

CULTURES & SOCIETES

printemps 2002

numéro 16-17

*Action sociale, action humanitaire
de la protection à la contrainte*

Cahiers du CEMRIC

Centre d'Etudes des Migrations et des Relations Inter-Culturelles

Édité avec le concours du FAS

CULTURES ET SOCIÉTÉS

Cahier N° 16-17, printemps 2002

Action sociale, action humanitaire De la protection à la contrainte

Brigitte FICHET, Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP	De la protection à la contrainte	7
--	----------------------------------	---

Ouvertures

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP	Dans l'action sociale et l'action humanitaire : protéger, contraindre, mais à quoi ?	9
Adriana SÁ BARRETTO, Yawo KAKPO, Sinead RYAN, André PEREZ	Mosaïque	33

Action humanitaire

François RIGAUX	Introduction au concept d'action humanitaire	49
Bernard HOURS	L'action humanitaire Protection et/ou contrainte dans la globalisation	69
Sébastien GUEX	Politique humanitaire versus politique financière: quelques réflexions à partir de l'histoire récente	79

Protection, contrainte, frontières

Lode VAN OTRIVE	La convention de Schengen et les droits de l'homme	89
Nicholas BUSCH	Surveillance proactive, exclusion et criminalisation : des moyens efficaces de maintien de l'ordre et de la sécurité publics en Europe?	121

Dario LOPRENO	Suisse : limiter l'asile et l'immigration à travers la politique contre les clandestins	137
Christophe TAFELMACHER	Quand la "protection provisoire" et les renvois forcés du droit d'asile en Suisse rejoignent "l'épuration ethnique"	155
Laurent SUBILIA	Impact du durcissement de la politique d'asile sur la santé physique et mentale des requérants d'asile en Suisse	173
 <i>Action sociale</i> 		
Françoise CINTER	Portrait d'une professionnelle de la santé. Libre mais néanmoins contrainte !	183
Gilles GODINAT	Regards d'un psychiatre sur la souffrance psychique en lien avec le monde du travail	191
Jean-Dominique LAPORTE	Les défis politiques de la santé	203
Jocelyne HALLER	Quand la protection s'appauvrit, elle s'appuie sur la contrainte	215
Annelise DU PASQUIER	La valeur du travail et ses contraintes dans la vie sociale et familiale	223
Jean-Michel DOLIVO	Statut du droit du travail, à l'heure de la flexibilité et de la précarité	233
Stéphane ROSSINI	Protection sociale, transparence et décision politique. Réflexions en regard de pratiques helvétiques	241
Jean-Pierre TABIN	L'exclusion : notion passéiste	257

Action sociale, action humanitaire De la protection à la contrainte

Ce numéro, conçu autour de la formation Programme plurifacultaire Action humanitaire (PPAH, module IV en 2001), a été coordonné par Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, PPAH, Université de Genève, et Brigitte FICHET, Université Marc Bloch, Strasbourg.

Ont contribué à ce numéro :

Nicolas BUSCH, conseiller politique responsable pour les questions de Justice et Affaires Intérieures de l'UE, auprès du groupe de "Vänsterpartiet" ("Le Parti de la Gauche") au parlement suédois.

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, Maître d'enseignement et de recherche suppléante, PPAH, Université de Genève.

Françoise CINTER, Professeur à l'école d'infirmières et infirmiers du Bon Secours, Genève.

Jean-Michel DOLIVO, avocat.

Annelise DU PASQUIER, sociologue et travailleuse sociale, enseignante à l'Institut d'Études sociales, Genève.

Gilles GODINAT, Médecin, psychiatre, psychanalyste.

Sébastien GUEX, Professeur d'histoire contemporaine, Université de Lausanne.

Jocelyne HALLER, assistante sociale, Genève.

Bernard HOURS, Anthropologue. Directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD).

Yawoo KAKPO, internationaliste, étudiante PPAH.

Jean-Dominique LAPORTE, médecin, Programme plurifacultaire Action Humanitaire, Université de Genève

Dario LOPRENO, membre du Syndicat des services publics, enseignant en sciences humaines au Collège Rousseau, Genève.

Andrès PEREZ, étudiant PPAH.

François RIGAUX, Professeur émérite de droit international privé, Université catholique de Louvain (Belgique)

Stéphane ROSSINI Professeur, directeur du Diplôme de travail social, Université de Neuchâtel

Sinead RYAN, étudiante PPAH.

Adriana SA BARRETTO, architecte, étudiante PPAH.

Laurent SUBILIA, médecin, Unité de médecine des voyages et des migrations, Département de Médecine Communautaire, Hôpital Universitaire de Genève.

Jean-Pierre TABIN, Professeur à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne

Christophe TAFELMACHER, avocat

Lode VAN OUIRIVE, ancien Député au Parlement européen ; spécialiste du dossier Schengen, professeur honoraire à l'Université de Leuven.

Le Centre d'Etudes des Migrations et des Relations Inter-Culturelles (CEMRIC) est un centre créé en 1976 par l'Institut de Démographie et le Département de Formation Continue de l'Université Marc Bloch de Strasbourg. Il assure des enseignements en formations initiale et continue. Il entreprend des recherches documentaires et des études dans le domaine des mouvements migratoires et des situations qui en découlent pour les populations impliquées, migrantes ou non.

Comité de Rédaction : Alice CHAVANNES, Brigitte FICHET, Laurent MULLER, Claude REGNIER, Henri VIEILLE-GROSJEAN.

Réalisation : Sylvie KOULLEN

Couverture : Christine FUCHS, L'Intranquille

CEMRIC
Institut de Démographie
Faculté des Sciences Sociales
Université Marc Bloch
22, rue Descartes
67084 Strasbourg Cedex
Tél 03 88 41 73 02
Fax 03 88 61 15 92
fichet@umb.u-strasbg.fr

CEMRIC
Département de Formation Continue
8, rue de Londres
67000 Strasbourg
Tél 03 88 45 63 10
Tél 03 88 45 63 08
Fax 03 88 60 77 39

De la protection à la contrainte

Les auteurs ont participé en tant qu'enseignant(e)s ou étudiant(e)s à une expérience universitaire de formation continue à l'Université de Genève, dans le cadre du Programme plurifacultaire d'Action humanitaire (PPAH, 2000-2001). Ils apportent ici des éléments d'information et de réflexion sur l'action sociale et l'action humanitaire. Ils interrogent les liens, faits de convergences, de tensions, de déplacements ou de contradictions, qui se tissent entre les deux domaines, se croisent dans les pratiques. Ceci est loin d'être anodin.

En observant l'action sociale et humanitaire, les auteurs décrivent des processus à l'œuvre dans la connaissance scientifique, les pratiques institutionnelles, professionnelles, les décisions politiques. Dans les articles, le glissement ambigu de la protection vers la contrainte est un constat général dans les deux domaines. Les auteurs en décrivent des traces visibles dans leurs champs d'expériences. Ils s'interrogent sur son sens. Avec ses trois dessins, un artiste étudiant du pPAH, Andrés Perez, en ébauche les confins : *l'homme jetable*.

Nous proposons à la lecture des articles regroupés ici autour de l'action humanitaire d'une part, l'action sociale d'autre part. Ces deux domaines sont reliés par le sismographe du droit d'asile, de sa réception et de son déni. Dans ce secteur, les professionnels se voient contraints à se muer en garde-frontière de l'Europe, ce qui complexifie leur action professionnelle et leur pose des dilemmes difficiles.

Observateurs impliqués dans leurs champs d'action, attentifs aux mutations qui les affectent, les auteurs montrent les tensions, les paradoxes que la mondialisation impose au droit international et européen, aux politiques publiques, aux décisions politiques, aux pratiques professionnelles, aux rapports aux usagers, etc., au sens de leur action.

Plus encore, les auteurs avancent des propositions d'interprétation de ces traces de glissement de la protection vers la contrainte sous toutes ses formes, ouverte, lancinante ou masquée : l'exclusion euphémisée ou non, la mise en place plus ou moins subreptice d'un *apartheid* aux frontières internes et externes de l'Europe, les menaces qui pèsent sur les libertés, la rupture du contrat social, la déchirure d'une commune humanité.

Observations, réflexions ou interrogations, voire aspirations ou parfois désarroi, sont livrés ici par des étudiants, des enseignants, des professionnels réunis en un réseau de réflexion qui décrit une réalité changeante, sournoise, brutale. La réflexion, la parole partagée sont un mode de travail, une forme d'action. Les faits montrent que si l'on en restait à la simple description du constat, on risquerait d'être confiné à l'impuissance et à la désespérance. L'exercice de la liberté académique ne serait-il pas au fond qu'une liberté concédée provisoirement à des travailleurs intellectuels par des pouvoirs déployant leur puissance ailleurs à un rythme accéléré ? Avant qu'elle ne disparaisse à son tour si elle n'est pas inscrite dans d'autres actions de résistance à de nouvelles formes de mise en cause, de destruction du lien social ?

Les auteurs réunis ici font part, publiquement ce que leur expérience, leur sensibilité leur a fait percevoir du monde social, humanitaire, politique où ils évoluent. Ils partagent des constats, des questions. Ils lancent des avertissements sur les raisons du glissement de la protection à la contrainte qu'ils observent dans l'action sociale et humanitaire. Ce sont aussi des acteurs dans leur terrain professionnel et parfois de citoyenneté. Ils cherchent au jour le jour des solutions professionnelles, sociales ou politiques. Dans l'urgence et l'incertitude, sans pouvoir encore les nommer, ils inventent des logiques sociales alternatives dans l'action sociale et humanitaire. Les interrogations, la recherche, l'action sont infiniment ouvertes. Un pas a été franchi à l'occasion de cette publication. Il mérite d'être poursuivi.

Brigitte FICHET, Marie Claire CALOZ-TSCHOPP

Dans l'action sociale et l'action humanitaire : Protéger, contraindre, mais à quoi ?

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

"Tout de même les tremblements de terre, c'est étrange. Nous sommes convaincus, intellectuellement que le sol sous nos pieds est dur et stable. On dit même "il a les pieds sur terre", pour parler d'une personne solide. Et pourtant un beau jour, soudain, on comprend que tout ça est faux : la terre, les rochers qui devraient être stables, se tordent dans tous les sens comme du liquide".

H. Murakami (2002) : *Après le tremblement de terre*, 10-18, 83.

L'action sociale et l'action humanitaire sont en liens et aux prises avec une tension entre la protection et la contrainte. A partir du constat du lien et de la tension, on peut se poser une question. Protéger, contraindre, *mais à quoi ?* Répondre à la question n'est pas simple. La présence conjointe des deux domaines — action sociale et humanitaire — et de deux formes d'action — protéger, contraindre — est doublement ambiguë. L'action humanitaire gagne du terrain à mesure que s'efface le politique devant le marché, qu'augmente la violence avec le *non-humain* au centre de l'humain¹ et que sont mises en cause les politiques du contrat et de l'Etat social. Tant dans les pays confrontés à la violence extrême qu'en Europe et en Suisse. A des degrés divers. Que recouvre la double ambiguïté quand on réfléchit à ce que devient la question de l'égalité en regard de la survie du genre humain?

¹ CALOZ-TSCHOPP M.C. (2000) : "L'action humanitaire à l'épreuve du non-humain au centre de l'humain", *Transeuropéennes* 18, 89-103.

Résumons le parcours. Je commencerai par situer l'action sociale et humanitaire dans une certaine profondeur historique pour cerner une double ambiguïté qui les constitue. Puis je considérerai le contenu de l'ambiguïté, ce qu'elle cache en ouvrant un possible déplacement du regard. Pour dépasser l'ambiguïté dans les pratiques professionnelles et la citoyenneté, nous sommes amenés à reprendre la question de l'égalité sur de nouvelles bases, c'est-à-dire en y intégrant l'exigence de la sauvegarde de l'humain. Nous verrons que des figures accompagnent notre parcours — les vivants et les morts dans l'ordre du jetable —, qu'elles nous montrent le visage contemporain de la domination contenant la destruction, la possibilité d'y consentir et aussi la possibilité de lui résister pour inventer, construire un nouveau paradigme du "vivre ensemble" après celui de Hobbes et des philosophes du contrat social.

Que voient les professionnels de l'action sociale et humanitaire quand ils observent leurs terrains d'action? Les milliards d'humains de la planète vivent dans une ère de globalisation où se déroulent de nouvelles guerres avec une violence extrême, une mise en cause voire une dissolution de tout cadre politique, une transformation des repères, une négation des limites². Plus ou moins proches d'épicentres des déflagrations et des catastrophes "humanitaires", à des titres, dans des statuts, des lieux divers, confrontés à la violence³, ils sont tous concernés par le lien posé et parcouru entre "civilité et action humanitaire"⁴. Pris dans le cadre historique et planétaire de la globalisation, du néo-libéralisme, les usagers⁵, les professionnels, les institutions de l'action sociale et humanitaire, du service public et des milieux non gouvernementaux (ONG) vivent une sorte de tremblement de terre de société où le temps s'accélère.

² Rappelons-nous que pour décrire la nouveauté du régime, système totalitaire, H. Arendt disait que l'on avait passé du "tout est permis" de l'œuvre de Dostoïewski, au "tout est possible" (phrase qu'elle reprend du témoignage sur Auschwitz de David Rousset. Voir ARENDT H. (1972) : *Le système totalitaire*, Paris, Point-poche (vol. III des origines du totalitarisme).

³ HERITIER F. (1996) : *De la violence*, Paris, Odile Jacob (vol. I et II).

⁴ Voir à ce propos, le numéro 18 de la revue *Transeuropéennes* (été 2000), avec des articles de E. BALIBAR, R. BRAUMAN, M.-C. CALOZ-TSCHOPP, H. DIETRICH, P. HAZAN, L. LEGOUX, F. RIGAUX, M. et M. VIÑAR.

⁵ Je m'arrête ici à la notion existante dans l'action sociale pour désigner ceux qui font appel aux services de l'action sociale. Mais dans ce domaine, il existe d'autres termes pour les désigner (client, etc.). Dans l'action humanitaire, le terme de victime occupe une place très importante (ce que B. Hours discute dans son article de cette revue).

Depuis la modernité et en s'accéléralant avec le processus de globalisation, le nouveau pouvoir décrit par de nombreux auteurs (l'École de Frankfort, H. Arendt, G. Anders, H. Jonas, M. Foucault) combine *l'exploitation, la domination et la destruction de l'humain par les humains sur la planète. La destruction est constitutive du pouvoir de domination*. La nouvelle donne entre l'égalité et l'inégalité décrite par J. Rancière n'est plus la même que du temps de Socrate ou même de Hobbes. *Les tensions, les conflits autour de l'inégalité contiennent non seulement l'exploitation économique, la domination politique, mais la destruction de la vie humaine (et de la nature)⁶ à grande échelle par les humains*. Là se trouve la nouvelle donne ontologique, politique, éthique. Elle exige un nouveau paradigme d'action et de réflexion. Un des rôles de la démarche philosophique, éthique est celui de l'avertissement et aussi d'encourager un travail de compréhension pour encourager un déplacement du regard et des pratiques et transformer la peur en dilemmes dans les choix d'action impliquant le refus de la destruction. La question concerne aussi l'action sociale et humanitaire. L'enjeu est important pour l'action dans les deux domaines professionnels et aussi pour la citoyenneté. Des auteurs de référence accompagnent ma démarche liée à une expérience circonscrite de formation universitaire⁷.

L'ancrage dans l'histoire

D'un point de vue historique, l'action sociale et humanitaire⁸ sont inscrites, à des degrés divers, dans le vieux paradigme de philosophie politique de Hobbes et de Rousseau impliquant l'exigence d'un cadre étatique et inter-étatique pour la vie en commun, les libertés publiques, un contrat codifiant la possibilité de la survie et de la coexistence et un rapport à la souveraineté, à la contrainte, à l'obéissance et à l'insurrection. L'héritage premier des philosophes

⁶ Point important que je ne peux aborder ici.

⁷ Ce numéro a fait suite à l'organisation du module V du Programme plurifacultaire d'Action humanitaire (ppAH) de l'Université de Genève. Dans cet article, je cite largement les auteurs qui ont été des références pour la réflexion qui a accompagné la formation.

⁸ Je parlerai dorénavant d'action sociale et humanitaire pour désigner les deux domaines en les considérant comme une entité en relation. Cela ne signifie pas qu'il faille réduire l'action sociale et l'action humanitaire à un seul domaine. Une telle réduction qui peut être envisagée en tant qu'évolution serait loin d'être neutre dans ses enjeux. Elle mériterait une analyse critique. Réduire le social à l'humanitaire serait en effet loin d'être une opération neutre.

du contrat, confronté aux réalités, aux conflits sociaux et guerriers de leur époque a été complété par celui des droits de l'homme⁹ et des droits économiques et sociaux, des minorités, des peuples, de l'environnement, du développement durable, du genre, des droits de l'enfant, des droits du patient, du droit du travail, etc. Ces normes nationales et internationales existent. Elles sont en débat¹⁰ sur les terrains des pratiques des professionnels et des pouvoirs nationaux (Etats, Institutions non gouvernementales) et internationaux (ONU, Conseil de Sécurité, OTAN, ONG, etc.).

Ces créations historiques résultent d'une action et d'une volonté politique pour tenter inlassablement de faire reculer la guerre¹¹, d'obtenir des conditions de sécurité. Les deux formes d'action — sociale, humanitaire — ont été tout d'abord inscrites dans le modèle de la charité — *aide sociale, aide humanitaire* — pour se transformer après les Lumières¹² et ses faces cachées misérables¹³ en *action* de protection, de contrôle, d'ingérence, de contrainte. Prises dans les logiques de pouvoir, elles répondent toutes deux au besoin fondamental de sécurité individuelle et collective, de protection, de soin, de liberté. Le glissement de la protection à la contrainte, du social à l'humanitaire correspond aussi à l'augmentation de la violence et aux nouvelles formes de guerre (concurrence, logique des gagnants et des perdants, exploitation, viol, meurtre, pillage, etc.) dans un contexte de globalisation.

Dans sa version moderne en Occident au XVIIIe siècle, le mouvement de conquête des droits sociaux a accompagné la lutte encore ouverte contre le féodalisme, l'esclavage ce "génocide utilitariste le plus glacé de la modernité"¹⁴, la révolution industrielle, la décolonisation, la libération des femmes. L'action sociale a pris ses marques

⁹ BOKATOLA I.O. (1997) : *Le droit international des droits de l'homme. Conception, élaboration, aboutissement*, Centre international de formation de l'enseignement des droits de l'homme et de la paix (CIFEDHOP).

¹⁰ AURENCHÉ C. (1993) : "Les droits de l'homme en question", *Etudes*, juin, 725-734.

¹¹ Comme le souligne plusieurs auteurs de la philosophie politique, la guerre est un fait et la paix si souvent avancée comme un désir ou une norme est précisément le problème jamais résolu.

¹² KANT E. (1985) : "Réponse à la question : Qu'est-ce que les Lumières ?", *Ceuvres II*, Paris, Gallimard, Pléiade, 209-211.

¹³ TAUBIRA Ch. (2002) : *Esclavage raconté à ma fille*, Bibliophane-Daniel Radford ; SALA-MOLINS L. (1992) : *Les Misères des Lumières. Sous la raison l'outrage*, Paris, Robert-Laffont. Ces livres décrivent la coexistence de la révolution française et un de ses "refoulements", l'esclavage (l'autre étant le statut des femmes).

¹⁴ SALA-MOLINS L. (1987) : *Le code noir ou le calvaire de Canaan*, PUF, Quadrige.

de noblesse dans l'histoire grâce aux luttes des églises et du mouvement ouvrier. Dans les pays occidentaux, sous la pression de ces luttes, le cadre de l'Etat social a été construit pour protéger les plus fragiles, les travailleurs contre la mort, la dépravation, les risques professionnels, la maladie, les accidents, le chômage, la vieillesse et favoriser la santé, l'éducation, etc.. Aujourd'hui l'action sociale concerne les conditions de travail et de chômage, la santé, la pauvreté, l'exclusion de groupes de populations précarisées (femmes seules avec des enfants, personnes âgées, malades, personnes sans statut), la place des femmes, des étrangers, la prison et les autres formes de détention, y compris les asiles psychiatriques, l'exclusion scolaire, l'illettrisme, etc. Dans l'action sociale, il existe des débats politiques et éthiques sur la place, les critères éthico-politiques de justice et de solidarité de l'Etat social et des politiques publiques, (étendue, limites, qualité). Le débat sur la sécurité, la civilité et la citoyenneté traverse l'action sociale.

L'action humanitaire et le droit international humanitaire ont pris leur forme moderne en Occident au XIX^{ème} siècle dans une période de colonisation, d'expansionnisme impérialiste de l'Occident, de troubles, de guerres qui a dominé les relations internationales et internes aux Etats¹⁵. "Depuis la fin de la guerre froide, la problématique de l'humanitaire a envahi [à nouveau] le champ de la politique internationale", écrit P. de Senarclens¹⁶. A côté des catastrophes "naturelles", les crises humanitaires (guerres civiles, génocides, déplacement massifs de populations, réfugiés¹⁷, prostitution, mafias, etc.) et les opérations de maintien de la paix prennent une place de plus en plus grande (ex-Yougoslavie, Kosovo, Somalie, région des grands lacs en Afrique, etc.). Elles dessinent un nouveau "territoire de l'action humanitaire"¹⁸ dans les zones de conflits stratégiques du monde dessinées par les pays les plus puissants de la planète¹⁹. L'aide humanitaire est devenue une carte de la politique

¹⁵ Voir à ce propos l'article de F. RIGAUX dans ce numéro.

¹⁶ DE SENARCLENS P. (2000) : *La acción humanitaria antes las catástrofes*, Madrid, Bellaterra.

¹⁷ CARLIER J.-Y., VANHEULE D. (1997) : *Europe and Refugees. A challenge*, Kluwer Law international ; JACKSON I. (1999) : *The Refugee Concept in Group Situations*, Martinus Nijhoff Publishers ; VEUTHEY M. (1992) : "Réfugiés, Droits de l'Homme, Droit Humanitaire et sécurité", Gowland V., Samson K., *Problems of Refugee Laws*, Genève, IHEI, 49-59

¹⁸ DIETRICH H. (2000) : "Le territoire de l'action humanitaire", *Transeuropéennes*, 18, 23-33.

¹⁹ ROBERTS A. (1996) : *Humanitarian Action in War*, Oxford.

étrangère²⁰, avec un danger réel "d'instrumentalisation de l'humanitaire"²¹ et de discontinuité entre l'humanitaire et le développement²².

Le double visage de l'ambiguïté dans l'action sociale et humanitaire

D'un côté, la violence guerrière extrême dans des endroits du monde où les Etats sont de plus en plus des fantômes²³ (Colombie, Liberia, Russie, Afghanistan, etc.). De l'autre, le glissement de la protection à la contrainte dans l'action sociale. A première vue ce qui unit paradoxalement l'action sociale et humanitaire, c'est d'une part l'imbrication ambiguë du social et de l'humanitaire, et d'autre part une étrange symbiose entre la protection, de l'assistance et la contrainte. Les deux sont aux prises avec une crise de légitimité dont les données sont complexes.

Dans l'action sociale, la violence institutionnelle psychique, parfois physique est une réalité dont M. Foucault nous a appris à cerner la logique de domination quand il a réfléchi à l'archéologie des sciences humaines²⁴, à la naissance de la prison²⁵, à l'ordre du discours²⁶, à l'histoire de la sexualité²⁷. L'affaiblissement de l'Etat, le recul des droits sociaux, de l'Etat social, avec l'apparition de ce qui est appelé les "nouvelles pauvretés", dont *Les naufragés* de P. Declerck²⁸ laissent entrevoir la complexité des mécanismes d'exclusion.

²⁰ En 1995, l'aide humanitaire se montait à 10.000 millions de dollars, soit le 10% de l'aide publique au développement (de Senarclens 2000, 10). Les budgets d'organismes comme l'UE, le CICR, les sociétés de Croix rouge et du Croissant rouge, le HCR, le PAM ont fortement augmenté.

²¹ LEGOUX L. (2000) : "L'instrumentalisation de l'humanitaire dans la gestion de l'asile", *Transeuropéennes*, 18, 77-83.

²² PERROT M.-D. (1998) : "L'humanitaire et le "développement" en quête de continuité", *L'Homme et la Société*, 129, 3, 17-29.

²³ BONNILLA V. (1996) : "Etat et contre-pouvoirs dans le "sud" quand l'Etat se dissout" (réflexion à partir de la situation colombienne), CALOZ-TSCHOPP M.C. et al., *Asile, violence, exclusion en Europe. Histoire, analyse, prospective*, co-éd. *Cahiers des Sciences de l'Education de l'Université de Genève et Groupe de Genève*, 11-19.

²⁴ FOUCAULT M. (1966) : *Les mots et les choses*, Paris, Gallimard.

²⁵ FOUCAULT M. (1975) : *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris, Gallimard.

²⁶ FOUCAULT M. (1971) : *L'ordre du discours*, Paris, Gallimard.

²⁷ FOUCAULT M. (1984) : *Histoire de la sexualité*, 3 vol., Paris, Gallimard.

²⁸ DECLERCK P. (2001) : *Les naufragés. Avec les clochards de Paris*, Paris, Terre humaine.

Pensons à la place des femmes dans la société²⁹, au chômage, aux renvois forcés, à la violence dans les lieux de détention par exemple. Pensons aux tensions dans les rapports sociaux et autour de l'État de droit et l'État social, des dilemmes dans le travail face à "la misère du monde"³⁰, à la souffrance et la "banalisation de l'injustice sociale"³¹ qui amènent les professionnels de la santé, du social, de la police, de l'enseignement et même de la recherche, à la souffrance, à la fatigue, à l'usure psychique dans leur travail³². Dans l'action sociale, il faut se méfier du concept d'exclusion³³. Il faut reprendre la chronique du salariat³⁴, nous disent des chercheurs, pour décrire des nouvelles formes de pouvoir et de violence derrière le glissement de la protection à la contrainte dans le monde du travail.

Dans l'histoire récente de l'humanitaire, ce qui a fait disjoindre les frontières du langage et de l'action, ce qui a rendu visible l'ambiguïté au point qu'elle a pu être qualifiée de "dérives humanitaires"³⁵, c'est lorsque des situations qualifiées d'urgentes ont justifié le droit d'ingérence politique et militaire de certains Etats sur le territoire d'autres Etats, mettant à mal le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures qui fondait les relations internationales³⁶, même s'il n'était pas forcément toujours respecté. Ce qui est en train de changer, c'est le pouvoir, les modalités de la guerre, des relations dans un monde qui se globalise et donc de l'action et le degré de puissance, de souveraineté, des Etats face à de nouveaux acteurs dans la communauté dite internationale.

²⁹ A ce propos, la prostitution est un prisme tant dans nos sociétés, que dans les zones de violence extrême et aussi dans l'Action humanitaire. Voir PHETERSON G. (2001) : *Le prisme de la prostitution*, Paris, l'Harmattan. Une ancienne étudiante du ppAH a fait son mémoire sur la prostitution au Kosovo en présence des troupes de l'ONU. Voir RYAN S. (2002) : *The cost of peace. Trafficking of women for prostitution*. Mémoire de diplôme.

³⁰ BOURDIEU P. (1993) : *La misère du monde*, Paris, Seuil.

³¹ DEJOURS Ch. (1998) : *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil.

³² DEJOURS Ch. (1995) : *Le facteur humain*, Paris, Que Sais-je ; (2000) : *Travail, usure mentale*, Paris, Bayard.

³³ SOULET J.-H. (1998) : "L'exclusion : usages et mésusages d'un concept", *Revue suisse de sociologie*, 24, 3, 431-458.

³⁴ CASTEL R. (1995) : *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard.

³⁵ PERROT M.-D. (1994) : *Dérives humanitaires. Etats d'urgence et droit d'ingérence*, Paris, PUF.

³⁶ Charte des Nations Unies, principe sans exception, sauf aux chapitres VI et VII

Accompagnant ou prenant le relais des médecins et des juristes, les hommes d'affaire, les forces militaires et les médias³⁷ sont de plus en plus présents dans les projets humanitaires. Les professionnels de l'humanitaire ont ainsi un nouveau cadre, de nouveaux interlocuteurs et de nouvelles contraintes de travail, de nouvelles questions politiques et éthiques. Les foires de vente de l'humanitaire, la politique, le marché³⁸ et le spectacle qui fait vivre la souffrance à distance en la déréalisant³⁹, "l'action humanitaire avec casque" sont le terrain de l'humanitaire. Les opérations humanitaires stratégiques ou d'urgence se déroulent entre "pragmatisme et incertitude" (de Senarclens 2000, 13) et aussi entre opportunisme et dérives⁴⁰. Elles sont des objets de controverse : "stratégie de la bonne conscience"⁴¹, idéologie cohérente de "l'altérité perdue"⁴² et de la "globalisation morale"⁴³, "parade inefficace à la crise du droit international"⁴⁴ que ne parviennent pas à cacher les développements, les trouvailles du droit international humanitaire confronté à la déliquescence du politique, aux mafias, aux guerrillas⁴⁵, ou alors au "crime humanitaire"⁴⁶, aux débats éthiques et politiques⁴⁷. Les acteurs

³⁷ BRAUMAN R. (1993) : "Comment les médias viennent aux crises", Bachmann R. et al., *Face aux crises... Médecins sans frontières*, Paris, Hachette, 171-184.

³⁸ CONDAMINES C. (1989) : *L'aide humanitaire entre la politique et les affaires*, Paris, L'Harmattan.

³⁹ BOLTANSKI L. (1993) : *La souffrance à distance. Morale humanitaire, médias et politique*, Paris, Métailié.

⁴⁰ HOURS B. (1998) : "Logiques et dérives humanitaires", *L'Homme et la Société*, 129, 3, 3-5.

⁴¹ VICHNIAC I. (1998) : *Croix-Rouge. Les stratégies de la bonne conscience*, Paris, A. Moreau.

⁴² HOURS B. (1998) : *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*, Paris, L'Harmattan.

⁴³ HOURS B. (1998) : "L'idéologie humanitaire ou la globalisation morale", *L'Homme et la Société*, 129, 3, 47-57.

⁴⁴ CHEMILLIER-GENDREAU M. (1998) : "L'action humanitaire, parade inefficace à la crise du droit international", *L'Homme et la Société*, 129, 3, 5-17 ; (2002) : *Droit international et démocratie mondiale. Les raisons d'un échec*, Paris, Textuel.

⁴⁵ GASSER H.-P. (1993) : *Le droit international humanitaire*, Genève, Institut Henri Dunant, Haupt ; BUIRETTE P. (1996) : *Le droit international humanitaire*, Paris, La Découverte.

⁴⁶ BRAUMAN R. (1993) : *Le crime humanitaire : Somalie*, Paris, Arléa ; "Contre l'humanitarisme", *Esprit*, déc. 77-85 ; "Morale et politique : le baiser du vampire", *Politique internationale*, 50, 329-337.

⁴⁷ Sur l'indépendance face aux Etats, la neutralité face aux combattants, le traitement impartial des victimes, la provenance des fonds des organisations non gouvernementales comme CARE, MSF, etc., la diversité d'interprétation du droit international humanitaire, les limites et les pièges de l'efficacité, le rapport

humanitaires abordent ou non, des ambiguïtés⁴⁸, des dilemmes que souvent ils ne peuvent résoudre⁴⁹ en définissant et en mettant en œuvre un mandat⁵⁰ apparaissant comme un piège⁵¹, etc.

Quel objet serait censé pouvoir émerger dès lors que l'on explore ces transversalités ambiguës qui constituent ces deux domaines ? Dans la présente expérience de formation, la question a été expérimentée de manière circonscrite à propos d'une cohabitation entre certains discours, pratiques de l'action sociale du "nord" (place des étrangers, des femmes, droit d'asile, chômage, rôle des finances publiques, condition de travail des professionnels, etc.) et discours, pratiques de l'action humanitaire. Avec un constat limité et intéressant⁵².

Derrière l'ambiguïté, les transformations du pouvoir de protection et de contrainte

Action sociale, action humanitaire, protéger, contraindre, coexistent dans un étrange processus de symbiose. Ce processus n'est pas seulement inscrit dans l'ordre du paradoxe⁵³, c'est-à-dire de l'aporie logique. Il cache des transformations plus globales du pouvoir auxquelles sont soumises l'action sociale et humanitaire.

La *protection* a un lien intrinsèque avec la sécurité indispensable à la vie individuelle et à la vie en commun. Le rapport social de protection a besoin d'un cadre politique pour s'exercer (Etat, régime,

problématique à certains gouvernements, le consentement de certains organismes aux pressions, les rapports ambigus entre le principe d'impartialité dans l'aide aux victimes et les choix d'intervention).

⁴⁸ DESTEXHE A. (1993) : *L'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguïté*, Paris, A. Colin.

⁴⁹ Les camps de réfugiés utilisés dans la stratégie de guerre, l'aide à la population renforçant des régimes dictatoriaux, l'aide humanitaire dans les zones d'épuration ethnique avec le risque de son renforcement

⁵⁰ FAVEZ J.-C. (1988) : *Une mission impossible ? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Lausanne, Payot (analyse historique) ; MOORE J. (1998) : *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Paris, Gallimard (analyse contemporaine sur le CICR).

⁵¹ RUFFIN J.-Cl. (1986) : *Le piège humanitaire*, Paris, Lattès.

⁵² Les terrains et les processus de précarisation sur le terrain de l'action sociale deviennent de nouvelles cibles de l'action humanitaire d'urgence (ex. les requérants d'asile, les clandestins, les nouveaux pauvres).

⁵³ RUFIN J.-C. (1993) : "Les paradoxes de la protection", BACHMANN R. et al, *Face aux crises.. : Médecins sans frontières*, Paris, Hachette, 153-163.

système politique). Dans les sociétés modernes, le cadre est l'Etat national et les institutions internationales qui, dans un certain régime, système politique, avec leurs lois et leurs institutions, assument le mandat de protection (assemblée, parlement, armée, police, justice, éducation, travail, santé, besoins fondamentaux, etc.). Le rapport social de protection prend la forme d'une auto-protection réciproque ou d'un mandat de protection délégué à quelqu'un, à une institution pour la protection de tous, dont les plus faibles, les plus précarisés⁵⁴ contre un agresseur, un danger, etc. L'Etat de droit est une des formes de délégation du mandat de protection à l'Etat et ses organes du régime de gouvernement. La dictature, la tyrannie, l'oligarchie sont d'autres formes de délégation du pouvoir à certains ou à un seul impliquant la violence et le consentement. La protection est parfois une action préventive pour favoriser la naissance ou le développement de quelque chose. La philosophie politique des Conseils (de soldats, ouvriers dans les années 1900-1920 en Europe) et d'autres formes de démocratie directe vont dans le sens d'une réciprocité que s'accordent des individus dans l'organisation du vivre ensemble.

Aujourd'hui, certaines approches de la paix et du droit international, tout en s'éloignant du "devoir d'ingérence" défini en tant que droit d'accès aux victimes, droit à l'assistance, par des auteurs comme M Bettati⁵⁵, privilégient une autre approche : "la responsabilité de protéger"⁵⁶. Cette approche alternative de la protection rattachée à une conception de la souveraineté située à la base de la société et de l'autorité ancrée dans la Charte de l'ONU, est destinée à protéger les "gens ordinaires" et non "les grandes puissances"⁵⁷.

⁵⁴ Il faudrait argumenter en quoi la protection des plus précarisés assure la sauvegarde du genre humain dans son ensemble, ce qui est fondamental mais dépasse le propos de cet article.

⁵⁵ BETTATI M. (1994) : "L'ingérence n'est pas une arme néo-colonialiste", *Libération*, 3.1. 1994, 15-16 ; (1993) : "Droit d'ingérence ou droit d'assistance ?", *Le Trimestre du Monde*, 2^e trimestre, 9-15 ; (1992) : "The right of humanitarian intervention of the right of free access to victims", *The Review : for the rule of law (International Commission of Jurists)*, 49, 1-11 ; (1991) : "Un droit d'ingérence", *Revue générale de droit international public (RGIP)*, vol. 3, 639-669 ; BETTATI M., KOUCHNER B. (dir.) (1993) : *Le devoir d'ingérence : peut-on laisser mourir ?*, Paris, Denoël ; HOURS B. (1992) : "Devoir d'ingérence, droit d'accès aux victimes, droit de conquête humanitaire", *Interculture*, vol. 25, 4, 117, automne, 32-43. DUPUY R.-J. (1992) : "L'ingérence internationale jusqu'où ?", *Etudes*, 376, 1.

⁵⁶ Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (2001) : *La responsabilité de protéger*, CIISE, Ottawa.

⁵⁷ "Des millions d'être humains demeurent à la merci de guerres civiles, d'insurrections, d'Etats répressifs ou en décomposition. Telle est la réalité crue mais

Les quatre objectifs d'intervention qu'elle a posés indiquent le sens de son travail⁵⁸. Elle lie la responsabilité de protéger (prévention, alerte rapide, analyse, causes profondes et causes directes des conflits), la responsabilité de réagir (quoi d'autre que l'intervention militaire, critères d'interventions et de précaution) et la responsabilité de reconstruire (obligations après une intervention).

La contrainte est constitutive de tout rapport de pouvoir. Elle est une entrave de la liberté, une violence exercée contre quelqu'un dans le cadre d'un rapport de pouvoir. La contrainte est caractérisée avec une intensité et aussi une qualité dépendant de la puissance mise en œuvre par des dispositifs, des outils et des armes. Elle s'exerce sur les corps, la pensée. M. Foucault nous a appris ce qu'il en était de *Surveiller et Punir*. Il a décrit l'apparente douceur du passage de l'échafaud à l'enfermement dans les prisons, les asiles, qui en fait sont des nouvelles formes de violence d'Etat et de société. Ce ne sont plus les corps qu'on châtie, mais les âmes qu'on corrige. Les murs, les verrous, les cellules font partie de ce qu'il appelle une "orthopédie sociale". Le XVIII^{ème} siècle a sans doute inventé les libertés ; mais il leur a donné un sous-sol profond et solide, la société disciplinaire dans laquelle nous vivons toujours.

La révolution technologique de l'informatique a apporté de nouveaux dispositifs et outils pour le contrôle. Certains prisonniers ne sont plus en quatre murs. Ils se promènent en ville avec un bracelet au bras ou à la jambe. A la limite, il n'est plus nécessaire d'emprisonner. Il est possible de suivre la trace de chacun, avec les multiples cartes à puce, cartes de crédit, toiles d'araignée des courriels, systèmes de contrôle aux frontières, satellites, fichages systématiques par ordinateur des populations déplacées⁵⁹, etc. La nouvelle invention contient une ambivalence foncière — liberté,

indéniable autour de laquelle tournent les questions (...). Ce qui est en jeu ici, ce n'est pas d'instaurer un monde plus sûr pour les grandes puissances, ni de fouler aux pieds les droits souverains des petites nations, mais de savoir comment assurer concrètement la protection des gens ordinaires dont la vie est en danger parce que leur Etat ne veut pas ou ne peut pas les protéger" (CIISE, 2001, 11).

⁵⁸ 1) établir des règles, procédure, critères pour déterminer clairement s'il faut intervenir et quand et comment il faut le faire ; 2) asseoir la légitimité de l'intervention militaire lorsque celle-ci est nécessaire et que toutes les autres démarches ont échoué ; 3) veiller à ce que l'intervention militaire soit en lien aux fins poursuivies et évite les coûts humains et les dommages institutionnels ; 4) contribuer à éliminer les causes du conflit en améliorant les perspectives d'une paix durables (CIISE, 2001, 11).

⁵⁹ Lors du conflit en ex-Yougoslavie, le HCR a reçu une offre de collaboration de Microsoft pour identifier et fichier ces populations.

contrôle — qui l'inscrit dans l'horizon d'une surveillance généralisée et irréductible. Si les prouesses techniques ont une dimension libératrice, elles n'ont pas effacé la dimension de contrôle généralisée. Celui-ci a lieu avec de nouveaux outils, de nouvelles techniques⁶⁰ qui transforment les nouveaux rapports de pouvoir⁶¹.

Le pivot de l'égalité et la sauvegarde de l'humain

Pour cerner ce que devient le socle de *l'humain* dans les transformations du pouvoir aujourd'hui, on peut commencer par se demander ce que l'action sociale a à apprendre à l'action humanitaire et ce que l'action humanitaire a à apprendre à l'action sociale. Chaque domaine a un héritage. Pour l'action sociale, c'est en priorité la question de l'inégalité constitutive des rapports sociaux. Pour l'action humanitaire, c'est en priorité la question du maintien de la vie, du soin et de la dignité, du respect du droit dans des situations d'extrême violence. Tradition égalitaire qui, lorsqu'elle reste confinée au social, en arrive à oublier l'autre révolution, celle de la liberté et donc de l'égalité en tant que question politique⁶². Tradition humanitaire qui, lorsqu'elle reste confinée à une approche des victimes, en arrive à oublier la révolution de l'égalité. Mettre en dialogue les deux héritages historiques permet de dégager un pivot central pour ancrer le questionnement sur le devenir de l'humain. Que contiennent les conflits en terme d'inégalité en lien à la sauvegarde de la vie quand on les formule comme des questions de citoyenneté⁶³, du vivre ensemble ?

Il nous faut parcourir les fondements de la question avec J. Rancière. "L'égalité morale et politique est un principe selon lequel des êtres possédant un même attribut doivent être traités identiquement pour tout ce qui regarde l'exercice de cet attribut"⁶⁴. En

⁶⁰ CALOZ-TSCHOPP M.C. (2001) : "Violence et droit d'asile en Europe", *Res-publica* 27, 24-31.

⁶¹ Voir les travaux de G. BERTHOUD, anthropologue sur la culture informatique en lien avec la globalisation et les développements récents du capitalisme.

⁶² C'est la thèse qu'a développé H. Arendt dans son *Essai sur la révolution*, en comparant les révolutions américaine et française.

⁶³ BALIBAR E. (1997) : *La crainte des masses*, Paris, Galilée ; *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'Etat, le peuple*, Paris, La Découverte.

⁶⁴ RANCIERE J. (1990) : "Egalité", *Les notions philosophiques*, vol. I, Encyclopédie philosophique universelle, vol. 1, 757-759.

d'autres termes, le caractère ontologique de l'égalité n'est pas essentiel, il est *relationnel*. C'est dans la relation entre les humains que se construit la condition d'être, d'existence dans le monde pour chaque humain. Ce caractère implique la reconnaissance d'une propriété commune qui se crée dans la possibilité, l'activation de la relation entre les humains. Il y a donc une tension entre une reconnaissance de l'égalité de valeur de chaque humain et de l'universel d'égalité toujours à créer dans la relation à partir de l'(in)égalité. La tension se manifeste notamment par des logiques de pensée, des principes discriminatoires qui fluctuent selon les époques, les auteurs, les points de vue, allant du non respect, de l'exploitation à un racisme de meurtre et d'extermination de masse dans certains cas. On peut dire que malgré le poids ontologique du principe d'égalité, la tradition philosophique en matière d'égalité, se partage entre des théories qui partent du postulat de l'égalité pour justifier l'inégalité (Hobbes) et d'autres qui partent du fait de l'inégalité pour poser l'exigence d'une construction de l'égalité (Marx) sous des modalités très diverses, ce que je n'aborde pas ici.

Les conséquences n'en sont pas du tout les mêmes en rapport à l'action humaine articulée ou non au/à la politique. Une action humaine ancrée dans la politique n'est envisageable, possible que dans la mesure où elle rassemble les conditions matérielles pour que le principe ontologique de l'égalité soit constituant de la vie politique toujours en train de se constituer à partir du constat de fait de l'(in)égalité. En d'autres termes, la question de sa présence est sans cesse posée, non comme une utopie égalitaire absolutisée et donc réfutable à ce titre, mais comme la création incessante de la puissance de liberté des humains se considérant entre eux comme des égaux et travaillant sur l'(in)égalité. J. Rancière rappelle l'invention grecque de l'isonomie configurée avec un double partage — *dedans-dehors, supérieur-inférieur* —, la lente émergence dans la tradition philosophique, de la pensée moderne de l'égalité qui "commence au moins au christianisme et à l'égalité intime des âmes face au créateur", à la réfutation par la pensée scientifique du haut et du bas. Avec le non-lieu de l'inégalité (en science, en éthique, en politique), l'égalité acquiert un statut qui reste cependant difficile à fonder en lui-même.

Les réflexions autour de l'égalité arithmétique, géométrique, du contrat sont autant de tentatives pour fonder l'égalité. Mais il subsiste une contradiction de l'égalité. "Le réel de ces sociétés n'est fait ni de l'aplanissement des inégalités ni de la simple persistance d'une inégalité marquée par les formes et les phrases de l'égalité. Il

est plutôt fait de conflits qui continuellement mettent en évidence des formes irrésolues ou déplacées de l'inégalité mais atteste aussi de la capacité des dominés à inventer un rapport actuel et dynamique de la règle égalitaire aux cas d'inégalité". Les contradictions deviennent ainsi des conditions dynamiques d'actualisation d'une puissance de liberté dans l'action. Il devient ainsi possible de repérer, de (re)créer sans cesse la "légitimité égalitaire".

L'inégalité et la tension constante vers la question de l'égalité toujours ouverte est donc constitutive de l'action humaine. Dans l'histoire quand la domination s'accompagne de violence extrême, destructive, l'inégalité devient intrinsèquement liée à la sauvegarde de la vie. Mais la question contemporaine et centrale de l'égalité mise en perspective dans le paradigme de la destruction est souvent invisible, car masquée par les paradoxes et l'ambiguïté constitutive du pouvoir et de l'action humaine.

Des figures : les vivants et les morts dans l'ordre du jetable

Partons d'un fait où est observable un autre rapprochement pour poursuivre la réflexion. Il n'est pas sans signification que dans le champ de l'action sociale et humanitaire, dans des lieux apparemment éloignés et différents, des humains partagent un sort commun tragique : la mort violente sans qu'ils puissent être désignés personnellement comme coupables des causes de la violence. On pense aux personnes massacrées en Ex-Yougoslavie, dans la région des Grands Lacs, en Tchétchénie, en Colombie, au Libéria, en Afghanistan, etc. La liste n'est pas exhaustive. On pense aussi aux professionnels de l'humanitaire et de l'Etat et du service public en Europe (de police, social, santé, du monde éducatif). Dans des circonstances, des lieux différents, ils sont froidement assassinés par des guerriers cyniques ou alors par des exclus fragilisés, désespérés qui ont tiré dans des lieux de gouvernance publique (parlements, école). Dans l'action humanitaire, il faudrait parler aussi d'autres violences n'ayant pas entraîné la mort mais souvent la peur, la désespérance, l'insécurité, la maladie souvent à vie (terreur, torture, traitements inhumains et dégradants, viols, etc.).

Les morts des fosses communes tout d'abord que les familles, les amis et les professionnels tentent de sauver de l'anonymat⁶⁵ en préservant le culte de morts⁶⁶, la mémoire générationnelle⁶⁷. Mais aussi des femmes bosniaques violées à Srebrenica réfugiées en Suisse forcées au retour qui résistent au renvoi forcé pour elles et leurs enfants, des délégués du CICR rescapés de massacres (Tchéchénie) dont la sécurité devient une question vitale dans le travail, la femme-médecin de Nanterre faisant face à la situation après la mort de ses collègues assassinés, H.P. Uster, Chef de la police, conseiller d'Etat du canton de Zoug (Suisse), rescapé d'un massacre⁶⁸, qui dit "qu'il a retrouvé le plaisir nécessaire pour gouverner". Des travailleurs du social et de la santé qui comme l'expliquent bien F. Cinter et J. Haller dans leurs textes ont des dilemmes et même ont peur. Ils ne peuvent plus appliquer les normes de l'organisation de la santé et des baisses de prestations aux plus précarisés sans toucher une limite qui met en cause l'identité de leur profession. Le fait qu'une grande institution d'assistance du canton de Genève ait dû placer un guichet pour protéger ses assistants sociaux de la colère et du désespoir de requérants d'asile quand ils viennent toucher leur chèque d'assistance à la

⁶⁵ Pensons aux travailleurs de l'humanitaire en médecine légale qui vont identifier les cadavres des fosses communes.

⁶⁶ PUGET J. et al. (1989) : *Violence d'Etat et psychanalyse*, Paris, Dunod. (Réflexions de psychanalystes sur la violence d'Etat et les disparus dans le Cône sud d'Amérique latine). Nombreux autres travaux sur la question. Citons par exemple, dans un autre contexte, celui de mémoire de la deuxième guerre mondiale en Corée et au Japon, Chang-rae Lee (2001) : *Les sombres feux du passé*, Paris, L'Olivier. Ce roman japonais contemporain est hanté par des scènes du passé concernant les femmes forcées à la prostitution dans des "maisons de réconfort" pour les soldats japonais durant la deuxième guerre mondiale. "Bien sûr, j'avais depuis longtemps entendu parler de contingents de ce genre, recrutés en Chine du Nord, aux Philippines ou ailleurs, et, comme tous les autres, j'avais trouvé logique qu'on fasse venir des jeunes femmes pour soutenir le moral des troupes. Cependant, je n'avais pas vraiment considéré le problème avant cette nuit-là. Comme tous les autres, je m'étais dit qu'il s'agissait d'une procédure courante, relevant de l'organisation de la vie d'un camp, parmi des centaines d'autres détails. Mais, avant que le soleil ne se lève, j'avais pris conscience de mon erreur" (p. 171-172), description de l'ancien soldat japonais.

⁶⁷ KAËS R., FAIMBERG H. et al. (1993) : *Transmission de la vie psychique entre générations*, Paris, Dunod.

⁶⁸ le 24.9.2000, ce Conseiller d'Etat très populaire dans son canton (Zoug) reçoit une balle en pleine poitrine, juste sous le cœur. Il est certain de mourir face à quelqu'un qui décharge son fusil. Il a été opéré longuement, il a encore très souvent mal aux côtes, il perçoit les changements de météo. Trois de ses collègues sont morts. Quelques jours après sa sortie d'hôpital, il fait une déclaration déroutante : "au milieu de la mort nous sommes pourtant dans la vie et en vie". Il dit que les plaies de l'âme ne se referment pas à l'hôpital, il explique qu'il a dû faire un long travail psychique pour s'en sortir (voir *Le Temps*, 8.3.2001).

limite de la survie en le voyant diminué de 30% est lourd de symbole de l'évolution des dilemmes de l'Action sociale dans un pays stable comme la Suisse.

Il est possible grâce à personnes qui deviennent des *figures anonymes* d'entrevoir ce que devient l'humain dans l'action sociale et humanitaire, au sens philosophique du terme. Ces figures sont celles et ceux qui se font tuer ou qui en réchappent souvent gravement traumatisés. On a presque envie d'écrire, qui en réchappent provisoirement, en entendant certains témoignages de professionnels de l'humanitaire⁶⁹, de requérants d'asile qui vivent ce qui s'appelle la "réinstallation" après un retour forcé, les réfugiés des camps palestiniens ou des Grands Lacs, de la corne ouest de l'Afrique, etc. Les populations au premier rang de la violence qui pâtissent la souffrance et même la mort ne se distinguent plus des professionnels de l'action humanitaire et même de l'action sociale. Dans des places diverses, ils sont tous pris dans le cycle protection/contrainte et sa nouvelle donne. Ils pré-figurent ce qui est en jeu pour l'ensemble du genre humain, ce que B. Ogilvie⁷⁰ a décrit en terme d'hommes jetables.

Dès lors, où, comment, à propos de quoi, l'action sociale et humanitaire, la protection, la contrainte se métamorphosent-elles? Le "questionnement"⁷¹ est à la fois une approche et un éloignement de quelque chose que nous essayons d'imaginer, de saisir, de penser. Prise de distance avec l'urgence. Déplacement. Pour tenter d'élucider une question : *Protéger, contraindre, mais à quoi ?*

Protéger, contraindre, mais à quoi ?

Arrêtons-nous un instant sur des constats concernant l'individuel qui rejoignent les logiques de pouvoir universelles de la globalisation. Dans la pensée humaine, la logique de paradoxe indique une situation de crise sans issue qui confine à l'impossibilité de résoudre une aporie logique, à la folie — à moins d'en sortir — celui qui en est prisonnier. La situation d'ambiguïté vue en terme psychi-

⁶⁹ Je n'aborde pas ici la question de la motivation du choix d'un tel travail, dans la mesure où il y a eu choix. Cette question mériterait un examen approfondi.

⁷⁰ OGILVIE B. (2001) : "Les enjeux anthropologiques de la globalisation", CALOZ-TSCHOPP M.C. (dir.), *L'action tragique du Service public*, vol. II, 15-33.

⁷¹ AXELOS K. (2001) : *Ce questionnement*, Paris, éd. de Minuit.

que⁷² est une situation de confusion, de non définition, de non distinction ancrée dans le besoin fondamental de sécurité face au monde chaotique de la violence, généralisée avec plus ou moins d'intensité selon le lieu où les individus se trouvent dans le monde.

Pour autant que le conflit psychique permettant la prise de distance, l'activité de pensée, de représentation, le détachement critique n'est pas consciemment vu, cerné, défini, vécu, élaboré, la situation d'ambiguïté induit chez les êtres humains, un accord, une symbiose aliénée avec la situation ambiguë inscrite dans l'inconscient et aliénant, déterminant l'autonomie de la conscience. Elle induit des attitudes de d'adaptation consensuelle renforcée par la puissance du système des médias aujourd'hui. Elle induit à chercher des dépositaires des angoisses archaïques que produit une telle situation. Elle induit une paralysie conformiste, une position de non choix devant une situation embarrassante, inquiétante ou même objectivement dangereuse. Pensons au nucléaire, aux nouvelles formes de guerre, à la prolifération des armes, aux transformations de l'agriculture, à certaines formes de violence extrême dans les massacres, à des logiques de gestion des populations dans la politique des réfugiés, du SIDA, dans les politiques du chômage, aux rapports de travail dans ce qu'ils ont de violent aujourd'hui, par exemple.

Que faut-il comprendre depuis ce lieu où se trouvent aujourd'hui l'action sociale et humanitaire, les frontières floues entre la protection et la contrainte et leurs acteurs? Vu depuis la philosophie, l'aliénation constitutive de la situation ambiguë cache un enjeu fondamental : *l'oubli du fait que l'exigence d'égalité, contenue dans l'unité du genre humain, est tributaire d'un nouveau pouvoir qui nie l'humain*. Ce fait a été décrit sous divers angles et par différentes démarches par l'Ecole de Frankfort, H. Arendt⁷³, G. Anders⁷⁴, H. Jonas⁷⁵, M. Foucault⁷⁶, etc.

⁷² AMATI-SAS S. (1997) : "Éthique et aliénation. De l'individuel à l'universel, *Revue PTAH*, 1/2, 81-91.

⁷³ ARENDT H. (1972) : *Les origines du totalitarisme* (vol. III, surtout), Paris, Point-Seuil.

⁷⁴ ANDERS G. (2000) : *Si je suis désespéré que voulez-vous que j'y fasse*, Paris, Allia ; (2001) : *L'obsolence de l'homme*, Paris, Evrea ; TRAVERSO E. (1995) : "Pour un portrait intellectuel de G. Anders", *Lignes*, 7-34.

⁷⁵ JONAS H. (1990) : *Le principe responsabilité. Une éthique de la civilisation technologique*, Paris, Cerf.

⁷⁶ FOUCAULT M. (1997) : *Il faut défendre la société*, Paris, Gallimard/Seuil.

Après une longue genèse (conquête, colonisation, impérialisme), a émergé un nouveau pouvoir au XX^{ème} siècle, le système totalitaire, régime "sans précédent" (Arendt). Il combine *l'exploitation, la domination et la destruction de l'humain par l'humain sur la planète. La destruction est constitutive de la domination.* La nouvelle donne des tensions entre l'égalité et l'inégalité décrite par J. Rancière n'est plus la même aujourd'hui que du temps de Socrate ou même de Hobbes. Les tensions, les conflits autour de *l'inégalité contiennent non seulement la domination, l'exploitation, mais la destruction des humains par les humains, industriellement et à grande échelle.* La se trouve la nouvelle donne ontologique, politique, éthique. La situation n'est ni le fait, d'un Dieu, ni de la nature (hormis les catastrophes naturelles sans intervention humaine). Elle est le fait et la responsabilité des humains. Ceux-ci qui se trouvent devant une nouvelle limite, la possibilité de leur disparition. Elle exige un nouveau paradigme d'action et de réflexion. La question concerne aussi l'action sociale et humanitaire.

A ce propos, un exemple de la recherche est parlant à propos des résistances à prendre en considération la transformation du pouvoir et l'exigence d'un nouveau paradigme. Il existe aujourd'hui, des travaux sur les migrations qui s'inscrivent dans les ombres et les lumières⁷⁷ de l'approche utilitariste⁷⁸ pour décrire les nouvelles formes d'exploitation comme étant des rapports essentiellement économiques. Mais d'autres travaux théoriques et empiriques des sciences humaines et sociales ces dernières années sur l'histoire, les nouveaux risques, les questions d'environnement, l'héritage des intellectuels⁷⁹, les politiques des étrangers, du chômage, de la santé, les analyses sur le racisme et la xénophobie permettent d'observer des tentatives d'analyses du pouvoir articulant l'économique et le politique, et la prise en compte d'une critique de la modernité, du progrès, de la rupture historique du XX^{ème} siècle impliquant la destruction.

⁷⁷ BAERSTCHI B. (1998) : "Ombres et lumières de l'utilitarisme", *Revue de théologie et de philosophie*, 130, 357-383.

⁷⁸ MORICE A. (2002) : "L'utilitarisme migratoire en question", *A l'encontre*, 5, 12-25.

⁷⁹ TRAVERSO E. (1997) : *L'Histoire déchirée. Essai sur Auschwitz et les intellectuels*, Paris, Cerf.

La disgrâce et les chiens fidèles obéissants jusqu'à la mort

Il semble qu'après une période d'insouciance, d'euphorie, de cynisme accompagnant l'ingérence, le contrôle, dans l'action sociale et humanitaire, certains acteurs entrent dans un état de "disgrâce". Il existe de plus en plus de travaux critiques sur l'action sociale et humanitaire depuis quelques années⁸⁰. C'est un signe parmi d'autres de la disgrâce.

Déplaçons-nous un instant pour mieux imaginer ce qui se passe et qu'il nous faudrait mieux cerner. Un roman récent d'un auteur d'Afrique du Sud⁸¹ dépeint un contexte, une ambiance qui m'a fait étrangement penser aux climats de situations de paradoxe et d'ambiguïté vécues dans la vie quotidienne et dans l'action sociale et humanitaire aujourd'hui. Impossible de raconter le récit qui se passe dans l'Afrique du sud d'aujourd'hui dont le héros principal est un homme blanc, professeur d'Université à la veille de la retraite, qui fait l'expérience du harcèlement sexuel, du viol, de nouvelles formes d'insécurité et de violence dans une société où les règles se diluent alors qu'un nouvel ordre chaotique émerge sur de nouvelles bases, où les humains sont comme des chiens "sans rien" fidèles et obéissant à leurs maîtres jusqu'à la mort. On pourrait aller jusqu'à imaginer que les chiens du roman, sont en fait les figures de ce que sont en train de devenir les humains dans leur condition et leur action, quand ils sont pris dans les changements en cours.

Le personnage central du livre travaille finalement dans un centre de protection des animaux, "où on amène les chiens, parce qu'on ne veut pas d'eux, parce qu'on est trop, de trop. C'est à ce stade de leur vie qu'il intervient. Il se peut bien qu'il ne soit pas leur sauveur, celui pour qui ils ne sont pas de trop, mais il est prêt à s'occuper d'eux dès lors qu'ils sont incapables, totalement incapables, de s'occuper d'eux-mêmes (...). C'est lui maintenant qui est devenu un croque-mort pour chiens, un psychopompe pour chiens, un intouchable. C'est curieux qu'un égoïste comme lui se mette volontairement au service des chiens morts. Il doit y avoir d'autres façons plus productives, de se donner au monde, ou à une certaine idée du monde. (...). Il sauve l'honneur des cadavres parce qu'il n'y a personne d'autre qui soit assez bête pour le faire". (p. 168-169). Il

⁸⁰ J'en ai cité quelques-uns et je n'en fais pas la recension systématique ici.

⁸¹ COTZEE J.M. (2001) : *Disgrâce*, Paris, Seuil ; *Disgrace* (2000), London, Sunday Times.

accompagne un vieux chien qui s'était attaché à lui et qui lui obéit, à la mort et à l'incinération avec les autres animaux⁸².

En arrière-fond de ce récit, on perçoit l'histoire de la deuxième guerre mondiale et les fours crématoires. L'auteur évoque un ordre chaotique, où aider les chiens à mourir, sauver les cadavres, est un geste d'inscription du genre, de l'espèce dans un ordre ontologique d'où il a été écarté par l'histoire et qui a même écarté les animaux de l'ordre du monde. Dans un tel chaos, l'éthique de la parole se déroule dans des gestes ultimes d'accompagnement à la mort et du rite funéraire après la mort. La question ontologique quant à la place des humains que l'auteur évoque en mettant en scène des chiens fidèles et comme figure de la condition humaine tout en évoquant la place des animaux⁸³. L'auteur met à la fois en scène ainsi la nouvelle figure des humains comme des chiens obéissants conduits à la mort et des questions posées par des travaux de philosophie politique sur le respect des animaux. Derrière les chiens, on peut imaginer que c'est en fait la place des humains et aussi la destruction de l'ordre du monde fait par les humains qui sont évoquées après la déchirure du XX^{ème} siècle et dans la globalisation. "Fragile humanité"⁸⁴. L'état de chien obéissant et le fait pour une femme de devoir devenir un

⁸² "C'est de nouveau dimanche. Il amène les chats, l'un après l'autre, puis les chiens : les vieux, les aveugles, les handicapés, les infirmes, les mutilés, mais aussi des chiens jeunes, pleins de santé – tous ceux dont le sursis a expiré. Un à un, Bev les touche, leur parle, les reconforte, et les pique, puis se recule et le regarde tandis qu'il enferme leurs dépouilles dans le suaire du plastique noir. (...) Ce que le chien ne parviendra pas à comprendre (*qu'il ne pourrait jamais comprendre!* se dit-il), ce que son nez ne lui dira pas, c'est comment on peut entrer dans ce qui semble une pièce ordinaire et ne jamais en ressortir. Il se passe quelque chose dans cette pièce, quelque chose d'innommable : c'est ici que l'âme est arrachée au corps ; elle flotte quelques brefs instants dans l'air, se tord, se contorsionne ; puis elle est aspirée et soudain n'est plus là (...). *C'est de plus en plus dur*, a dit un jour Bev Shaw. Plus dur, mais plus facile aussi. On s'habitue à voir les choses devenir de plus en plus dures ; on cesse d'être surpris de voir que ce qu'on croyait déjà terriblement dur à accomplir puisse devenir plus dur encore. Il peut sauver ce chien, s'il le souhaite, pour une semaine de plus. Mais l'heure viendra, sans échappatoire possible, l'heure où il devra l'amener à Bev Shaw dans sa salle d'opération (il le portera peut-être dans ses bras, il ira peut-être jusqu'à pour lui) et devra le caresser, et rebrousser le poil pour que l'aiguille trouve la veine, et lui parler tout bas, et le soutenir au moment où, dans un mouvement stupéfiant, ses pattes s'affaîsseront ; et puis, une fois l'âme partie, le ramasser et le fourrer dans son sac, et le lendemain pousser le chariot et le sac jusqu'aux flammes et s'assurer qu'il a brûlé, qu'il est consumé. Il fera tout cela pour lui quand son heure viendra. Ce sera peu de chose, pas grand-chose : rien du tout" (Coetzee 2001, 250-51).

⁸³ COETZEE J.M. (2000) : *The Lives of Animals*, Profile Books.

⁸⁴ REVAULT D'ALLONNES M. (2002) : *Fragile humanité*, Paris, Aubier.

chien⁸⁵ obéissant à la nouvelle réalité historique pour survivre dans la nouvelle société d'Afrique du sud déstructurée est-elle à la fois la métaphore du devenir du genre humain devenu objectivement solidaire avec le genre animal, d'une survie générale dans le désastre, de la fidélité et de l'obéissance comme seules actions possibles ? Dans un "art réfractaire"⁸⁶ stupéfiant, l'auteur nous amène à méditer sur l'action humaine dans une planète en profondes transformations. C'est la double question de la destruction du monde, de l'humain par les humains eux-mêmes et de la fidélité et de l'obéissance, de la désobéissance aussi des humains à ce fait dont l'auteur nous parle. Une telle alternative concerne aussi l'action sociale et humanitaire.

L'obéissance et la désobéissance et le devenir de l'humain

L'obéissance a été en cause à un autre moment historique, lui aussi en rapport avec la destruction. A propos du cas exemplaire de d'A. Eichmann, responsable de l'acheminement des trains dans les camps d'extermination⁸⁷ qui a tant intrigué H. Arendt et K. Jaspers à l'époque du procès⁸⁸, il n'est pas sans signification, qu'un des fondateurs de *Médecins sans Frontières* par ailleurs grand spécialiste de la médecine⁸⁹ et de l'action humanitaire, R. Brauman, soit tombé sur un ouvrage de H. Arendt à son retour d'un séjour en Erythrée où ses dilemmes étaient devenus trop importants pour continuer à travailler sans recul dans l'action humanitaire, comme il l'a expliqué. Il n'est pas sans signification, que dans sa relecture du livre de H. Arendt, *Eichmann à Jérusalem, rapport sur la banalité du mal* et le montage du film *Le Spécialiste*, avec son collègue cinéaste, ils en soient arrivés à renverser "le manque de pensée" décrit par

⁸⁵ "C'est peut-être ce qu'il faut que j'apprenne à accepter. De repartir du ras du sol. Sans rien. Non, pas sans rien, sauf. Sans rien. Sans atouts, sans armes, sans propriété, sans droits, sans dignité. – Comme un chien. – Oui, comme un chien", (Coetzee 2001, 235-36).

⁸⁶ HABIB C. (2001) : "Disgrâce, l'art réfractaire de J.M.Coetzee", *Esprit*, novembre, 28-38.

⁸⁷ ARENDT H. (1963) : *Eichmann à Jérusalem. Rapport sur la banalité du mal*, Gallimard. Nombreuses rééditions dans de nombreuses langues. Voir aussi CALOZ-TSCHOPP M.C. (dir.) (1998) : *Hannah Arendt, les sans-Etat et le droit d'avoir des droits*, vol.I, *Hannah Arendt, la banalité du mal comme mal politique*, vol. II, Paris, l'Harmattan.

⁸⁸ ARENDT H., JASPERS K. (1996) : *Correspondance (1926-1969)*, Paris, Payot.

⁸⁹ BRAUMAN R. (dir.) (2000) : *Utopies sanitaires*, Paris, Le Pommier (édition de médecins sans frontières).

H. Arendt en terme de "banalité du mal" en tant que mal politique, en "éloge de la désobéissance"⁹⁰ pour pouvoir travailler les dilemmes éthiques et politiques de l'action humanitaire.

Signalons sans pouvoir l'expliquer longuement ici qu'après avoir décrit un système de domination totale qui a inventé les "humains superflus"⁹¹, H. Arendt ouvre un chemin de dépassement possible du paradigme de la destruction en réfléchissant à une nouvelle philosophie de l'histoire qui met en cause le progrès, à *La vie de l'esprit*, à l'activité de compréhension, à l'activité de pensée et de jugement, bien des années après le procès Eichmann.

Il est vrai que dans les expériences de violence et de violence extrême, la première réaction est de se rassurer par des préjugés, par une pensée mécanique, de répétition, de routine. Tout système bureaucratique et/ou autoritaire encourage un tel fait. De plus, nous mettons en place d'énormes mécanismes de résistance pour ne pas voir, nous imaginer, nous représenter ce qui est en cause quand un fait est de l'ordre de la violence extrême, qu'il implique non seulement des mauvais traitements ou l'exploitation, mais la destruction du genre humain⁹². Il nous faut savoir avec H. Arendt que la domination totale impliquant la destruction, est aussi une attaque directe à l'activité de pensée (s'imaginer, se représenter ce qui se passe devant nos yeux, engager l'activité de compréhension et de jugement). Tout travail de résistance à la violence implique de récupérer, de sauvegarder la possibilité d'une distance, d'un travail de compréhension, sur la pensée et sur le jugement individuel et collectif (espace public). Quelque chose échappe au calcul, à la pensée enfermée dans les cadres de la tradition et des préjugés. Le travail de compréhension et de pensée peut alors s'engager. Face à la pression de la souffrance, de l'urgence et de la mort insoutenable souvent présente dans l'action sociale et humanitaire, un tel axe de réflexion apparaît fondamental. Il redéfinit peut-être un nouveau cadre, de nouvelles exigences pour ce qui est appelé aujourd'hui dans le social et l'humanitaire, le *debriefing*.

⁹⁰ BRAUMAN R., Sivan E. (1999) : *Un spécialiste*, film du procès Eichmann accompagné d'un livre des deux auteurs : *Eloge de la désobéissance. A propos "d'un spécialiste" Adolf Eichmann*, Paris, Le Pommier (éd. MSF).

⁹¹ CALOZ-TSCHOPP M.C. (2000) : *Les sans-Etat dans la philosophie de Hannah Arendt. La superfluité humaine, le droit d'avoir des droits et la citoyenneté*, Lausanne, Payot.

⁹² Ce thème en lui-même mériterait un article. Il a beaucoup été développé par H. Arendt dans son œuvre en rapport au système totalitaire, qu'elle a appelé un "régime sans précédent" dans l'histoire.

En guise de conclusion

Finitude, science et loi, tel a été le cadre de connaissance et de réflexion de Hobbes confrontée aux ténèbres du féodalisme. Le contexte historique et le roman de Coetzee situé en Afrique du sud invitent à revisiter le paradigme du Léviathan, du citoyen, de l'Etat, de la souveraineté de Hobbes⁹³, de la science⁹⁴, de la loi en y revisitant la responsabilité pour construire une nouvelle philosophie de l'histoire et de la politique, un nouveau projet de (re)fondation qui inclue le danger de la destruction, l'exigence de sauvegarde de l'humain dans les nouveaux développements de la connaissance scientifique, de la technologie et de la politique. Pour envisager une humanisation de l'action humaine, il est vrai "qu'il faut être de son temps tout en lui échappant absolument"⁹⁵. Le programme implique un déplacement radical, de nouveaux fondements à la métaphysique, à l'ontologie, à la politique (à l'Etat, au droit) et à l'éthique. Pour la "multitude"⁹⁶, le programme implique une nouvelle ontologie de la finitude humaine face à un "état politique" présenté comme un nouvel "état de nature" dont le contenu de violence extrême est bien plus effrayant que celui que Hobbes avait devant les yeux quand il observait la guerre civile de son époque.

En nous situant à la fois dans l'histoire, et l'espace de la globalisation, le constat pris dans sa radicalité implique autant l'esclavage, la modernité, que le colonialisme⁹⁷ dans leur profondeur historique et leurs pratiques actuelles⁹⁸. Ses données sont à la fois ontologiques, politiques et éthiques. Protéger, contraindre, *mais à quoi ?* A protéger la vie en tant que possibilité de "naissance", commencement⁹⁹ de liberté. A maintenir la question de l'égalité en tant que "mésen-

⁹³ HOBBS (2000) *Léviathan*, Folio-essais ; *Le Citoyen*, GF-Flammarion.

⁹⁴ LEIBOWITZ Y. (1987) : *Science et valeurs*, Paris, Midrash, Desclée de Brouwer.

⁹⁵ MAIRET G. (200), "Préface", Hobbes, *Léviathan*, Folio-essais, p. 9

⁹⁶ Voir à ce propos, HARDT M. NEGRI A. (2000) : *Empire*, Paris, Exils.

⁹⁷ APPADURAI A. (2001) : *Après le colonialisme. Les conséquences culturelles de la globalisation*, Paris, Payot.

⁹⁸ L'esclavage, la modernité (le mythe du progrès, la pollution industrielle, le nucléaire, etc.) et le colonialisme sont encore des réalités dans certaines parties du monde aujourd'hui. Appliquer à ces réalités l'approche de la philosophie de l'histoire de W. Benjamin permet dans un mouvement d'aller-retour de mettre en cause le mythe d'un progrès irréductible dans ces inventions humaines. Voir à ce propos, F PROUST (1994) : *L'histoire à contretemps. Le temps historique de W. Benjamin*, Paris, Cerf.

⁹⁹ Voir ce que dit H. Arendt à propos du statut ontologique de la naissance, ARENDT H. (1983) : *Condition de l'Homme moderne*, Paris, Agora.

tente" foncière (Rancière) autour des nouveaux défis à la fois locaux et planétaires de l'inégalité et de la destruction. Contraindre, à la domination, à la destruction, mais à quel prix, avec quels dangers redoutables ?

Accepter de *voir*, d'imaginer, de connaître, de comprendre le danger de déshumanisation du nouveau pouvoir dont les traces sont visibles dans le vécu individuel psychique, les logiques, les pratiques institutionnelles de l'action sociale et humanitaire s'inscrit dans un mouvement de désobéissance. Que la violence du nouveau pouvoir soit extrême ou moins intense, moins visible, plus sournoise, qu'elle apparaisse sous les visages du paradoxe et de l'ambiguïté, elle est cependant constitutive de l'action humaine aujourd'hui. Alors, la subir, adhérer, obéir, y consentir ou alors imaginer, penser, poser, construire de nouvelles formes de la résistance en tant que *fait*¹⁰⁰ de l'histoire d'aujourd'hui ? Le repérage de la dynamique de postures/positions¹⁰¹ qui font partie de l'action des professionnels de l'action sociale et humanitaire aident à élucider la question de départ : *protéger, contraindre, mais à quoi ?* Elles aident aussi à décoder, comprendre les malaises, les souffrances, les dilemmes de l'expérience. Elles aident à voir les moments de consentement à la destruction et aussi les moments lumineux de l'émergence d'un nouveau paradigme de résistance à la destruction.

¹⁰⁰ PROUST F. (1997) : *De la résistance*, Paris, Cerf.

¹⁰¹ CALOZ-TSCHOPP M.C. (2001) : *L'action tragique du Service public. Consentir, résister, adhérer*, 2 vol. Université de Genève, Conseil d'Etat de Genève.

Mosaïque

*Sous la direction de Adriana SÁ BARRETTO
Adriana SÁ BARRETTO, Yawo KAKPO
Sinead RYAN, Andrès PEREZ (dessins)¹*

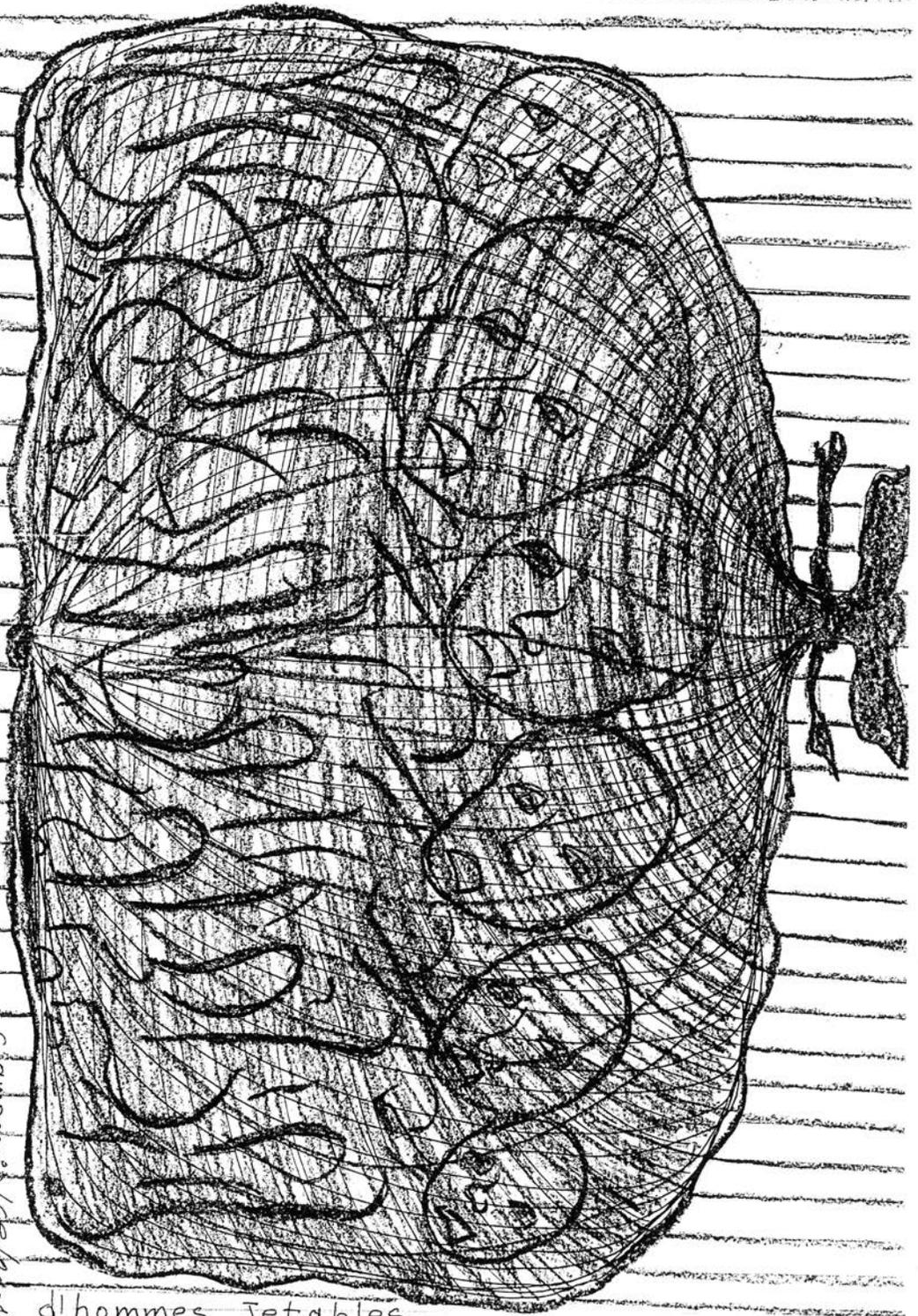
Introduction

Adriana SA BARRETTO

La formation plurifacultaire en action humanitaire de l'Université de Genève a pour but de construire un savoir humanitaire à travers des réflexions sur des expériences vécues et sur la réalité contemporaine. La formation est divisée en plusieurs modules indépendants qui exploitent un thème précis dans ce domaine. Le Module IV, coordonné par Marie-Claire Caloz-Tschopp, a pour mission de construire ce savoir par la confrontation entre l'action sociale et l'action humanitaire. Le but du module est de souligner les liens possibles entre les deux, d'examiner leurs contradictions et leurs convergences. Pour l'année 2001, l'action sociale en Suisse a été la référence de base. L'étude de problèmes cibles comme le chômage, les femmes et les immigrants en Suisse, ont servi de base pour comprendre la réalité locale, européenne et mondiale.

A la fin du module, quatre étudiants ont accepté l'invitation de Marie-Claire Caloz-Tschopp de participer à un article collectif, en donnant leur contribution pour la construction de cette formation. Cet article a été conçu comme une mosaïque de pensées. Chaque pièce correspond à la fois à une opinion et au parcours personnel ou professionnel vécu par chaque participant.

¹ Etudiants du Programme plurifacultaire en Action Humanitaire de l'Université de Genève, 2000/01.



Campobrio / se / 2001
PPAH / unigp / IJUED

d'hommes Jetables

Les "étudiants/professionnels" viennent d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe; ils tentent de comprendre le savoir-faire humanitaire en faisant une critique de notre monde, de l'actualité et de la réalité qui nous entoure. Ils parlent de l'absence d'Etat en Afrique, du contrôle des politiques sociales en Suisse, des politiques d'asile en Europe, du trafic des êtres humains et de "l'homme jetable", expression de Hannah Arendt utilisée plusieurs fois par le Professeur Caloz-Tschopp. Unis pour la formation, les quatre étudiants ont construit cette mosaïque curieuse qu'ils vous invitent à découvrir...

Plaidoyer pour l'Etat africain

Senyéebia Yawo KAKPO

Nous assistons à un fait, la multiplicité des associations humanitaires et l'accroissement de leurs interventions dans plusieurs Etats. Ce phénomène est à mettre, entre autres, sur le compte de la crise économique qui a sévi pendant les vingt dernières années du XX^{ème} siècle.

Même si l'essor de l'humanitaire, à certains égards, mérite d'être encouragé, notamment parce qu'il subvient à certains besoins immédiats des populations devenues de plus en plus nécessiteuses, il faut néanmoins reconnaître qu'il pose problème. Dans beaucoup de pays, surtout en Afrique sub-saharienne, l'assistance humanitaire est en voie de remplacer ou a déjà presque remplacé les politiques sociales des Etats. Ces Etats sont de plus en plus absents des circuits de prise de décision en matière de définition et de gestion des politiques publiques.

Cette situation préoccupe les agents humanitaires au plus haut point. Pourquoi les pouvoirs publics africains refusent-ils de prendre leurs responsabilités à l'égard de leurs citoyens? L'humanitaire peut-il remplacer le social?

Les Etats africains en panne de compétence

Le constat est là : aujourd'hui, l'Etat en Afrique est une fiction. Si nous nous limitons à la définition de l'Etat basée sur la citoyenneté et la mission qui lui est assignée par les citoyens, il faut reconnaître que dans le contexte africain, l'Etat a depuis plus d'une décennie cessé d'exister. Ou mieux, le privé a déconstruit le public, l'Etat public est désormais spectateur d'une pièce de théâtre dont l'Etat privé est le principal acteur.

Le problème qui se pose suscite une grande polémique entre diverses écoles de pensée : il y a d'un côté ceux qui soutiennent que la période du *Welfare state* (de l'Etat patrimonial) est révolue, et qu'il faut désormais "moins d'Etat" ; et de l'autre ceux qui continuent à penser qu'il faut même plus d'Etat parce que les fonctions régaliennes de l'Etat doivent être renforcées pour mettre fin à la précarisation et à la paupérisation généralisées.

Faut-il moins d'Etat ou plus d'Etat ? Telle n'est pas, à notre avis, la seule question. Le problème, nous semble-t-il, est tout autre. Le vrai débat devrait porter sur l'incidence que l'absence des Etats dans la gestion des affaires nationales a sur les conditions de vie et de survie des citoyens. L'émergence d'une économie-monde dopée par le grand discours sur la globalisation/mondialisation, elle-même inspirée par l'idéologie libérale ou néo-libérale, crée des contraintes que subissent les pouvoirs publics africains.

S'il faut saluer l'avènement de la mondialisation, il faut craindre et combattre la seule mondialisation économique ou l'économisme qui a tendance à réduire les êtres humains à des choses et la vie à une marchandise.

Les Etats perdent du terrain au nom de l'économie de marché et au profit d'entreprises et sociétés privées avec la bénédiction même l'incitation des institutions financières internationales. Les sociétés multinationales définissent, gèrent et contrôlent toute la politique de ces Etats. D'où la paupérisation des populations. Ce n'est un secret pour personne que les entreprises multinationales n'ont pas les ambitions de la Croix-Rouge. Si elles sont là, c'est pour des activités lucratives, des profits, et non pas pour subvenir aux besoins des populations qui meurent de faim, qui ont besoin de se soigner, de se vêtir, se loger, ... Tout est alors vu à travers le prisme économique, la recherche du profit. Les Etats africains se retrouvent de gré ou de force privatisés, pour paraphraser Béatrice Hibou (même si elle pense que la privatisation des Etats ne sous-entend pas

la fin de leur souveraineté). Le service public est banni, remplacé par l'esprit de lucre, du "je vends donc je suis", *cogito* de la société post-moderne.

L'Afrique subsaharienne offre l'exemple d'une privatisation presque totale des modes de gouvernement et de gestion des Etats ; privatisation qui concerne tout aussi bien les ressources économiques que la quasi-totalité des fonctions régaliennes de l'Etat. Cela présente un sérieux danger pour le maintien des tâches essentielles de l'Etat que sont : procurer aux citoyens des structures sanitaires adéquates, l'éducation, et le travail par exemple. Les politiques nationales sont désormais soumises aux desiderata des multinationales, même si les citoyens doivent en subir les conséquences.

Le problème est d'autant plus sérieux que les entreprises publiques qui offrent des services sociaux aux citoyens sont, telles de simples marchandises, bradées aux sociétés étrangères souvent à l'insu des populations. Ainsi, la télécommunication, l'assurance, la santé, l'éducation, la sécurité, la poste, le transport, l'eau, l'électricité, le gaz, la levée de la taxe douanière, et même les activités culturelles, qui étaient autrefois sous la responsabilité de l'Etat sont passés aux mains de commerçants privés et étrangers. Et comme si cela ne suffisait pas, le Fonds Monétaire International (FMI), avec sa politique d'ajustement structurel, contraint les Etats à supprimer des rubriques de leurs budgets nationaux. Ce sont généralement les postes relatifs à l'action sociale qui en pâtissent. Le FMI, après avoir endetté ces pays durant presque cinquante années, en soutenant des politiques tyranniques et dictatoriales contre les populations, demande aux peuples de faire des sacrifices, puisqu'il faut privilégier les équilibres monétaires. L'idéologie du commerce international prend le dessus sur l'intérêt général du pays et des citoyens. Conséquence de cette mercantilisation de la société : le nombre de citoyens vivant loin en dessous du seuil de pauvreté a considérablement augmenté, les populations sont abandonnées à elles-mêmes, les salaires restent impayés, les hôpitaux sont sans médicaments ni personnel, les écoles sans matériels ni enseignants, les étudiants sans bourses d'études... Les populations sont aujourd'hui extrêmement vulnérables et succombent au moindre désastre.

Remarquons qu'il ne faut pas perdre de vue la responsabilité non négligeable des gouvernants africains qui préfèrent utiliser les ressources nationales pour acheter les armes et renforcer la tyrannie

et la dictature contre les citoyens ou pour garnir les banques occidentales.

L'Afrique a-t-elle des Etats dignes de ce nom ? A quoi sert l'Etat s'il est incapable de garantir, un tant soit peu, la sécurité alimentaire, sanitaire, culturelle des ressortissants ? L'Etat est-il seulement limité à des représentations insignifiantes dans les rassemblements internationaux ou diplomatiques ? Enfin, l'Etat est-il seulement limité à l'exercice de la violence sur ses citoyens ?

Les exemples des Etats qu'on reconnaît traditionnellement être acquis à l'économie libérale font dire que l'Etat est aussi autre chose que cela. Les pouvoirs publics de certains de ces pays ne ménagent pas leurs efforts quand il faut s'occuper de leurs citoyens sur tous les plans : assurance-maladie, assurance-chômage, aide au logement, assurance-vieillesse, bourses d'études, protection contre les licenciements abusifs... chose que nous ne connaissons pas dans nos Etats.

Pour survivre, les populations n'ont pas d'autre solution que de s'abandonner aux agences humanitaires, devenant de ce fait d'éternels assistés. Situation de laquelle semble s'accommoder nombre d'Etats africains, puisqu'ils vont jusqu'à se déclarer pays sinistré au moindre problème : seul moyen de pouvoir bénéficier de la solidarité internationale, de l'aide humanitaire. Comme si l'humanitaire était le social.

De la couverture sociale à l'assistance humanitaire

L'assistance humanitaire est-elle la même chose que l'assistance sociale ?

Durant notre programme humanitaire à l'Université de Genève, des discussions ont montré que dans l'esprit de beaucoup de camarades, surtout d'origine africaine, la différence entre action sociale et action humanitaire est presque inexistante ; on est allé jusqu'à soutenir que l'action sociale c'est aussi l'action humanitaire. Cet amalgame se comprend, car, pour nous qui venons de pays où l'intervention humanitaire est souvent utilisée comme solution aux problèmes sociaux, nous prenons vite l'une pour l'autre. Il ne serait pas étonnant que cette confusion soit ancrée dans les têtes de nos gouvernants. Sinon, comment comprendre qu'ils s'accommodent de cette situation malheureuse qui frise même le ridicule. Ou alors les gouvernants savent bien que l'humanitaire n'est pas le social mais

refusent ou sont incapables de trouver des solutions aux problèmes sociaux des citoyens.

Pour nous, la dichotomie est claire et nette entre action sociale et action humanitaire et celle-ci ne peut en aucun cas remplacer celle-là. L'action sociale qui reste l'apanage des pouvoirs étatiques, vise l'amélioration des conditions de vie des citoyens, en particulier, les conditions matérielles. Définir une politique sociale, pour l'Etat, revient à prévenir à long terme la pauvreté, la paupérisation du peuple et à promouvoir continuellement dans la gestion quotidienne, le bien-être de toutes les personnes qu'il régent. Cela revient à leur garantir de la nourriture correcte, à leur assurer les soins sanitaires, l'éducation etc. La politique sociale consiste à assurer le travail, les salaires, les pensions, l'eau, l'électricité pour les citoyens. C'est cela que naturellement les populations attendent des gouvernements quand ils sont élus, et tout programme politique gouvernemental qui ne comporterait pas toutes ces assurances est une trahison du mandat porté au nom du peuple.

Que dire alors de l'humanitaire, de l'assistance humanitaire ? Elle intervient dans des situations d'exception, de catastrophe et constitue une assistance directe et urgente aux victimes. Cette initiative ponctuelle sert à soutenir les personnes en attendant que les gouvernants locaux rétablissent la situation, le *statu quo ante*. Ainsi l'assistance humanitaire sera de donner les premiers soins aux blessés, distribuer de la nourriture, approvisionner en eau, énergie, hygiène et en abris provisoires. Des prestations qui sont nettement limitées dans le temps. Car les victimes ne peuvent pas éternellement attendre de recevoir des vivres et continuer à vivre dans la précarité.

Si l'action humanitaire et l'action sociale ont la même cible (la population) et le même objectif (l'amélioration des conditions de vie de la population), elles ne participent pas d'une même politique.

L'action sociale devra être une action en amont, tandis que l'action humanitaire est une action en aval. L'absence de politique sociale fragilise les populations et les rend bien vulnérables au moindre désastre. C'est pourquoi l'on pourrait se permettre de poser l'équation suivante :

$$\frac{\text{A.S.}}{\text{A.H.}} = \frac{\text{vaccin}}{\text{traitement}}$$

L'action sociale est à l'action humanitaire ce que le vaccin est au traitement.

Dans des situations où les gouvernements n'ont aucune politique sociale, les conséquences des catastrophes deviennent désastreuses et font appel à une intervention humanitaire abondante et souvent prolongée. L'assistance humanitaire devient dans ce cas la facture non payée des pouvoirs publics.

Sur le droit de punir en Europe

Adriana Sá Barretto

De nombreuses relations entre l'action sociale et l'action humanitaire ont été soulevées dans le cadre de cette formation : la précarité, l'apolitisme, l'absence d'Etat, l'urgence... Avec l'appui de l'ouvrage de Michel Foucault², j'aimerais démontrer ici que l'action sociale et l'action humanitaire d'aujourd'hui, en Europe, font partie du complexe pouvoir de punir des sociétés contemporaines.

Le pénal à la place du social

La théorie d'arrière plan proposée par le Module IV³ — action sociale et action humanitaire — suggérerait le glissement de la politique sociale à une politique pénale en Suisse et, par extension, en Europe. Nous serions dans un état de transition d'un régime de protection à un régime de contrôle où une minorité a l'accès à la richesse en opposition à la majorité exclue. Nous avons vérifié cette évolution en étudiant deux cas pendant notre formation : les visites en prisons en Suisse (faites par les étudiants) et la formation de l'espace Schengen en Europe.

A l'occasion des visites des établissements carcéraux helvétiques, il a été constaté que le profil socioculturel des détenus était plus ou moins le même. La plus grande part d'entre eux venaient de milieux sociaux vulnérables avec un niveau de formation élémentaire. Il n'est pas question ici de juger leur crime ou leur peine, mais de questionner l'utilité du système pénal des sociétés contemporaines. Ici, la théorie de Foucault sur les prisons se confirme. L'utilité réelle de la prison n'est pas de garantir le succès de la justice pénale, mais

² *Surveiller et Punir*, 1975

³ La théorie de Marie-Claire Caloz-Tschopp, coordinatrice du module, a été déjà exposée en plusieurs publications. Ici, la référence utilisée est indiquée dans la bibliographie.

de transformer les inégalités sociales en délinquance. Nous constatons avec cet exemple une complémentarité institutionnalisée de l'absence d'une politique sociale pour l'intégration et la protection avec le système carcéral de punition. L'exclusion, la pauvreté et la punition marchent l'une à côté de l'autre...

L'espace Schengen montre un autre exemple clair d'établissement d'un régime de surveillance basé sur l'exclusion. La création de l'Europol, un système policier intégré pour surveiller les frontières de la communauté européenne, est la preuve la plus évidente de ce changement de paradigme. L'Europol est complètement autonome. La police est responsable de l'application des politiques d'immigration à la frontière sans aucun contrôle politique, économique et social des Etats membres. Avec cette procédure, les individus perdent leur droit à se pourvoir en recours et l'arbitraire fait la loi. En créant l'espace Schengen, l'Europe assume la consolidation d'une société d'exclusion, surveillante et apolitique.

L'exclusion comme punition

Pour comprendre l'actuel pouvoir de punir dans les sociétés modernes, il faut élargir la palette proposée par Foucault. Si nous nous trouvons vraiment dans un état de transition entre deux paradigmes – de la protection à la contrainte — il faut comprendre que la punition d'aujourd'hui se traduit dans une forme plus complexe que le système carcéral en soi.

L'exclusion est à la base des nouvelles configurations sociales qui apparaissent en Europe. La concentration des richesses, la précarité, la perte des droits civils et l'apolitisme composent les nouveaux scénarios sociaux européens. Le Nord commence à connaître les inégalités toujours bien connues au Sud... Le système économique montre sa suprématie sur le politique et nous n'entrevoions plus de projet social collectif. L'économie libérale n'accepte que des marchandises et du profit en promouvant un marché des "besoins fondamentaux".

Dans ce cadre général, nous avons pu observer la transformation de l'action sociale en Suisse en action d'urgence. Sans espace pour la réflexion approfondie, pour les dialogues, pour les luttes sociales, l'action sociale perd son rôle protecteur et son caractère politique pour s'approcher de l'action humanitaire, où

l'importance de l'efficacité opérationnelle est supérieure à celle des luttes politiques. Il est intéressant d'observer que l'action sociale et l'action humanitaire se transforment en systèmes de contrôle, d'exclusion, à un niveau national et international. Le but du travail social, à savoir l'intégration et la protection, devient contrôle de la pauvreté.

Pour conclure, nous pouvons dire que le droit de punir de l'Europe moderne passe par l'exclusion et que l'action sociale et l'action humanitaire sont en train de devenir des outils institutionnels ou sociaux de contrôle et de surveillance de la pauvreté. Elles sont les deux dernières formes pour assurer l'équilibre fragile de tensions sociales sans lequel on arriverait très vite à une confrontation à l'échelle mondiale.

European Asylum Policy and the Trafficking of Human Beings

Sinead RYAN

For as long as there have been people there has been migration. Human beings have always sought to move, to better their lot. Many have willingly sought new lives – while many have had little option when faced with violence, terror or economic doom. Indeed the right to freedom of movement is, in itself, enshrined in the Universal Declaration of Human Rights. However it is being increasingly nullified by the modern international regime, which dictates that states have sovereignty to control who enters their territory.

Consequent to the 1985 Schengen Agreement and 1997 Amsterdam Treaty, European governments have emphatically embraced the philosophy of the super state. The disintegration of internal borders has been superseded by an increased political interest in fortifying the European perimeters. The *Iron Curtain*, considered by the West a symbol of inhumanity and oppression has been replaced by a multi-million pound digital defence barrier put in place, to keep the undesirable illegal immigrants out. This preoccupation, exacerbated by the lack of a coherent immigration policy, has resulted in an overzealous fascination with the efficacy of European exclusion polices.



Campagnio / 2001
12/05/GE / PPAH / ungr

T4 - L'HOMME: JETABLE

The danger now is that attempts to control illegal migration into Europe have become the dominant paradigm, which obscures a states' responsibility to protect, respect and fulfil the basic human rights of those knocking on the doors of this European fortress. With such migration controls in destination countries, the European Community is not only denying the basic human right of asylum, it is criminalizing it.

Migrants engaging in a perilous flight to freedom to escape war, genocide or racial discrimination may mobilise European states to provide a social protection, thanks to a media evoked sense of pity. However for the majority of illegal migrants, fleeing gross social and economic violations, the welcome may not be so affable. The more European states invest in measures to prevent improperly documented arrivals, the more those seeking asylum will fall prey to smuggling and trafficking networks which offer a way out of misery and a safe journey to the 'promised land'. Therefore due to lack of legal recourse to asylum in Europe, many vulnerable populations are illegally engaging in the parasitic phenomenon whereby these people become mere transnational produce.

When the relationship between the states and society deteriorates and a shadow economy takes precedence, as has been the case of many East European countries and the New Independent States, the egregious crime of trafficking often takes a strangling grip. Following the break-up of the Soviet Union, large numbers of women and children were, and continue to be, trafficked into Western Europe. Every country in Europe is now affected by the rather nebulous crime of trafficking. Out governments have failed to treat this problem as a serious human right issue. In the vast majority of destination countries, trafficking is approached primarily as an illegal migration or prostitution problem. Predictably the anti-trafficking debate in Europe is dominated by concerns over border control. Consequently, most law enforcement strategies target the people who are trafficked, not the criminal network that trafficked them. If the objective of anti-trafficking is purely to stop such activity without providing other migration alternatives for vulnerable populations, are we therefore trying to abolish the European Asylum Policy?

While a media evoked humanitarian response has allowed certain immigrants on to our shores, social protection for these

people provided by the EU states has been none to affable. The current paradox in the European Asylum Policy is the lack of correlation between humanitarian action and social responsibility. The growing number of domestic deterrents against those seeking asylum such as growing hostility and xenophobia, dispersal policies, denial of welfare payments and risk of detention highlights the lack of a protection provided by EU states. Social action encompasses the willingness of a state to protect, respect and fulfil basic social and economic rights of a population ; it is ironic that it is often the brutal denial of these rights that cause these immigrants to flee in the first place.

Under international law the only way to decrease the number of asylum seekers is to stop them getting to Europe, therefore there is now a concentration on seeking regional solutions for this problem outside the walls of the European Union. This policy gives the EU a hypocritical sense of superiority, as the giver as long as it was understood that the recipient was situated a great distance away. However, when the object of such pity is competing in the same socio-economic system, the reaction is often different. Offering pity and compassion should not overtake the protection of human dignity and equal opportunity. The emphasis of European Asylum Policy had shifted decisively from one of protecting migrants to one of exclusion and control.

Bibliographie

Plaidoyer pour l'Etat Africain

BABIE, Bertrand, *Un monde sans souveraineté : les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard, 1999.

BAYART, Jean-François, *L'Etat en Afrique, la politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

BURDEAU, Georges, *L'Etat*, Paris, PUF, 1970.

DUFFE, Bruno-Marie(sous la direction de), *Signification et enjeux de l'action Humanitaire*, Lyon, Profac, 1996.

GEORGE, Susan et SABELLI, Frabrizio, *Crédits sans frontières, la religion séculière de la Banque Mondiale*, Paris, La Découverte, 1994.

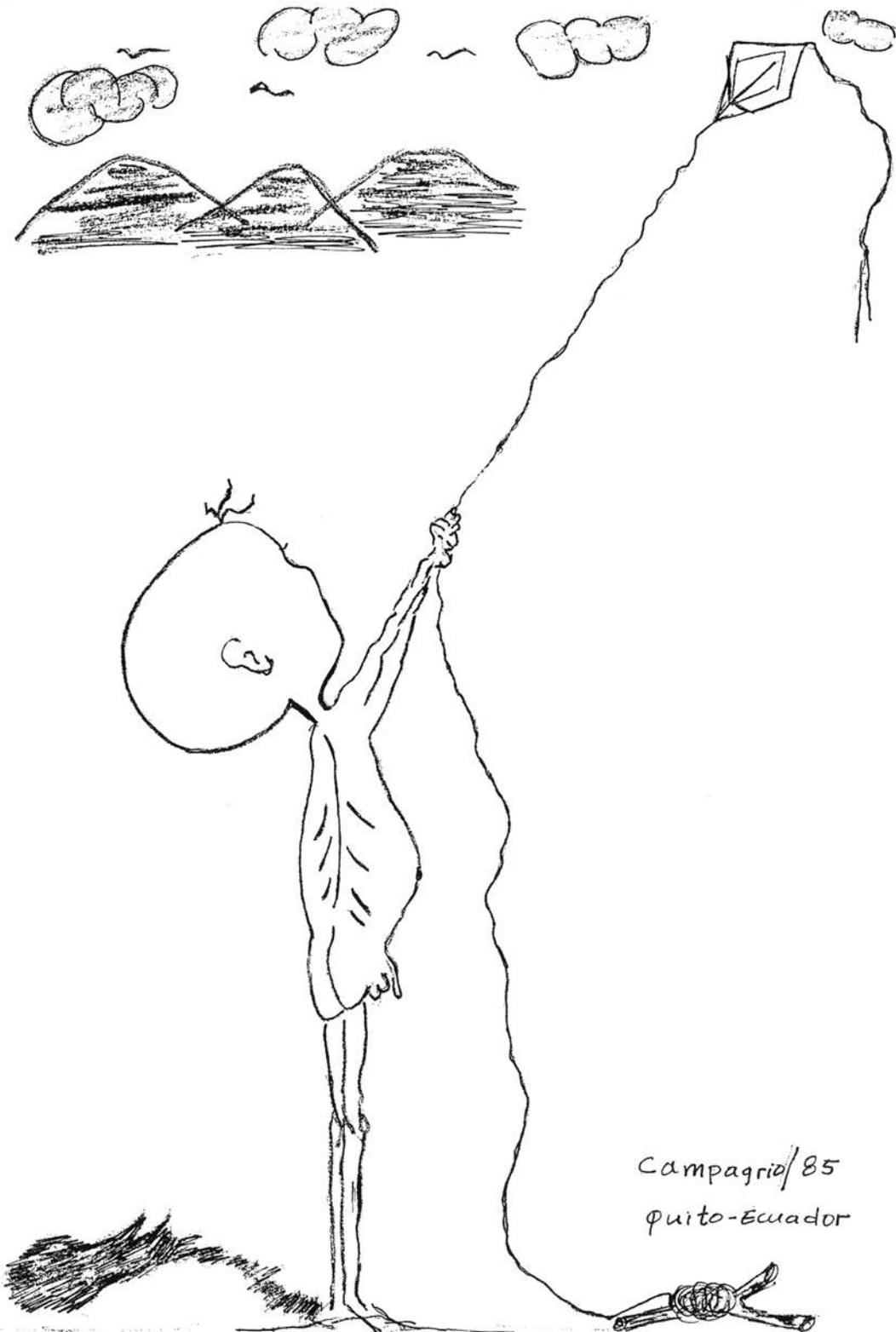
HIBOU, Béatrice(sous la direction de), *La privatisation des Etats*, Paris, Fayard, 1999.

LAÏDI, Zaki, *Un monde privé de sens*, Paris, Hachette, 2001.

LAPIERRE, J-W, *Vivre sans Etat — Essai sur le pouvoir politique et l'innovation sociale*, Paris, Esprit/Seuil, 1977.

UNESCO — MOST, *Mondialisation et développement, quelles instances de régulations*, Paris, Solafra, 1998.

“Les marchés financiers : dérégulation, la fuite en avant “, *Courrier de la planète*, No 39, mars — avril, 1997



Campagna/85
quito-Ecuador

Sur le droit de punir en Europe

CALOZ-TSCHOPP, M.C, "Mythes et pratiques d'apartheid en Europe", *Cahiers du CEMRIC*, n°13, été 1999, pp. 9-38.

FOUCAULT, Michel, *Surveiller et Punir*, Paris, Gallimard, 1975.

European Asylum Policy and the Trafficking of Human Beings

MORRISON J et al, "The trafficking and smuggling of Human beings — the end game" in *European Asylum Policy*, commissioned by UNHCR, July 2000.

SALT J., HOGARTH J., "Migrant trafficking and Human smuggling in Europe", a review of evidence, prepared for IOM, 2000.

RYAN, Sinead, "The Cost of Peace, Trafficking of Women for Prostitution", final dissertation for Masters Degree, University of Geneva, 2002

Introduction au concept d'action humanitaire

François RIGAUX

Pareille introduction se fonde sur une quadruple approche : historique, sémantique et épistémologique, éthique et juridique..

I. Quelques points d'histoire

L'action humanitaire est née pour soulager certains maux de la guerre. Trois guerres à peu près contemporaines au milieu du XIXe siècle marquent une césure entre les guerres napoléoniennes qui étaient encore pour une large part des guerres d'Ancien Régime et la Première Guerre mondiale.

Ces trois guerres sont la guerre de Crimée (1854-1855), la campagne menée par la France et le Piémont contre l'Autriche (1859) et la Guerre de Sécession (1861-1865).

La guerre de Crimée

La victoire obtenue par la Russie sur l'Empire ottoman en 1853 ne plut ni au gouvernement britannique ni à Napoléon III qui entretenait des sujets de mécontentement avec le tsar. Le premier souhaitait contrecarrer la poussée russe vers la Méditerranée. Le Piémont (Sardaigne) se joignit aux deux grandes puissances, trop heureux de jouer dans la cour des grands.

Cette guerre inutile et très sanglante se termina par la victoire des alliés, le siège et la prise de Sébastopol (en Crimée) étant les faits les plus saillants de la campagne. De nombreux soldats furent les victimes moins des armes ennemies que de la désorganisation du commandement anglais et des déplorables conditions hygiéniques

des armées. Une infirmière anglaise, Florence Nigthingale, se signala par sa préoccupation dans ce domaine et par les mesures d'amélioration qu'elle préconisa. Le traité de paix fut signé à Paris le 30 mars 1856. Aux puissances belligérantes se joignirent deux autres Etats, l'Autriche et la Prusse. Le traité de Paris doit pour deux motifs retenir l'attention.

Le premier est que, en sa qualité de l'une des puissances victorieuses, l'Empire ottoman ne pouvait être tenu à l'écart des négociations. Mais c'était la première fois qu'un Etat non chrétien était admis dans "le cercle enchanté" (*the charmed circle*) des Etats européens, auxquels s'étaient déjà agrégés d'autres nations chrétiennes, les Etats-Unis et les républiques indépendantes d'Amérique du Sud. Dans l'article VII du traité de Paris, les autres puissances "déclarent la Sublime Porte admise à participer aux avantages de droit public et du concert européens"¹. Les mêmes puissances s'engagent à respecter l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman, disposition inspirée par le gouvernement britannique, hostile au démembrement de cet Empire, qui ne pourrait être favorable qu'à des puissances continentales, l'Autriche et la Russie.

La seconde raison pour laquelle le traité de Paris de 1856 a une portée historique est beaucoup plus pertinente pour l'objet du présent enseignement. L'article IX contenait en effet des dispositions relatives à la protection des minorités chrétiennes de l'Empire ottoman. Cet article était rédigé en termes diplomatiques aptes à ménager la susceptibilité du Sultan. L'article IX débutait dans les termes suivants : "Sa Majesté impériale le Sultan dans sa constante sollicitude pour le bien-être de ses sujets..." exprimait la volonté unilatérale d'abolir toute discrimination de religion ou de race dans l'administration des sujets chrétiens de l'Empire.

La guerre franco-autrichienne

La sanglante bataille de Solférino (1859) qui fit 40 000 victimes et le sort misérable des blessés et des mourants laissés sur le champ de bataille inspirèrent un philanthrope suisse, Henri Dunant, à prendre l'initiative d'un mouvement international tendant à "l'humanisation" de la guerre. Il fut à l'origine de l'institution de la Croix Rouge internationale et de l'adoption d'une série de traités de

¹ Texte français du traité dans : *The Consolidated Treaty Series*, edited and annotated by Clive PARRY (Oceana Publications, Inc., Dobbs Ferry, New York), vol. 114, p. 409.

droit humanitaire de la guerre, le premier en date étant la Convention de Genève du 22 août 1864 pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne². Il existait déjà deux actes internationaux antérieurs réglant la guerre sur mer : la Convention de Washington du 22 juillet 1854 entre la Russie et les Etats-Unis sur les droits des Neutres en mer³ ; la Déclaration de Paris du 16 avril 1856 sur la guerre maritime⁴.

La Guerre de Sécession

Ce que les Américains appellent *Civil War* se distingua des deux conflits précédents par l'absence d'élément international, par sa beaucoup plus longue durée, par son caractère inexpiable et par sa nature de "guerre totale". Les populations civiles furent violemment et directement touchées par les opérations militaires et la guerre ne pouvait se terminer que par la victoire totale d'un des belligérants. Les solutions de compromis qui auraient été possibles avant le déclenchement du conflit furent exclues en raison de la radicalisation des positions antagonistes. En cela, la Guerre de Sécession est la préfiguration de la Première Guerre mondiale : les efforts consentis et les pertes subies excluaient toute paix "blanche" c'est-à-dire le retour à la situation régnant avant l'ouverture des hostilités. L'idée qui avait prévalu en Europe depuis de nombreux siècles et que la Paix de Westphalie (1648) avait consolidée consistait en ce que l'ordre juridique international était formé d'Etats en compétition et luttant pour une forme d'hégémonie, sans qu'aucun n'entendît poursuivre la destruction d'aucun des autres Etats. Il existait une solidarité interétatique qui survivait à tous les différends. La Guerre de Sécession introduisit aussi une notion nouvelle, qui caractérisera les deux conflits mondiaux (le second beaucoup plus encore que le premier), à savoir la dimension éthique du conflit armé. L'abolition de l'esclavage dans le premier cas, la destruction du régime national-socialiste dans le second étaient perçus comme des enjeux éthiques conférant à l'un des belligérants ou à un groupe de belligérants une position privilégiée.

La Guerre de Sécession occupe aussi une place de choix dans l'histoire du droit humanitaire parce qu'en 1863, à l'inspiration d'un réfugié politique allemand Franz (devenus Francis) Lieber, le

² Première Convention de la Croix Rouge, Clive PARRY, vol. 129, p. 361.

³ Clive PARRY, vol. 112, p. 87.

⁴ Clive PARRY, vol. 115, p. 1.

Gouvernement fédéral promulgua des "Instructions pour la direction des armées des Etats-Unis en campagne", portant le n° 100 des ordres généraux et généralement appelé "Lieber Code".

Remarques conclusives

C'est au milieu du XIXe siècle que naît une branche nouvelle du droit international, qualifiée d'humanitaire. Elle est due pour l'essentiel à l'action de personnalités attentives au sort des armées en campagne. Henri Dunant et Francis Lieber jouèrent un rôle décisif mais qui correspondait sans doute à l'esprit du temps (*Zeitgeist*). Même si l'influence de Florence Nightingale se déploya plutôt dans un domaine extrajuridique, sa personnalité participe du même esprit.

II. Sémantique et épistémologie

Humanité et humanitaire

Le "droit humanitaire" (sous entendu "de la guerre") vise à l'amélioration de la condition des personnes impliquées dans des opérations armées : combattants et populations civiles. Le mot "humanité" a une double signification : il désigne d'abord la totalité des êtres humains, qui forment une seule race (se distinguant des espèces animales), ce qui porte condamnation de toute forme de distinction des races à l'intérieur de l'humanité. L'un des signes biologiques de l'unité de la famille humaine est que, si divers soient-ils, leurs membres peuvent se reproduire entre eux.

Mais le mot "humanité" désigne encore une vertu, tenue pour l'expression des comportements que les différents membres de l'humanité doivent respecter dans leurs relations mutuelles. On parlera en ce sens des "principes d'humanité" ou des "lois de l'humanité". Cette dernière notion apparaît dans ce qu'on appelle généralement la clause de Martens, du nom du diplomate russe Fyodor Martens, laquelle est inscrite au préambule de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre. Il y est précisé que jusqu'à l'adoption d'un code plus complet de lois de la guerre.

Les populations et les belligérants restent sous la sauvegarde et sous l'empire du droit des gens (*law of nations*) tels qu'ils résultent des usages établis entre les nations civilisées, des lois de l'humanité et des exigences de la conscience publique⁵.

Cette disposition est d'autant plus intéressante qu'elle devra être reprise dans l'examen de la fonction de l'éthique. La clause de Martens se divise en deux branches : alors que la première se réfère à des éléments de droit positif, la seconde entend combler les lacunes du droit humanitaire de la guerre par des notions éthiques, telles étant sans conteste la nature des "lois de l'humanité" et des "exigences de la conscience publique".

Droit humanitaire et action humanitaire

Le droit humanitaire impose des devoirs, les principaux étant d'abstention, à des agents étatiques : les membres des forces armées, ainsi que le commandement militaire et les autorités politiques responsables de la conduite des opérations armées. Pour l'essentiel, devoirs d'abstention, puisque la nature même de la guerre suspend l'application de certaines règles fondamentales du droit pénal interne : en temps de guerre il est permis de porter atteinte à l'intégrité physique des membres des forces armées ennemies et même de les tuer, mais pas de n'importe quelle manière. Le droit humanitaire de la guerre interdit la torture et le meurtre de prisonniers de guerre, l'attentat à l'intégrité physique des populations civiles, etc. Il comporte aussi quelques obligations positives, par exemple pour le traitement des ennemis blessés ou prisonniers.

Les règles du droit international humanitaire de la guerre ont été étendues aux conflits armés non internationaux et elles s'imposent alors aux combattants de forces armées non étatiques : révolutionnaires, guerrilleros, partisans, etc., lesquels sont aussi protégés par les mêmes règles.

Qu'est-ce qui distingue l'action humanitaire du droit humanitaire ?

L'expression "droit humanitaire" désigne un ensemble de règles de droit positif obligatoires pour les Etats et dont le respect s'impose

⁵ Clive PARRY, vol. 205, p. 277, p. 279.

à leurs organes : l'un des devoirs des Etats est d'organiser leurs forces armées de manière telle que les membres de celles-ci et au premier chef le haut-commandement et les organes du pouvoir politique veillent à leur respect. L'une de ces obligations consiste à incriminer selon le droit pénal interne les violations des lois et coutumes de la guerre (actuellement codifiées dans les quatre Conventions de Genève et les deux Protocoles additionnels)⁶ commises par les membres des forces armées de l'Etat. Mais il reste exceptionnel que des poursuites soient effectivement exercées dans un Etat contre un membre des forces armées du même Etat⁷.

L'expression "action humanitaire" se réfère à d'autres catégories d'acteurs : on ne donnera pas cette qualification aux soins apportés aux prisonniers blessés ou aux vivres distribués à la population d'un territoire sous occupation militaire. Il s'agit d'une application pure et simple du droit humanitaire de la guerre. L'action humanitaire est accomplie par une autre catégorie d'agents, le plus souvent des organisations non gouvernementales poursuivant un but proprement "humanitaire". La distinction est parfois malaisée parce que de telles organisations coopèrent souvent avec les gouvernements ou avec les autorités d'occupation après un conflit armé.

Action humanitaire et intervention d'humanité

L'exercice des diverses formes d'action humanitaire exige que les organisations qui les assument aient accès au territoire dans lequel cette action se localise, ou, à tout le moins, soient autorisées à y envoyer les secours appropriés. L'Etat sur le territoire duquel est situé un camp de réfugiés ou un centre de détention de réfugiés, peut-il faire obstacle à l'exercice de l'action humanitaire ? La réponse affirmative est justifiée par le principe du caractère exclusif de la compétence exercée par chaque Etat sur toute l'étendue de son territoire. Par intervention humanitaire il faut entendre le droit ou le pouvoir de contraindre un Etat à accueillir sur son territoire les secours dont la population a besoin ou à permettre le transit de ces secours vers le territoire d'un autre Etat. La question de savoir si la force armée peut être utilisée pour obtenir un tel effet de contrainte

⁶ Les quatre Conventions de Genève du 12 avril 1949 ont été complétées par deux Protocoles signés le 10 juin 1977.

⁷ Voir par exemple la procédure introduite aux Etats-Unis après le massacre de My Lai durant la guerre du Vietnam : *United States v. Calley*, 46 CMR 1131, aff'd 22 CM 534 (1973).

est plus controversée. Il y a certes quelque paradoxe à ce qu'on puisse avoir recours à la force armée, c'est-à-dire à faire la guerre pour soutenir le déploiement d'une action humanitaire. L'intervention est certes licite si des moyens de pression adéquats — diplomatiques ou économiques — sont mis en œuvre en faveur des populations que le souverain du territoire entend isoler de certains contacts extérieurs.

La notion d'intervention d'humanité a pris naissance au XIXe siècle et elle a, pour l'essentiel, caractérisé les politiques d'intervention menées par les grandes puissances européennes au profit des populations chrétiennes de l'Empire ottoman. Elles ont souvent consisté à soutenir une révolution nationale contre le souverain territorial. L'un des premiers exemples a été l'aide apportée aux révoltés grecs en 1827 par la France, la Grande-Bretagne et la Russie. L'indépendance de la Grèce fut proclamée grâce à la victoire des patriotes grecs et au soutien diplomatique et politique des grandes puissances. Ce qui fut jugé la cruauté excessive de la répression exercée par les forces armées ottomanes confère à l'intervention extérieure la qualification d'intervention d'humanité. Il ne faut toutefois pas se leurrer sur le prétendu désintéressement des gouvernements se posant en défenseurs d'intérêts humanitaires. A cet égard aussi l'action humanitaire est très différente de l'intervention d'humanité. Les deux principaux acteurs étatiques dans la région des Balkans, la Russie et l'Autriche (à partir de 1867 l'Autriche-Hongrie) poursuivirent une politique d'agrandissement territorial ou la constitution d'Etats clients dans cette région. Dans un autre hémisphère, la guerre hispano-américaine de 1898 a été présentée par le président McKinley comme étant conduite "*in the cause of humanity*", mais après avoir chassé les Espagnols de Cuba et des Philippines les États-Unis installèrent leur protectorat à Cuba et ils annexèrent les Philippines, Porto Rico et l'île de Guam⁸.

Que l'allégation de violation de droits fondamentaux des citoyens d'un État — ce qui inclut les membres des minorités de cet État — puisse justifier une intervention armée d'autres États est, à tout le moins, une affirmation ouverte à la controverse. Les

⁸ Pour un bon raccourci des interventions d'humanité au XIXe et au XXe siècle, voir la motivation du jugement du Tribunal militaire américain (*Justice Case*), *Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunals under Control Council Law N° 10* (Nuremberg, October 1946-April 1949), vol. III (United States Government Printing Office, Washington, 1951), p. 980-982. A ne pas confondre avec le Tribunal militaire international qui siège dans le même Palais de Justice de Nuremberg.

exemples tirés de la pratique du XIXe siècle sont loin d'être convaincants et ce pour deux raisons au moins. Non seulement, ainsi qu'il vient d'être rappelé, pareilles interventions furent tout sauf désintéressées, mais elles eurent lieu à une époque où le droit international ne faisait pas obstacle au déclenchement d'une guerre d'agression. La Russie a plusieurs fois attaqué l'Empire ottoman et ses prompts victoires furent mises en échec par une coalition européenne — en 1855-1856 par la Guerre de Crimée, en 1877-1878 par la convocation de la Conférence de Berlin — non parce qu'elles étaient jugées contraires au droit international mais parce qu'elles risquaient de mettre en péril l'équilibre européen.

Après l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies — et déjà entre les deux guerres mondiales au profit des Etats membres de la Société des Nations — il n'y a que deux exceptions à la prohibition absolue du recours à la force armée, à savoir la légitime défense⁹ et les mesures coercitives décidées et mises en œuvre par le Conseil de Sécurité des Nations Unies et à tout le moins avec son approbation¹⁰.

Il n'y a pas trace dans la Charte d'un prétendu "droit" ou "devoir" d'intervention, si l'on entend par là le pouvoir de recourir à la force armée pour mettre fin à une violation massive des droits fondamentaux imputable à un Etat. Les expériences récentes — la guerre du Kosovo et la guerre d'Afghanistan — confirment cette analyse. Le succès d'une guerre menée avec des moyens sans commune mesure avec ceux de l'adversaire n'a pas été suivi d'une restauration d'un ordre étatique démocratique. La paix apparente observée au Kosovo depuis l'éviction des forces armées serbes n'est possible que grâce à la présence continue d'une armée étrangère (environ quarante mille hommes) sans que l'avenir de la province (autonomie, partition, rattachement à l'Albanie ou association avec les populations albanaises de la Macédoine ou du Montenegro) ne se laisse tracer avec même quelque probabilité. La situation interne de l'Afghanistan est trop incertaine pour qu'on puisse entrevoir l'instauration d'un régime démocratique respectueux des droits fondamentaux de toute la population.

L'expérience déjà plus ancienne de la Bosnie-Herzégovine n'invite pas davantage à une évaluation positive des interventions extérieures. Les accords de Washington (ayant en 1994 contribué à

⁹ Charte des Nations Unies, art. 51.

¹⁰ Charte des Nations Unies, art. 2 et 39.

l'institution de la Fédération de Bosnie-Herzégovine, union des Croates et des Bosniaques ayant réussi à refouler partiellement les forces armées serbes) et de Dayton en 1995 (ayant formé un Etat confédéral composé de deux entités, la Fédération précitée et la Republika Srbska) ont établi une paix instable maintenue, ici aussi, grâce à la présence permanente de forces armées internationales. Il est incertain si l'avenir de la Bosnie-Herzégovine tendra à la révision des accords de Dayton, soit par la partition du territoire de l'Etat (avec le risque de rattachement de la Republika Srbska à la Serbie) soit au contraire (ce qui paraît très illusoire) à la reconstitution d'un Etat unitaire.

Une seule observation vaut pour les trois pays ou régions considérés, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Afghanistan, à savoir l'instauration du protectorat international qui prive les peuples occupés de l'exercice de leur droit d'autodétermination. La leçon que l'on peut retenir de la mise en œuvre du prétendu devoir d'intervention est claire : après que l'intervention armée a détruit la présence "ennemie", il subsiste une nécessité permanente de maîtriser l'après-conflit et de maintenir sur le territoire une force d'occupation.

Il ne faut dès lors pas s'étonner si, dans son interprétation de la Charte des Nations Unies, la Cour internationale de Justice a émis des opinions très négatives sur le recours à la force pour mettre fin à la violation systématique et massive des droits fondamentaux¹¹.

Droit international humanitaire et protection internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Dans la subdivision précédente, il a été déjà débordé sur la matière des droits de l'homme. Les prétendues interventions d'humanité se prévalent du droit (ou du devoir) d'ingérence¹² pour recourir à des mesures coercitives tendant à la protection des droits fondamentaux dans le territoire d'un Etat qui résiste à une telle intervention. Il faut à présent remonter un peu plus haut, à l'époque du milieu du XIXe siècle, où le droit international humanitaire prend ses premiers contours. La protection des droits de l'homme n'est pas

¹¹ Arrêt du 9 avril 1949, Affaire du détroit de Corfou (fond), *Recueil CIJ* 1949, p. 4, p. 35 ; Arrêt du 27 juin 1984, Affaire concernant les activités militaires et paramilitaires dans et contre le Nicaragua (fond), *Recueil CIJ* 1986, p. 14, p. 134-135.

¹² Voir par exemple : M. BETTATI et B. KOUCHNER, *Le devoir d'ingérence* (Denoël, 1987) ; M. Bettati, "Un droit d'ingérence", *Rev. gén. dr. int. public*, 1991, 639-670.

alors tenue pour une obligation internationale de l'Etat. En dépit de leur affinité sémantique les épithètes "*humanitarian*" et "*human*" ont des significations différentes et ils ont chacun qualifié une branche du droit (respectivement : droit humanitaire et droits de l'homme) à des moments différents de l'histoire et dans des environnements séparés.

Les droits de l'homme sont apparus les premiers, apportant une justification idéologique aux deux grands mouvements insurrectionnels du XVIII^e siècle, la guerre d'indépendance américaine (1776) et la Révolution française (1789). Dans les deux cas un peuple se dresse contre son souverain "légitime" et réclame l'établissement de relations nouvelles entre les sujets (qui se transforment eux-mêmes en citoyens) et le pouvoir. Dans les deux cas l'autorité ancienne est abolie, non pour que la nation sombre dans l'anarchie mais pour l'instauration d'un ordonnancement nouveau.

Dans aucun des deux cas non plus la modification de l'ordre interne ne s'est opérée sans une aide (ou une intervention) étrangère. L'appui donné par la France à la Révolution américaine est bien connu. Il ne poursuit pas des fins idéologiques (au contraire la monarchie française pouvait craindre quelque effet de contagion du mécontentement populaire de l'autre côté de l'Atlantique) mais fut le produit de deux actions partiellement convergentes, d'une part des disciples de l'Ecole de la philosophie des Lumières, au premier chef Lafayette (telle une expression de ce qu'on appellera plus tard la société civile) et, de l'autre, la volonté du gouvernement de prendre une revanche sur les revers de la Guerre de Sept ans. L'événement se révélera déplorable pour la Monarchie, moins en raison de la contagion des idées révolutionnaires qu'à la suite du coût excessif d'une guerre menée sur terre et sur mer à une grande distance du territoire français, ce qui aura pour conséquence la crise financière de 1788-1789 et le recours aux États-Généraux.

Après l'emprisonnement de la famille royale la proclamation du duc de Brunswick au nom de l'Autriche et la Prusse fut une déclaration de guerre des gouvernements monarchiques en vue de restaurer le souverain déchu et, par la suite, de venger sa mort. Il s'agit d'un exemple d'intervention extérieure poursuivant des fins idéologiques et politiques. Les premières annexions de la Révolution française (en Avignon, en Savoie, dans les Pays-Bas autrichiens) furent assez bien accueillies par les populations locales et ce n'est que plus tard que Napoléon mènera une politique d'expansion à

outrance et d'intervention sur une grande partie de l'espace continental.

Il ne paraît guère adéquat de tenir les ambitions territoriales françaises et la reconfiguration de l'espace européen entre 1792 et 1814 pour une série d'interventions d'humanité visant à libérer les autres peuples européens de régimes monarchiques tenus pour archaïques et oppressifs même si les conquêtes napoléoniennes eurent pour effet indirect la modernisation des appareils étatiques. La protection internationale des droits fondamentaux est un phénomène beaucoup plus tardif que les interventions d'humanité sporadiques et sélectives du milieu du XIX^e siècle. On pourrait s'étonner du paradoxe consistant en ce que les membres des forces armées ennemies et la population civile des belligérants eussent reçu du droit international une protection refusée aux propres sujets de chaque Etat. Le paradoxe s'évanouit si l'on précise que les lois et coutumes de la guerre forment un système de droit interétatique, porté et appliqué par les Etats dans leurs rapports mutuels. L'idée inspiratrice est celle de réciprocité : l'humanisation du *ius in bello* vise à protéger toutes les forces armées belligérantes et toutes les populations civiles exposées aux horreurs de la guerre. Le bénéfice des règles du jeu militaire est en principe également réparti sur toutes les Parties belligérantes bien que le risque de violation s'accroisse quand l'une de celles-ci est convaincue de sa supériorité numérique ou technologique et disposée à obtenir la victoire à tout prix.

Telle qu'elle se développe après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la protection internationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales vise au premier chef la relation purement interne des rapports entre le pouvoir étatique et les sujets sur lesquels il cesse d'exercer des compétences non limitées. Les dispositions de la Déclaration des droits de l'homme du 10 décembre 1948 paraissent calquées sur celles des Déclarations de droit du dernier quart du XVIII^e siècle. La nouveauté est que les Etats garantissent les droits des individus — au premier chef, de leurs propres sujets — dans un instrument international même si la Déclaration n'a pas été, à son origine, tenue pour ayant une force contraignante. Mais d'autres instruments suivront, mettant des obligations précises à charge des Etats.

Il faut alors se demander pourquoi les Etats se sont engagés à respecter les droits fondamentaux et les libertés individuelles. Ou, plus précisément, quel est l'intérêt de la société des Etats ou de la

communauté internationale à promouvoir de telles obligations ? L'idée de réciprocité est, cette fois, totalement absente. En effet, non seulement l'application des conventions internationales de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'est pas subordonnée à la condition que la situation individuelle présente un lien avec plus d'un Etat, mais sous réserve d'exceptions peu significatives, les mêmes garanties sont accordées aux étrangers comme aux nationaux¹³ et il est sans pertinence que l'étranger ait ou non la nationalité d'un Etat ayant lui-même souscrit aux obligations en la matière. Ainsi, en dépit de la proximité sémantique des expressions "droit humanitaire" (*humanitarian*) et "droits de l'homme" (*human rights*), il existe des différences considérables entre les deux systèmes de protection.

Une question qui mérite examen est de déterminer les motifs pour lesquels l'ordre juridique international prétend imposer aux Etats le devoir de respecter les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Il s'agit, à la vérité, d'une idée très ancienne, antérieure même à l'apparition du droit humanitaire de la guerre. La source apparaît dans la philosophie des Lumières et chez certains penseurs, longtemps tenus pour utopistes mais auxquels Kant donnera un label de sérieux. C'est un membre de l'entourage du duc d'Orléans, l'abbé de Saint-Pierre, qui publia en 1713 un projet de paix perpétuelle que Jean-Jacques Rousseau a sorti de l'oubli. Dans son commentaire sur ce projet, Rousseau établit un lien entre le maintien de la paix et le devoir du souverain de respecter les droits fondamentaux de ses sujets. Les régimes oppressifs sont une menace pour la paix et la conduite d'opérations armées fournissent au prince un prétexte pour contraindre ses sujets à l'obéissance, lever des armées et des impôts¹⁴. Dans son opuscule *Zum ewigen Frieden*, Kant conçoit l'organisation internationale comme une confédération d'Etats démocratiques : le maintien de régimes despotiques ou dictatoriaux oppose un obstacle difficilement surmontable au développement de relations pacifiques entre les puissances¹⁵. A la

¹³ Voir par exemple l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 16 septembre 1996, *Affaire Gaygusuz c. Autriche*, *Recueil*, n° 14 (1996-IV), p. 1129. En outre il existe de nombreuses décisions ayant contrôlé l'application du droit interne à l'expulsion d'étrangers ou dans la matière de l'extradition.

¹⁴ Rousseau publia en 1761 un extrait du projet de l'abbé de Saint-Pierre suivi de son jugement sur ce projet : *Ecrits sur l'abbé de Saint-Pierre*, *Œuvres complètes*, t. III (Bibl. de la Pléiade, 1964), p. 561 et s. et notamment le *Jugement sur le projet de paix perpétuelle*, p. 511.

¹⁵ La première édition de l'opuscule de Kant date de 1795. L'année suivante une deuxième édition ainsi que sa traduction française (sous le titre *Projet de paix*

même époque, l'abbé Grégoire s'est efforcé, sans succès, de faire adopter par la Convention une Déclaration du droit des gens qui aurait complété la Déclaration de droits de l'homme et du citoyen de 1789¹⁶. Après la Seconde Guerre mondiale et avant même la proclamation de la Déclaration universelle des droits de l'homme, l'Institut de droit international, sur le rapport de Charles De Visscher, adopta une résolution sur "Les droits fondamentaux de l'homme, base d'une restauration du droit international"¹⁷.

C'est donc pour des motifs propres aux relations internationales et afin de favoriser le développement de relations pacifiques entre les Etats que l'ordre juridique international a transformé les principes de droit constitutionnel interne en règles de droit international obligatoires pour les Etats.

Brèves annotations épistémologiques

Les mots ne conquièrent un sens que placés dans leur contexte. Toutefois, la contextualité ne se limite pas à l'insertion des signes linguistiques au milieu d'autres signes : les circonstances dans lesquelles un énoncé verbal est émis, la nature de "l'autorité" dont il émane contribuent à en déterminer la signification. Le mot "autorité" n'est pas choisi au hasard. On appelle auteur la personne qui est à l'origine de l'énoncé. Mais l'auteur est aussi un acteur, la parole est une expression d'autorité. Même si les multiples destinataires d'une parole ou d'un texte (souvent inconnus du locuteur lui-même) l'interpréteront chacun à sa manière, il reste que l'initiative prise par l'auteur arrête les paradigmes et oriente les multiples significations que l'énoncé pourra recevoir. Ainsi, les valeurs d'humanité n'ont pas la même portée dans les lois et coutumes de la guerre et dans la transposition en droit international des principes constitutionnels de garantie des droits fondamentaux. De plus la notion d'autorité revêt une signification plus précise, il faut même dire contraignante, quand le texte émane d'un pouvoir institué, qu'il soit interne ou international. Il s'agit dans ce cas, d'un langage performatif, c'est-à-dire qui entend prescrire un comportement déterminé, tels, par exemple, les devoirs d'abstention

perpétuelle) sont publiées à Königsberg. Voir : *Œuvres de Kant*, t. III (Bibl. de la Pléiade, 1986), p. 327.

¹⁶ Voir notamment : F. RIGAUX, *Pour une déclaration universelle des droits des peuples* (Ed. EVO, Bruxelles, Chronique sociale, Lyon, 1990), p. 86.

¹⁷ *Annuaire de l'Institut de droit international*, Session de Lausanne, vol. 41 (1947), p. 1-13.

auxquels sont tenus les membres des forces armées. L'autorité est un auteur qui a le pouvoir d'ordonner la vie des autres.

La nature de l'autorité et les moyens de coercition dont elle dispose déterminent aussi la signification des commandements qui en émanent. Dans l'ordre interne, les actes des autorités administratives et les décisions des cours et tribunaux font l'objet d'un contrôle de légalité qui inclut la vérification du respect effectif des droits fondamentaux. Un pas supplémentaire a été franchi par le contrôle juridictionnel de la constitutionnalité des lois. Alors que, selon le modèle de la souveraineté populaire auquel adhérait Jean-Jacques Rousseau, l'assemblée parlementaire avait le pouvoir du dernier mot, les actes législatifs étant soustraits à tout contrôle de leur conformité à la Constitution, la Cour suprême des Etats-Unis s'ingéra dès les premières années du XIX^e siècle dans le contrôle de la constitutionnalité tant des lois fédérales¹⁸ que des lois des Etats¹⁹.

Quand les droits de l'homme sont garantis par un traité international ayant institué une juridiction compétente pour sanctionner les éventuelles violations de ces droits commises par un organe étatique, il existe un recours juridictionnel faisant prévaloir le respect du droit par les Etats. C'est le droit humanitaire de la guerre dont la sanction effective est la plus problématique. Il appartient à chaque Etat d'introduire dans son ordre interne un appareil répressif apte à dissuader les membres des forces armées de toute violation du *ius in bello* et à les punir s'ils ont enfreint une telle obligation.

Le droit constitutionnel interne se laisse aussi comparer au système international de protection des droits fondamentaux. Le respect effectif du précepte normatif obéit dans les deux cas à des mécanismes très différents. Jusqu'à l'instauration d'un contrat juridictionnel de la constitutionnalité de la loi, le droit constitutionnel pouvait être tenu pour une *lex imperfecta*, c'est-à-dire un tissu normatif ne bénéficiant pas du pouvoir de coercition qui appartient à la définition de la règle de droit²⁰. Le droit international est, lui

¹⁸ *Marburg v. Madison*, 5 US (1 Cranch) 137 (1803).

¹⁹ *Martin v Hunter's Lessee*, 4 L Ed (1 Wheat. 304) 97 (1876).

²⁰ Voir notamment : J. DABIN, *Théorie générale du droit* (Paris, Dalloz, 3^e éd., 1969, p. 64-65). La nature de loi imparfaite est déjà reconnue aux lois constitutionnelles par SPINOZA, *Tractatus politicus*, IV, § 6, *Cœuvres complètes* (Bibl. de la Pléiade, 1954), p. 948 et par John AUSTIN, *Lectures on Jurisprudence or the philosophy of positive law* (5th ed. rev. and ed. by Robert CAMPBELL, London, John Murray, 1885), Lect. 1, t. I, p. 99-100. L'idée apparaît dans certaines décisions judiciaires : Corte cost. (Italie), 26

aussi, pour une large part, un droit imparfait car il ne dispose pas de moyens de contrainte organisés. Les décisions des juridictions internationales ne bénéficient pas d'une force exécutoire propre. Si un Etat condamné par la Cour internationale de Justice refuse d'exécuter la décision, seul le Conseil de sécurité a compétence pour prendre des mesures à cette fin. Quant au droit humanitaire de la guerre, on a vu que son respect dépend du bon vouloir des Etats belligérants.

III. Ethique

Il existe une ancienne controverse sur les relations entre le droit et la morale. Il s'agit dans les deux cas de systèmes performatifs énonçant un devoir être (*sollen*), un devoir d'action ou d'abstention. Il est généralement admis qu'ils se distinguent l'un de l'autre par leur objet et par les sanctions qui en renforcent le respect. La morale inclurait les devoirs de l'être humain envers lui-même. Certaines morales condamnent le suicide, l'interruption volontaire de grossesse, l'homosexualité entre adultes consentants, alors que le droit suppose toujours une relation comportant un élément d'altérité. Toutefois la distinction n'est pas toujours évidente : une pratique systématique de l'avortement a une incidence démographique négative ; les conséquences médicales de l'abus d'alcool ou de la consommation de drogues met à charge de la société un surcroît de dépenses de santé. Le libéralisme de John Stuart Mill ne rend pas suffisamment compte du coût social d'un exercice incontrôlé de la liberté individuelle. Inversement, il n'est pas exact de dénier à la morale tout effet coercitif. Entre le droit et la morale il existe une zone intermédiaire, les mœurs ou les usages sociaux. Dans les communautés restreintes il existe un contrôle social très efficace, apte à prévenir ou à réfréner toute déviation. La distinction terminologique entre le droit et la morale est moins aiguë qu'il ne pourrait paraître.

Une question plus pertinente est de savoir si certains préceptes moraux s'incorporent au droit. Dans les ordonnancements traditionnels, qu'il s'agisse de la Grèce antique, de la chrétienté médiévale, ou de l'Islam, il n'existe pas de séparation tranchée entre les deux branches de l'éthique. C'est la sécularisation et la prolifération de morales autonomes qui a introduit une question

janvier 1957, *oaro italiano*, 1957, I, 256, 208 ; BGH 6 septembre 1953, BGHZ 11, Anhang, 36, 76.

nouvelle, celle des rapports entre le droit et la morale ou plutôt, les morales. La question est particulièrement pertinente quand il s'agit d'évaluer la place occupée dans les divers ordonnancements juridiques par les valeurs humaines fondamentales. L'humanité, les principes d'humanité, le respect dû à toute personne humaine sont, au premier chef, des valeurs éthiques. Il suffit, à cet égard, de rappeler la place occupée par la *dignité humaine* dans la philosophie occidentale²¹. Pareille dignité occupe un horizon commun au droit international humanitaire et à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales selon la double perspective du droit constitutionnel interne et du droit international. Il n'existe dès lors pas de séparation radicale entre le droit positif et l'éthique. Les questions les plus fondamentales ne se laissent pas résoudre indépendamment de leur évaluation au regard de l'éthique. Sans doute le pluralisme des morales, accentué par la sécularisation, rend-il pareille évaluation problématique. Mais la notion de dignité de la personne humaine et les conséquences qui en découlent pour l'organisation interne des Etats et des rapports interétatiques procurent un cadre conceptuel faisant l'objet d'une adhésion suffisamment étendue pour qu'il soit permis d'y discerner un principe éthique qui, s'il est trop souvent méconnu dans les faits, ne saurait plus être récusé par aucun des Etats membres de la communauté internationale.

Les valeurs éthiques et notamment l'intangibilité de la dignité humaine appartiennent aux fondements de l'ordonnement normatif. L'éthique apparaît aussi de nature à combler les lacunes de l'ordonnement positif. Les "lois de l'humanité" et les "principes d'humanité" auxquels se réfère la clause de Martens du préambule de la Convention de La Haye de 1907, que sont-ils d'autre que des préceptes éthiques? Déjà l'article 1^{er} de la Déclaration du droit des gens de l'abbé Grégoire était rédigé dans les termes suivants :

Les peuples sont entre eux dans l'état de nature, ils ont pour lien la morale universelle.

L'action humanitaire, le droit humanitaire et la protection des droits de l'homme trouvent leur inspiration dans un idéal commun qu'on peut qualifier d'*humaniste*.

²¹ Voir par exemple : F. RIGAUX, *Les attributs du droit de la personnalité face à l'intangibilité de la dignité humaine*, Schriften des Ernst von Caemmerer-Gedächtnisstiftung, 4 (Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 2002), notamment p. 41-44.

Ce courant de pensée n'a que partiellement pénétré le monde des juristes, dont les théoriciens les plus influents restent profondément imprégnés de positivisme. Le modèle scientifique du droit est emprunté aux sciences de la nature ; l'exercice d'une contrainte organisée, et trop souvent limitée aux actions de coercition physique dont l'Etat a le monopole sur son territoire, est tenu pour la pierre de touche de la définition du droit ; la norme a pour source ou pour auteur un pouvoir institué et ici, une fois encore, le poids de l'Etat est hors de proportion avec des réalités sociales plus complexes et plus diversifiées. La notion de "loi imparfaite" trahit bien un préjugé positiviste. Celui qui, Etat, autorité publique ou simple particulier, a transgressé un principe éthique fondamental, notamment de respecter en la personne d'autrui l'humanité entière (selon la formule de Kant), est exposé à une sanction diffuse, la réprobation du corps social. Les Etats exécutent les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, bien que ces décisions n'aient aucune force contraignante dans leur ordre interne parce qu'ils entendent consacrer leur réputation d'Etat de droit respectueux des droits fondamentaux. Ainsi, les rapports entre l'éthique et le droit ne tolèrent pas une séparation dogmatique mais ils s'entrelacent selon trois perspectives : c'est un principe éthique, l'intangibilité de la dignité humaine, qui tient lieu de fondement aux divers ordonnancements juridiques ; une morale humaniste procure les moyens de combler certaines lacunes du droit positif ; les sanctions diffuses qui paraissent propres aux ordonnancements éthiques peuvent servir de modèle pour donner satisfaction aux lois qualifiées d'imparfaites.

IV. L'action humanitaire au regard du droit international positif

La société que forment les Etats est régie par une branche du droit, le droit international ou droit des gens (*ius gentium, law of nations, Völkerrecht*). Jusqu'à une époque récente le droit international avait pour objectif essentiel le maintien de relations interétatiques dont un principe cardinal était le dogme de la souveraineté territoriale de l'Etat. Ce que l'Etat faisait sur l'étendue de son territoire — à condition qu'aucun étranger n'eût à se plaindre de l'action ou de l'omission d'une autorité étatique — était soustrait à toute immixtion des autres Etats. Il s'agissait, selon une expression ancienne, du "domaine réservé" appartenant en propre à chaque Etat.

Le développement de la protection internationale des droits de l'homme ne permet plus de tracer autour du territoire étatique un cordon de sécurité soustrayant l'espace qui y est enclos à tout contrôle extérieur. Mais c'est une chose d'affirmer que tout Etat est tenu de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de ses propres sujets, une autre chose, radicalement différente, d'imaginer les voies d'actions appropriées, compatibles avec le respect dû à l'exclusivisme des compétences étatiques. Il existe assurément divers moyens d'intervention pacifique : démarche diplomatique, protestations publiques, pressions économiques, accueil de réfugiés en provenance d'Etats où les droits fondamentaux sont transgressés. Le rapport de force entre l'Etat recourant à ces formes d'action humanitaire et l'Etat accusé de violer les droits fondamentaux de sa population a pour conséquence que certaines mesures peuvent revêtir une nature coercitive en raison de la position dominante occupée par un Etat à l'égard de l'autre. Les conditions dans lesquelles le gouvernement de la Serbie a accepté de livrer l'ex-président Milosevic au Tribunal pénal international de La Haye sont un exemple des marchandages auxquels peut donner lieu la mise en œuvre effective de la justice internationale.

L'action humanitaire prend une tout autre dimension quand il est recouru à l'exercice de la force armée. Les actions militaires accomplies au XIXe siècle par la Russie ou par l'Autriche (ou l'Autriche-Hongrie) contre l'Empire ottoman ne faisaient pas problème à une époque où le déclenchement d'une guerre d'agression n'était pas contraire au droit international. Comme on l'a vu ci-dessus, tout a changé avec l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies. A défaut d'un mandat exprès du Conseil de sécurité, aucun Etat et aucune organisation internationale n'a le pouvoir d'user de la force armée pour redresser les violations des droits fondamentaux commises par un autre Etat.

Une autre question, par laquelle il est permis de conclure, a pour objet la sagesse de telles interventions. Les exemples de la Bosnie-Herzégovine et surtout du Kosovo (et l'avenir permettra de se prononcer sur la situation de l'Afghanistan) ne sont pas encourageants à cet égard. Après que l'action diplomatique (en Bosnie-Herzégovine) ou l'action militaire ont éliminé les violations les plus graves, il reste à organiser l'*après-intervention*. Comment restituer au peuple par la voie de ses organes démocratiquement élus la maîtrise de ses affaires internes dans le respect des droits de tous, ce qui inclut la protection des minorités ?

Bibliographie succincte de F. Rigaux

La loi des juges (Paris, Odile Jacob, 1997) ; a été traduit en brésilien, en portugais et en italien.

Plaisir, interdits et pouvoir (Kluwer, 200).

V° Transnational Corporation, dans *International Law : Achievements and Prospects* (1991, Unesco), p. 121-132.

"D'un nouvel ordre économique international à l'autre", dans : *Souveraineté étatique et marchés internationaux à la fin du 20^e siècle*, Mélanges Philippe Kahn (Credimi, Dijon, 2000), p. 689-717.

"L'immigration : droit international et droits fondamentaux", dans *Les droits de l'homme au seuil du troisième millénaire*, Mélanges Pierre (Bruylant, Bruxelles, 2000), p. 693-722.

L'action humanitaire protection et/ou contrainte dans la globalisation

Bernard HOURS

Après une décennie d'euphorie ascensionnelle, l'action humanitaire fait désormais question. Ses pratiques et certains de leurs effets pervers sont interrogés, tout comme ses mobiles avoués autant qu'inavoués.

Des événements récents ont mis en lumière l'existence de victimes occidentales, là où auparavant régnait l'illusion rassurante que l'enfer c'est toujours les autres, lointains, du sud, des malheureux. De ce sud, longtemps considéré comme lieu de hordes faméliques présentant un "danger limité", émerge désormais la figure mortifère d'une altérité non plus seulement économique et culturelle mais agressive, voire assassine, qui peut produire des victimes occidentales là où auparavant le statut de victime était isolé, neutralisé, mis à distance chez d'autres que soi.

Pour qui aborde le monde contemporain à travers un autre regard que celui des bandes dessinées, où Peter Pan fait place aux pompiers dans les médias, l'occultation des rapports qui a rendu possible une telle fresque tragique de retour au manichéisme le plus primaire est au cœur de la question essentielle, qui demeure celle de la place des hommes divers sur cette planète, fictivement unifiée par l'économie de marché, l'inquiétude écologique et l'ingérence humanitaire.

L'action humanitaire est en effet indissociable de l'hégémonie capitaliste occidentale de la fin du XX^e siècle. Depuis le terme de la guerre froide tout semble se réchauffer. Les icebergs fondent comme

Bernard HOURS, *L'idéologie humanitaire ou le spectacle de l'altérité perdue*. L'Harmattan, Paris 1998.

guerre froide tout semble se réchauffer. Les icebergs fondent comme les inhibitions historiques qui empêchaient les hommes d'occident de s'appropriier l'altérité de leurs semblables pour la nier et les réduire ainsi au statut de pauvres hères, piètres consommateurs, producteurs précaires de biens que leurs ressources limitées leur interdisent d'acheter, mais dont la force de travail peut tranquillement être exploitée. Ce monde idyllique où chacun reste à sa place, fut-elle peu enviable, cette chimère occidentale, s'effondre avant d'être installée car les acteurs sociaux, les sujets s'y refusent. Ils veulent du sens, et un sens à eux.

L'anthropologie, dont l'une des vocations est de dire la parole des autres, sans pathos messianique, mais avec constance et application, n'est pas indifférente aux mutations actuelles et à leur violence réelle et symbolique qui fonde l'insécurité essentielle du temps d'aujourd'hui, des banlieues des grandes villes aux grottes d'Afghanistan. Sauvageons d'ici ou sauvages de là-bas interpellent le même ordre : celui d'une normalité occidentale, où les bons sentiments humanitaires le disputent à l'arrogance militaire et impériale.

Les blessures produites par un tel ordre sont aussi bien psychiques et individuelles que corporelles ou de civilisations. Des sociétés qui ont produit des chefs d'œuvres sublimes, des médecines sophistiquées, des religions hautement métaphysiques se trouvent reléguées hors de la planète, sauf à mettre en scène des spectacles d'obscurantisme où elles joueraient leur propre perte de sens, leur mise à la marge du monde. La mondialisation est peut-être d'abord cela et c'est pourquoi elle est si douloureuse. Une telle souffrance appelle une thérapie analgésique ou réintégratrice d'une part. Elle provoque d'autre part une entreprise de sauvetage, voire de réhabilitation. Car si les victimes d'hier se voyaient peu, elles sont aujourd'hui spectaculaires et données en spectacle, en vue d'être mises à distance, c'est-à-dire consommées humanitairement, avec ou sans modération.

Cette scène globale où se gèrent les victimes de la globalisation et des rapports qu'elle engendre (et qui l'engendrent) sera d'abord abordée comme scène compassionnelle d'un univers de réparation, avant d'être envisagée comme scène de sauvetage (humanitaire), main tendue à ceux qui sont tombés hors du paquebot occidental, "île de lumière" s'il en est.

Ces deux scènes seront conjuguées pour analyser la cohérence idéologique qui les réunit dans une efficacité symbolique extrême où la violence des rapports et l'exploitation des autres peut se parer des vertus de la moralité devenue universelle, grâce aux droits universels attribués à tous ces malheureux. La mise en œuvre concrète de ces droits abstraits est laissée aux risques et périls des plus téméraires des hommes d'aujourd'hui.

L'action humanitaire comme compassion/réparation globalisée

On se souvient que c'est à la bataille de Sébastopol que la croix rouge a trouvé son origine et sa vocation de soins et prise en charge des blessés. Pour la première fois les combattants échappaient au statut exclusif de "chair à canons" et une "exigence humanitaire" venait se coller aux violences d'Etats. Les tueries de 1914-1918, les hécatombes de la deuxième guerre mondiale confirment que le destin du combattant ne cesse pas avec la fin des combats.

Des combattants d'hier aux victimes civiles d'aujourd'hui, on constate un énorme gonflement du nombre de ceux qui sont susceptibles de mériter un traitement "humanitaire". Le XX^e siècle a clairement inventé la notion de victime à grande échelle tant par les horreurs génocidaires et les armes sophistiquées que par l'explosion quantitative et qualitative du statut de victime sous l'effet du prétexte de l'universalité des droits de l'homme. Celui-ci autorise l'ingérence humanitaire parmi les victimes lointaines et permet de constituer un énorme capital de commisération occidentale, exploité et entretenu par l'action humanitaire. L'émergence de ce filon est clairement contemporaine de la fin de la guerre froide et il serait bien naïf et peu lucide de n'y voir que l'émergence d'une conscience ou d'une bonté occidentale que l'actualité quotidienne contredit en permanence.

Au-delà du constat, il faut donc bien s'interroger sur ce monde de réparation, de repentance, de compassion, qui se surimpose avec une exploitation violente des sujets et des acteurs dans toutes les sociétés en voie de globalisation.

Faut-il chercher une faute commise en amont par un occident colonial, impérial, et désormais érigé en "axe du bien" qui justifierait l'acharnement humanitaire, ou s'agit-il plus sommairement d'une

bande dessinée vertueuse produite par l'exploiteur dominant pour se purifier des souillures de la suffisance brutale qui est la sienne ?

De telles questions sont pertinentes parce qu'elles sont incongrues dans un univers de moralité suspecte qui se fait un devoir d'exhumer les crimes anciens à défaut de s'attacher à les interdire au présent.

L'avalanche de droits abstraits dont les hommes ont hérité à la fin du XX^e siècle est-elle à la source de cette pertinente entreprise de fouille archéologique des maux passés qui permettrait alors de supporter l'ignominie du présent ? En d'autres termes, la purification du mal passé n'est elle pas la condition essentielle qui permet de ne pas se révolter contre un monde actuel qui récuré le passé pour imposer le présent comme inéquivocal et incontournable au nom d'une logique univoque : les lois du marché, nécessairement intangibles.

C'est aussi pour cela que notre vie sociale compense la perte de communication et de relations sociales par une approche thérapeutique tous azimuts. Les mutuelles font des publicités sur leurs "cellules psychologiques" d'assistance aux victimes. Le soutien psychologique devient une thérapie régulière, l'antidote contre la révolte contre le malheur, dangereuse pour la société.

Pour les victimes lointaines, (les autres), l'action humanitaire apporte des rations de survie à défaut d'être en mesure d'apporter un réel soutien. Quant à la psychologie, les habitants du sud n'en sont pas là. Ils n'auraient que des besoins matériels !!

Cet univers de droits sans accès concrets à ces droits, ni garanties de ces droits, démultiplie le nombre des victimes à la mesure de ses aspirations formelles. Là où les rapports faisaient les droits, désormais les droits orphelins de relations humaines s'auto reproduisent et font des victimes à la hauteur des revendications proclamées.

Tout se passe comme si plus les droits étaient affirmés, plus l'examen du réel révélerait de victimes.

Traumatisme, violence, soins, victimes, insécurité, sont les maîtres mots en occident. Les thérapeutes participent à cette entreprise pour le meilleur et pour le pire. L'exorcisme des crimes passés calme t-il réellement et durablement du mal présent ? Le scénario de blanchiment global imposé par le capitalisme mondialisé

mérite réflexion car il élude l'unique question essentielle : comment éviter qu'il n'y ait des victimes, des actes et des rapports qui font des victimes et comment leur garder leur dignité et leur liberté de sujets. Soigner après coup, lorsque le sujet est brisé et vulnérable représente, en partie, un alibi qui maintient le statut quo de la violence en la banalisant par la thérapie qui l'accompagne.

Ainsi, l'exercice de réparation, avec ou sans repentance, cette volonté de purifier par un rite de mémoire est spectaculaire autant qu'inopérante car les acteurs des maux passés sont disparus et devenus irresponsables. Cette pratique est symptomatique de l'idéologie occidentale contemporaine qui s'érige en critère universel de moralité, sous prétexte de globalisation.

L'acharnement réparateur et compassionnel appliqué aux victimes occidentales de violences constitue le volet interne du système. Il permet d'exorciser toute l'oppression de nos propres sociétés au nom d'un souci d'autrui, d'une compassion, dont la vie quotidienne constitue le contre exemple parfait, à l'école, au travail, dans la rue. Le soutien ne devient une nécessité que lorsque la vie devient un affront.

A l'usage des autres sociétés, pauvres et jugées "incorrectes" à plus d'un titre, l'acharnement humanitaire se présente comme un sauvetage (très sélectif) à grande échelle, contre des victimes exposées à la faim, à la maladie, à la mort.

Sauvetage de quelques victimes ou spectacle du malheur des autres ?

A l'exportation, l'idéologie occidentale, c'est-à-dire les représentations dominantes en occident, dispose d'un arsenal conceptuel et d'un équipement lourds destinés à parler du malheur des autres et à gérer les victimes des catastrophes tant naturelles que politiques. Désormais d'ailleurs l'absence de démocratie s'analyse comme une insuffisance contre nature, tant la démocratie occidentale est vécue comme l'unique forme de gouvernance "moralement correcte" et finalement pensable par une opinion programmée.

Le socle de l'idéologie humanitaire occidentale repose sur l'affirmation de l'universalité des droits de l'homme. Que les hommes aspirent à des droits est respectable. Qu'ils s'avèrent peu

capables de les mettre en œuvre sur des sujets de droits concrets devient problématique. Que l'universalité de ces droits soit postulée et qu'elle serve alors d'alibi à des ingérences où le politique se drape dans une serviette humanitaire passe les bornes. C'est sur ce point, en particulier, que l'action humanitaire est critiquée aujourd'hui. L'idéologie humanitaire s'est construite en France dans l'antitotalitarisme des années 80, avec pour protagonistes des médecins légitimement révoltés par ce qu'ils voyaient autant que politiquement manipulés et candides oriflammes du néo-libéralisme globalisateur qu'ils commencent à critiquer maintenant que l'humanitaire d'Etat les encercle, les coiffe au poteau, les instrumentalise souvent, grâce au "droit d'ingérence" qu'ils ont eux mêmes inventés.

L'association de droits de l'homme affirmés universels et d'un devoir d'ingérence transformé en droit de s'ingérer constitue le noyau dur, opératoire, de l'idéologie humanitaire occidentale. Elle permet de découvrir, sélectivement, des millions de victimes qui "attendraient du secours". La réalité est moins simple. Personne ne refuse ce qu'on lui donne mais personne n'a demandé quoi que ce soit, sauf des chefs d'Etats ou des mafias locales qui prélèvent 50% et se servent de l'assistance étrangère dans le cadre de guerres locales.

Si un relent de regret et de culpabilité flotte sur les thérapies réparatrices que l'occident s'auto-applique, le sauvetage humanitaire se présente comme un commando plus positif, dépourvu de doutes. Sinon comment pourrait-il motiver les donateurs privés qui n'envoient un chèque qu'à la condition d'avoir la conviction d'une efficacité, fut-elle plus symbolique que réelle ?

Les victimes sont en danger de mort et leur survie biologique est le principal objectif à atteindre dans la médecine humanitaire des années 90, vivier de l'idéologie humanitaire. L'acharnement n'est plus compassionnel, ni même réellement thérapeutique, car sauver n'est pas soigner et les sauvetages ne sont qu'immédiats. Empêcher la mort, prolonger la vie, ce phantasme occidental d'éradication de la mort s'applique ici à des autres dont le statut de victimes passives est accablant et accablé. Le sujet de l'action humanitaire n'est pas un sujet individuel, psychique, personnel, un acteur. C'est une victime anonyme, irresponsable, un objet de soins, même pas de sollicitude car il est étranger par sa langue, son histoire, ses usages. C'est pourquoi la "fraternité humanitaire" est parfaitement abstraite. Il s'agit moins d'humanité que d'une assistance qui permet (involontairement souvent) de confirmer les rapports de

domination, de les reproduire, de les installer durablement ... et d'éviter toute révolte contre ces rapports iniques à coups de perfusions ou de beurre de cacahuète.

Précisons que si le parachutage de beurre de cacahuète (pourquoi pas du ketchup !) est passablement indécent, la perfusion est réellement nécessaire. Mais le contexte demeure de domination et il s'agit ici d'affirmer aussi que les soins humanitaires, tout autant que les réparations à usage interne, s'analysent dans un contexte politique, social, idéologique qui ne dit jamais son nom car il fonctionne dans l'occultation idéologique, le prétexte, le faux semblant, le trompe l'œil. C'est au prix de cette occultation que l'occident peut se présenter comme "axe du bien", comme "entreprise humanitaire de moralité", ou comme le dit, de façon critique, R. Braumann.

A force de sauvetages, de pompiers humanitaires, parfois pyromanes sans le savoir, l'action humanitaire n'est plus aux yeux des "malheureux habitants du sud" que le dernier avatar de l'impérialisme, hier colonial, néo colonial, aujourd'hui humanitaire, c'est-à-dire moral.

A se demander quelle faute est celle de ces milliards d'hommes dont la morale n'est pas occidentale ! Car il s'agit bien de domination et d'impérialisme moral et les masques sont récemment tombés.

L'action humanitaire, et l'idéologie qui la fonde, constituent la branche morale de la globalisation du monde par le capitalisme mondialisé. Elle soulage la conscience coupable de l'exploiteur. Elle lui retourne de l'estime de soi. Elle blanchit les exactions de l'exploitation économique et sociale. Pour l'exploité d'occident, elle lui permet de voir plus violenté que lui et l'invite ainsi à ne pas se révolter.

Ces énormes gains idéologiques et symboliques font de l'idéologie humanitaire un accessoire moral purificateur essentiel de la globalisation marchande en cours. C'est l'occident qui s'y réhabilite et sa volonté de réhabiliter les pays du sud sans leur demander leur avis est une fiction, voire une escroquerie. Si le "développement" avait dû développer les pays du sud, cela se saurait et se verrait un peu.

Ainsi le sauvetage et le malheur des autres sont indissociables dans l'idéologie humanitaire. Ils livrent la clé du rapport de

domination caché derrière les rapports d'assistance non sollicités. La morale devient alors l'alibi de l'oppression et la pseudo-générosité le fossoyeur de l'altérité et de la parole d'autrui.

La domination morale globale

La globalisation a exacerbé la domination occidentale en termes de modèles économiques, moraux, sanitaires qui s'imposent, de fait, au reste de l'humanité réduite au statut de retardataire, sinon d'arriérée lorsqu'il s'agit de normes.

Tout cela se déroule sur un théâtre où chacun est équipé de droits qui autorisent à "s'en occuper", mais certainement pas à mettre en œuvre ces droits à grande échelle tant les rapports d'exploitation sont durs, violents, inégalitaires, peu respectueux de la dignité des personnes et des autres sociétés où ces personnes sont supposées trouver leur dignité.

La globalisation, outre une exploitation résolue du monde, est aussi une entreprise de légitimation morale de l'ordre occidental dont l'idéologie humanitaire est le bras. Cela passe mal car les trois quarts de l'humanité refusent encore cet ordre.

Mon propos n'est pas le produit d'un raisonnement idéologique abstrait mais bien la morale de plusieurs décennies d'observations patientes de situations concrètes de domination, en Asie, en Afrique, jusque dans les îles du Pacifique ... partout l'homme blanc a apporté d'incontestables instruments de progrès, malheureusement souvent présentés dans le cadre d'un rapport de domination où même l'aide devient aliénante.

Des réactions de rejet, violentes, se profilent à l'horizon car la domination globale, si elle n'est plus militaire, policière, est vécue comme plus violente, plus négatrice de l'altérité, parce qu'elle est démultipliée et multinationale, sans lieux et sans acteurs responsables des messages émis.

Une véritable organisation internationale de la récupération de l'estime de soi occidentale fonctionne. Elle s'appuie sur le FMI et la Banque mondiale qui donnent le crédo économique et les minima sociaux qui en résultent. Les Etats y apportent leur concours car ils y retrouvent une légitimité fragilisée par des politiques fictions spectaculaires, par une perte manifeste de pouvoir de décision et de

souveraineté, par leur incapacité à participer au concert des nations autrement que dans un chant monophonique qui ennuie les électeurs tant il est répétitif et monolithique.

A cette unification du monde, vécue comme largement calamiteuse, les ONG apportent, bon gré mal gré, leur soutien. Leurs bailleurs multilatéraux les enferment dans des problématiques technocratiques abstraites et inopérantes qui confient toujours la solution des problèmes à des instances occidentales présumées détentrices d'une vérité universelle, économique, politique, morale et humanitaire. Seul un reliquat de décence interdit d'ajouter culturelle. Lorsqu'épisodiquement les ONG usent de leurs pouvoirs de témoignages et de contestation, c'est avec plus de succès relatif au nord qu'au sud, et grâce à des amplificateurs médiatiques dont les effets sont forts, autant que fugaces, car le spectacle est permanent donc sans arbitrage final, ni réelle solution.

Dans ce contexte contemporain, la domination morale exercée par l'idéologie humanitaire occidentale est particulièrement perverse. En s'appropriant la définition du bien et du mal, des milliards de "presque mauvais" se retrouvent face au bon occident d'une bande dessinée mortifère à force de réductions et de réification marchandisées. Le politique, devenu annexe de l'économie et de la morale, y perd sa légitimité provoquant une incantation citoyenne à la mesure de la perte des repères politiques.

La reconquête de l'altérité

La reconquête de l'altérité, de la dignité perdue, ne peut passer durablement par le sacrifice de soi et l'assassinat d'autrui. Elle ne peut durablement se réduire à des crimes collectifs en forme de revendications légitimes dont l'issue est verrouillée par l'impérialisme économique moral contemporain.

L'asservissement des hommes par la consommation de biens et de valeurs calibrées pour servir les intérêts marchands anonymes et irresponsables n'a aucun avenir, sinon celui, à court terme, de la violence et de la terreur partagée. Le droit à la sécurité dont le XX^e siècle a produit la nécessité et la fragilité suppose peut-être, d'abord, la sécurité des plus insécures parmi nous. Ceux dont les valeurs, les usages, sont quotidiennement fustigés par un traitement médiatique, démocratique, respectueux en apparence, mais finalement, sous le verbe, fondamentalement exclusif et excluant. Le

seul humanitaire qui vaille n'est pas un traitement palliatif. C'est d'accorder aux autres la liberté de vivre leur altérité avant qu'ils ne nous la jettent au visage, avec leurs vies en bonus. Cette forme ultime de la protestation radicale signale une telle oppression planétaire qu'il est grand temps d'ouvrir en occident des écoles de modestie se substituant à la curiosité malsaine, au dénigrement, à cette monumentale méconnaissance qui, paradoxalement, culmine à l'heure des communications en temps réel où s'échangent tant de clichés qui assassinent l'altérité et font du monde un chaos d'émotions incontrôlées autant qu'entretenues par les spectacles humanitaires.

L'action sociale a installé des droits historiques au Nord tandis que l'action humanitaire les met en scène sous formes de minimums de minimums au Sud. S'agit-il encore de droits ou plus simplement de spectacles moralisateurs ? Présidée initialement comme une protection, l'action humanitaire occidentale est vécue aujourd'hui par les trois quarts de l'humanité comme une contrainte imposée par l'occident impérial. Il est temps de s'interroger sur cette dérive qui pave l'enfer de bonnes intentions.

Politique humanitaire versus politique financière : quelques réflexions à partir de l'histoire récente

Sébastien GUEX

Le 13 juin 1976, lors d'un vote populaire suscité par le dépôt d'un référendum, les électeurs-trices suisses refusent, à une majorité proche de 57%, l'octroi par la Confédération helvétique d'un prêt de deux cents millions de francs suisses à l'Association internationale de développement, une organisation chargée, en principe, de promouvoir le développement économique des pays pauvres¹. En 1968 et en 1972, l'Etat fédéral avait déjà accordé deux prêts du même type (le deuxième de cent trente millions), sans susciter de référendum. Mais, depuis 1973, les comptes de la Confédération se péjorent brusquement : en 1976 précisément, ils clôturent sur le déficit le plus élevé que Berne ait connu depuis l'immédiat après-guerre. Certes, le rejet de 1976 renvoie à d'autres facteurs que la situation déficitaire des finances fédérales, mais celle-ci, que les opposants ne manquent pas d'exploiter à leur profit, joue un rôle non négligeable.

Ce petit exemple montre que l'évolution des finances publiques, et par conséquent le type de politique financière menée, exercent une influence considérable sur la politique humanitaire, celle-ci étant entendue dans cet article au sens large du terme (c'est-à-dire comprenant notamment les mesures dites d'aide au développement). Toute politique humanitaire d'envergure nécessite

¹ Cf. l'*Annuaire statistique de la Suisse* 1978, Berne, 1979, p. 550, ainsi que le "message du Conseil fédéral concernant l'octroi d'un prêt de 200 millions de francs à l'Association internationale de développement", in *Feuille fédérale* 1975, vol. I, pp. 459-474.

des fonds importants de la part de l'Etat, que celui-ci doit se procurer finalement par le biais des impôts. A la fois en amont — du côté de la pression fiscale — et en aval — du côté des choix d'affectation du produit des recettes fiscales — la politique humanitaire relève de la politique financière. Mais ce n'est pas tout. La politique financière des pays du centre peut aussi et surtout contribuer, si elle consiste — et ce n'est qu'un exemple parmi d'autres — à attirer massivement des capitaux étrangers grâce à l'arsenal habituel de dispositions déployées par les paradis fiscaux, à priver n'importe quel pays pauvre ou dépendant économiquement de volumineux capitaux et à l'enfoncer ainsi encore davantage dans le cercle vicieux infernal du sous-développement.

Un ouvrage récent attire l'attention sur le fait que la politique économique extérieure d'un Etat et celle des droits de l'homme ont "... des objectifs et des valeurs qui [...] s'opposent souvent diamétralement"². Ce constat s'applique pleinement à la politique financière menée durant ces dernières décennies. Les réflexions qui suivent visent à montrer comment cette politique entrave ou mine toute politique humanitaire et d'aide au développement digne de ce nom. Faute de place, seuls deux aspects, cruciaux toutefois, seront éclairés. Ces deux aspects seront illustrés en large partie à travers le cas de la Suisse, mais le celui-ci vaut, *grosso modo*, pour la quasi-totalité des autres Etats économiquement développés.

Politique des déficits et politique humanitaire

Depuis la fin des années 1970, stimulée par la persistance du marasme économique, l'arrivée successive au pouvoir de Margaret Thatcher en Angleterre (1979) et Ronald Reagan aux Etats-Unis (1980) et le profond affaiblissement du mouvement ouvrier et de ses valeurs, on assiste à une immense offensive, dans tous les domaines, des milieux d'affaires et des forces conservatrices regroupés sous la bannière du néolibéralisme. Dans le domaine des finances publiques, l'orientation néo-libérale se caractérise notamment par le recours à ce qu'on peut appeler une "politique des déficits"³ ou, plus prosaïquement, une "politique des caisses vides". Reagan en énonce très simplement le principe en 1981: comparant l'Etat, en particulier

² Erika SCHLÄPPI, Walter KÄLIN, *Schweizerische Aussenwirtschaftshilfe und Menschenrechtspolitik. Konflikte und Konvergenzen*, Chur/Zürich, 2001, p. 16.

³ Cf. entre autres Paul PIERSON, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*, Cambridge, 1994, p. 154.

l'Etat social américain, à un enfant dilapidateur, il explique que la meilleure façon de le discipliner est "simplement de lui réduire son argent de poche"⁴. Autrement dit, la politique des caisses vides consiste à limiter, voire à diminuer les recettes de l'Etat afin de favoriser l'apparition de déficits budgétaires considérables et d'une dette de plus en plus imposante⁵. Un autre Américain, le célèbre économiste John Kenneth Galbraith livre la clé de cette préférence, paradoxale *a priori*, pour le déficit: "... la droite adore le déficit, car à chaque fois que l'on propose de faire quelque chose pour améliorer la protection sociale, la santé, ou lutter contre le chômage, les conservateurs le refusent au nom du déficit"⁶. En d'autres termes, le déficit et l'endettement, systématiquement dramatisés, constituent tout à la fois un prétexte, une pression et un levier pour réaliser la contre-réforme sociale et financière à laquelle aspire le néolibéralisme, en particulier les trois objectifs suivants: 1) privatisation des services publics et de certains pans de l'Etat; 2) déplacement de la charge fiscale des couches très aisées et riches, notamment des propriétaires de capitaux, vers la grande masse des salarié(e)s; 3) restriction ou diminution des dépenses étatiques non directement utiles aux milieux d'affaires, en particulier des dépenses sociales.

Aux Etats-Unis, cette politique est poursuivie avec constance depuis 1980. En limitant de manière draconienne notamment les dépenses consacrées à la protection sociale, à l'aide au développement ou encore à la réduction de la dette des pays dépendants, le Président démocrate William Clinton a réussi, au terme de ses huit ans à la Maison blanche, à résorber les volumineux déficits patiemment creusés par ses prédécesseurs républicains (R. Reagan et George Bush Sr.) et même à dégager un substantiel excédent⁷. A peine a-t-il cédé sa place à son successeur, à nouveau républicain, George Bush Jr., que celui-ci fait adopter un programme gigantesque de diminution des impôts, de l'ordre de cent trente milliards de dollars par année durant dix ans, au bénéfice presque exclusif des contribuables les plus aisés⁸. Dès 2001, sauf croissance économique inattendue, les comptes de l'Etat vont

⁴ Cité in *ibid.*, p. 15.

⁵ Sur ce qui suit, cf. notamment Sébastien GUEX, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XXe siècle*, Lausanne, 1998, pp. 75-100 et Alessandro PELIZZARI, *Die Ökonomisierung des Politischen. New Public Management und der neoliberale Angriff auf die öffentlichen Dienste*, Konstanz, 2001, pp. 21-43.

⁶ *Le Monde*, 29 mars 1994.

⁷ Cf. *The Economist*, 25 août 2001.

⁸ Cf. *The Economist*, 26 et 28 mai 2001.

donc à nouveau virer au rouge. A propos de ces cadeaux fiscaux aux riches, *The Economist* rapporte que "Mr. Bush espère que ces diminutions d'impôt serviront à discipliner les dépenses: il veut restreindre les dépenses étatiques"⁹. Et le prestigieux hebdomadaire de conclure, avec approbation, qu'après l'intermède Clinton, "...la politique des déficits est de retour"¹⁰.

En Suisse, une telle politique est menée avec la même assiduité¹¹. En 1985, la principale organisation patronale helvétique, le Vorort, souligne que "le moyen le plus efficace pour limiter les dépenses et réduire la quote-part de l'Etat consiste à pratiquer une politique de retenue en matière de recettes"¹². C'est ainsi que dans la seconde moitié des années 1980, de substantielles diminutions d'impôts sont décidées sur le plan fédéral à l'initiative des milieux d'affaires et de leurs représentants politiques. Il en est résulté une perte de recettes pour la Confédération que l'on peut estimer au minimum à 1,2 milliard de francs par année depuis 1991¹³. Cette perte a largement contribué à précipiter les comptes fédéraux dans le rouge dès les premières manifestations du marasme économique, soit dès 1991: en effet, le manque à gagner cumulé durant la période 1991-1999 s'élève à 10,8 milliards, soit un tiers du déficit cumulé de la Confédération pendant ces années.

En s'appuyant sur la pression exercée par les déficits persistants et l'accroissement de la dette, une politique d'austérité brutale est menée tout au long des années 1990. Les dépenses pour les assurances sociales, l'éducation, la protection de l'environnement ou encore pour des buts humanitaires sont limitées, parfois de manière draconienne. En ce qui concerne ce dernier aspect, les dépenses regroupées sous la catégorie de l'aide au développement aux pays pauvres fournissent un exemple particulièrement significatif. Ces dépenses se répartissent approximativement de la manière suivante:

⁹ *The Economist*, 3 mars 2001.

¹⁰ *The Economist*, 4 août 2001.

¹¹ Encore une fois, le fait de ne survoler que les cas des Etats-Unis et de la Suisse ne signifie pas qu'il en aille différemment dans les autres pays. En Allemagne, en France et en Grande-Bretagne, à peine la situation budgétaire s'est-elle améliorée à la fin des années 1990, grâce à d'importantes coupes dans les dépenses sociales, d'aide au développement, d'éducation, etc., que les autorités — à majorités sociales-démocrates — ont décidé d'importantes réductions d'impôts qui vont rapidement faire replonger les comptes dans le rouge foncé.

¹² Vorort, *Rapport annuel 1984/85*, Zurich, 1985, p. 32.

¹³ Cf. Sébastien GUEX, *L'argent de l'Etat. Parcours des finances publiques au XXe siècle*, Lausanne, 1998, pp. 79-82.

environ 60% sont attribuées à la "coopération technique et l'aide financière" et 20% à "l'aide humanitaire et alimentaire", les 20% restants se répartissant entre diverses affectations¹⁴. A la fin de 1991, le Vorort publie une sorte de manifeste néo-libéral exposant les grands objectifs de la contre-réforme sociale et financière à laquelle il aspire. En tête de ceux-ci figure la restriction des dépenses étatiques considérées comme exagérées ou superflues. Dans ce sens, le Vorort affirme à propos des pays pauvres que "...l'aide au développement devra de plus en plus être axée sur des critères qualitatifs", ce qui revient à dire qu'il faut limiter les aspects quantitatifs, soit les dépenses, d'autant plus que "...la suppression de la pauvreté et l'élimination du sous-développement sont [...] des problèmes qui dépendent de la capacité de réforme interne des pays en voie de développement eux-mêmes"¹⁵.

Grâce au graphique qui suit, on peut constater que la combinaison politique des caisses vides-politique d'austérité a sensiblement affecté la politique helvétique d'aide au développement.

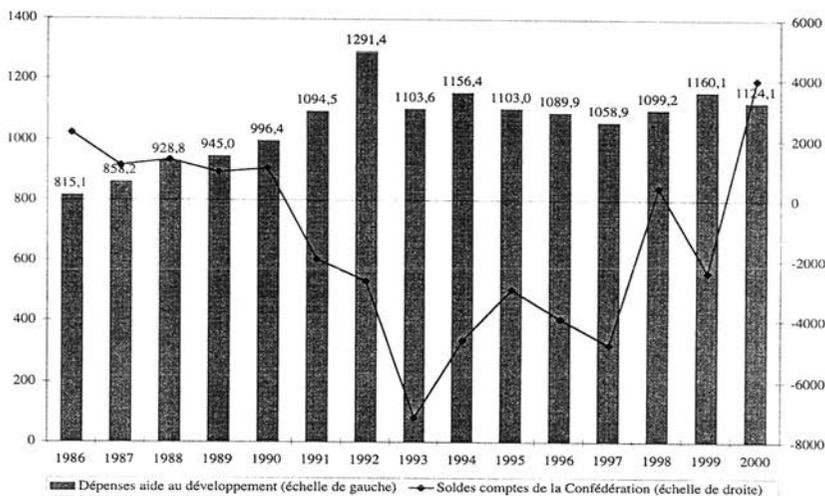
Les tendances sont claires : dès 1991, les comptes fédéraux plongent dans le rouge, entraînant la mise en place rapide de sévères plans d'austérité dont le premier entre en vigueur en 1993. Les effets sur l'aide au développement sont immédiats : en 1993, les dépenses affectées à cet objectif diminuent de 14,5% (en termes réels) par rapport à celles de 1992. Stimulées par les excédents budgétaires dégagés entre 1986 et 1990, ces dépenses avaient augmenté en moyenne annuelle de 8% de 1986 à 1992. Depuis cette date, elles stagnent à un niveau d'environ 15% inférieur à celui alors atteint. Dernière indication pour prendre la mesure du recul : alors que les dépenses fédérales consacrées à l'aide au développement équivalent à 0,4% du Produit intérieur brut suisse en 1992 (ce qui constituait un niveau déjà faible, largement moins élevé que ce que l'Organisation des Nations Unies estime nécessaire), elles ne représentent plus que 0,32% du Produit helvétique en 2000, soit un recul de 20%¹⁶.

¹⁴ Cf. les publications intitulées *Compte d'Etat de la Confédération suisse*, années 1991-1998, p. 215.

¹⁵ Vorort, *Pour une Suisse compétitive et moderne*, Zurich, 1991, p. 28.

¹⁶ Les données concernant le Produit intérieur brut de la Suisse sont tirées de *La Vie économique*, décembre 1995 et septembre 2001.

Dépenses fédérales pour l'aide au développement et soldes des comptes de la Confédération, 1986-2000 (en millions de francs constants de 1990)¹⁷



Paradis fiscaux et politique humanitaire

En 1991, toujours dans son manifeste, le Vorort relève, à propos de l'aide au développement, que "la condition de réussite est que les pays en voie de développement instaurent une politique économique [...] qui freine l'évasion des capitaux, fait refluer les capitaux indigènes [...]. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, toute aide au développement, aussi importante soit-elle, est condamnée à l'échec"¹⁸. Quoique particulièrement cynique — nous venons de voir que le Vorort tire prétexte de cette situation pour prôner la limitation de l'aide au développement — cette déclaration met le doigt sur un véritable problème. Pour échapper au fisc, notamment, ou encore pour blanchir de l'argent extorqué, les couches dirigeantes des pays pauvres transfèrent en effet chaque année des

¹⁷ Ce graphique a été construit à l'aide des données figurant dans le *Compte d'Etat de la Confédération suisse 1998*, pp. 203, 214-215 et 228-229, ainsi que dans le *Compte d'Etat de la Confédération suisse 2000*, pp. 203 et 215. Pour les années 1999 et 2000, c'est l'indice des prix à la consommation qui a été utilisé pour déflater les données; cf. *La Vie économique*, septembre 2001.

¹⁸ Vorort, *Pour une Suisse compétitive et moderne*, op. cit., pp. 28-29.

sommes gigantesques dans les pays riches. Mais, deuxième bémol à ajouter à l'affirmation du Vorort, ces couches ne sont pas seules en cause : les entreprises occidentales utilisent aussi massivement la corruption endémique dans les pays dépendants pour ne pas payer d'impôt sur les bénéficiaires tirés d'affaires réalisées dans ces pays. En Géorgie, environ 38% des inspecteurs du fisc ont acheté leur place et cherchent à en tirer le profit maximum¹⁹. Au total, cela signifie que des montants colossaux fuient les pays du Tiers-Monde. Une étude anglaise estime le montant annuel des seules recettes fiscales perdues pour ces raisons par les pays sous-développés économiquement atteint environ quatre-vingt-dix milliards de francs, c'est-à-dire presque l'équivalent de l'ensemble de l'aide internationale qui leur est fournie²⁰. Il s'agit donc d'une formidable spoliation qui contribue fortement à alimenter la spirale infernale de l'endettement des pays pauvres et à maintenir la grande majorité de leur population dans la misère et le désespoir.

Or, et c'est le troisième bémol à apporter à la déclaration du Vorort, la politique financière néo-libérale conduite durant ces dernières décennies par les autorités des pays économiquement développés joue un rôle crucial dans la fuite de ces capitaux. Non seulement toute une série de mesures ont été prises pour faciliter cette fuite (suppression des entraves légales à la circulation des capitaux, élimination du contrôle des devises, etc.), mais celle-ci est activement encouragée et stimulée par les milieux dirigeants des pays riches, notamment par la mise à disposition de leurs réseaux bancaires ainsi que par le dumping fiscal qu'ils pratiquent, souvent par le biais de paradis fiscaux qu'ils protègent²¹. C'est ce qu'établit un ancien dirigeant du Programme contre le blanchiment de l'argent des Nations Unies, dans un constat qui s'applique parfaitement à l'allégation du Vorort citée plus haut : "Il y a beaucoup d'hypocrisie à montrer du doigt ces pays dont on dit qu'ils ne respectent pas les règles internationales lorsque les banques qui font fonctionner cela sont les principaux établissements de nos pays"²².

¹⁹ Cf. *Problèmes économiques*, No 2.722, 18 juillet 2001, pp. 13-19.

²⁰ Cf. Oxfam International (ed.), *Tax havens. Releasing the hidden billions for poverty eradication*, Oxford, 2000.

²¹ Cf. notamment ATTAC, *Les paradis fiscaux*, Paris, 2000.

²² Propos rapportés par *The Nation* du 18 juin 2001.

A cet égard, la Suisse constitue un exemple paradigmatique. "La Suisse est l'ancêtre de tous les paradis bancaires"²³, écrit à juste titre un ouvrage vantant les mérites des différents paradis fiscaux. En effet, depuis l'orée du 20^{ème} siècle déjà, les autorités de la Confédération, en étroite collaboration avec les cercles bancaires et les milieux d'affaires helvétiques, ont poursuivi avec opiniâtreté une politique financière visant à faire de la Suisse un havre de paix pour capitaux étrangers et à favoriser ainsi l'essor des banques²⁴. Dans ce sens, on a pratiqué en permanence une politique active de séduction de ces capitaux, basée sur la modération des taux d'imposition et davantage encore sur le soin mis à limiter les compétences et les moyens des organes fiscaux, sur une définition très restrictive de la fraude fiscale, poursuivant pénalement l'escroquerie fiscale (c'est-à-dire la fraude fiscale accomplie à l'aide de documents falsifiés) mais non la soustraction d'impôts (c'est-à-dire la fraude fiscale "simple", par exemple la non-déclaration de revenus), sur de nombreuses entraves mises à l'entraide administrative et judiciaire internationale et, enfin, sur un secret bancaire particulièrement hermétique.

C'est ainsi qu'en mars 1998, le Conseil fédéral combat devant le Parlement, une fois de plus avec succès, une démarche du Parti socialiste visant à renforcer la lutte contre la fraude fiscale et à faciliter l'entraide judiciaire internationale afin, notamment, d'entraver le flux de capitaux venant des pays du Tiers-Monde. Le principal argument avancé par le Gouvernement helvétique est si éclairant qu'il se passe de commentaires : "...les autorités fiscales ne peuvent exiger des banques, en cas de soustraction d'impôt, qu'elles leur fournissent des renseignements sur leurs clients : le secret bancaire interdit en effet de fournir des renseignements à des tiers. Il en va tout autrement dans le cadre d'une procédure pénale : en effet, le banquier ne peut alors refuser de fournir les renseignements demandés [...]. Par conséquent, si le jugement des cas de soustraction d'impôt relevait des tribunaux pénaux ordinaires, le secret bancaire serait entièrement levé, ce qui aurait des répercussions sur le plan de l'entraide juridique internationale en matière pénale : la Suisse se trouverait en effet tôt ou tard dans l'obligation de garantir aux autres pays une assistance juridique et administrative pleine et entière en matière fiscale. Il n'est dès lors pas à exclure que la levée systématique du secret bancaire qui en

²³ Georges DUHAMEL, *Les paradis fiscaux*, Paris, 1999, p. 199.

²⁴ Sur cette thématique, cf. Sébastien GUÉX, *La Suisse comme paradis fiscal*, Genève, No spécial de *Solidarités*, avril 2001.

découlerait ait des effets négatifs sur l'attrait de la place financière suisse, en particulier pour ce qui est de la gestion des fortunes privées"²⁵.

Quant à la lutte contre le blanchiment de capitaux étrangers par les sociétés suisses, les dispositions légales helvétiques ont été renforcées, certes, mais elles restent très largement platoniques. C'est ce que montre une vaste étude publiée récemment : les "...responsables politiques — souligne-t-elle — semblent se désintéresser de l'application réelle de ces normes [légales] puisque [...] les moyens alloués aux organismes juridico-politiques ne leur permettent pas de remplir les missions qui leur sont confiées"²⁶. Aussi la conclusion claque-t-elle sèchement : "...l'inadéquation [...] entre les volontés [du] législateur et les moyens qu'il met à disposition pour garantir le respect des normes qu'il crée [...] est telle [...] qu'on arrive à se demander si les normes édictées concernant les grands réseaux criminels ne sont volontairement que de la poudre aux yeux [sic] de la population"²⁷.

Il est extrêmement difficile de parvenir à une estimation, même grossière, des fonds qui, attirés par le paradis fiscal helvétique, échappent à toute utilisation potentielle en faveur des conditions de vie de la grande majorité des habitants des pays pauvres. Il ne s'agit donc ici, en guise de conclusion, que de donner des ordres de grandeur. A la fin de l'an 2000, la place financière suisse gère, à partir de la Suisse seulement, des fonds étrangers, y compris les avoirs fiduciaires, qui tournent autour de 2 500 milliards de francs²⁸. On ne dispose que de données extrêmement rares et peu précises sur la provenance géographique de ces fonds. A partir d'une des rarissimes évaluations, on peut évaluer que la part provenant de pays du Tiers-Monde est de l'ordre de 30%, soit 750 milliards de

²⁵ Prise de position du Conseil fédéral, du 16 mars 1998, figurant sur le site Internet suivant : <http://www.parlament.ch/afs/data>.

²⁶ Nicolas GIANNAKOPOULOS, Pascal AUCHLIN, *Criminalité organisée et corruption en Suisse. Aperçu et analyse des réseaux criminels agissant en Suisse durant la période 1986-1999*, Genève, Département de sciences politiques de l'Université de Genève, janvier 2000, pp. 168 et 172.

²⁷ *Ibid.*, pp. 168-169.

²⁸ Cf. Banque nationale suisse, *Bulletin mensuel de statistiques économiques*, décembre 2001. Ces données publiées viennent des milieux bancaires eux-mêmes et sont inférieures à la réalité. Elle ne comprennent pas, par exemple, les fonds — estimés entre 300 et 400 milliards de francs — confiés aux gérants suisses dits indépendants ; cf. *Le Temps*, 12 septembre 2001.

francs²⁹. Il est tout aussi difficile d'estimer la proportion de ces fonds qui ont été soustraits au fisc de leur pays d'origine. Il semble justifié de choisir à ce propos une part plus élevée que celle (60%) qui est habituellement mentionnée pour la moyenne des capitaux sous gérance: disons qu'elle atteint 80%. Dans ce cas, le montant des fonds échappant au fisc des pays pauvres s'élève à 600 milliards de francs. Sur la base de ce montant, il est possible d'estimer que la perte de recettes fiscales s'élève, par année, à trois milliards d'impôts sur la fortune (taux d'imposition de 0,5%); 7,5 milliards d'impôt sur le revenu (revenu de la fortune de 5% imposé au taux de 25%); et à un milliard de droits de timbre (50 milliards placés en titres, effectuant dix transactions en moyenne par année, imposées au taux de 0,2%). Les capitaux attirés par le paradis fiscal helvétique font donc perdre aux pays pauvres, uniquement en recettes fiscales potentielles, un montant de l'ordre de 11,5 milliards de francs par année³⁰.

Pour mesurer l'ampleur de cette somme, il faut savoir qu'elle est environ neuf fois supérieure à ce que la Confédération a dépensé en l'an 2000 à titre d'aide au développement. Par ailleurs, elle représente près de 10% du montant que le Programme des Nations Unies pour le Développement et l'UNICEF estiment nécessaire pour garantir rapidement, c'est-à-dire en dix ans seulement, l'accès, à tout être humain, à l'éducation de base, aux soins de santé de base, à une nourriture adéquate, à l'eau potable et aux infrastructures sanitaires et, pour les femmes, l'accès aux soins de gynécologie et d'obstétrique³¹.

²⁹ Cf. Christian SCHMID, Burkhard VARNHOLT (Hrsg.), *Finanzplatz Schweiz. Probleme und Zukunftsperspektiven*, Zürich, 1997, p. 127. Cette proportion est proche de celle qu'indique l'étude de Oxfam, *Tax havens*, op. cit., soit 30% à 40%.

³⁰ Cette estimation est proche de l'évaluation à laquelle parvient une étude publiée dans *Finanzplatz Informationen*, juin 2001 (entre 7,5 et 10 milliards de francs).

³¹ Cf. Eric TOUSSAINT, *Le faux allègement de la dette des pays pauvres très endettés*, 23 avril 2001, publié sur le site Internet du Comité pour l'annulation de la dette du Tiers-Monde (adresse: <http://users.skynet.be/cadtm>).

La Convention de Schengen et les droits de l'homme

Lode VAN OUIRIVE

De quoi s'agit-il sur le terrain ?

Selon les dernières nouvelles de juillet et août 2001, plusieurs protestataires de Göteborg et de Gène seraient enregistrés dans le Schengen Information System (SIS). Comme nous allons le voir plus loin, la Convention permet de stocker de l'information sur une personne avec le but de prévenir des dangers pour la sécurité publique ! Mais il faut que cette personne ait l'intention de commettre des crimes très graves ou "quand une évaluation générale concernant la personne en question, particulièrement sur la base de crimes commis à cette date, donne des raisons de supposer qu'il va commettre des crimes graves dans l'avenir." (art.92.2) La même Convention couvre la prévention des "crimes contre ou des menaces à l'ordre public et la sécurité" (art.46) Lors d'une réunion des ministres de l'intérieur les 22 et 23 mai 2001 sur l'hooliganisme, on proposait déjà de reprendre l'information collectée sur des hooligans dans le SIS. En plus, des pays membres invoquent l'art.2.2 de la Convention qui permet de réintroduire des contrôles frontaliers à l'occasion et avant d'éventuelles manifestations de protestations. La Suède, l'Italie et la France l'appliquaient déjà. Après discussion, les gouvernements décidaient que soient admises toutes les possibilités légales d'empêcher des individus qui ont un casier judiciaire chargé de crimes contre "l'ordre public" de se rendre au pays où l'événement a lieu. Il faut des "raisons sérieuses" de croire que ces personnes voyagent avec l'intention d'organiser, de provoquer ou de participer à des perturbations sérieuses de la loi et l'ordre public. Notons le caractère vague des termes et que ces mesures vont à l'encontre du droit au libre mouvement quand les noms ont été enregistrés ou quand elles ont été condamnées pour des crimes assez mineurs¹.

¹ The "enemy within" : plans to criminalise protests in Europe, STATEWATCH, vol. 11 no 3 / 4, May-July 2001, pp.29-31.

Mais tout cela n'est pas vraiment nouveau. En 1993 les supporters de l'équipe de football du Pays de Galles, qui devaient jouer un match international en Belgique, se font tous expulser du train à la frontière luxembourgeoise pour ivresse et mauvaise conduite. Les frères Boore font partie du groupe des supporters, mais ne se sont pas soûlés et ne se sont pas méconduits non plus. Pourtant, leur identité est relevée par les autorités belges, et — ainsi qu'ils le découvriront plus tard — transmise à la police britannique. Cette transmission a pour effet de les présenter comme des hooligans notoires et de les faire figurer sur la "liste noire" du National Criminal Intelligence Service (NCIS). En cette affaire, il se fait qu'une information incorrecte a été transmise à la police du Royaume-Uni par la police belge ; la même information fut ensuite retransmise par la police du Royaume-Uni à la police belge. Ce n'est que deux ans plus tard que les effets vont s'en faire sentir : à l'occasion du match Belgique-Pays de Galles, un des frères est détenu pendant seize heures dans un bureau de police, fouillé et photographié. Il ne peut prendre contact avec un avocat, mais se fait immédiatement expulser du pays en raison du fait que son nom apparaît sur la liste du NCIS et le présente comme un hooligan agressif. Depuis lors, la terre entière a été retournée pour savoir en quoi précisément les intéressés s'étaient méconduits, la raison pour laquelle ils figuraient sur la liste du NCIS et surtout pourquoi ils n'en étaient pas rayés. Les lettres adressées aux ministères, aux ambassades, aux autorités politiques aussi bien en Grande-Bretagne qu'en Belgique n'ont guère eu d'effet.

Les choses ne se sont pas tellement mieux passées pour l'homme qui, en novembre 1994, fut arrêté en Crète par la police grecque, parce qu'il était soupçonné d'un vol de bijoux. "Je ne savais pas ce qu'ils me voulaient exactement, tout se passait en grec" et, plus loin "On m'a contraint à signer des documents que je ne comprenais pas et lorsque j'ai refusé de le faire, on m'a fait clairement comprendre que je prendrais quinze ans et que je devrais payer une amende de 5 000 000 de drachmes. J'ai été menotté, mes empreintes digitales ont été relevées et je me suis fait photographier. Je n'avais toujours pas pu parler à un avocat. Au "procès", quelques heures plus tard, il a été décidé de m'infliger une peine d'emprisonnement de dix-huit mois, ou de m'imposer le paiement d'une somme de 140 000 francs belges en liquide. C'est pour cette dernière solution que j'ai opté"².

En Belgique aussi, il y a des problèmes quant à la manière dont

² Le cas me fut expliqué par la personne en question.

les personnes sont traitées par la police ; c'est ainsi que le Comité Européen pour la prévention de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (Conseil de l'Europe) a effectué, entre le 14 et le 23 novembre 1993, une série de visites, notamment auprès d'un certain nombre de corps de police. Il ressort du rapport qui a été rendu public par le gouvernement belge le 20 juin 1994 que la police ne se comporte pas toujours convenablement avec les citoyens, et certainement pas lorsqu'il s'agit d'étrangers qui, d'une manière ou d'une autre, sont détenus ou se sont fait arrêter. La plupart du temps, les cachots de la police ne permettent pas que l'on puisse y être détenu humainement (taille, lumière, mobilier, installations sanitaires, système d'appel et nourriture laissent à désirer). La possibilité d'informer la famille ou un tiers, l'assistance d'un médecin, ne sont accordées que de manière arbitraire, l'assistance d'un avocat n'est pas prévue, la manière dont se déroule l'interrogatoire n'est pas réglementée, etc. Ainsi, en Belgique, la police semble n'être pas non plus à même de traiter de manière correcte les personnes qui sont signalées, *via* le système informatique de Schengen ou le système d'informations supplémentaires SIRENE, et qui doivent être contrôlées ou détenues.

En 1997 un citoyen allemand fut inculpé en Italie. On lui envoie des documents en Allemagne, rédigés en italien. Il les renvoie avec la remarque qu'il ne comprend pas l'italien. Il est condamné par contumace. Manifestement l'art. 6, 3 e de la Convention fut violé : les autorités italiennes auraient dû lui écrire dans une langue qu'il comprend et/ou auraient dû faire des efforts pour savoir si la personne en question comprenait oui ou non l'italien.

En 1998 une femme fut arrêtée en Italie et resta quatre mois en prison du fait que l'avocat qui lui fut octroyé par l'État ne faisait aucune démarche. Un organisme international "Fair Trial Abroad" lui procura un nouvel avocat qui introduisit aussitôt le cas devant la Cour. La Cour déclara qu'elle fut retenue illégalement³.

Faire du zèle pour l'ouverture des frontières intérieures et la stimulation de la coopération internationale policière et judiciaire? Oui, mais... Les exemples mentionnés plus haut donnent matière à réfléchir. Posons d'emblée que la coopération internationale policière

³ FAIR TRIALS ABROAD, Plusieurs cas furent signalés dans une publication de cette organisation: *Quis Custodiet ipsos custodiat ? Who will protect us from our protectors ? The situation of fundamental rights in the EU and the establishment of the European area of freedom, security and justice*, Committee on Citizen's Freedoms and Rights – Justice and Home Affairs, Brussels 21st March 2001.

et judiciaire est non seulement inévitable, mais aussi indispensable. Il est nécessaire que la coopération internationale entre services policiers et judiciaires soit facilitée et rendue efficace.

Tout de même il y a un "mais", car dans un régime démocratique, cette coopération internationale est subordonnée à certaines conditions : elle doit avoir un fondement juridique convenable, des structures de contrôle doivent être prévues, et ce qui est subordonné à la loi ne peut pas entrer dans une illégalité de fait. Autrement dit, ce qui est en jeu, c'est donc le champ de tension qui existe entre une autorité qui réagit au développement de la criminalité et la protection juridique du citoyen contre l'intervention de la même autorité. Il y a, d'une part, les intérêts de la communauté à la résolution et la sanction de délits déterminés, et d'autre part, les intérêts également protégés juridiquement des personnes (potentiellement) inculpées ou des simples citoyens qui font l'objet d'un contrôle ou de rétention.

L'Histoire de la Convention d'application de Schengen.

L'accouchement de la Convention de Schengen fut assez pénible et il fallut en retarder plusieurs fois la mise en vigueur à cause de difficultés techniques, mais aussi de discussions juridiques et constitutionnelles assez fondamentales. Tout a commencé au printemps de 1984 avec le blocage de certaines frontières par les chauffeurs de poids lourds, ce qui a amené plusieurs Etats de la Communauté européenne à repenser les contrôles aux frontières. Une initiative fut prise par la France et la RFA qui signèrent le 13 juillet 1984 l'accord de Saarbrücken prévoyant la suppression graduelle des contrôles des marchandises et des personnes à leurs frontières. Les pays du Benelux avaient déjà convenu d'une libre circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services entre eux par le Traité du 1^{er} novembre 1960 instituant "l'Union économique Benelux". Il faut évidemment se rappeler que l'Acte Unique, le Traité européen de 1985, avait déjà promulgué la libre circulation. Mais à ce moment un certain nombre de pays, sous l'égide de la France et de la RFA, voulaient démontrer qu'il était possible de réaliser une libre circulation de personnes. Le 14 juin 1985 l'accord de Schengen fut signé par cinq pays : la France, le RFA et le Benelux. L'attention allait surtout vers la libre circulation des marchandises. Cet accord fut remplacé le 19 juin 1990 par la Convention complémentaire de Schengen.

On prévoit des “mesures compensatoires” pour l’ouverture des frontières internes. L’objectif est d’arriver, lors de la disparition des frontières internes pour la libre circulation de personnes, à une meilleure coopération et coordination entre les services nationaux en matière de police et de justice, de politique du visa, des étrangers, d’asile et surtout d’échange direct d’information, voire même de personnel (officiers de liaison) entre les services policiers des différents pays, ainsi que de l’entraide sous forme de droit d’observation, de poursuite et d’envois contrôlés (de drogues) dans un autre pays participant⁴.

Il est remarquable que malgré le titre, seulement quatre articles traitent de l’ouverture des frontières ou de l’entraide judiciaire et la très grande majorité (138 articles) traite de ces mesures compensatoires et parmi eux 80 du contrôle policier aux frontières extérieures et des six formes de coopération policière active et passive ! Il s’agit de l’action policière opérationnelle sur le terrain : des actions concertées comme les “coups de poing”, les “livraisons surveillées”, “l’enquête discrète” et les “équipes communes d’enquête” ; les observations et les poursuites transfrontalières. Il faut toujours un consentement mutuel et respecter des conditions très strictes. Sept articles traitent explicitement de la lutte anti-drogues.

Suite aux 27 articles (92-119) de la Convention, le fonctionnement à partir du 26 mars 1995 du SIS (“Schengen Information System”) et du système auxiliaire bureau “SIRENE” (“Supplément d’Information Requis à l’Entrée Nationale”) est devenu très important. Chaque pays est censé organiser une station de relais nationale, le s.d. NSIS et un bureau SIRENE. La station de relais SIS se trouve à Strasbourg. Des manuels SIS et SIRENE, tenus à jour, sont à la disposition des policiers. Il y a aussi des dispositions spéciales quant à la coopération dans des zones frontalières et à la création des commissariats communs.

Le SIS est donc un système de réseaux informatiques stockant des informations de police judiciaire et administrative nationales

⁴ RENAULT G. & DERRIKS E. *Etude des obstacles législatifs qui s’opposent à – ou rendent difficile – l’amélioration de la coopération policière transfrontalière entre la Belgique et les Pays Bas*, UCL, Département de criminologie et de droit pénal, Louvain la Neuve, (texte inédit), juillet 1993, 24.

PARLEMENT EUROPEEN, Direction Générale des Etudes, (2000) *Police et Justice dans l’Union européenne*, Document de Travail, Série Libertés Publiques, LIBE 112FR, 11-2000 FR, 46-58.

fournies par les États Schengen et consultées par les autorités policières et autres, désignées par les États participants. Les principaux "signalements" sont :

- des personnes recherchées aux fins d'arrestation pour extradition (art. 95) ;
- des ressortissants de pays tiers signalés aux fins de non-admission dans un État Schengen (art. 96) ;
- des personnes disparues (art. 97) ;
- des témoins et personnes devant comparaître devant les autorités judiciaires (art. 98) ;
- des personnes ou des véhicules devant faire l'objet d'une surveillance (art. 99)⁵.

Il n'y a pas de fichiers européens comme dans les bases de données d'Europol.

Les bureaux nationaux SIRENE peuvent donc fournir des informations complémentaires au signalement et permettent de préciser la conduite à tenir lors des actions.

Les deux Traités d'Amsterdam sont entrés en vigueur le 1^{er} mai 1996⁶. Que signifie l'adoption des traités d'Amsterdam pour Schengen ?

Tout d'abord :

- la "communautarisation" (c'est-à-dire le transfert de certains domaines vers le pilier communautaire) pour un certain nombre de questions relevant du troisième pilier (visas, asile, immigration et coopération judiciaire pour les questions civiles), prévoyant des règles telles que l'introduction de l'initiative d'un État membre (titre IV du TCE) ;
- l'intégration de l'acquis de Schengen dans les traités ;

⁵ COELHO C, (2001b), *Document de travail sur le franchissement des frontières extérieures et le développement de la coopération dans le cadre de Schengen (système d'information Schengen et protection des données à caractère personnel)*, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Parlement Européen, PE 294 303, 23 janvier 2001., 2.

⁶ Il y a deux Traités. D'abord celui de l'Union Européenne (TUE) qui contient dans un Titre VI renouvelé et élargi "Dispositions relatives à la coopération policière et judiciaire en matière pénale" ; il s'agit surtout d'Europol et d'une coopération plus étroite entre les autorités judiciaires. Puis il y a celui de la Communauté Européenne (TCE), qui est "communautaire" dont le titre IV comporte "visa, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation".

- l'adoption de quatre protocoles en la matière :

- a) le protocole intégrant l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne;
- b) le protocole sur l'application au Royaume-Uni et à l'Irlande de certains aspects de l'article 14 du traité instituant la Communauté européenne;
- c) le protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande;
- d) le protocole sur la position du Danemark.

- L'art. 30 du TUE permet l'action policière concertée entre les différentes polices, douanes et autres autorités nationales "dans le domaine de la prévention et de la détection des infractions pénales et des enquêtes en la matière"⁷.

Les dispositions de Schengen et celles prévues au titre IV du traité CE n'ont pas un champ d'application identique (par exemple, la protection temporaire des réfugiés est prévue dans le titre IV mais non dans la convention de Schengen). De la même façon, les mesures concernant le domaine de la coopération pour les affaires criminelles relèvent désormais du titre VI du traité TUE et, à nouveau, le champ d'application des dispositions de Schengen et celui des règles du traité ne sont pas identiques.

Il n'est pas sans intérêt de faire remarquer que la Commission européenne, la cheville ouvrière de l'Union, obtient le droit d'initiative dans toutes ces matières, qu'elle n'avait pas auparavant. Elle est une sorte de contrôleur général et peut faire appel à la Cour de Luxembourg.

Une consultation systématique (suggestions, questions) du Parlement européen est prévue dans le cas où le Conseil prendrait des décisions de nature normative et quand il transférerait des matières vers le titre IV du TCE afin de les communautariser. Si le Conseil le veut, le Parlement dispose d'un contrôle budgétaire.

Finalement la coopération policière et judiciaire reste située dans le troisième pilier du TUE et son application restera donc assujettie aux décisions unanimes des ministres. Plusieurs articles du TCE permettent à une majorité d'Etats membres d'appliquer la "coopération renforcée", sous un certain nombre de conditions, *e.a.* qu'elle renforce des objectifs de l'Union et n'affecte pas l'acquis communautaire. Cette formule "de flexibilité" a d'ailleurs permis à treize pays d'intégrer par un protocole "l'acquis de Schengen" dans les Traités.

⁷ PARLEMENT EUROPEEN, Direction Générale des Etudes, *op.cit.*, 59.

Les propositions et initiatives visant à renforcer l'acquis de Schengen se fondent donc sur les dispositions des Traités en la matière. Cependant, les protocoles prévoient que le Royaume-Uni et l'Irlande peuvent maintenir leurs arrangements spéciaux en matière de déplacement et continuer à exercer des contrôles à leurs frontières, ce qui les laisse libres de choisir de participer ou non aux mesures adoptées conformément au titre IV. Un protocole dans ce domaine est également prévu pour le Danemark qui, à l'exception de mesures visant à déterminer quels sont les pays tiers dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa, ne participent pas à l'adoption de mesures prévues en vertu du titre IV. Le Danemark peut décider de participer à des dispositions développant l'acquis de Schengen relevant du titre IV, mais ceci n'entraînera que des obligations de "droit international".

Le 22 septembre 2000 seulement, l'acquis de Schengen" a finalement été publié au Journal Officiel (Journal officiel, 22 septembre 2000)⁸. Cependant, étant donné les règles concernant la confidentialité de certains documents, tous les documents constituant l'acquis de Schengen ne furent pas publiés, *e.a.* la liste des demandes de visas exigeant la consultation préalable des autorités centrales nationales. A tort, d'importants documents ne font pas partie de l'acquis "officiel", publié, de Schengen : *e.a.* des règles de procédure de l'ACC (Autorité Commune de Contrôle), de ses décisions, recommandations et avis ainsi que de la liste des autorités habilitées à accéder directement au SIS⁹.

Entre-temps il fallait mettre sur pied un SIS et Sirène II, aussi appelé SIS 1+ ou SISNET¹⁰. Vu le nombre des nouveaux pays adhérents, il fallait élargir le système. Mais on en profite pour allonger le temps de garde des données personnelles et pour demander plus de possibilités de faire des observations transfrontalières, d'envois contrôlés, d'actions *undercover*, etc.

⁸ JOURNAL OFFICIEL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES (2000) –Législation, "Acquis de Schengen tel que visé à l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la décision 1999/435/CE du Conseil du 20 mai 1999", L 239 du 22 septembre 2000.

⁹ COELHO C., (2001a), *Document de travail sur le franchissement des frontières extérieures et le développement de la coopération dans le cadre de Schengen*, Commission des libertés et des droits des citoyens, de la justice et des affaires intérieures, Parlement Européen, PE 294 302/rév., 23 janvier 2001., 4-6.

¹⁰ VAN OTRIVE L. & VANDERBORGHT J. (red.), (1995) *Schengen en de Belgische Politiediensten*, Leuven, Centrum voor Politiestudies, 72-108.

En fait, il faudrait dès lors un nouveau protocole, à ratifier par les parlements¹¹. L'affaire est toujours objet de discussions politiques

L'extension progressive de l'espace Schengen est un fait. Les contrôles internes entre la Grèce et les pays signataires de l'accord de Schengen ont été supprimés le 26 mars 2000. La convention de Schengen est désormais en vigueur dans dix États membres (la Belgique, les Pays-Bas, le Luxembourg, la France, l'Italie, la Grèce, l'Allemagne, l'Autriche, l'Espagne, le Portugal). La zone de libre circulation (au moins pour les ressortissants de l'UE et les citoyens de la Norvège et de l'Islande grâce à l'accord du 18 mai 1999)¹² a été élargie à quinze pays (treize États membres et deux pays tiers).

Le 31 novembre et 1er décembre 2000, le Conseil justice et affaires sociales a décidé qu'à partir du 25 mars 2001 les frontières intérieures seront supprimées entre les États Schengen et les pays nordiques : Danemark, Finlande, Suède, Norvège et Islande.

Quant à la participation partielle du Royaume-Uni et de l'Irlande, il faut signaler qu'en mai et juillet 1999, le Royaume-Uni avait demandé à participer aux dispositions de l'acquis de Schengen concernant la coopération policière et judiciaire et les affaires criminelles, la lutte contre les stupéfiants et le Système d'information Schengen. Ceci a été approuvé au cours d'une décision du Conseil du 29 mai 2000 qui énonçait les dispositions de l'acquis de Schengen auxquelles participera le Royaume-Uni en précisant en particulier celles qui seront applicables en ce qui concerne Gibraltar. On attend... Le 16 juin 2000 a été reçue une demande analogue émanant de l'Irlande (à l'exception des dispositions relatives à la surveillance transfrontalière). Ici il n'y a pas de problèmes¹³.

Des négociations ont lieu avec douze pays candidats: Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque, la Slovénie, la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et

¹¹ STATEWATCH, Schengen Information System : SIS II : technical innovation pretext for more data and control, January-February 2001 (vol. 11 no 1), 24-25. PARLEMENT EUROPEEN, Direction Générale des Études, op.cit.,53.

¹² DECISION DU CONSEIL (1999/439/CE) du 17 mai 1999 relative à la conclusion de l'accord avec la République d'Islande et le Royaume de Norvège sur l'association de ces deux États à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, JO L 176, 10.7.1999, 35.

¹³ DECISION DU CONSEIL (2000/365/C) du 29 mai 2000 relative à la demande du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de participer à certaines dispositions de l'acquis de Schengen, JO L 131, 01-06-2000, 43.

Malte. La Turquie a été formellement reconnue en tant que pays candidat. L'élargissement à ces pays modifiera profondément les contours de l'Europe et les nouveaux pays seront chargés de contrôler les dizaines de milliers de kilomètres des nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne. L'art. 8 du protocole concernant l'intégration de l'acquis de Schengen prévoit que les pays candidats acceptent pleinement l'acquis de Schengen. Ceci n'a pas été le cas pour les derniers pays membres de l'Union européenne. En outre, avant que les pays candidats soient acceptés "en bloc", certains pays devront veiller au renforcement des contrôles aux frontières : le long processus de vérification du respect de l'acquis de Schengen.

Le s.d. "Plan d'Action" du Conseil et de la Commission, décidé en décembre 1999 à Vienne, donne plus d'information sur l'échange à réaliser entre le "Customs Information System" (CIS), le SIS et le "European Information System" (EIS) de Europol. Aussi le très important **Conseil européen de Tampere** en Finlande, les 15 et 16 octobre 1999, confirme le Plan d'Action et l'élargit. Il insiste beaucoup sur la mise en place de Eurojust : une "unité" de coopération effective entre des procureurs des quinze pays à côté d'un propre réseau de télécommunication : le "European Judicial Network" (EJN)¹⁴.

Les écueils multiples

Nous examinons essentiellement la coopération policière et judiciaire, le Titre III de la Convention d'application de Schengen.

Nonobstant le fait que ces Accords comportent des éléments potentiellement positifs, comme la lutte plus efficace contre la criminalité internationale, on est malgré tout en droit de se demander si l'objectif originaire a encore quelque chose à voir avec ce qu'il en est advenu. Le résultat est essentiellement un travail-cadre de règlements policiers et judiciaires sans qu'y soit inclus de concept de sécurité tout à fait fondé.

Il y a toujours deux visions sur la coopération policière européenne. Celle de l'Allemagne surtout et un peu celle de la France qui veulent plus ou moins une vraie police et une justice

¹⁴ STATEWATCH, (2000) "Eurojust : EU public prosecution system", vol. 10 no 3 / 4, June-August 2000, 28-31.

européenne. Il s'agit du modèle d'uniformisation : droit et procédure pénale unique, une seule politique criminelle, etc. L'autre modèle "scandinave-britannique" implique que l'on doit et que l'on peut seulement coopérer sur des domaines assez précis, surtout par connaissance des différents systèmes pénaux et par l'échange d'information. On peut au plus harmoniser les systèmes nationaux. Les autres états membres flottent entre ces deux prises de position.

La nébuleuse Schengen : d'un laboratoire kaléidoscope à une intégration à l'Union ?

On a beaucoup écrit sur cette initiative colossale, cet "axe liberté-sécurité", sur "la nébuleuse Schengen". La Convention de Schengen fut considérée comme un laboratoire de la Communauté européenne ! Il faut tout de suite signaler que la coopération policière sous ses multiples formes, et surtout l'échange d'informations et l'entraide judiciaire au niveau des polices, recevait enfin une certaine base légale. Mais on constate qu'elle est un vrai kaléidoscope, un réel fourre-tout assez incohérent, qu'elle témoigne d'une répression toujours plus forte : de la libre circulation au contrôle interne toujours plus intensif à l'intérieur des pays, de la lutte anti-drogues au contrôle des immigrants illégaux...

La coopération dans le cadre de Schengen a été établie, dans un premier temps, entre des États membres en dehors du cadre des institutions communautaires. Ceci témoignait d'un grand sens de la réalité, bien moins que du respect des principes démocratiques. Cependant, avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, cette coopération s'est finalement inscrite dans le cadre de l'Union. En vertu des protocoles annexés au traité d'Amsterdam, l'espace Schengen constitue d'ailleurs le seul exemple de coopération renforcée entre un groupe d'États membres¹⁵.

Mais en fait, avec l'intégration de l'acquis de Schengen dans les Traités, le système SIS ne peut continuer à être géré sur une base intergouvernementale. Actuellement, le SIS relève de la responsabilité du Conseil et on a apparemment affaire à un système complexe de groupes de travail chargés de ces questions. L'Autorité de Contrôle Commune (ACC) estime que les contrôles d'accès ne sont pas suffisamment rigoureux (cf. infra). Le système SIS devrait être financé sur le budget communautaire¹⁶ et géré sur une base

¹⁵ COELHO C., (2001a), op.cit. 2.

¹⁶ DECISION DU CONSEIL (2000/265/CE) du 27 mars 2000 sur l'établissement d'un règlement financier régissant les aspects budgétaires de la gestion par le vice-

communautaire ; avec la gestion par une agence séparée et avec une structure de gestion plus claire. Un seul système d'information communautaire pourrait contenir les données figurant dans Europol, Schengen et la convention douanière (même s'il convient sans doute de maintenir ces données séparées)¹⁷.

Il est aussi important de relever que les différents chapitres des Accords de Schengen trouvent en fait leur pendant et leur substitut dans des accords européens plus larges. C'est ainsi que la réglementation concernant l'Etat membre responsable de l'examen des demandes d'asile se retrouve dans la Convention de Dublin, conclue par les douze Etats membres. La réglementation d'un modèle-type de visa est traduite dans l'article 100C du Traité de Maastricht.

Le Comité Exécutif mis en place par l'Accord de Schengen (article 131) peut prendre des décisions qui ont la même force juridique que la Convention elle-même. Ces décisions sont bien plus importantes que la loi-cadre. Le Comité n'est pas soumis au contrôle parlementaire, ni à aucune responsabilité juridique ou politique. Il n'existe aucune garantie quant à la publicité du processus de décision. On a beaucoup discuté sur la valeur juridique de certaines décisions présentées comme techniques ou administratives du Comité exécutif de Schengen¹⁸.

Il y a certainement une tendance à l'extension de la coopération policière, de l'action policière concertée, mais le "patchwork" d'initiatives toujours nouvelles reste.

La coopération policière se résume principalement à des échanges d'informations, de connaissances techniques — perception des phénomènes plutôt que connaissance — et des programmes d'envoi de fonctionnaires. Pourquoi ? Aussi bien l'organisation des services de police et leurs autorités que des législations nationales et les terminologies juridiques et leurs significations et interprétations sont très différentes. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les pays participants fournissent une information tout à fait inégale aussi bien quantitativement que qualitativement aux systèmes informatiques de Schengen.

sécretaire général du Conseil, de contrats conclus en son nom, au nom de certains États membres, concernant l'installation et le fonctionnement de l'infrastructure de communication pour l'environnement Schengen, "Sisnet".

¹⁷ COELHO C., (2001b), op.cit., 7-8.

¹⁸ SILVESTRE S., (1999) *Les Accords de Schengen jusqu'après Amsterdam*, Louvain-la-Neuve, Ecole de Criminologie, 105.

Mais il y a aussi des recouvrements de compétences et même de la concurrence. Recouvrement de compétences qu'on appelle officiellement: "complémentarité" et "politique globale". Mais quelle est la hiérarchie des compétences et des instances? La répression et ceux qui l'incorporent vont-ils prendre le dessus et tout ce qui a trait par exemple à la toxicomanie sera-t-il lié à la criminalité au lieu d'être mis en relation avec une politique sociale et de santé ?

Les mécanismes mis en place pour faire face à ces problèmes devraient être aussi uniformes que possible afin de faire en sorte que les procédures policières ne soient pas excessivement bureaucratiques et que les citoyens puissent être informés de leurs droits.

Malgré des compétences différentes, il y a de la concurrence entre Schengen, Europol et Interpol et il existe un certain double ou triple usage quant aux banques de données. Encore certaines affaires comme le règlement de visa, le contrôle des frontières externes, la lutte anti-drogues et contre la fraude, la coopération entre police et douane, la lutte contre le racisme et la xénophobie sont entièrement ou partiellement réglées d'une façon communautaire selon des dispositions du premier pilier. Il y a une sorte de sur-réglementation de ce côté. Il y a donc une confusion certaine¹⁹. Mais il devient finalement de plus en plus clair que non pas Schengen mais Europol est devenu l'épicentre de la coopération policière européenne.

Un autre phénomène d'expansion est "la police à distance". Nous en connaissons deux importantes manifestations. La première est le développement de réseaux d'officiers de liaison. La seconde consiste en des accords (monnayés) avec des pays non-membres afin d'ériger autour des pays de l'UE des "cordons sanitaires", des "zones tampon". Le vrai but c'est d'éloigner les problèmes aussi loin que possible des pays Schengen. L'étape suivante consiste à conclure des accords de réadmission d'illégaux et des demandeurs d'asile refusés.

Les pays de Schengen ont établi des systèmes sophistiqués de contrôle policier et douanier dans les zones frontalières – "*backland search*" ou contrôle du "*hinterland*" — qui fait sérieusement douter de l'ouverture des frontières: les mesures compensatoires se développent tout le temps. Mais il y a aussi des problèmes quant

¹⁹ SILVESTRE S., *ibidem*, 26-33 et 71-73.

aux procédures de contrôle aux frontières extérieures. Aussi bien certaines personnes qui se présentent aux frontières que le personnel policier lui-même doivent être confrontés à de graves difficultés: qu'est-ce une frontière, une personne, un contrôle²⁰ ?

On signale des progrès seulement fragmentaires concernant la libre circulation des personnes. Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, il y a eu vingt-sept initiatives d'États membres et une proposition de la Commission en vue d'un règlement du Conseil déterminant la liste des pays tiers dont les ressortissants doivent être en possession d'un visa au moment où ils franchissent les frontières extérieures et ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette exigence. Mais les dispositions du Traité ont abouti à un système complexe, incohérent, moins transparent par manque d'information dans les pays qui font partie de la coopération.

Étant donné que certains aspects de l'acquis de Schengen sont considérés comme confidentiels, il est difficile, voire impossible, pour le Parlement de participer au processus législatif. Il a demandé à consulter ces documents et a été informé que ceux-ci ne peuvent l'être "dans des conditions garantissant leur traitement confidentiel". Finalement il y a le maintien regrettable du droit unilatéral de suspendre la libre circulation des personnes. Le Manuel de la Commission se réfère à une proposition concernant l'article 2 (2) qui sera présentée au cours du premier semestre 2001 : des règles relatives à l'accord préalable du Conseil, l'approbation pour une durée limitée (trente jours par exemple), une exigence de proportionnalité ainsi que les conditions de renouvellement de cette période²¹.

Pour fêter le cinquième anniversaire de l'entrée en vigueur de la convention de Schengen, le 26 mars 2000, "Euro Citizen Action Service" (ECAS), service défendant l'intérêt des consommateurs, avait installé un numéro vert au service des citoyens. Quels problèmes furent signalés pendant un an ? Des personnes auxquelles l'entrée a été refusée en raison d'informations figurant sur le SIS ne furent pas informées des raisons de ce refus et ne pouvaient donc se défendre. La politique de visa est tout sauf transparente : pas d'informations disponibles ; des périodes d'attente inexplicables ; après une trop longue période d'attente des refus non motivés ; des

²⁰ PARLEMENT EUROPEEN, Direction Générale des Etudes, op.cit., 9-17.

²¹ Ibidem, 6-8.

contrôles des résidents à long terme lors des déplacements à l'intérieur du territoire de Schengen ; des contrôles aux frontières extérieures tout à fait aléatoires ; des minorités de certains pays candidats victimisées par des régimes de visa. Il y a encore beaucoup de barrières visibles et invisibles qui empêchent la libre circulation des personnes²².

Il faut constater que l'adhésion des nouveaux pays à la convention de Schengen fait surgir nombre de questions.

En Suède dispose-t-on bien de critères pour bannir la rentrée des demandeurs d'asile refusés et pour les signaler au SIS²³ ? Faut-il que les Suédois disposent d'une carte d'identité ? Les Danois vont-ils lâcher leur *opting-out* en ce qui concerne une politique commune U.E. sur l'asile²⁴ ? Est ce que les aéroports et les ports des pays nordiques sont prêts à contrôler les frontières extérieures du territoire de Schengen²⁵ ?

L'une des questions importantes du point de vue de l'intégration du Royaume-Uni et de l'Irlande dans le SIS concerne la façon de s'assurer que les autorités du Royaume-Uni et d'Irlande n'ont pas accès aux données prévues à l'art. 96 (non-admission d'étrangers dans un État Schengen). Le Royaume-Uni et l'Irlande n'acceptent toujours pas l'objectif de la suppression des contrôles frontaliers entre le Royaume-Uni et les États Schengen et rien ne laisse prévoir un changement²⁶.

Le contrôle judiciaire toujours manquant. Il y a toujours cette tradition dure d'impliquer le moins possible les autorités judiciaires dans les affaires de coopération policière. Ni dans Schengen, ni dans Europol, un contrôle judiciaire spécial n'a été prévu. L'entraide judiciaire reste trop séparée de l'entraide policière. Même dans une déclaration ajoutée à l'article 30 du TEU est explicitement mentionné

²² CONSEIL EUROPEEN op.cit. du 9 septembre 1999, *Results of the relaunch of the ECAS hotline on visible and hidden barriers to the free movement of people "whatever happened to Schengen?"* ANNEX IV, SCH/Aut-cont (99) 8 rev.2.

²³ MIGRATION NEWS SHEET, (February 2001) "Sweden - Government asked to decide on criteria for banning re-entry of rejected asylum-seekers", February 2001, N° 215/2001 - 02, 15.

²⁴ MIGRATION NEWS SHEET, (March 2001) "I.D. Sweden - Cards to facilitate travel within Schengen Area; Denmark - Government divided on whether to join in common EU asylum Policy", March 2001, N° 216/2001 - 03, 5 et 13.

²⁵ MIGRATION NEWS SHEET, (April 2001) "Chaos and Queues at Stockholm Airport as Nordic States become part of Schengen Area", April 2001, N° 217/2001 - 04, 7.

²⁶ COELHO C., (2001a) op.cit. 4.

que le contrôle judiciaire est une affaire nationale. Donc aussitôt la question surgit: qui va contrôler une force de police qui opère dans un pays étranger?

Un groupe de magistrats s'est éveillé et a formé "le Groupe de Genève", qui réclamait en 1996 une implication des magistrats dans la coopération policière européenne²⁷. En avril 1996 les ministres de la justice lançaient dans une "action commune" l'idée de l'installation éventuelle d'un réseau de magistrats de liaison.

Il faudrait impérativement un mécanisme de contrôle judiciaire supranational, sous peine de mettre gravement en péril les libertés individuelles, mais celui-ci fait défaut. Est-ce que l'unité Eurojust, le groupe de magistrats, va nous le livrer? Ou fonctionnerait-il simplement comme garde-fou national et comme aide aux fonctionnaires policiers de Schengen ou de Europol²⁸. La relation entre Eurojust et Schengen n'est toujours pas claire. Mais il faut dire que la compétence de Eurojust elle-même n'est toujours pas claire²⁹.

Le Contrôle parlementaire tout à fait manquant

On se plaint dès la genèse de Schengen de l'absence de toute implication des parlements et de tout contrôle extérieur parlementaire. Les parlements nationaux s'en sont occupés de temps à autre : à un certain moment il y avait au moins dix-sept questions qualitatives et vingt-trois questions quantitatives qui pouvaient être posées sur le fonctionnement de Schengen! Toujours la même question : comment une série de parlements peut contrôler une seule institution centralisée : la relation de pouvoir est tout à fait asymétrique³⁰ !

Il paraît qu'avant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Parlement était paradoxalement mieux informé des travaux au sein des instances Schengen. Il espérait que l'intégration de l'acquis de

²⁷ PERDUCCA A., "The "Geneva Appeal"" en DONA G. et SICURELLA R., (1997) "Vers un espace judiciaire européen", in AGON, n°14, 4ième année, Mars 1997, 2-6.

²⁸ W. BRUGGEMAN, (1997) "Creating a European public prosecution service", Schengen Colloquium, European Institute of Public Administration, 23-24 January 1997, 9-10 (ronéo).

²⁹ BERTHELET P., (2001) *Quels pouvoirs pour l'Unité de coopération judiciaire pénale européenne ?* Mars 2001, 12-14 (texte inédit)

³⁰ VAN OTRIVE L., (1995) "Statement: the Schengen-Agreements and parliamentary control", in Raadgevend Interparlementaire Beneluxraad, 8-9 December 1995, Interparlementaire Schengen-conferentie Kirchberg-Luxemburg, 525-I, Vast secretariaat Paleis der Natie-Brussel, 51-59.

Schengen conduirait à une amélioration considérable de la transparence. Mais depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, fin 2000, la commission parlementaire *ad hoc* n'a reçu de la Présidence aucun rapport spécifique sur les progrès concernant Schengen ni aucun rapport écrit sur l'amélioration de l'acquis de Schengen. Les seuls rapports spécifiques reçus par le Parlement ont été les rapports émanant de l'Autorité de contrôle commune (ACC). Conformément aux protocoles, le Conseil a adopté le 20 mai 1999 une décision sur ce qui constitue l'acquis de Schengen et sur le point de savoir si celui-ci relève du premier ou du troisième pilier³¹. Le Conseil n'a même pas consulté le Parlement ou d'autres instances concernées et n'a presque pas tenu compte de leurs avis. Il n'a pas non plus été tenu informé de la préparation des pays nordiques à leur participation au SIS³².

Cependant, en partie en raison du pouvoir conféré aux États membres de présenter des initiatives, les résultats ont été chaotiques et incohérents. Le Parlement espérait jouer un rôle plus important dans le processus législatif. Or, étant donné que le Conseil a une interprétation étroite des règles du Traité et que les Traités n'offrent au Parlement que des voies de recours limitées, celui-ci n'a pas été en mesure de participer pleinement au processus législatif.

En effet, des décisions intergouvernementales témoignent encore moins d'un respect pour la démocratie que des décisions selon le droit communautaire.

Collaboration policière et judiciaire dans la Convention de Schengen

La collaboration policière apparaît donc comme constituant la partie la plus innovatrice des Accords de Schengen. Là où le texte, dans le domaine de la coopération judiciaire, ne fait que compléter les conventions qui existent déjà dans le cadre du Conseil de l'Europe, la coopération policière qui est mise en place par l'art.39 e.s. est nouvelle : c'est-à-dire que, si cette coopération se faisait dans le passé, mais seulement de manière informelle, il existe maintenant

³¹ DECISION DU CONSEIL (1999/436/CE) du 20 mai 1999 déterminant, conformément aux dispositions pertinentes du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, la base juridique de chacune des dispositions ou décisions concernant l'acquis de Schengen, JO L 176, 10.07.1999, 17.

³² COELHO C., (2001a), op.cit. 4-5.

un texte dans lequel les compétences des services de police dans le domaine de la coopération réciproque sont inscrites. En résumé, il apparaît que tant l'échange de données transfrontalières à des fins répressives que la transmission d'informations à des fins préventives sont prévus dans la Convention de Schengen. En outre on y prévoit la possibilité de communication spontanée d'information sans enquête préalable.

Il ne fait guère de doute que la coopération policière se fait de plus en plus sans beaucoup d'entraves. Le texte de la Convention est conçu de manière très large, ce qui signifie que beaucoup de choses dépendent des conditions qui sont posées (ou ne sont pas posées) par le droit national.

Se pose quand même la question de la manière dont le contrôle sur les polices s'opérera à partir du moment où les contacts entre les corps de police seront établis en direct : les parquets seront-ils à même de contrôler de manière adéquate les activités de la police? Comment et avec quels moyens cela se fera-t-il en pratique? Par cette distribution directe d'informations entre les corps de police, l'impact de la police sur le procès pénal risque de grandir en ce sens que désormais c'est la police qui définira à quel endroit, ce qui signifie dans quel pays, un fait déterminé doit être rapporté au parquet. Le risque existe ainsi de voir la police participer dans certains cas au choix du *locus delicti* et donc déterminer le tribunal compétent, le droit applicable, etc. La voie peut être ouverte vers l'intervention proactive de services de police nationaux. Le qualificatif "proactif" se rapporte à l'intervention en vue de prévenir prématurément d'éventuels faits délictueux (sans qu'il y ait le moindre danger concret). Cela signifie en même temps que chaque citoyen peut devenir "suspect" et donc faire l'objet de telles interventions policières. Il s'agit alors d'une intervention qui échappe éventuellement à toute forme de contrôle juridictionnel. En plus, il semble que les contrôles judiciaires sont organisés d'une façon assez différente d'un Etat participant à l'autre.

Les droits de la défense en cas d'intervention policière

Il y a aussi le problème de la protection des droits de la défense par rapport à ces interventions assouplies. Un des points importants soulignés par la doctrine est que le suspect n'a pas d'accès indépendant aux canaux de la coopération. Il peut demander que

des informations déterminées qui sont disponibles à l'étranger *via* les canaux Schengen soient retirées, mais, pour qu'une telle requête soit acceptée, il reste dépendant de la bonne volonté des services de police concernés. Ainsi, peut être mis en question, à l'occasion de la procédure au fond devant le juge, le respect du principe de l'égalité des moyens.

Dans beaucoup d'Etats membres, entre autres en Belgique, la police est également contrôlée de manière indirecte par la défense, *via* le dogme de la preuve obtenue de manière irrégulière. Si la police a obtenu une preuve de cette manière irrégulière, cette preuve doit être exclue des débats et le juge ne peut y accorder la moindre attention. Se pose la question de savoir dans quelle mesure ce contrôle de la défense peut être exercé en ce qui concerne la preuve obtenue à l'étranger, délivrée d'un pays à l'autre, dans le cadre de la coopération entre les corps de police du territoire Schengen.

Dans la Convention, une série de garanties est mise en place en faveur de l'inculpé. Ainsi, l'art. 39 énonce que "Les informations écrites qui sont fournies par la Partie Contractante requise ne peuvent être utilisées par la Partie Contractante requérante aux fins d'apporter la preuve des faits incriminés qu'avec l'accord des autorités judiciaires compétentes de la Partie Contractante requise". Mais la défense pourra-t-elle encore contrôler l'observation effective de cette règle en pratique? Quelle sanction est prévue en cas de non-respect? Quelles sont les conséquences des violations de ces règles quant à la réunion de preuves, effectuée dans un Etat membre, en ce qui concerne l'établissement des preuves dans un autre Etat membre? A quel juge peut-on s'adresser en cas d'irrégularité dans l'obtention des preuves? Celui de l'Etat où est menée l'instruction ou celui de l'Etat où est utilisé le résultat de la réunion des preuves?

Dans quelle mesure l'inculpé se voit-il accorder par l'autorité la possibilité de recourir à un conseil juridique afin de l'assister dans le cadre des procédures d'enquête dirigées à l'étranger? Quelque part à l'une ou l'autre frontière externe du territoire de Schengen? L'Etat requérant doit-il, à ses frais, donner au conseil désigné la possibilité de fournir cette assistance à l'étranger, ou est-ce que seul l'Etat dans lequel l'enquête est menée pour cette phase de l'affaire pénale doit mettre un conseil à disposition du prévenu pour veiller au respect de ses droits? Tout cela est mal et très différemment réglé dans plusieurs Etats participants³³.

³³ FAIR TRIAL ABROAD, op.cit., 5-6.

Souvent, les problèmes auxquels sont confrontés le prévenu et son conseil ne résident pas tant dans le défaut de garanties procédurales dans le pays où le prévenu doit comparaître en cas de transfert des poursuites pénales, mais découlent la plupart du temps des complications qui surviennent lorsque la recherche, les poursuites et le jugement ont lieu dans des systèmes d'administration de la justice différents. Ceci ne concerne pas uniquement les différences dans les normes de procédure et/ou les compétences des autorités qui enquêtent, des magistrats et des avocats. Les différences culturelles entrent également en ligne de compte ; le manque de connaissance réciproque, par les juges, le ministère public et les avocats, de leurs règles nationales respectives et, notamment, de la manière dont ces règles doivent être appliquées en pratique ; le manque de connaissance de la langue étrangère, etc...

Un autre point névralgique est l'implication des interprètes et des traducteurs. Les standards nationaux ou internationaux sont inexistantes. La compréhension effective est assez ignorée et de mauvaises traductions sont tout simplement tolérées. Les exigences professionnelles manquent et le travail est fait par des occasionnels ou des amateurs. On enregistre très peu avec comme conséquence qu'une vérification *post hoc* des discours interprétés devient impossible et que la version interprétée est tout simplement considérée comme légalement valide³⁴.

Alors même que tous les pays sont parties à la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH), l'Accord de Schengen ne contient pas de référence à cette Convention. Les parties ne se sont jamais accordées sur des dispositions explicites dans lesquelles elles s'engageraient, par exemple par la voie d'un protocole additionnel, à ce que les instances de police traitent convenablement les suspects, à ce qu'une série de services soient garantis (avocat, interprète, avertissement d'un tiers, documents dans une langue compréhensible, etc.), à ce que l'intéressé ait accès à un juge. Tout cela est censé être de compétence nationale. Il faut attendre les conséquences de la proclamation entre temps par le Conseil, le Parlement européen et la Commission lors du Conseil européen de Nice les 7,8 et 9 décembre 2000, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

³⁴ Ibidem, 4.

La protection des données personnelles dans la Convention d'application de l'Accord de Schengen

Bon nombre d'auteurs déplorent le caractère incontrôlé de l'échange de données personnelles, l'absence de cadre juridique adéquat en rapport avec la protection des données personnelles et en ce qui concerne le droit de regard et le droit de correction pour les personnes enregistrées quant aux données qui les concernent. S'il est exact — et tous ne s'accordent pas sur ce point — que la Convention de Schengen procure partiellement un cadre de ce type, en revanche, les possibilités d'aide policière réciproque sont élargies dans une large mesure au détriment des droits des citoyens et de la protection de leur vie privée. Le citoyen individuel n'est, dans ce contexte, que l'objet autour duquel on tourne : ses droits ne se situent au maximum qu'au second plan, aussi parce que la protection est surtout conçue au profit des acteurs policiers.

Il s'est en effet avéré que la protection des données était plutôt en faveur des opérateurs des systèmes informatiques afin de protéger les entrées et les sorties et que la protection de la vie privée et des données en faveur des personnes enregistrées ou des victimes était plutôt déficiente et lacunaire.

En plus, la réglementation de la protection des données personnelles contient beaucoup d'exceptions, à déterminer de manière discrétionnaire, qui sont souvent interprétées de différentes manières, et dont découle un ensemble opaque de règles sur le respect de la vie privée. En ce qui concerne l'échange d'informations hors du système SIS et en particulier la réglementation dans le cadre de la coopération judiciaire, les règles sont extrêmement complexes.

De plus, la fourniture de données personnelles à des registres de personnes non automatisés n'est soumise à aucune garantie.

Il est suggéré avec insistance de respecter le niveau de la Recommandation R(87)15 pour l'échange policier de données, mais il n'est précisé expressément nulle part que ce niveau de protection doit être intégré dans la législation nationale. Ces définitions sont donc également trop lâches pour pouvoir clairement avoir un effet sur ce point.

Certains points déterminés de l'échange de données sont exclus dans une mesure plus ou moins importante des dispositions

d'harmonisation en question. C'est le cas pour l'échange de données dans le cadre de l'aide juridique mutuelle dans les affaires pénales, l'application du principe *ne bis in idem*, l'extradition et le transfert de l'exécution des peines. La raison de ces exceptions n'est pas claire. L'on ne voit pas pourquoi les garanties prévues pour le respect de la vie privée ne devraient pas valoir intégralement pour l'échange de données dans ces domaines. De manière générale, on peut d'ailleurs dire que c'est un magma opaque de règles sur la protection de la vie privée qui découle de ces exceptions interprétées différemment dans la Convention.

L'organe commun de contrôle peut émettre des avis sur les difficultés d'application et d'interprétation. Mais un avis ne constitue pas une décision obligatoire. En outre, cet avis ne peut être sollicité que par les gouvernements des Etats parties à la Convention. Les individus ne peuvent introduire aucune réclamation.

Cette Autorité commune de contrôle (ACC) et les Autorités nationales se plaignent de plus en plus. Les membres sont nommés par les mêmes ministres auxquels ils rendent leurs rapports. Ils sont pour ainsi dire juge et partie, et travaillent dans des circonstances difficiles. La publication des rapports annuels de l'ACC a pourtant permis de révéler certains aspects du fonctionnement du SIS qui, sans cela, resteraient secrets. Dans les troisième et quatrième rapports de mars 1998-février 1999 et mars 1999-février 2000, l'ACC émet certaines craintes concernant le fonctionnement du SIS, en particulier à propos de la qualité des données introduites et des différents aspects de la protection de ces données. L'Autorité commune a déjà détecté qu'il faut estimer qu'un tiers des 1,5 millions de données sur des personnes, stockées dans le SIS, semble être défectueux et/ou pollué. On ne sait pas non plus si les banques de données ne contiennent pas de données sensibles et sont oui ou non connectées aux autres banques de données nationales, malgré le fait que la Convention de Schengen ne permette pas tout cela. On pose également la question de la propriété des données. Les possibilités de regard et l'accès des personnes ou de leurs avocats aux données sont rendues extrêmement difficiles à appliquer et deviennent aléatoires. Il y a aussi des obstacles majeurs auxquels se heurtent les particuliers s'efforçant d'obtenir réparation. Mais toutes les institutions qui ont proclamé récemment la Charte des droits fondamentaux, doivent savoir que l'article 8 garantit les droits individuels dans le cadre des données à caractère personnel.

Dans une décision du 1er mai 1999, le Conseil expose les modalités de l'intégration de l'Autorité de contrôle commune au sein du secrétariat du Conseil³⁵. Ultérieurement, une décision du Conseil établissant un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données³⁶ a été adoptée. De nombreux amendements déposés par le Parlement³⁷ ont quand même été acceptés, à une exception importante. Le Conseil n'a pas accepté la suggestion que le secrétariat dispose d'une ligne budgétaire propre. D'autre part, les compétences de l'ACC pourraient être largement renforcées. En outre, il est nécessaire d'établir un seul système de règles en matière de protection des données et un seul système de réseaux informatiques en vertu des trois conventions (Europol, Schengen ou système d'information douanier). Afin de garantir un niveau suffisamment élevé et cohérent, un seul ensemble de règles juridiquement contraignantes devrait être adopté. Il paraît que le Conseil s'en occupe.

On peut s'interroger sur la façon dont le contrôle du SIS sera assuré en ce qui concerne la Norvège et l'Islande. Il apparaît que l'ACC aura les mêmes pouvoirs de contrôle limités à l'égard de la Norvège et de l'Islande et que les mêmes règles de protection des données seront appliquées, c'est-à-dire des dispositions nationales garantissant le même niveau de protection que celui qui découle des principes de la convention du Conseil de l'Europe : les règles figurant dans le TCE sur la protection des données ne s'appliquent qu'au pilier communautaire. En Islande, il apparaît que le SIS sera géré par une société privée, ce qui pourrait poser des problèmes de sécurité³⁸.

Le Parlement n'a pas été tenu informé de l'évaluation de la préparation des pays nordiques à leur future participation au SIS. Il

³⁵ DECISION DU CONSEIL (1999/438/CE) du 20 mai 1999 concernant l'Autorité de contrôle commune instituée par l'article 115 de la convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1983, relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, signée le 19 juin 1990, JO L 176 du 10.7.1999, 34.

³⁶ DECISION DU CONSEIL du (17 octobre 2000) portant création d'un secrétariat pour les autorités de contrôle communes chargées de la protection des données, institué par la convention portant création d'un Office européen de police (convention Europol), la convention sur l'emploi de l'informatique dans le domaine des douanes et la convention d'application de l'accord de Schengen relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (convention de Schengen), JO L 271 du 24.10.2000, 1.

³⁷ HERNANDEZ MOLLAR Voir le rapport, A5-0225/2000 du 4.9.2000.

³⁸ COELHO C., (2001a) op.cit. 9.

apparaît toutefois que l'ACC non plus n'a pas été suffisamment associée à cette évaluation³⁹.

Le Parlement européen a toujours été très critique envers le fonctionnement des ACC et exige un tout autre fonctionnement réellement indépendant et efficace⁴⁰.

À la suite d'une campagne d'information publique, l'ACC a découvert que, en règle générale, les citoyens exercent rarement leur droit d'accès et de vérification des données, le plus souvent parce qu'ils ne sont pas suffisamment informés. L'ACC a rédigé des brochures expliquant aux citoyens comment exercer leurs droits. La plupart des États Schengen ont diffusé cette brochure, à l'exception de la France, du Luxembourg et des Pays-Bas.

Les droits de la personne et le Système Informatique Schengen (SIS)

Dans le cadre de la coopération policière et judiciaire, le SIS est considéré comme la mesure la plus importante susceptible d'apporter une réponse aux problèmes (de sécurité) nés de la création d'un marché intérieur et de la suppression du contrôle aux frontières intérieures.

"Le Système d'Information Schengen a pour objet, conformément aux dispositions de la Convention, de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté de l'Etat, et l'application des dispositions sur la circulation des personnes de la Convention, sur les territoires des Parties Contractantes à l'aide des informations transmises par ce système" (art.93)

Des personnes, des véhicules et des objets sont signalés dans le SIS. Le signalement dans le SIS est d'ailleurs s.d. complètement indépendant du signalement dans des systèmes nationaux déjà existants. Cela signifie concrètement que le fonctionnaire enquêteur ou contrôleur qui rencontre une personne peut en arriver à savoir,

³⁹ COELHO C., (2001b), op.cit. 2-7.

⁴⁰ STATEWATCH, (1999) "Joint Supervision Authority denied resources", vol.9, no 3 & 4, May-August 1999, 22-23
MIGRATION NEWS SHEET, (May 1999) "Are the rights of individuals registered in the Schengen Information System respected?", May 1999, No 194/99-05, 1-2. La réponse fut clairement NON !

via le SIS, si cette personne est "recherchée" et quelle action doit être entreprise à ce sujet. L'objectif du SIS est ainsi décrit de manière très large, à savoir, le maintien de l'ordre public et de la sécurité, y compris la sûreté de l'Etat. Quoique soient prévues des mentions plus concrètes pour les formes diverses de signalement, les raisons de l'enregistrement des personnes dans la banque de données laissent encore subsister une importante latitude. Sous l'empire du texte de la Convention tel qu'il est rédigé, l'on est soumis à des conditions ultérieures éventuelles à déterminer par le droit national.

Prenons par exemple l'art. 99. Un signalement peut être effectué pour prévenir "une menace grave émanant de l'intéressé, ou d'autres menaces graves pour la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat". Deux conditions sont possibles. Soit il existe des indices réels qui font présumer que la personne concernée envisage de commettre ou commet des faits punissables particulièrement graves, soit l'appréciation globale de l'intéressé, en particulier sur la base des faits punissables commis jusqu'alors, permet de supposer qu'il commettra également à l'avenir des faits punissables extrêmement graves. Ceci ouvre la voie au signalement de personnes à l'égard desquelles il n'existe aucun soupçon concret. Cette possibilité n'est pas conforme à la recommandation R(87)15 du Conseil de l'Europe, dans laquelle il est stipulé que l'enregistrement de données personnelles à des fins policières "devrait être limité à ce qui est nécessaire pour la prévention d'un danger réel ou la répression d'un fait criminel spécifique".

Les étrangers peuvent être signalés aux fins d'être refoulés, sur la base de la menace pour l'ordre public et la sécurité que la présence d'un étranger sur le territoire national peut constituer (art. 96, 2). Il est vrai que sont énumérées un nombre de situations qui peuvent entrer dans cette définition. Mais cette énumération n'a rien d'exhaustif. A cet égard, il convient de s'attacher au principe du respect du principe de la finalité. Les données ne peuvent être utilisées que dans le respect de l'objectif pour lequel elles ont été enregistrées. Mais des objectifs tels que "le danger pour l'ordre public et la sécurité", la "sûreté de l'Etat", ou "la prévention de faits punissables" restent très larges et très flous (notions *catch-all*).

L'on peut se demander si ces notions floues et extensibles ne conduisent pas régulièrement à une confusion babylonienne. La liberté individuelle est mise en danger par le caractère vague des catégories enregistrées (personnes en difficultés, personnes pour lesquelles est introduite une demande d'extradition ou d'enquête,

témoins). Ici également, des objectifs tels que "la sûreté de l'Etat", "la prévention de faits punissables" et "le danger pour l'ordre public" posent question. Ne ferait-on pas mieux d'insérer des définitions univoques dans des protocoles additionnels?

Dans le SIS, en principe, les données sensibles ne sont pas enregistrées et ceci selon l'art. 6 de la Convention sur la protection des données. Mais que signifie une notion comme "signes physiques particuliers, objectifs et inaltérables"? La race ou le phénotype entrent dans cette définition. Les motifs du signalement peuvent aussi se rapporter aux convictions politiques ou religieuses.

Ensuite, dans le SIS n'apparaissent par exemple pas les amendes et les jugements par défaut, à l'égard desquels les frontières remplissaient jusqu'à présent une fonction importante, en permettant la perception des amendes et la signification de ces jugements. Ceci entraîne un nombre encore plus important d'amendes non perçues et de jugements par défaut, qui n'acquerront pas force de chose jugée.

Et encore : qui ou quel Etat vérifie réellement la régularité de l'obtention ou de l'enregistrement? L'enregistrement de données peut être considéré comme légal d'après le droit d'un pays et illégal d'après le droit d'un autre. Ne manque-t-il pas une instance internationale de contrôle, et parfaitement indépendante ?

Il faut des magistrats spéciaux chargés de juger de la recevabilité des recherches et des arrestations sollicitées par d'autres pays afin d'éviter qu'on s'engage aveuglément dans des demandes d'arrestation, surtout par SIRENE, de personnes qui ne sont pas poursuivies dans leur propre pays, mais qui, une fois qu'elles ont passé la frontière, se voient soudainement recherchées.

En ce qui concerne la protection des données personnelles, en principe, le droit national doit être appliqué, à moins que la Convention prévoit des règles particulières (art.104, 2). De manière générale, un niveau de protection au moins égal à celui découlant de la Convention sur la protection des données est exigé (art. 117). Rappelons que selon la Convention du Conseil de l'Europe du 28 janvier 1981 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, une banque de données ne peut contenir que les informations nécessaires à son objectif. Le SIS ne peut donc contenir que les données qui sont nécessaires à l'effectivité des mesures compensatoires et non pas

toutes les données souhaitées par commodité par l'un ou l'autre policier. Il faut éviter que la police travaille derrière des portes fermées et sous couvert de frontières ouvertes.

Les données du SIS ne peuvent être utilisées qu'aux seules fins pour lesquelles le signalement en cause a été effectué (principe du respect de la finalité). Sous certaines conditions déterminées, il peut être fait exception à ce principe (art. 126). L'exception n'est autorisée que "si nécessaire pour prévenir la menace d'un danger grave et immédiat pour l'ordre public et la sécurité ou pour des raisons sérieuses en rapport avec la sûreté de l'Etat, ainsi que pour prévenir un fait punissable grave.", et uniquement à destination de l'Etat auteur du signalement. En outre, l'utilisation, dans ce cas, doit rester dans les limites d'un des objectifs énumérés aux articles 95 à 100. Il semble donc que le principe ne peut être écarté que dans des cas tout à fait exceptionnels. Néanmoins, *in abstracto*, il est difficile de se rendre compte des situations qui sont ainsi visées et de la raison pour laquelle les possibilités d'utilisation prévues pour le SIS dans des situations normales ne suffiraient pas dans ces cas particuliers.

La convention précise les instances et les personnes qui peuvent interroger directement le SIS. Elle ne précise cependant pas clairement si ces personnes ou instances ont le pouvoir de communiquer ensuite ces données à des tiers.

Aux termes de l'article 112, les Etats membres doivent vérifier, au plus tard trois ans après l'intégration de données dans le SIS, si le maintien de ces données reste nécessaire. Même si chaque Etat membre reste libre de fixer des délais plus courts conformément à son droit national, il convient de souligner l'excessive longueur de ce terme de trois ans. Nous avons constaté qu'à l'occasion de la mise en place de SIS II et de SIRENE II on est en train d'assouplir ces dispositions. Il s'agit des données rassemblées suivant l'art. 99 qui prévoit une surveillance discrète et qui mène à l'enregistrement des s.d. "données douces". On pouvait les stocker seulement pendant une année. Aussi les enregistrements suivant l'art. 96 — les personnes refusées ou renvoyées aux frontières extérieures soit 80 à 90 % des données — pourraient dorénavant rester stockés pendant trois ans au lieu d'une année. En plus, jusqu'à maintenant le SIS ne donnait que deux lignes d'information. Dorénavant on pourrait y ajouter des photos et des images ; des empreintes digitales, des données biométriques comme des profils DNA, etc. et les transmettre par vidéo, par télécopie et par voie vocale. On ajouterait

également des nouvelles catégories à la rubrique des objets volés, comme des bateaux, qu'on garderait en plus sous surveillance (art.99). Finalement on pourrait faire plus de connexions entre plusieurs données.

Il se peut toujours que le fonctionnement du SIS suscite plus de problèmes qu'il n'en règle, que ce soit au niveau des droits de l'homme, de la gestion des données ou de la régularité de leur utilisation. Mais toute information à ce sujet manque, comme s'en plaint depuis longtemps le Parlement européen.

En fin de compte, quels sont les droits de la personne enregistrée?

Il existe en principe un "droit d'accès et de correction" (art.109 et 110). Le droit d'accès s'exerce conformément au droit de l'Etat membre dans lequel la vérification est demandée. Ce droit d'accès n'a rien d'inconditionnel. Avant que soit autorisée la communication à la personne concernée, l'Etat auteur du signalement peut toujours prendre position. La vérification peut être refusée pour des motifs assez larges :

- si elle peut nuire à l'exécution de la tâche légale consignée dans le signalement ;
- pour la protection des droits et libertés d'autrui ;
- durant la période de signalement aux fins de surveillance discrète (art.99).

Chacun peut (tant les individus que les Etats), en raison d'un signalement, saisir le juge ou l'instance compétent, en vue de rectification, d'effacement, d'information ou d'indemnisation (art.111). Les décisions ont force obligatoire et les Etats membres sont tenus de les exécuter. Ainsi, si un Etat procède à un signalement qui est considéré comme illégal par un autre, le premier Etat doit effacer ce signalement.

Dans les législations nationales, le droit d'accès doit être consacré de l'une ou autre manière. L'organe de contrôle qui vérifie, par exemple en Belgique, si les droits des personnes enregistrées ne sont pas violés est la Commission pour la protection de la vie privée (CPVP). L'information concrète n'est pas transmise à l'intéressé.

Mais SIRENE n'est pas un service de police et donc les autorités seraient tenues d'avertir. On a eu hâte de prendre des dispositions nationales afin que les autorités de SIRENE puisse contourner cette obligation.

La Convention d'application prévoit également la possibilité de réclamer un dédommagement, dans l'hypothèse où l'on a été signalé par erreur (art.105). La responsabilité incombe à la partie à l'origine du signalement, à moins que la partie qui a mis en œuvre les données ne les ait utilisées par erreur. Ceci ne va pas sans susciter des problèmes :

- tout d'abord, il n'est pas évident que des individus puissent connaître les dispositions légales nécessaires des différents Etats membres ;
- deuxièmement, il n'existe pas de contrôle de l'Etat qui signale, sur le dédommagement financier qui est accordé aux particuliers dans les autres Etats membres.

Conclusions

L'UE se trouve toujours dans une situation schizophrène : une entité économique, sociale, etc. mais en fait de plus en plus politique, surtout en voulant s'occuper de ces matières d'immigration, d'asile, des droits de la personne, de la coopération policière et judiciaire. Combien de temps on peut maintenir une police et peut-être une justice sans Etat (fédéral) de droit qui peut contraindre à la coopération ? Mais si l'on ne veut pas un Etat de droit démocratique il fallait quand même chercher à respecter les principes de droit démocratiques et faire des efforts pour trouver des nouvelles modalités de fonctionnement et de contrôle plus démocratiques... qu'on pourrait trouver, si dans les Etats membres et dans les grands partis politiques de l'UE on avait une volonté politique de démocratiser plutôt que de laisser l'exercice du pouvoir dans les mains d'une élite politique.

Un large cercle d'experts indépendants ont depuis pas mal de temps émis bien assez de critiques. Le texte regorge de dispositions de ce type, qui expriment le caractère subsidiaire de la Convention. Elles offrent à chaque pays participant la possibilité d'élaborer des solutions pratiques, adaptées aux circonstances propres à une région déterminée. Selon d'autres auteurs, on peut

hésiter sur ce point, parce que rien n'indique que ces nouveaux accords offriront les solutions adéquates, compte tenu du manque de réflexion au niveau politique sur les problèmes structurels qui sont déterminés par la coopération transfrontalière.

Est-ce que la suppression des contrôles aux frontières ne serait pas simplement un procédé d'échange ? Ce contrôle est simplement reporté — et de manière plus intense — à l'intérieur du pays. L'ouverture des frontières nous met, de même que les responsables politiques, devant un dilemme peu attrayant : soit l'on n'intensifie pas les contrôles intérieurs, et surgissent les problèmes liés au niveau de contrôle le plus bas à l'intérieur du domaine Schengen. Soit l'on maintient des contrôles intensifs à l'intérieur du pays notamment sur les étrangers. C'est la seconde branche de l'alternative qui l'emporte : c'est une illusion de croire que l'on ne sera plus contrôlé aux frontières intérieures après l'entrée en vigueur de Schengen.

C'est ce qui s'est passé de plus en plus : les contrôles à l'intérieur des pays se sont intensifiés et même souvent spécialisés.

Malgré ce mécontentement général, d'autres déclarent que la Convention apportera une plus-value à la coopération policière déjà existante, surtout en raison du fait qu'elle introduit une coordination dans les nœuds des initiatives de coopération internationale. La Convention de Schengen est alors considérée comme la légalisation de contacts informels existants. Elle a certainement bien inauguré une coopération transfrontalière plus intensive. Mais alors, que celle-ci soit et reste légale sur toute la ligne. Celui qui souhaite une coopération intensive et légale devra examiner de manière critique surtout la pratique existante et devra la réglementer pour autant qu'elle soit acceptable à la lumière des principes fondamentaux de droit, aussi bien dans l'intérêt de la protection du citoyen que de celle du fonctionnaire de police. La coopération entre les services de police de part et d'autre des frontières reste une réalité qui répond aux nécessités d'une lutte transfrontalière efficace contre la criminalité mais est néanmoins une modalité qui reste trop contestable pour la position juridique du prévenu ou de la personne à contrôler ou à arrêter. Même l'échange international d'informations entre services de police doit donc être dirigé de manière telle que tant les exigences de maintien du droit, l'exercice effectif et efficient, que celles de la protection du droit, c'est-à-dire un exercice régulier, soient satisfaites.

Des standards judiciaires semblent toujours être une chose taboue dans les institutions européennes. En 1998 le Conseil de l'Europe avait élaboré un système de *monitoring* afin d'évaluer la pratique des systèmes de l'administration de la justice des Etats européens. Les résultats furent tellement choquants que le rapport ne fut jamais publié : interférence politique ; corruption ; manque de moyens ; délais et rétentions illégales. Au moment où la coopération transfrontalière est encouragée, il y a un risque toujours plus grand que même des standards défectueux se répandent certainement quand des nouveaux Etats adhèrent avec une longue histoire de systèmes de justice non démocratiques et sérieusement sous développés⁴¹. Après le sommet de Tampere on aurait cru que la Commission mettrait sur pied un programme "libertés publiques-civil liberties". Le Sommet de Nice de fin 2000 le soutenait, mais sans prendre des mesures exécutoires. Il y a vraiment besoin d'un audit ou d'un *scoreboard* qui examine l'impact aussi bien théorique que pratique des arrangements prévus dans la Convention de Schengen sur les libertés fondamentales des citoyens. Cette analyse semble indispensable avant de pouvoir formuler un ensemble de standards judiciaires très pratiques que les autorités policières et judiciaires des Etats participants doivent respecter suite à des dispositions légales qui les légitiment. Le Parlement européen et les Parlements nationaux devraient s'en occuper.

⁴¹ FAIR TRIAL ABROAD, op.cit., 6-7.

Surveillance proactive, exclusion et criminalisation: des moyens efficaces de maintien de l'ordre et de la sécurité publics en Europe? ¹

Nicholas BUSCH

Les communications facilitées et la mobilité toujours accrue caractérisant le processus de mondialisation auraient contribué au développement rapide de nouvelles formes de menaces. Des "associations criminelles internationales" se livrant au trafic de voitures volées, de drogues et d'hommes, des réseaux de pédophiles, des groupes extrémistes et terroristes, ainsi que l'afflux constant d'immigrés "illégaux" et de "faux" réfugiés menaceraient l'ordre et la sécurité publics, et même la sécurité des Etats et la stabilité politique dans l'ensemble de l'Union Européenne (UE). Voici le „scénario de menaces" qui sert de justification officielle pour la coopération „sécuritaire" des pays membres de l'UE dans les domaines de la justice, la police, l'ordre public, la lutte contre le crime, et notamment la politique d'asile et d'immigration.

En langage communautaire, la coopération dans ces domaines est désignée par le terme JAI (Justice et Affaires Intérieures). Le pouvoir de décision en la matière revient essentiellement au Conseil JAI (réunissant les ministres des pays membres responsables de la justice et de l'intérieur). Alors que la coopération établie par les accords de Schengen se déroulait, formellement, en dehors des

¹Le texte présent est, en grande partie, un résumé très sommaire d'une étude réalisée par l'auteur à la demande des députés PDS membres du groupe GUE/NGL au Parlement Européen: *Ein ‚Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts‘? - Polizeiliche und justitielle Zusammenarbeit in der EU*, 60 pages, à paraître.

institutions de l'Union jusqu'à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, elle doit être considérée comme le plus important laboratoire et moteur de la politique communautaire dans le domaine JAI.

Jusqu'ici, la coopération JAI s'est soldée presque exclusivement en la création d'un véritable arsenal "sécuritaire" de normes de droit, de structures institutionnelles/organisationnelles et d'outils technologiques aux fins du contrôle à titre préventif de groupes toujours plus larges de la population, tout cela au nom de la lutte contre la criminalité et d'autres menaces pour "l'ordre et la sécurité publics".

Ce réarmement sécuritaire était nécessairement accompagné d'un affaiblissement progressif et sournois des droits et libertés de tous les citoyens. Néanmoins, il a été accepté et même applaudi par des parties importantes de la population comme une condition nécessaire au maintien de la „sécurité”. Considérant que "la sécurité a son prix", peu de gens s'élèvent contre le fait que, de plus en plus, le contrôle est généralisé. Nous sommes tous constamment observés par des caméras vidéo installées sur les places publiques, les routes, les magasins. A chaque fois que nous utilisons notre carte de crédit, nous laissons des traces électroniques. Presque à tout moment et en tout lieu, nous pouvons être soumis à un contrôle d'identité par des organes de la police ou des douanes pourvus d'accès direct au Système d'information Schengen (SIS) ou autres systèmes informatiques policiers. Nos données personnelles les plus sensibles peuvent être stockées et traitées dans des banques de données électroniques policières et autres. Ces données peuvent être communiquées à d'autres banques de données, y compris étrangères, sans que nous en soyons informés. Nous ne pouvons jamais être certains que nos conversations ne soient pas écoutées et que nos télécommunications ne soient pas surveillées — tout cela sans que nous soyons soupçonnés du moindre délit. L'ancien président du *Bundeskriminalamt*², Heinz Herold, a décrit ainsi les possibilités de contrôle et de surveillance généralisés qu'offre l'informatique : "La technologie de l'informatique moderne nous invite carrément à dépasser les limites de son application dressées par rapport aux lieux et aux sujets, à dissoudre l'étroitesse et l'isolement des ressorts, à surmonter les frontières intérieures et nationales et à accumuler le savoir dans des banques de données électroniques de plus en plus puissantes. Comme il n'existe pas de

²BKA: Office fédéral allemand de la police criminelle.

bornes au traitement électronique de données, il serait possible d'accompagner l'individu sur tout son chemin de la vie, de continuellement fournir des images instantanés, des portraits et des profils de sa personnalité, de l'enregistrer, de l'observer et de le surveiller dans tous ses lieux, formes et manifestations de vie, et d'avoir à disposition les données ainsi obtenues sans la grâce de l'oubli"³.

Quant à l'asile et l'immigration, tout porte à croire que le nombre de personnes qui ont perdu la vie au cours de tentatives d'entrer sur le territoire de l'UE se chiffre par milliers. En même temps, des centaines de milliers d'immigrés clandestins „sans-papiers” se battent à l'intérieur de la „forteresse Europe” pour une survie difficile — les “hors-la-loi” des temps modernes.

La question de savoir si la politique sécuritaire menée dans le cadre de la coopération JAI est justifiable d'un point de vue éthique et humanitaire a souvent été discutée. Hors, les considérations humanitaires semblent avoir de moins en moins de prise sur une opinion publique marquée par des sentiments d'impuissance, d'incertitude et de crainte de l'avenir.

C'est pourquoi dans le texte présent, je tente une approche un peu différente du sujet. A partir d'une présentation sommaire de quelques traits caractéristiques de la coopération Schengen et JAI, je voudrais, en partant des *intérêts propres* de ce „peuple élu” que constituent les citoyens de l'Union, entamer une réflexion portant sur les questions suivantes : qu'en est-il de l'*efficacité* de la politique européenne dite sécuritaire par rapport à son objectif officiellement déclaré, c'est-à-dire le maintien de la sécurité des citoyens? Est-ce qu'une politique qui mise de plus en plus sur les mesures sécuritaires-policières peut vraiment être un moyen efficace pour le contrôle des flux migratoires et la lutte contre le développement de la criminalité? Et enfin, quel prix sommes-nous prêts à payer pour quelle “sécurité” ?

Coopération policière: du réactif au proactif

Selon une conception traditionnelle de l'Etat de droit, le rôle de la police est essentiellement *réactif*. La police entre en action quand il y a lieu de croire qu'un délit a été commis ou est en voie d'être

³Heinz Herold cité dans la revue allemande *Contraste*, Nr. 199, 18.Jg., April 01.

commis, ou encore, en présence de danger manifeste et imminent. Hors, un élément caractéristique de la coopération policière européenne, est l'importance grandissante de l'action *proactive* des organes de police. Au nom d'une prétendue meilleure efficacité de la lutte contre le crime, les pouvoirs policiers ont été étendus aux fins de permettre à la police d'agir bien avant qu'il existe un soupçon quelque peu matérialisé de délit. Le contrôle change fondamentalement de caractère, puisqu'il ne vise plus des individus sur une base d'égalité devant la loi, mais des catégories entières de personnes, et cela selon des critères non pas établis par la loi, mais par les pouvoirs exécutifs eux-mêmes. Selon la logique de l'action proactive, le principe de la présomption d'innocence est, de fait, mis en question. Jusqu'à preuve du contraire, tout individu peut être considéré comme futur délinquant potentiel et mérite donc d'être contrôlé, surveillé et fiché à titre préventif.

L'extension du rôle proactif de la police va de pair avec un renforcement du pouvoir policier aux dépens du pouvoir judiciaire et contribue à une confusion des compétences de la police d'une part et des services de renseignement et de sûreté d'État d'autre. Ces développements reviennent à mettre en question le principe de la séparation des pouvoirs, sauvegarde tout à fait essentielle à la défense des citoyens contre l'arbitraire d'organes de l'État.

Enfin, alors que les mesures policières de contrôle proactif, théoriquement, visent tout le monde, dans la pratique, ce sont des catégories de personnes aux conditions de vie précaires, des milieux considérés comme déviants ou dissidents, et notamment les personnes d'apparence „non-européenne” qui deviennent les cibles préférées du contrôle proactif sécuritaire.

Les tendances sus-décrites sont apparentes dans presque toutes les mesures introduites dans le cadre de la coopération Schengen et JAI.

Europol

L'office Européen de Police, Europol, est chargé du traitement des "renseignements relatifs aux activités criminelles". Fait remarquable, il est expressément interdit à Europol d'accepter des instructions de la part d'autorités judiciaires⁴. Alors que, formellement, Europol n'est pas (encore) doté de pouvoirs

⁴Convention Europol, article 30.1.

opérationnels, dans la pratique, cet office semble prédestiné à devenir rapidement l'autorité centrale européenne de police, au mandat quasi-opérationnel et avec une position qui lui permettra, de fait, de décider de l'initiation et du déroulement d'enquêtes policières communes visant des "activités criminelles" transfrontalières particulières. Ainsi, dans le cadre de la coopération européenne, les procureurs et les juges d'instruction (c'est-à-dire les autorités judiciaires) risquent de voir leur rôle graduellement réduit à jouer les garçons de courses de la police.

A noter aussi, qu'aux fins "d'analyse" d'activités et de milieux criminels, Europol est autorisé à traiter des renseignements relatifs aussi à des catégories de personnes non-suspectes d'un délit, tels que les futures victimes possibles de crimes, les témoins potentiels, les personnes en "contact" avec des délinquants présumés, etc⁵. Le traitement de données personnelles concernant les opinions politiques, la santé, la race et la vie sexuelle est autorisé, lorsque cela est jugé nécessaire par Europol⁶.

Eurodac

Eurodac est un système informatique pour le stockage, l'échange et la comparaison automatisée des empreintes digitales de toutes les personnes, à partir de quatorze ans, ayant déposé une demande d'asile dans un pays membre de l'UE, ainsi que d'autres étrangers rencontrés en situation d'entrée ou de séjour irréguliers. Avec la création d'Eurodac, un pas décisif dans le sens du contrôle proactif généralisé a été franchi, puisqu'une catégorie entière de personnes est contrainte à se soumettre à un type de fichage (auparavant réservé aux délinquants graves) qui porte atteinte à l'intégrité et la dignité des personnes concernées. Ce fichage résulte non pas d'un soupçon individualisé à l'encontre des personnes visées, mais d'une mise en suspicion collective et en raison de la situation de vie dans laquelle se trouvent les réfugiés et autres catégories de migrants involontaires. Le message au public est clair : les requérants d'asile sont à considérer *a priori* comme des fraudeurs suspects, présumés coupables. Après la mise en place d'Eurodac, qui garantit qu'on n'étendra pas graduellement son utilisation aux fins du contrôle proactif d'autres groupes de population?

⁵Convention Europol, article 10.

⁶Durchführungsbestimmungen zu den Arbeitsdateien zu Analysezwecken, 3.11.98, OJ 1999/C 26/01-09.

La Convention Schengen et le SIS

De nombreuses dispositions de la Convention d'Application de Schengen de 1990 (CAS) stipulent un rôle "pro-actif" des polices. Ainsi, les services de police des pays membres s'accordent l'assistance aux fins non seulement de la recherche, mais aussi de la "prévention de faits punissables"⁷.

Typiquement, cette assistance mutuelle policière doit se dérouler directement entre les autorités policières, plutôt que par l'intermédiaire et sous l'égide des autorités judiciaires "pour autant que le droit national [des Etats concernés] ne réserve pas la demande [d'assistance] aux autorités judiciaires". Enfin, chaque Partie Contractante peut, "sans y être invitée, communiquer à la Partie Contractante concernée des informations qui *peuvent* être importantes pour celle-ci aux fins de l'assistance pour la répression d'infractions futures, de la prévention d'infractions ou la *prévention de menaces pour l'ordre et la sécurité publics*"⁸.

Le SIS a une fonction dépassant de loin la simple recherche criminelle. En effet, il a pour objet, entre autres, "de préserver l'ordre et la sécurité publics y compris la sûreté d'Etat"⁹. Par conséquent, pour la grande majorité des personnes signalées au SIS, il ne s'agit pas de délinquants suspects ou condamnés, mais de personnes non-suspectes.

En mai 2000, environ 1,3 millions de personnes étaient signalées au SIS¹⁰. Alors que 11 000 personnes (délinquants accusés ou condamnés) étaient recherchées au fins d'extradition, environ 780 000 personnes étaient des ressortissants de pays tiers (non-UE) signalées aux fins de refus d'entrée sur le territoire Schengen. On peut présumer qu'en grande partie, les personnes signalées à ces fins sont des requérants d'asile dont le seul crime consiste à avoir fait l'objet, dans un des Etats Schengen, d'une mesure d'éloignement.

Enfin, le signalement de personnes au SIS "aux fins de la surveillance discrète ou du contrôle spécifique" est, entre autres, autorisé pour "la prévention de menaces pour la sécurité publique",

⁷Convention d'Application de Schengen, article 39.1.

⁸Convention d'Application Schengen, article 46; nos italiques.

⁹Convention d'Application Schengen, article 93.

¹⁰Les chiffres relatifs au SIS sont tirés du 4ème rapport annuel de l'Autorité de Contrôle Commune, SCHAC 2533/1/00 rev 1, 18.7.00.

lorsqu'il "existe des indices réels faisant présumer que la personne concernée envisage de commettre" des délits "nombreux et extrêmement graves" ou "à la demande des instances compétentes pour la sûreté de l'Etat, lorsque des indices concrets permettent de supposer que les informations (...) sont nécessaires à la prévention d'une menace grave émanant de l'intéressé ou d'autres menaces graves [N.d. l'auteur : c'est-à-dire des menaces qui n'émanent *pas* de la personne surveillée !] pour la sûreté intérieure ou extérieure de l'Etat"¹¹.

Il va sans dire que de telles dispositions invitent à la surveillance et au fichage arbitraire de personnes, y compris pour des motifs politiques.

Le contrôle de la dissidence

En juin 2001, des citoyens norvégiens, qui s'étaient rendus à Göteborg pour participer aux manifestations anti-sommet, furent arrêtés sans motif apparent par la police suédoise et soumis à un contrôle d'identité approfondie, suivi d'interrogatoire par des policiers suédois qui les accueillirent avec les mots railleurs: „Bienvenue au Système d'Information Schengen"¹². Quelques semaines plus tard, à Berlin, un jeune allemand, Torsten G. se vit frappé, à sa grande surprise, d'une mesure d'assignation à résidence valable pendant toute la durée du sommet G8 de Gênes. Ainsi, la police voulait empêcher le jeune homme de faire un voyage à Gênes, voyage qu'il n'avait d'ailleurs pas prévu. Cette mesure de contrainte extraordinaire était ainsi motivée: "Selon des renseignements recueillis par la police berlinoise, vous faites partie des personnes qui doivent être considérées comme appartenant à la scène de l'extrême-gauche violente". Plus spécifiquement il est reproché au jeune homme: "En juin vous avez été remarqué à Göteborg/Suède où, du 14 au 16 juin, se tenait le sommet de l'UE. Dans ce contexte survinrent des émeutes violentes de soi-disant 'opposants à la mondialisation'."

En fait, le car qui devait amener Torsten et d'autres manifestants allemands à Göteborg avait été intercepté par la police suédoise peu avant son arrivée à destination. Après un contrôle

¹¹ Convention d'Application Schengen, article 99.

¹² Information communiquée à l'auteur par Thomas Mathiesen, professeur de sociologie du droit à l'université d'Oslo, le 12.8.01.

d'identité, Torsten G et neuf autres passagers furent arrêtés, interrogés et aussitôt renvoyés en Allemagne dans un avion spécial. Un policier suédois expliqua à Torsten qu'il figurait dans un fichier de la police *allemande* en tant "qu'élément violent notoire". L'aspect troublant de cette histoire : alors qu'il ne cache pas ses sympathies pour la "scène contestataire" de Berlin, Torsten G. n'a jamais été condamné pour le moindre délit¹³.

Déjà lors du sommet de l'UE à Amsterdam, en 1997, plusieurs centaines de personnes furent, dès leur arrivée, détenues et fichées à titre préventif par la police, soi-disant soupçonnées "d'appartenance à une association criminelle". Des officiers de liaison d'autres pays membres assistaient parfois aux interrogatoires des personnes arrêtées par la police néerlandaise¹⁴.

Tout porte à croire qu'après les graves incidents de Gênes, les mesures de contrôle et de répression à caractère proactif visant les mouvances "contestataires" vont encore être renforcées dans le cadre de la coopération sécuritaire européenne.

Les instruments nécessaires sont déjà en place et ils sont continuellement développés. Au-delà des instruments mentionnés plus haut, une "mesure commune" adoptée par le Conseil JAI en 1997¹⁵ et un manuel produit par le "groupe de travail police et sécurité" Schengen de la même année¹⁶ prévoient une assistance et un échange de renseignements entre les polices des pays membres dans le contexte "d'événements majeurs" tels que des compétitions sportives, des concerts de musique ainsi que des manifestations et des "blocages de routes" attirant des grands nombres de personnes de plusieurs Etats membres. Les autorités de sécurité concernées sont notamment autorisées à échanger des renseignements détaillés concernant la composition, les activités, les intentions et les itinéraires de groupes qui *pourraient* porter entrave à l'ordre et la sécurité publics. En outre, des centres opérationnels communs *ad hoc*

¹³ voir: "Rote Haare: Keine Reise nach Genua - Wie sich die Polizei einen Gewalttäter erschaffen hat," article de Marina ACHENBACH, paru dans l'hebdomadaire allemand *Freitag* (www.freitag.de/2001/31/01310301.php) 27.7.01; citations traduites de l'allemand par l'auteur.

¹⁴ voir: FECL No. 51, May/June 1997: „Mass arrests at the Amsterdam Summit“ et „Police operation at Amsterdam Summit: a test run of political policing in the EU?"; articles publiés sur le site www.fecl.org

¹⁵ Joint Action on cooperation in the fields of public order and security, 8164/97 Enfopol 117, et 8012/97 Enfopol 111.

¹⁶ *Handbook on police cooperation in the field of public order and security* SCH/1 (97) rev 3, 15.5.97.

(composés de représentants des autorités de sécurité de tous les Etats membres concernés) peuvent être mis en place dans la ville hôte de l'événement.

La "participation dans une association criminelle" : un délit fourre-tout

En fin 1998, le Conseil JAI adopta une "mesure commune" dont l'objet est de faire de la "participation dans une association criminelle" un délit punissable dans tous les Etats membres de l'UE¹⁷. Or, la définition du comportement délictueux visé est tellement floue qu'elle permettrait théoriquement la poursuite pénale de personnes n'ayant pas commis le moindre crime concret, basée sur le seul fait de leur prétendue appartenance à une "association" aux *objectifs* criminels (Il n'est même pas nécessaire que l'association en question ait vraiment déjà commis un crime).

Les arrestations de masse à Amsterdam en 1997, les opérations policières et le procès de masse en France visant les milieux nord-africains soupçonnés (pour la plupart sans fondement, comme il devait s'avérer à l'issue du procès) de faire partie du réseau terroriste "Chalabi"¹⁸, et, plus récemment, la détention provisoire en Allemagne, depuis bientôt deux ans, de Harald Glöde, un militant connu du droit d'asile travaillant pour le très respecté institut berlinois *Forschungsgesellschaft Flucht und Migration*, soupçonné, sur la seule base d'accusations portées à son encontre par un "témoin repentant", d'avoir fait partie d'une "association terroriste" : toutes ces procédures mettent en lumière le risque inhérent aux dispositions visant les "associations criminelles". En effet, elles permettent, par l'application du principe "coupable par association", de faire l'amalgame entre des petits noyaux de malfaiteurs et de vastes cercles de personnes dont le seul crime consiste en ce qu'ils forment "l'environnement", dans lequel opèrent les présumés noyaux criminels visés. La seule appartenance d'une personne à un milieu particulier (social, idéologique, politique, ou ethnique) peut ainsi déclencher toute la rangée de mesures proactives, (surveillance, fichage électronique, mesures de contrainte, privatives de liberté). En cas d'une montée des tensions sociales et politiques dans l'Union européenne (évolution qui ne peut

¹⁷ document 498X0733, OJ L 351 29/12/1998.

¹⁸ voir FECL No. 57, March 1999: „Mass trial of 138 accused of participation in a terrorist organisation ends in fiasco”; article publié sur le site www.fecl.org

jamais être exclue), le risque d'abus à des fins de criminalisation de toute forme d'opposition sous prétexte d'une soit-disant "lutte contre la criminalité organisée" serait évident.

Le phénomène de la "criminalité organisée"

La prétendue avancée de ce qu'on appelle un peu vaguement la "criminalité organisée internationale" a servi d'argument principal en faveur de la coopération sécuritaire européenne. Ceci est d'autant plus remarquable en l'absence manifeste d'accord, sur le plan européen, sur une définition scientifique et, encore moins, juridique du phénomène visé. En effet, les quelques tentatives de définitions émanant de divers services du Conseil JAI se distinguent surtout par leur manque de clarté et de consistance — défaillance due essentiellement aux différences considérables, entre les Etats membres de l'UE, de perception et d'approche du problème.

Le criminologue M. Levi a décrit ainsi, ce que le pouvoir d'Etat vise avec la notion de la „criminalité organisée“: "Un cercle de personnes que la police ou d'autres services de l'Etat considèrent, ou veulent que nous considérions, comme 'véritablement dangereux' pour l'intégrité fondamentale de l'Etat"¹⁹.

Economie légale et "criminalité organisée" : une relation symbiotique

Typiquement, le discours dominant tend à associer le phénomène de la criminalité organisée avec des milieux à la marge de la société — une „criminalité des égouts“, pour ainsi dire, consistant d'une "canaille" internationale de voleurs de voitures, de marchands de drogue, de terroristes fanatiques, de trafiquants d'hommes et d'immigrés "illégaux". Ainsi, l'attention publique risque d'être détournée du fait que la criminalité ("organisée" ou non) émane souvent de milieux bien établis dans la société et proches du pouvoir. N'est-ce pas un élément caractéristique de notre époque qu'il devient de plus en plus difficile de distinguer entre les affaires et associations "légales" d'une part et celles "illégalés" d'autre? Alors que des scandales de corruption secouent les grands partis politiques dans plusieurs pays d'Europe, est-il

¹⁹ M. Levi: „Perspectives on ‚Organised crime‘: An Overview“, The Howard Journal, Vol 37, No 4, November 1998; citation traduite de l'anglais par l'auteur.

nécessaire de rappeler que, dans un contexte de compétition économique "mondialisée" et de plus en plus brutale, même des grandes entreprises et des banques à réputation internationale succombent facilement à la tentation de faire recours, pour des raisons de pouvoir et de profit, à des pratiques et des fréquentations criminelles nécessitant un haut niveau d'organisation?

Enfin, à l'égard de secteurs entiers de l'économie européenne (par exemple le marché de l'immobilier, les industries du bâtiment, les secteurs agro-alimentaires, de la restauration et du textile), on pourrait même parler d'une "relation symbiotique entre l'économie légale et des structures à caractère mafieux, où il est de moins en moins clair qui, au vrai, rend des services à qui, qui apprend de qui, et qui corrompt qui"²⁰.

Le trafic d'hommes : La politique sécuritaire de l'UE comme moteur de la criminalité organisée internationale?

Cette relation symbiotique caractérise aussi un type de criminalité organisée qui, entre temps, sert de prétexte principal pour l'expansion de l'appareil policier-sécuritaire européen — le trafic international d'hommes. En effet, les réseaux de "passeurs" d'immigrés clandestins et de trafiquants d'hommes offrent, dans la plus pure logique de l'économie de marché, un service là où l'UE, par sa politique "d'immigration zéro", a créé une demande et par conséquent un marché. Ce service, ils ne le rendent pas seulement à ces migrants et réfugiés "invisibles" qui, confrontés avec la quasi-impossibilité d'une entrée légale, tentent d'entrer illégalement sur le territoire de l'UE, mais aussi, et peut-être surtout, à ces secteurs parfaitement légaux et "visibles" de l'économie qui dépendent largement de l'afflux constant de cette main-d'œuvre bon marché et docile que représentent les immigrés clandestins.

Alors que les gouvernements de l'UE semblent peu pressés de s'attaquer à cette clientèle complice "en aval" du trafic d'hommes, ils ne manquent aucune occasion pour reprocher aux pays tiers voisins de l'UE connus comme pays d'émigration ou de transit leur prétendu manque de détermination dans la lutte contre l'immigration "illégal" et les réseaux de trafic d'hommes et d'imposer à ces Etats une approche répressive et sécuritaire du phénomène. Cette pratique d'ingérence "suprématur" commence

²⁰ Le criminologue Vincenzo Ruggiero, cité dans San Francisco Chronicle, 7.1.01.

à susciter une certaine irritation dans des pays comme la Pologne, la Bosnie-Herzégovine, la Roumanie et l'Albanie. Ainsi, non moindre que le ministre albanais de l'ordre public, Spartak Poci, a remarqué que "l'UE a besoin de main-d'œuvre, et les groupes criminels la livrent. C'est l'absence d'une politique claire pour venir à bout de certaines tendances démographiques et économiques qui permet la participation d'acteurs criminels"²¹. En février 2001, le gouvernement suédois, dans un effort de réduire l'afflux vers la Suède de requérants d'asile *via* la Bosnie, dépêcha un groupe de fonctionnaires de l'immigration et de la police à Sarajévo avec la mission "d'assister" les autorités bosniaques dans la lutte contre l'immigration "illégal". En Bosnie, les réactions à cette initiative étaient peu enthousiastes. La presse parlait "d'assistance interventioniste" et le ministre bosniaque responsable des droits de l'homme et des réfugiés, Fadil Haveric, constatait que son pays préférerait recevoir de la part de l'UE les moyens qui permettraient à ses propres autorités de venir à bout du problème de la migration. Non sans amertume, le ministre nota que l'objectif de l'Europe de l'ouest n'était pas d'aider à trouver une solution au problème, mais plutôt de bloquer les flux migratoires en Bosnie-Herzégovine, la transformant ainsi en une "réserve" pour les migrants dont l'Europe ne voulait pas²².

Les clivages sociaux et économiques toujours grandissants, sur le plan mondial et à l'intérieur de l'UE, ne peuvent que conduire à un climat de confrontation généralisée où les nantis "cherchent à défendre leurs privilèges, tandis que ceux qui sont absolument ou relativement déshérités se battent pour leur morceau du gâteau"²³. Il n'est pas étonnant qu'un tel climat de compétition brutale et de confrontation donne naissance à de nouveaux types de criminalité. Alors qu'en début des années soixante la différence de revenus entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres était de 30 à 1, elle était de 74 à 1 en 1997. Face à ces chiffres, Enzo Bianco, alors ministre italien de l'intérieur, constatait en 2000 : "Il y a un rapport direct entre ces chiffres et la mondialisation de la criminalité organisée"²⁴.

²¹ *San Francisco Chronicle*, 7.1.01; citation traduite de l'anglais par l'auteur.

²² Beta News Agency, 15.2.01.

²³ Anthony H. RICHMOND : *Global Apartheid - Refugees, Racism, and the New World Order*, Oxford University Press, 1994, introduction, p.xii.

²⁴ Enzo BIANCO, cité dans *San Francisco Chronicle*, 7.1.01; traduction de l'anglais par l'auteur.

Conclusions

Face à cette réalité, la question s'impose de savoir si une coopération européenne qui mise presque entièrement sur les méthodes policières-sécuritaires peut être efficace par rapport à son but énoncé de maintien de la „sécurité“ du public européen.

Pour ce qui est de la politique d'immigration et d'asile, des mesures introduites dans le cadre Schengen et JAI, on „s'accroche à l'idée qu'une augmentation et amélioration des mesures de dissuasion représente la seule voie en avant — qu'à terme, on arrivera à contrôler l'incontrôlable“²⁵. Cette attitude est d'autant plus étonnante que tout semble indiquer que, malgré l'arsenal de mesures de contrôle et de dissuasion déjà mis en place, l'immigration irrégulière vers l'Europe ne cesse d'augmenter rapidement (même si les chiffres avancés doivent être appréciés avec prudence).

A titre d'exemple, selon un rapport émanant du parlement italien, 77 000 migrants arrivèrent à la côte italienne et 55 000 femmes étrangères „sans-papiers“ (dont un tiers en-dessous de dix-huit ans) auraient été forcées à la prostitution dans les seules années de 1999 et 2000. Dans un rapport de 2000, Interpol estimait le nombre des immigrés clandestins chinois dans la seule région parisienne à 80 000. Dans le Royaume Uni, le ministre de l'Intérieur d'alors, Jack Straw, admettait, fin 2000, que les autorités d'immigration britanniques avaient perdu tout contact avec 70 000 requérants d'asile dont on suppose qu'ils ont choisi la clandestinité pour éviter leur expulsion²⁶.

Enfin, selon un rapport confidentiel d'Europol, au cours de l'an 2000, alors que 290 000 personnes demandèrent l'asile dans les pays membres de l'UE, environ 500 000 personnes arrivèrent comme clandestins (contre seulement 40 000 en 1993)²⁷. Rien ne permet donc de supposer que la politique d'immigration ultra-restrictive de l'UE aurait permis aux États membres d'améliorer le contrôle des flux migratoires. Tout au contraire, elle semble pousser plus en plus de personnes dans des situations de clandestinité et d'illégalité. Il est

²⁵ Observations on the Austrian Presidency of the EU's Strategy, Paper on Immigration and Asylum Policy, ECRE secretariat, 4.9.98; traduction de l'anglais par l'auteur.

²⁶ *Daily Mail*, London, 22.11.00.

²⁷ BBC, 14.3.01.

difficile de voir comment un tel développement pourrait être propice à l'ordre et la sécurité publics.

Il en est de même pour le développement de la criminalité. Alors que le renforcement continu d'un appareil sécuritaire proactif dans le cadre de la coopération policière et judiciaire Schengen et JAI met en cause des principes fondamentaux de l'Etat de droit et contribue à la discrimination, l'exclusion et la criminalisation de groupes de population et de milieux entiers, on cherchera en vain la moindre indication (statistique, basée sur une recherche empirique ou comparative) permettant de conclure que ce réarmement sécuritaire aurait eu un effet positif sur le développement de la criminalité en Europe²⁸. Tout au contraire, comme l'indique l'inter-action déjà constatée entre la politique communautaire dans le domaine de l'immigration et de l'asile et la montée du trafic de migrants, il y a lieu de croire qu'une politique qui mise entièrement sur le contrôle et la répression policière symptomatique de diverses formes de déviance au lieu de s'attaquer aux causes économiques, sociales et politiques, constitue elle-même, à terme, une menace pour "l'ordre et la sécurité publics", en contribuant à la montée d'un climat fait de méfiance généralisée, de privation des droits, de discrimination et d'arbitraire. A son tour, un tel climat alimente les sentiments de frustration, d'aliénation et de révolte dont naissent la confrontation et la violence.

Nous vivons dans une ère de "mondialisation" accélérée. J'entends par la notion de "mondialisation" non pas la dominance mondiale actuelle d'un régime économique néolibéral (qui pourrait bientôt s'avérer être de nature très temporaire), mais la mobilité globale toujours accrue des capitaux, des marchandises, des services et des personnes, mobilité qui résulte de progrès technologiques facilitant différents types de communications, allant du transport de personnes et de biens jusqu'à la transmission rapide d'informations. Ce développement a pour conséquence que des frontières, des limites et des barrières (d'ordre artificiel, technique, géographique ou dans le temps) qui, auparavant, paraissaient insurmontables, deviennent de plus en plus perméables. Des informations peuvent aujourd'hui être échangées, des mesures de contrôle être exercées, des ordres être donnés dans un lieu et exécutés dans un autre, à des milliers de kilomètres de distance — tout cela en principe en tout

²⁸ Une évaluation scientifique de l'efficacité de différentes mesures Schengen ou des activités d'Europol, est rendue difficile en raison du manque total de transparence caractérisant la coopération policière-sécuritaire sur le plan européen.

lieu, à toute heure et dans les plus brefs délais. Ainsi, des décisions, des événements et des développements dans des régions lointaines peuvent rapidement et profondément influencer notre propre situation, et vice versa.

Dans l'ère de la mondialisation littéralement "sans bornes", la "sécurité" ne s'obtient plus par des mesures unilatérales visant de tenir à l'écart d'un territoire particulier (un Etat, un groupe d'Etats) des problèmes à caractère global.

Alors que les adeptes néo-libéraux du "moins d'Etat" ne semblent jamais rater une occasion pour dénoncer des prétendus manques d'efficacité et de "rendement", quand il s'agit de justifier le démantèlement du secteur public dans des domaines tels que les transports, la santé, ou l'éducation, rares sont ceux qui appellent à une évaluation du rapport coûts-bénéfices quand il s'agit de l'appareil sécuritaire-policiier. Or, une telle évaluation systématique des activités Schengen et JAI s'impose d'urgence. Les résultats d'une telle évaluation pourraient mettre en évidence la nécessité d'un vaste débat européen sur la notion même de la "sécurité": qu'entendons-nous par "sécurité"? Qu'est-ce qui nous fait peur? Qui et quoi menace notre sécurité? Quels sont les facteurs générateurs de migration et de fuite? Comment prévient-on la formation d'environnements criminogènes?

Il s'agit de mettre en lumière, avant qu'il ne soit trop tard, les défaillances et les dangers inhérents à une politique „sécuritaire” qui tente de réduire la perception publique du manque grandissant de *sécurité ontologique* aux seuls phénomènes de l'immigration et de la criminalité.

Suisse : limiter l'asile et l'immigration à travers la politique contre les clandestins

Dario LOPRENO

Domaine de l'asile en Suisse et procédure d'asile

La politique des étrangers en Suisse ressemble à un *soft-apartheid* fondé sur la diversité des permis de travail. Il s'agit plus précisément de permis de travail subdivisés en sous-catégories, auxquels s'ajoute la catégorie *de facto* des clandestins, divisant les travailleurs en groupes correspondant à des durées de séjour différentes, à des droits sociaux différents, à des droits professionnels différents, à des différences au niveau du regroupement familial, à des différences en matière de scolarisation des enfants, à des obligations fiscales différentes, etc.

Il y a ainsi en Suisse, en 2000¹, 1 529 000 étrangers dont 334 500 permis annuels (permis B), 1 041 500 permis d'établissement (permis C), 40 800 requérants d'asile (permis N ou attestation de départ) qui sont en attente de décision ou en recours, 32 114 admissions provisoires (permis F), 30 000 diplomates et fonctionnaires internationaux (en grande partie localisés à Genève et à Berne), 27 800 autorisations de courte durée (permis L, de quatre à dix-huit mois suivant le cas, non renouvelable et sans regroupement familial) et 22 400 saisonniers (permis A, sans regroupement familial). Il faut ajouter à ce total les quelque 200 000

¹ Sources : OFS, OFE, ODR, statistiques et entretiens directs (les chiffres et les estimations des trois offices ne concordent pas nécessairement).

sans-papiers, ce qui donne en tout environ 1 729 000 étrangers. Toujours en 2000, 28 700 personnes ont pu acquérir le passeport suisse. L'insignifiance de ce chiffre explique à lui seul pourquoi il y a en Suisse autant d'"étrangers" provenant principalement d'Italie, d'actuelle Yougoslavie (dont près de la moitié du Kosovo), du Portugal, d'Allemagne, d'Espagne, de Turquie, de France, etc.

Quant au domaine de l'asile, en 2000, il compte 98 480 personnes (soit 1,5% de la population), dont 32 114 admissions provisoires (qui ne sont pas comptées dans le domaine de l'asile en France, par exemple, ce qui réduirait le domaine de l'asile à 0,9% de la population de la Suisse), 27 500 personnes en recours (95% vont être déboutées, selon les statistiques de la Commission fédérale de recours en matière d'asile) et 25 500 réfugiés statutaires soit 0,4% de la population du pays...²

Les fondements de la politique d'asile en Suisse

I. Les "efforts d'harmonisation au plan européen"³ (euro-compatibilité)

1. En matière de politique d'asile: l'alignement sur l'Union Européenne (UE) est en cours, avec les révisions successives de la loi et de la procédure d'asile depuis 1983-1984, avec le très restrictif et particulièrement inhumain rapport Fuhrer-Gerber⁴ de 1999 (Rita Fuhrer est membre du parti gouvernemental Union démocratique du centre (UDC), conseillère d'Etat à la justice et à la police du Canton de Zurich, proche de Christophe Blocher, et Jean-Daniel Gerber est directeur de l'Office fédéral des réfugiés) et avec, aujourd'hui, la sixième révision de la Loi sur l'asile (LAsi) qui devrait être adoptée en été 2002.

² Pour mieux situer les termes de la procédure d'asile en Suisse, se référer au schéma de l'Office fédéral des réfugiés (ODR) sous

http://www.asyl.admin.ch/Daten/Asyl_in_der_Schweiz/Asylverfahren/Ablaufsch_emaAsylverfahren_f.htm. Notons que dans ce schéma l'ODR n'omet certainement pas par hasard, d'indiquer que, selon les années, un peu moins de la moitié des requérants définitivement déboutés (aux divers stades de la procédure) "disparaissent" officiellement, c'est-à-dire deviennent des clandestins. L'ODR occulte ainsi le fait que, à travers sa procédure, il est un important fabricant de clandestins.

³ Rapport explicatif au projet de Loi fédérale des étrangers, Berne, juin 2000, p. 6.

⁴ Rita FUHRER et Jean-Daniel GERBER, *Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile. Rapport final du groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du Département fédéral de justice et police*, Berne, 9 mars 2000

2. En matière de circulation de la main-d'œuvre : la difficile mise en route des accords bilatéraux signés avec l'UE, qui suscitent encore de fortes oppositions et réticences.

3. Et, plus généralement, en matière de politique d'immigration : dans ce domaine, les nouvelles pierres de l'édifice euro-compatible helvétique sont en train d'être posées avec :

- d'une part, le projet de nouvelle Loi sur les étrangers (LEtr, qui va être soumise aux Chambres en automne 2001), qui devrait remplacer l'actuelle Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE),

- d'autre part, le nouveau train de mesures fédérales contre les sans-papiers (nommés également clandestins, illégaux, extra-communautaires irréguliers, etc.),

- en outre des propositions des autorités fédérales pour faciliter les naturalisations des deuxièmes et, davantage encore, des troisièmes générations⁵. Mesures qui visent notamment à réduire le plus possible le nombre d'habitants sans passeport suisse, afin que, avec l'immigration résultant de l'entrée en vigueur effective des accords bilatéraux d'ici 2012, les "étrangers" statistiques soient moins nombreux ; au-delà des questions d'intégration, l'objectif est de couper l'herbe sous les pieds du courant xénophobe, pour qu'il ne fasse pas obstacle à l'intégration de la Suisse à la libre circulation (en ce domaine, tous les moyens sont jugés bons, y compris les falsifications statistiques de l'Office fédéral de la statistique qui ne recense pas tous les étrangers sous le label "étrangers" ...) ;

- et enfin, l'introduction de nouvelles discriminations politiquement correctes, depuis mai 1998, reprises par le nouveau projet de Loi sur les étrangers (LEtr) et souvent nommées à tort "politique des deux cercles" par les milieux anti-xénophobes, tandis qu'officiellement la référence aux "cercles" a été abandonnée au profit de la dénomination "système binaire". Parler aujourd'hui de "politique des deux cercles" passerait pour une formule raciste, la Commission fédérale contre le racisme ayant condamné la dénomination "politique des trois cercles", définie au début des années '90, car elle discriminait les pays des deuxièmes et troisièmes cercles en établissant une hiérarchie entre eux et une subordination au premier cercle. Tandis que la "binarité" du nouveau système - qui constitue une "innovation" selon les autorités fédérales - ne repose

⁵ Rapport explicatif au projet de Loi fédérale sur les étrangers, Berne, juin 2000, p. 6 et François NUSSBAUM, "Naturalisation facilitée: peuple et cantons voteront" in *Le Courrier*, Genève, 28 juin 2001.

pas sur la simple division du monde en UE-AELE (Association Européenne de Libre-Échange) *versus* le reste de la planète. En effet, le premier élément de la binarité est constitué non seulement par l'UE et l'AELE mais aussi par les plus qualifiés ou les plus nantis du reste du monde (sans mention de pays), catégories pour lesquelles le pont-levis de la forteresse helvétique est toujours prêt à s'abaisser. Quant au second élément du système binaire, il est formé par le *reste des populations du reste du monde...* catégorie pour laquelle le pont-levis helvétique ne s'abaissera qu'exceptionnellement, en cas de besoin pressant de main-d'œuvre dans un domaine donné, uniquement lorsque le patronat en aura grand besoin et que la soupape des clandestins ne suffira plus.

Sur la trace des autorités européennes – qui nomment désormais “étrangers” les *ressortissants de pays tiers*⁶ ou “clandestins” les *ressortissants de pays tiers ayant franchi irrégulièrement une frontière extérieure* (sic !)⁷ — les autorités suisses se font également les promoteurs d'une Novlangue, comme dans “1984” de Georges Orwell, un nouveau langage officiel aseptisé et politiquement correct. En effet, dans la révision de la LSEE (qui sera remplacée par la LEtr probablement encore en 2002), à travers laquelle sont proposés un certain nombre d'alignements sur l'UE ainsi que des durcissements de la législation sur l'immigration, on supprime l'énoncé politiquement incorrect faisant référence à la lutte contre l'*Überfremdung* (c'est-à-dire la “surpopulation étrangère”, la “sur-étrangéisation” ou, autrement dit, l'inscription dans la loi de la peur de la perversion du substrat originel helvétique)⁸ au profit d'un énoncé politiquement correct : en effet, l'article 16 LSEE (actuellement en vigueur), disant que “pour les autorisations, les autorités doivent tenir compte des intérêts moraux et économiques du pays, ainsi que du degré de surpopulation étrangère” (en allemand *Überfremdung*), sera remplacé par les articles 2, 3, 4 et 84 LEtr (projet), disant que “les étrangers” sont l'objet d'une politique tenant compte “d'une façon appropriée de tous les aspects de la migration” et de “la sauvegarde de la sécurité de l'ordre public”, sur

⁶ Eur-Lex, *Actes préparatoires communautaires*, document 500PC0100, Exposé des motifs et Définitions ; le “ressortissant d'un pays tiers” est défini ainsi : “toute personne qui n'est pas un citoyen de l'Union au sens de l'article 17, § 1, du traité, indépendamment du fait que cette personne soit citoyenne d'un pays tiers ou apatride”.

⁷ Idem, Règlement, chapitre III.

⁸ Loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE) actuellement en vigueur, article 16 ; voir aussi Anne WEILL-LEVY, Karl GRÜNBERG, Joelle Isler, Suisse : *un essai sur le racisme d'Etat (1900-1942)*, éd. CORA, Lausanne, 1999.

la base d'un "facteur déterminant pour accorder un permis de travail : les chances d'intégration professionnelle et sociale à long terme".

Pour justifier cet escamotage des vocables "surpopulation étrangère" dans la nouvelle loi, un responsable de l'Office fédéral des étrangers nous a expliqué que "l'idée est toujours dans la loi (...) mais le terme *Überfremdung* n'était politiquement pas assez correct". L'un des plus grands syndicats, la FTMH (Syndicat de l'industrie et des services), s'est également lancé dans cette purge du langage : le secrétaire syndical du domaine migration propose, en effet, de ne plus parler "d'étrangers" mais de "migrants"⁹.

II. Intégration ou assimilation?

Il faut préciser que "l'intégration professionnelle et sociale" que la LEtr met en avant pour l'obtention d'un permis de travail, est purement arbitraire dans la mesure où l'Ordonnance fédérale sur l'intégration des étrangers non seulement ne définit pas explicitement l'intégration, mais, pire, elle la définit implicitement en se donnant pour "but" l'assimilation des étrangers à la société et au mode de vie de la Suisse¹⁰. C'est une définition chauvine de l'intégration, qui nie toute approche réciproque postulant la reconnaissance de la relation d'interdépendance entre les membres de la société, en la remplaçant par une démarche unilatérale, l'assimilation des étrangers. Or, cette conception chauvine de l'intégration est passée comme une lettre à la poste notamment parce qu'elle est également soutenue par des associations de l'immigration, comme la Fédération des colonies libres italiennes en Suisse¹¹ (FCLI).

L'article 2 de la LEtr et son Rapport explicatif — où il est écrit que "la notion d'étranger se rapporte aux seules personnes qui ne sont pas ressortissantes d'Etats de l'UE" — affichent clairement les deux points cardinaux de la législation suisse en matière d'étrangers que nous avons mentionnés. Premièrement, il s'agit de s'aligner sur l'UE. Deuxièmement, il s'agit de considérer que seul un Européen de l'UE, un riche en général ou un ressortissant de n'importe quel pays s'il est très qualifié, sont helvético-compatibles. Et c'est

⁹ Franco BASCIANI, "Il est grand temps de réaliser l'intégration au quotidien" in *Solidarité sans frontières*, septembre 2000, p. 3.

¹⁰ Ordonnance sur l'intégration des étrangers du 13 septembre 2000, article 3.

¹¹ Cf. les propos du président de la Fédération des colonies libres italiennes en Suisse dans *Le Temps* du 11.9.00.

précisément là que réside l'un des principaux enjeux du débat à venir sur l'immigration : la volonté de la bourgeoisie helvétique d'aligner sur l'Union européenne les trois volets de sa politique de l'immigration, à savoir :

1. la politique d'autorisation de résidence pour les étrangers à haute valeur ajoutable (cadres, travailleurs subalternes, investisseurs, rentiers, curistes, étudiants, etc.), cible de la nouvelle loi sur les étrangers encore en discussion ;
2. la politique de limitation des réfugiés (requérants d'asile et réfugiés statutaires), cible de la révision de la loi sur l'asile en discussion ;
3. et la politique de chasse aux clandestins (qui passe par un renforcement des frontières aériennes et terrestres, par un renforcement des contrôles de routine, par l'accroissement de la pression psychologique déjà insupportable pesant sur cette partie de la population, par la mise en place d'une police spécialisée dans les expulsions), cible des deux révisions mentionnées ci-dessus et de l'Ordonnance contre le travail au noir.

III. L'alignement des mouvements socialiste et syndical sur la politique de la droite

Les appareils directeurs du mouvement syndical et de la social-démocratie sont, en Suisse, en concordance avec la politique des autorités et de la droite en matière d'immigration sur le fond.

1. Cela a été démontré à travers le soutien constant apporté à la politique gouvernementale de contingentement des salariés étrangers, gérée notamment par l'Ordonnance limitant le nombre des étrangers, régulièrement réadaptée aux besoins du patronat. Il est clair que ce soutien à la division des salariés du pays a amoindri leurs capacités de résistance, déjà affaiblies par la paix du travail (limitation drastique du droit de grève par les mécanismes conventionnels).

2. L'option xénophobe des directions syndicales et des représentants de la gauche institutionnelle est également apparue lors de la campagne contre le durcissement de la loi sur l'asile (référendum de juin 1999). En effet, les appareils de la gauche n'ont mené pratiquement aucune campagne contre la politique d'asile des autorités, à la fois de peur de perdre une partie de leur base xénophobe et dans le but de réitérer des garanties à la droite avec qui elles gouvernent.

3. Lors du vote sur les accords bilatéraux Suisse-UE (en 2000), ces mêmes forces politiques ont défendu une position nationaliste européenne. Comme si, avec les bilatérales, il s'agissait d'une "ouverture" progressiste vers l'Europe et non l'entrée dans le bloc retranché derrière la muraille de Schengen-Amsterdam-Dublin érigée à la place du Mur de Berlin¹².

4. Les directions du Parti socialiste et des syndicats ont également apporté leur soutien aux mesures de "lutte contre le travail au noir", véritable programme de chasse aux clandestins du Conseil fédéral, en vigueur depuis janvier 2001 (tout en appelant régulièrement à plus de justice envers les sans-papiers...).

5. En automne 2000, c'est en convergence avec les associations patronales que les responsables de l'Union syndicale suisse (USS) sont entrés dans la campagne contre l'initiative populaire dite des "18%" (préconisant la limitation des étrangers à 18% de la population, soit 2 à 6% de moins qu'en réalité, suivant la statistique que l'on considère). D'une part, l'USS a avancé le slogan démagogique "nous formons une équipe gagnante!"... après dix ans de lourdes défaites systématiques pour les salariés en Suisse. D'autre part, elle s'est servie d'une affiche montrant une domestique étrangère chaussant avec application son maître apparemment suisse!

6. Cette ligne politique n'empêche évidemment pas des interventions très à gauche, destinées à nous faire oublier que l'Europe social-démocrate a permis de faire des progrès décisifs à l'Europe policière de Schengen, à travers le Traité d'Amsterdam (en vigueur depuis 1999), signé par les divers gouvernements socialistes constituant la majorité de l'Union Européenne.

IV. La droite ouverte, sœur siamoise de la droite dure

Aujourd'hui, au lendemain de la votation sur l'initiative des 18%, un chapitre important de la bataille sur l'immigration se joue avec la révision totale de la LSEE qui devrait être remplacée par la nouvelle LEtr. Or depuis trois décennies — une période trop longue pour dire simplement que ce sont surtout "les vieux" ou "les Alémaniques ruraux" qui votent xénophobes — 30 à 45% de l'électorat qui participe aux votes s'exprime, de manière constante,

¹² Ce qui ne signifie pas qu'il fallait voter contre les bilatérales, soit dit en passant, dans la perspective de sortir l'opposition politique démocratique non institutionnelle de son isolement en entrant dans l'Union européenne afin de se battre contre le néo-libéralisme et la xénophobie aux côtés des autres forces de résistances européennes.

en faveur des solutions politiques les plus dures à l'encontre des étrangers toutes catégories confondues (ce pourcentage s'est même élevé à 72% en faveur des mesures de contraintes, qui permettent de priver de liberté l'étranger expulsable inculqué ou soupçonné de vouloir se soustraire à la police). Un siècle de gouvernement et de majorité politique xénophobes ont marqué la conscience collective des Suisses à un tel point que le projet de la classe dominante d'intégrer l'UE (mis en avant dès la moitié des années 80 du XX^{ème} siècle) risque de capoter. Ce risque, les autorités et la droite ne l'ont pas sous-estimé tout au long des révisions des lois sur les étrangers et sur l'asile ; il leur a servi de justification à toutes les concessions possibles.

A l'heure actuelle, ce qui unifie le grand patronat et la droite fédérale aux secteurs les plus xénophobes — représentés principalement par l'Association pour une Suisse indépendante et neutre (ASIN), par un grand nombre de sections de l'Union démocratique du centre (UDC) mais aussi par certains secteurs et plusieurs sections du Parti radical (PRD) et du Parti démocrate-chrétien (PDC) — est une volonté de cloisonner la Suisse, à l'instar de l'UE, face aux immigrations extra-communautaires (de provenance extérieure à l'UE).

Par contre, trois choses divisent, avec beaucoup de nuances, les diverses composantes de la droite fédérale et du grand patronat face aux secteurs les plus conservateurs de la bourgeoisie et du patronat (cette même division se retrouve, partiellement, au sein de l'UDC, tiraillée entre sa base et l'ASIN d'un côté et une partie de sa direction nationale de l'autre) :

1. La manière de mettre en application les restrictions à l'immigration : les premiers veulent, comme l'UE, préserver une marge de manœuvre non seulement pour faire venir les cadres, les scientifiques, les investisseurs, les riches rentiers et les permis de courte durée (choses également prévues par l'initiative des "18%"), mais aussi une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée si nécessaire, provenant de pays non-membres de l'UE, en plus ou moins grand nombre selon les besoins conjoncturels des entrepreneurs. A cela, les secteurs les plus conservateurs de la bourgeoisie et du patronat opposent une fin de non-recevoir.
2. Avec les accords bilatéraux et leur introduction très progressive, telle qu'elle a été votée en 2000, quel va être l'afflux de salariés de l'UE et quel va être le niveau d'implication, sans retour, de la Suisse dans l'UE ? Au-delà des propos gouvernementaux qui

se veulent rassurants à l'égard des milieux xénophobes, personne ne le sait vraiment. Or, le grand patronat a intérêt à régler cette question sur le mode de l'ouverture à l'UE, tandis que la droite la plus dure voit, dans cette politique europhile, le parachèvement de l'intégration de la Suisse à l'UE, ce qu'elle refuse.

3. Il est clair que l'immigration dite extra-communautaire va croître dans les prochaines années, notamment dans sa composante sans-papiers. Fermant les yeux sur l'évidence que, de toute façon et quelle que soit la politique appliquée, les frontières terrestres ne peuvent pas être bouclées, la droite dure ne veut absolument pas de ces immigrants et, pour cela, veut une Suisse aussi rigide que Schengen qui exerce toutefois une fermeture similaire à l'égard des ressortissants de l'UE. Qu'avec cela les clandestins afflueront quand même voire davantage et dans des conditions d'autant plus précaires ne touche pas les partisans de ces mesures! Ce qui compte, pour eux, c'est de créer une pression maximale contre l'immigré. Ce à quoi s'opposent le grand patronat et "sa" droite, qui ne veulent pas d'amalgame entre les immigrants de l'UE, soumis aux accords bilatéraux, et les extra-communautaires.

Au-delà de ces divergences, tous les secteurs de la droite sont acquis à l'idée qu'il existera, à l'avenir, un volant important de clandestinité. Grâce à une pression idéologique, sociale et policière constantes sur ce type de migrants, grâce à une fragilisation de leurs conditions de vie et de travail, ils sont acculés à jouer le rôle de boucs émissaires de tout instant et d'indésirables expulsables à merci, permettant à des secteurs économiques entiers de réaliser de considérables plus-values. L'opposition entre les diverses tendances de la bourgeoisie est ici fort ténue : toutes sont prêtes à se servir de la même manière d'un volant de clandestinité aussi lucratif, certaines en refusant de reconnaître son existence, d'autres en l'admettant du bout des lèvres, d'autres enfin en proposant de temps à autre quelques aménagements destinés à perpétuer la chose sans trop de heurts (plus de charité, permis de courte durée, voire légalisations au compte-goutte, etc.).

En matière d'asile, le nouveau durcissement (ce sera la sixième révision de la loi sur l'asile depuis son entrée en vigueur en 1981 !) préconisé par le Conseil fédéral, par l'UDC, ainsi que par l'Office fédéral des réfugiés (ODR) et par le juriste Kay Hailbronner¹³

¹³ Cf. Stéphane SIEBER, "Le Conseil fédéral a formellement recommandé le rejet de l'initiative UDC" in *Le Courrier*, Genève, 16.6.01; Anni LANZ, "Les doctes conseils d'un professeur pour vider le droit d'asile de sa substance" in *Solidarité sans frontière*,

consiste à empêcher les requérants d'asile d'être admis comme tels en Suisse s'ils ont transité par un pays sûr. Cette restriction est assortie de mesures expéditives sur l'application du renvoi et sur sa rapidité. Ce type de mesure est aussi le seuil d'entrée dans la Convention de Dublin (en vigueur depuis 1997, réalisant ce même système au niveau de l'UE), que la Suisse veut absolument signer.

V. L'unification des politiques d'asile et d'immigration par la répression des clandestins

Ainsi, sur l'essentiel, la nouvelle législation en matière d'immigration est en convergence avec la politique de l'Union européenne qui considère qu'il faut "pour les domaines distincts, mais étroitement liés, de l'asile et des migrations, élaborer une politique européenne commune"¹⁴. En effet, en Suisse aussi les deux domaines distincts de l'asile et de l'immigration deviennent un seul domaine *de facto* et une seule politique, tout en laissant exister les deux champs juridiques séparés (asile et immigration), dans le respect formel de la Convention de Genève.

La fusion de ces deux domaines passe par le volet commun de la clandestinité et du durcissement des mesures contre celle-ci : d'un côté, les requérants d'asile avant d'être tels sont presque toujours des clandestins et, d'un autre côté, la quasi-totalité des immigrants extra-communautaires et les illégaux de l'UE sont des clandestins. Dans la pratique, cela signifie le triomphe des discours contre les clandestins qui *abuseraient de notre hospitalité en tant que réfugiés économiques*, en tant que *migrants économiques* ou en tant que *profiteurs cachés sous les traits du demandeur d'asile*¹⁵, soit la quasi-totalité des requérants et tous les illégaux.

Cela explique pourquoi la LEtr — comme les réglementations européennes — s'attaque très durement aux frontières aériennes, les aéroports étant les seules zones frontières qui peuvent pratiquement être bouclées à l'égard des "illégaux". La LEtr reprend ici un point

juin 2001; Adrien BRON, "Loi sur l'asile: une révision inutile" in *Tribune de Genève*, 16/17.6.01; Kay HAILBRONNER, *Kompatibilität des Schweizer Asylverfahrens mit Harmonisierungsbestrebungen im Asylrecht der Europäischen Union*, éd. Schulthess Juristische Medien et Stämpfli, Zurich et Berne, 2000.

¹⁴ Commission des Communautés européennes, *Une politique communautaire en matière d'immigration*, Bruxelles, 22.11.2000, p. 3.

¹⁵ Commission des Communautés européennes, *Vers une politique d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union*, Bruxelles, 22 novembre 2000, p. 5.

de l'accord de Trevi (1982), signé entre les principaux Etats de l'UE, ainsi que de la Convention d'application de l'accord de Schengen (1990), qui proposent une lourde pénalisation financière des compagnies aériennes ayant laissé venir un voyageur en situation irrégulière. Si la mesure est effectivement appliquée, cela contraindra les employés des agences de voyages et des compagnies aériennes, y compris à l'étranger, à exercer de réels contrôles policiers au moment de la vente des billets, faute de quoi la compagnie risque de payer jusqu'à 30 000 Francs par cas (frais d'expulsion) avec la nouvelle LEtr¹⁶. En théorie, cela permettra de contrôler les frontières aériennes... après avoir renforcé le contrôle des frontières terrestres par le renvoi des requérants d'asile provenant de pays tiers sûrs. Est-ce l'inquiétude issue du fait que les migrations sont technocratiquement peu ou non-contrôlables, qui a induit les autorités fédérales à réunir des dizaines "d'experts" pour plancher sur cette question¹⁷ ?

Toujours sur la question des clandestins et des requérants, la Letr comme la nouvelle LAsi autorisent la communication de données à des Etats étrangers, aux Etats d'origine et à des organisations internationales "pour lutter contre les actes punissables commis dans le domaine des étrangers". Or Europol, la super-police européenne, dotée d'une immunité totale similaire à celle des diplomates et donc très peu contrôlable y compris du point de vue de ses collaborations avec des polices extra-UE, est une organisation internationale, comme l'est du reste aussi Interpol. Evidemment, en ce qui concerne la transmission de données à des Etats tiers ou d'origine, la disposition est accompagnée de la formule d'usage, rassurante mais incontrôlable, "sauf si la personne est menacée dans l'Etat en question".

La chasse aux clandestins en collaboration avec l'UE est tellement développée, que le projet de LEtr va jusqu'à proposer la mise en place de mesures de détention contre ceux d'entre eux qui seraient pris par des sbires helvétiques en flagrant délit de sortie de Suisse (sic !) avec tentative d'entrée illégale sur le territoire national d'un Etat voisin¹⁸. Cette chasse est peaufinée par la multitude d'accords bilatéraux "de réadmission" (c'est-à-dire d'expulsion),

¹⁶ Document intitulé Procédure de consultation concernant la LSEE, sous "Principales innovations matérielles", p. 4, LEtr, article 83 et Rapport explicatif au projet de Loi fédérale des étrangers, Berne, juin 2000, p. 58.

¹⁷ Madeleine SCHÜRCH, "La Suisse lance une réflexion sur l'immigration dans le monde" in *Tribune de Genève*, 15.6.01.

¹⁸ LEtr, article 101.

conclus par la Suisse avec vingt pays dont dix-huit européens, y compris tous les pays limitrophes¹⁹ ainsi que par la révision de la LA_{Si}, facilitant l'enfermement de requérants d'asile déboutés en attente d'expulsion.

La chasse aux clandestins avait toutefois déjà été renforcée avec l'introduction de la Loi sur les mesures de contraintes (référendum de 1994), qui permet d'emprisonner un illégal, un requérant d'asile ou une personne en instance d'expulsion, s'il refuse de collaborer avec les autorités, s'il enfreint les lois auxquelles il est soumis ou s'il est soupçonné de vouloir se soustraire à son refoulement. La détention devrait être de trois mois, prolongeable toutefois jusqu'à neuf mois voire douze. Les abus dans ce domaine ont été légion dès l'entrée en vigueur de la loi²⁰. Il y a deux ans cela a coûté la vie à un Palestinien tué, lors de son expulsion par la police à Zurich, "pieds et poings liés, la tête recouverte d'un casque de moto, un sparadrap sur la bouche"²¹. Un an plus tard cela a encore coûté la vie, en Valais, à un requérant d'asile nigérian, lors de son expulsion par la police.

Ces mesures privatives de liberté sans qu'il y ait nécessairement condamnation préalable, sont doublées par la nouvelle Ordonnance sur l'exploitation des centres d'enregistrements des requérants d'asile (CERA), prochainement en vigueur, officialisant leur existence en tant que centres civils non carcéraux fonctionnant comme des centres carcéraux sans qu'il n'y ait eu quelque délit que ce soit (à moins que le dépôt d'une demande d'asile ne soit un délit...).

Ce lourd dispositif répressif est aggravé par le projet de mise en place de régimes punitifs (restrictions d'assistance financière) ou même de centres de semi-enfermement punitif (restriction d'assistance financière et de libertés), simplement pour "mauvaise conduite" des requérants d'asile qui sont à l'assistance. Ces mesures, proposées par la nouvelle LA_{Si}, ont déjà été proposées par le canton d'Argovie au Parlement fédéral (le Conseil des Etats s'est déjà exprimé favorablement à deux reprises) et ont été mises en application notamment à Bienne, à Berne et à Zurich.

¹⁹ Vue d'ensemble des accords de réadmission conclu par la Suisse. Etat au 26.7.2000, document de l'Office fédéral des étrangers.

²⁰ Cf. Rapport intitulé *Les mesures de contraintes : un an déjà*, Genève, 1996, qui peut être trouvé sur le site Internet <http://n.ethz.ch/student/alberts/Mesures.html>

²¹ Vincent BOURQUIN, "Aéroport de Zurich. Expulsions musclées" in *Amnistie, mensuel*, Amnesty International, novembre 1999, et "L'asile à mort" in *Vivre Ensemble*, Genève, juin 2001.

Enfin, toujours pour minimiser le nombre de clandestins, les libéraux, l'UDC et les milieux agricoles demandent que les cantons puissent attribuer plus de permis de courte durée, "jusqu'à concurrence de 5 pour mille du nombre d'emplois recensés dans le canton". Mesure présentée par les défenseurs de la proposition et membres du Conseil national²² non seulement comme étant avantageuse pour le patronat — "jouons gagnant" écrivent-ils cyniquement — mais aussi comme étant "une forme d'aide au développement pour des travailleurs en provenance de pays à faible pouvoir d'achat" (sic!). C'est dans le même esprit, mais cette fois-ci afin de devenir euro-compatible (suppression du statut de saisonnier), que le Conseil fédéral a édicté, pour janvier 2002, la nouvelle Ordonnance limitant le nombre des étrangers non membres de l'UE, qui remplace les saisonniers par des contrats de courte durée (maximum deux ans, sans regroupement familial)²³.

VI. La tentative de rendre la Suisse financièrement "moins attractive" pour les réfugiés...

Depuis 1990 a été introduit le système du "compte de sûreté" pour les requérants d'asile. Il consiste en un prélèvement obligatoire d'une taxe de 10% sur tout salaire de requérant qui travaille. Ces sommes sont mises sur un compte dit de sûreté, dans le but de couvrir les frais de renvoi de la personne concernée le cas échéant. En 1998, il y avait 53 000 comptes ouverts, pour un capital de 250 millions de francs ; Berne reconnaissait que des comptes pour un montant de 14 millions de Francs — et appartenant à quelque 17 000 requérants — étaient alors sans propriétaire, chiffre qui ne peut qu'avoir augmenté depuis. Selon la même enquête de l'Office fédéral des réfugiés qui prouve son incapacité à gérer ce type de ponction totalement arbitraire, des dizaines de millions de Francs ont été détournés de ces fonds par des employeurs. La nouvelle LASI va intégrer cette pratique...

Depuis 2000, le travail est d'abord interdit pendant quelques mois, puis il ne leur est accessible que selon le mérite : seul celui ou celle qui, par sa conduite (sur le plan strictement disciplinaire et de

²² Barbara POLLA, "Permis de travail de courte durée: jouons gagnant" in *Tribune de Genève*, 28.6.01, et art. non signé, "Un parlementaire avoue employer des clandestins" in *Tribune de Genève*, 12.6.01.

²³ Christiane IMSAND, "Berne remplace les saisonniers par des contrats de courte durée" in *Tribune de Genève*, 25.5.01.

la collaboration avec les autorités), est méritant a le droit de travailler. Les autres sont, officiellement, condamnés à l'inactivité... qui leur sera de toute façon reprochée ensuite, le but étant clairement de les "mettre" à charge de l'assistance afin d'en faire des indésirables. Il en découle des relations, entre le requérant et l'assistante sociale ou l'assistant social, répressives et humiliantes. Il en découle aussi un encouragement déterminant au travail clandestin des requérants... qui leur sera durement reproché s'il est découvert, ce qui fournira un prétexte pour les pénaliser sur l'assistance, ce qui évidemment les incitera davantage à travailler clandestinement, etc. etc. C'est une forme de *droit du non-droit*. Par ailleurs, c'est là une pure et simple promotion d'une morale victorienne du travail (qui se *mérite* et ne serait donc pas une *contrainte sociale*...).

Enfin, l'un des éléments les plus graves de ce dispositif est le fait que, depuis plusieurs années, l'assistance sociale garantie aux requérants d'asile est devenue largement inférieure à celle des Suisses et des résidents. Elle est "en dessous de toute dignité", écrivent les Juristes démocrates de Suisse²⁴. La nouvelle LAsi prévoit encore une baisse. A l'heure actuelle cette infériorité se chiffre à 60% pour une personne seule et à 52% pour cinq personnes dont trois enfants, et cela pour le canton de Genève qui n'est pas le pire à cet égard. A cela s'ajoute la multiplication du nombre de *dossiers* par assistante sociale ou assistant social, tellement hallucinant que la tâche de ces derniers consiste de plus en plus dans le règlement expéditif et autoritaire des actes techniques et financiers mensuels à l'égard des requérants d'asile, sans avoir presque plus la moindre marge de manœuvre pour venir en aide au requérant en tant que personne socialement ou psychiquement en détresse.

Il est à noter ici que l'usager de l'assistance sociale, l'assisté, est cyniquement nommé par le vocable *dossier*, désignant un ménage, une famille, bref des êtres humains vivant sous le même toit. Souvent aussi ces derniers sont nommés hypocritement *clients*, comme s'ils avaient choisi d'entrer en commerce avec le magasin assistance sociale ou comme s'ils allaient voir leur assistante sociale de la même manière qu'on va voir un avocat que l'on paie. Fréquemment (notamment à l'Hospice général de Genève) ils sont nommés cyniquement *consultants*, comme s'ils venaient *consulter* l'assistante ou l'assistant afin d'obtenir quelques avis intéressants les

²⁴ "Projet de Loi sur les étrangers, prise de position des Juristes démocrates de Suisse" in *Vivre Ensemble*, juin 01.

concernant. On retrouve, dans cette difficulté de nommer les choses, le malaise éthique des institutions d'assistance.

Parallèlement à cela, les autorités commettent des actes pseudo-humanitaires spectaculaires. C'est, par exemple, la mise en avant dans les médias de la conviction profondément "chrétienne" du directeur de l'Office fédéral des réfugiés. C'est aussi le soutien financier à des projets sociaux valorisants et intégrateurs, mis en place par des œuvres d'entraide pour venir en aide aux requérants d'asile. C'est encore le cas de certaines opérations d'envergure comme "l'Action humanitaire 2000", par laquelle 13 000 demandeurs d'asile et étrangers non expulsables ont pu obtenir le droit de rester en Suisse. Dans ce dernier cas, non seulement il s'agit de toute façon de personnes non expulsables. Mais, en outre, cette action "humanitaire" a été accompagnée d'une politique en matière d'asile tellement dure, que la diminution des requérants admis et l'expulsion de requérants – notamment des Kosovars — ont été bien plus importantes que l'apport total de l'action en question (ce que savent bien les mouvements de sans-papiers de Fribourg, Lausanne et Neuchâtel, aux occupations desquels ont participé plusieurs requérants déboutés).

Conclusions

Pour la libre circulation totale des personnes

Il est indispensable de sortir du carcan idéologique que la droite a réussi à imposer à toutes les oppositions politiques en s'attaquant à la politique d'immigration et à la politique d'asile de manière répétée, en faisant admettre très largement des fantasmes xénophobes tels que :

- le *requérant d'asile criminel*; l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, censée défendre les intérêts des requérants et réfugiés, a même intitulé ainsi une étude sur la question²⁵,
- le *salarié-concurrent-étranger* ou le *clandestin coupable de dumping*, fantasmes occupant trop souvent les esprits des syndicalistes,
- *l'efficacité de la politique de régulation des flux migratoires*, régulation

²⁵ OSAR, *Requérants d'asile criminels ou Criminels requérants d'asile. Un abus ciblé du droit d'asile. Chiffres, faits et ébauche d'analyse sur la criminalité chez les requérants d'asile en Suisse*, étude de l'OSAR, Berne, 1999.

à laquelle croient la gauche, le mouvement syndical et bien des œuvres d'entraide, dans la mesure où ils acceptent les ordonnances limitant la main-d'œuvre étrangère.

Ces thématiques ne font que nous balader des rivages de l'helvético-chauvinisme aux rivages de l'euro-chauvinisme, à travers une vision technocratique et policière des processus migratoires.

Il est nécessaire de défendre la revendication "*un logement décent, un salaire décent, une autorisation d'établissement et un droit de vote pour quiconque travaille en Suisse, quel que soit son taux d'occupation, droit à octroyer après une très brève période de séjour dans le pays ou même immédiatement*". En même temps, pour concrétiser cette revendication, ne faut-il pas lutter pour la légalisation immédiate de tous les sans-papiers ? Les légalisations des sans-papiers en Italie, en France, en Espagne ou en Belgique n'ont rien résolu sur le plan politique. Objectera-t-on que leurs normes sont à chaque fois tellement restrictives qu'elles sont inaccessibles à une masse de personnes concernées et, à peine appliquées, des nouveaux sans-papiers sont générés ? C'est pour cela qu'une campagne pour la légalisation des sans-papiers doit exiger des normes de procédure claires et larges, tout en s'appuyant sur la revendication plus générale mentionnée ci-dessus.

La conséquence logique de ce qui précède est la défense des principes du *droit à la libre circulation des personnes sans restriction* et de son corollaire *l'ouverture des frontières*, en tant que droits démocratiques fondamentaux. A l'unanimité, la droite et la social-démocratie helvétiques ont, à raison, durement condamné les dictatures staliniennes qui empêchaient la pratique de ce droit fondamental... Pourtant elles l'ont nié et le nient aux étrangers en Suisse. La "libre circulation" de la LEtr et des bilatérales n'est pas un respect du droit démocratique à la liberté de déplacements. C'est juste un privilège accordé au riche, au très qualifié ou à celui qui a été coopté par un patron pour se faire attribuer le droit d'exister officiellement.

Il est, par ailleurs, clair aujourd'hui que les pays riches ont un besoin important d'immigration, non seulement pour répondre au manque de main-d'œuvre — ce que le patronat ne cesse de clamer — mais aussi pour maintenir la population globale à un niveau d'âge humainement raisonnable, à moins d'envoyer tout le monde au travail jusqu'à la perte des moyens psychiques, physiques ou de la vie tout court. Si cette situation en terrorise certains, angoissés à l'idée de perdre "notre" identité, c'est à nous d'essayer de leur

montrer combien la notion d'identité — nationale, régionale ou locale — a toujours été une arme idéologique de domination dans les mains des privilégiés qui contrôlent l'Etat.

Quand la “protection provisoire” et les renvois forcés du droit d’asile en Suisse rejoignent “l’épuration ethnique”

Christophe TAFELMACHER

En tant que juriste dans le domaine du droit d’asile durant de longues années, j’aimerais partager des observations et des questions sur ma pratique de la dernière décennie. Mes constats et les interrogations concernent les liens entre une politique du droit d’asile et d’immigration, qui peut être qualifiée d’*apartheid* en suivant les travaux de plusieurs chercheurs¹, avec la politique d’“épuration ethnique” en ex-Yougoslavie. Vivons-nous dans un régime de protection ou de contrainte en matière de politique du droit d’asile et d’immigration ? A quoi renvoient ces notions dès lors qu’on les met en rapport avec des caractéristiques de régime politique édictant des règles du “vivre ensemble”, quand on les observe dans une pratique d’Etat ? Mon travail est une réflexion à partir du droit, des catégories juridiques, de la pratique dans la politique du droit d’asile et des renvois en Suisse, et aussi à partir d’une observation de ce qui se passe en ex-Yougoslavie lorsque l’on suit la trajectoire de personnes renvoyées depuis la Suisse et d’autres pays européens.

Ce qui est frappant quand on est dans la pratique du droit d’asile, c’est que la définition et la mise en œuvre du droit s’inscrivent dans l’ordre de la *contrainte* et non de la *protection* qui est pourtant l’essence du droit d’asile. En effet, la politique d’asile

¹ Voir notamment Etienne BALIBAR, *Nous, citoyens d’Europe ? Les frontières, l’Etat, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

entendue par les autorités suisses comme une "politique de dissuasion"² et la politique d'immigration dite "des trois cercles"³ menées par les mêmes autorités s'inscrivent dans l'installation d'un véritable *apartheid* — une séparation — de plus en plus grande de la population suisse avec la population immigrée ou réfugiée provenant, dans le cas qui nous intéresse ici, de Bosnie-Herzégovine. Par ailleurs, on a pu observer l'apparition d'une contrainte particulièrement forte dans la politique du droit d'asile à l'encontre des personnes originaires de Bosnie-Herzégovine en Suisse afin qu'elle quitte le territoire suisse au moment où l'administration le jugeait approprié, contrainte qui a fini par rejoindre, de manière fort curieuse, la politique menée par les nationalistes serbes en Bosnie-Herzégovine. L'*apartheid* pratiqué en Suisse a alors rejoint l'épuration ethnique pratiquée en Bosnie-Herzégovine. On en arrive à se demander quels effets boomerang ont de telles politiques tant en Suisse, en Europe qu'en ex-Yougoslavie. Tenter de répondre à une telle interrogation devient une question de recherche et une question politique de plus en plus pressante, quand on mesure la dégradation des droits, la persistance voire la montée de la xénophobie ou du racisme, la dégradation de la situation économique, psychique des réfugiés et par ailleurs la bonne santé du marché noir des travailleurs, pour ne citer que les faits les plus visibles.

Bref rappel de la guerre en Bosnie-Herzégovine

Tout d'abord, je voudrais rappeler ce que l'on entend par "épuration ethnique". J'utilise systématiquement les guillemets pour encadrer cette expression, rejoignant en cela cette réflexion de Y. Laplace : "condamner la "purification" "ethnique" sans s'interroger davantage sur l'un et l'autre de ses termes, sans refuser d'abord l'emploi de ces termes, d'ailleurs odieux, qui rhabillent en langue de bois fasciste ce qui n'est, au mieux, qu'une basse opération de terreur et de déplacement des populations, au pire l'application d'une politique proprement génocidaire, mais dans tous les cas la perpétration à grande échelle de crimes et d'assassinats racistes, revenait à dédouaner par avance les agresseurs (...) "⁴.

² Alain MAILLARD et Christophe TAFELMACHER, "Faux réfugiés"?, la politique suisse de dissuasion d'asile, 1979-1999, Editions d'En Bas, Lausanne 1999, p. 45 et p. 103. Voir aussi références données à la note 19.

³ Ibidem, p.104. Voir aussi les notes 15, 16 et 17.

⁴ Yves LAPLACE, *L'âge d'homme en Bosnie, petit guide d'une nausée suisse*, Editions d'En Bas, Lausanne 1997, p. 11.

Dès début 1992, les dirigeants du parti nationaliste serbe SDS ont déclaré l'indépendance de la "République serbe de Bosnie", puis ont déclenché une offensive militaire planifiée et concertée, dont l'objectif politique était de contrôler et de relier entre elles toutes les enclaves serbes de Bosnie-Herzégovine et de transformer ladite république en une entité territoriale homogène⁵. Cet objectif faisait écho au texte célèbre publié par des intellectuels nationalistes de l'Université de Belgrade remettant à l'honneur le projet d'une "Grande Serbie" "ethniquement pure"⁶. L'armée serbe de Bosnie, composée à raison de 80 % des contingents et de toutes les armes lourdes de l'armée fédérale stationnée en Bosnie-Herzégovine, a entrepris, avec la collaboration des autorités civiles liées au SDS, une campagne brutale de terreur afin que cette "République serbe de Bosnie" soit "ethniquement pure". Des milices paramilitaires commandées par des extrémistes ont été autorisées de mener des besognes que les troupes officielles ne pouvaient ou ne voulaient pas accomplir⁷. Ces milices savaient qu'elles pouvaient violer impunément les droits de l'homme puisqu'elles participaient à la politique visant à vider la région des non-Serbes⁸. Les moyens utilisés ont été les discriminations, humiliations, menaces, vols et pillages, viols et autres tortures, meurtres, mitraillages et incendies d'habitations, expulsions, internements et déportations accompagnées de racket, et ce de manière systématique⁹.

Dans un tel contexte, il faut accorder une place particulière aux événements particulièrement atroces survenus à Srebrenica. Cette enclave musulmane est restée de 1992 à 1995 un havre précaire pour ses habitants et les Musulmans qui avaient été chassés de leur ville d'origine par les troupes serbes. Par la résolution 819 du Conseil de sécurité de l'ONU, réaffirmée par la suite, Srebrenica et ses environs ont été déclarés "zone de sécurité". Ceci n'a pas empêché son bombardement, les troupes serbes adoptant par ailleurs une stratégie d'affaiblissement et de famine. En juillet 1995, l'armée serbe a lancé une offensive qui s'est terminée par la prise de l'enclave, par la déportation de sa population musulmane, par des exécutions som-

⁵ X. RAUFER et F. HAUT, *Le Chaos balkanique*, Paris, décembre 1992, p. 62 et 66.

⁶ Laurent JOFFRIN, *Yougoslavie, suicide d'une nation*, Editions Mille et Une Nuits, 1999, p. 21.

⁷ R. HOFWILER, *Armeen, Milizen, Marodeure*, in : *Krieg auf dem Balkan, die europäische Verantwortung*, Hambourg 1992, p. 82.

⁸ Amnistie Internationale, *Bosnie-Herzégovine : une nouvelle barbarie*, Editions francophones, Paris 1993, p. 20.

⁹ Voir notamment les articles parus dans *Le Monde*, 7 avril 1994, ou 26 juin 1996.

maires de masse, par le viol de masse des femmes musulmanes, et par diverses autres atrocités. Les dizaines de milliers de personnes qui ont cherché à fuir à pied en direction de Tuzla, ville contrôlée par le gouvernement bosniaque, ont affronté un terrain boisé, montagneux et miné ; elles ont été attaquées par les troupes serbes et plusieurs milliers d'entre elles sont mortes déchiquetées par les mines et les obus, mitraillées, exécutées et égorgées. Seul le tiers de la colonne des fuyards a pu atteindre Tuzla sain et sauf. On estime qu'entre 6 000 et 8 000 personnes ont "disparu" dans cette tragédie, autrement dit qu'elles sont décédées¹⁰.

Ces actes ont été qualifiés, sur le plan juridique, par la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) dans une importante décision de principe rendue le 28 mai 1997¹¹. Les juges ont considéré que les opérations militaires serbes dirigées contre l'enclave de Srebrenica n'étaient pas assimilables à des actes de guerre, puisqu'ils visaient à créer un mouvement migratoire massif dès la prise planifiée de la ville, de sorte à éliminer par la terreur toute présence musulmane dans une région destinée à terme à être entièrement occupée par les Serbes. Exécutées en-dehors de toute situation de combat régulier, ces opérations étaient en réalité dirigées contre une population civile et s'inscrivaient dans la politique d'"épuration ethnique" : il s'est agi là de violations flagrantes du droit international, en particulier des quatre Conventions de Genève de 1949¹². Quant aux événements consécutifs à la prise de Srebrenica qui se sont déroulés entre le 11 et le 22 juillet 1995, constitués par l'extermination et la déportation dans la zone gouvernementale, tenue par l'armée musulmane bosniaque, des habitants de la ville, et accompagnés de nombreuses autres graves violations des droits de l'homme, ils sont aux yeux des juges constitutifs de crimes contre l'humanité, particulièrement du fait qu'ils répondaient à une action planifiée et systématique¹³. On peut noter que les juges suisses ont suivi en cela l'analyse du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPY) : l'exode meurtrier de Srebrenica représente "*l'événement le plus répugnant de cette guerre*", selon les termes du Procureur de cette juridiction ; une décision du 11 juillet 1996 rendue par le TPY a qualifié l'ensemble des faits relatifs à la chute de

¹⁰ Amnistie Internationale, Rapport 1996, Editions francophones, p. 90 et suivantes.

¹¹ Cette décision a été publiée in : *Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile (JICRA)*, 1997 / 14, pp. 101-125.

¹² JICRA 1997 / 14, p. 114.

¹³ Ibidem, p. 115. Voir aussi pp. 123 et 124

Srebrenica de crime contre l'humanité¹⁴.

Même après la signature de l'Accord global de paix, conclu à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995, la politique serbe d'"épuration ethnique" s'est poursuivie, et les retours des réfugiés musulmans dans les régions majoritairement serbes se sont soldés par des échecs¹⁵. L'annexe 7 de l'Accord postule pourtant très clairement : *"Tous les réfugiés et personnes déplacées ont le droit de rentrer librement dans leurs foyers"*. Ce volet est resté pour l'essentiel lettre morte. Le résultat de la guerre montre que les nationalistes serbes ont atteint leur objectif : alors que les territoires ethniquement homogènes représentaient, en 1990, 5 % du pays, ils en occupent aujourd'hui plus de 80 %¹⁶.

En 1999, 580 000 réfugié(e)s sont rentré(e)s en Bosnie-Herzégovine, mais 92 000 seulement dans leur lieu d'origine. Le HCR estimait que 1 189 150 personnes n'y avaient toujours pas accès, dont 836 000 déplacé(e)s intérieur(e)s. Aujourd'hui, la majorité d'entre elles se trouve toujours sur le territoire de la Fédération croato-musulmane, totalement surpeuplée. À tel point que certains cantons de la Fédération refusent souvent d'accepter le retour de personnes originaires de l'entité serbe, empêchant leur accès aux infrastructures sociales, à un domicile et un travail fixe. Ceux et celles qui ont trouvé un logement vivent dans la crainte d'être expulsé(e)s pour laisser la place aux propriétaires d'avant la guerre. Nombre de réfugié(e)s ou déplacé(e)s de l'intérieur, surtout des femmes, des enfants et des personnes âgées, tous ou presque sans revenu, vivent encore dans des centres collectifs, où les conditions de vie sont dramatiques.

Politique suisse de droit d'asile et d'immigration à l'égard des Bosniaques

Comme on l'imagine, la guerre en Bosnie a poussé de nombreuses personnes à chercher refuge à l'étranger, et notamment en Suisse. Le choix de cette destination ne doit pas surprendre : au

¹⁴ Affaires IT-95-5-R61 et IT-95-18-R61, p. 10 et suivantes, cité in : JICRA 1997 / 14, p. 116.

¹⁵ Voir notamment les rapports établis par E. REHN à l'attention de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, ou les nombreux rapports du Haut Commissariat pour les réfugiés.

¹⁶ JICRA 1997 / 14, p. 120.

début des années 1990, l'immigration yougoslave est la deuxième en importance dans ce pays. Les réfugiés(e)s sont donc venu(e)s rejoindre des proches qui y étaient déjà établis. Quelle a alors été l'attitude des autorités helvétiques face à ces demandes de protection ?

Avant de répondre directement à cette question, Il faut tout d'abord faire un détour par la politique d'immigration de la Suisse, qui a joué un rôle très important en ce qui concerne les ressortissants de l'ex-Yougoslavie.

La première loi fédérale règlementant l'immigration a été adoptée en Suisse en 1931. Cette législation a été marquée dès le départ par une très forte peur de l'invasion du pays¹⁷. A l'époque, elle se confond avec une peur de "l'enjuivement", comme il en ressort du bilan des activités présenté par le Chef de la division de police du Département fédéral de justice et police en 1938 : "*Nous avons pris une position nette dès le début de l'existence de la police des étrangers. Les juifs ainsi que les autres étrangers sont considérés comme un danger quant à la surpopulation étrangère. Par des mesures systématiques et circonspectes, nous avons réussi à éviter un enjuivement de la Suisse*"¹⁸.

Notons également qu'est érigée en critère légal la notion d'*Überfremdung*, utilisée par le régime national-socialiste allemand, et imparfaitement traduite par l'expression "surpopulation étrangère"¹⁹. Le sens le plus approchant serait plutôt rendu par l'expression "*altération excessive de l'identité nationale*".

Le 15 mai 1991, le Conseil fédéral a précisé l'orientation qu'il entendait donner en présentant son rapport sur la politique à l'égard des étrangers et des réfugiés²⁰. Dans un modèle dit "des trois cercles", le gouvernement suisse (Conseil fédéral) oppose le cercle intérieur (États de l'Union Européenne et de l'AELE) où règne le principe de la libre circulation, au cercle médian (pays comme les États-Unis et le Canada) où règne le principe du recrutement restreint, et enfin au

¹⁷ Marianne EBEL et Pierre FIALA, *Sous le consensus la xénophobie*, Université de Lausanne, 1983 ; Laurent MONNIER, *Leçon d'adieu*, Université de Lausanne, 21 juin 1988, p. 5.

¹⁸ Cité par Marc VUILLEUMIER, *Immigrés et réfugiés en Suisse. Aperçu historique*, Zurich, Pro Helvetia, 1987, p. 64.

¹⁹ Article 16 de la Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), du 26 mars 1931. Voir aussi MONNIER, op. cit., p. 5.

²⁰ Publié in : Feuille Fédérale 1991 III p. 316.

cercle extérieur (reste du Monde) où règne le principe de l'impossibilité de tout recrutement, sauf exceptions strictement limitées. Lors de la ratification de Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, cette politique migratoire, fondée sur une prétendue "proximité culturelle" des ressortissants du cercle intérieur, a contraint la Suisse à émettre une réserve comprenant l'ensemble des dispositions légales relatives à l'admission des étrangères et des étrangers sur le marché du travail suisse. Les juristes de l'administration avaient signalé que, faute d'une telle réserve, la Suisse risquait d'être citée devant le Comité de contrôle de l'ONU pour violation de la Convention²¹. En 1996, la Commission fédérale contre le racisme a dénoncé ce modèle pour ses prémisses ethnocentriques, pour ses effets discriminatoires et pour les préjugés fondés sur l'hostilité à l'égard des immigrant(e)s et le racisme culturel qu'il encourage²².

En 1998, le gouvernement a modifié sa politique en remplaçant son modèle "des trois cercles" par un système binaire²³. Cette opposition entre ressortissants de l'Union européenne ou de l'AELE d'une part et ceux du reste du monde d'autre part ne change rien aux critiques émises, cette politique conservant un caractère fondamentalement raciste.

La principale conséquence de l'adoption par la Suisse du modèle "des trois cercles" a concerné l'ex-Yougoslavie²⁴. Ce pays, pourtant fournisseur d'une main-d'œuvre nombreuse et appréciée durant des décennies, a été subitement rétrogradé dans le cercle extérieur, à cause notamment de la religion musulmane qui y est pratiquée, de la guerre et des violations des droits de l'homme qui y étaient perpétrées. Par cette décision, l'immigration de travail a été

²¹ Message concernant l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal, Berne, 2 mars 1992.

²² Voir la "Prise de position de la Commission fédérale contre le racisme concernant le modèle des trois cercles du Conseil fédéral sur la politique suisse à l'égard des étrangers", du 6 mai 1996. Pour d'autres approches critiques : Andreas AUER, *Constitution et politique d'immigration : la quadrature du cercle*, Université de Genève, avis de droit du 31.7.1996 ; Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP, "Ce qui fait... Ceux qui font le lit du "totalitarisme néolibéral à venir ?". Réflexions suscitées par une invention suisse (1990) reprise par l'UE (1998), dans la stratégie et les dispositifs des politiques d'immigration et du droit d'asile de l'UE", *Revue québécoise de droit international*, Montréal, 2001, 13,1.

²³ Département fédéral de justice et police, *Rapport explicatif au Projet de loi fédérale sur les étrangers*, Berne, juin 2000, §12, p. 4.

²⁴ Ibidem, § 11, p. 3.

brutalement arrêtée. Le caractère discriminatoire de cette mesure a été démontré par un professeur de droit constitutionnel Andreas Auer²⁵.

L'autre conséquence de cette rétrogradation a été la décision de la Suisse d'instaurer le visa obligatoire pour les ressortissants de l'ex-Yougoslavie, avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1992. Cette décision suit très curieusement de peu le début de la guerre civile dans ce pays, et les premiers récits des horreurs de l'épuration ethnique. Dans un premier temps, les personnes ayant leur dernier domicile en Bosnie-Herzégovine étaient dispensées du visa. Cette heureuse exception durera jusqu'en décembre 1993 ; depuis lors, le visa a été exigé y compris pour les ressortissant(e)s bosniaques.

Cette mesure a posé d'énormes difficultés aux réfugié(e)s²⁶. En effet, pour obtenir le visa, il fallait se rendre dans les locaux d'une représentation suisse, soit à Belgrade en Serbie, soit à Zagreb en Croatie. Or, pour les musulman(e)s bosniaques, il était exclu de passer par Belgrade ; du côté de Zagreb, il leur fallait en général y séjourner quelque temps pour obtenir tous les documents d'identité nécessaires ; ce séjour entraînait ensuite un refus d'entrer en Suisse...

Il n'était pas non plus réaliste de s'adresser à l'ambassade de Suisse en Italie. Mon expérience pratique m'a enseigné que le soupçon, même infondé, que la personne requérante déposera une demande d'asile en Suisse entraîne le refus du visa, et ce malgré le respect de toutes les conditions formelles ou la présentation d'un certificat d'hébergement. Les Bosniaques qui voulaient venir en Suisse n'avaient en réalité plus d'autre choix que d'y venir clandestinement, à leurs risques et périls. A la frontière entre la Suisse et l'Italie, on a pu compter une douzaine de refoulements par jour, uniquement pour les Bosniaques²⁷.

C'est le lieu de préciser en effet que le gouvernement était parfaitement informé de ce qui se déroulait en Bosnie-Herzégovine. Le Conseil fédéral a d'ailleurs fait quelques fermes déclarations officielles. Ainsi, le 28 août 1991, la Suisse "signifie avec toute la

²⁵ Andreas AUER, *Constitution et politique d'immigration : la quadrature du cercle*, Université de Genève, avis de droit du 31.7.1996

²⁶ *Le Courrier*, "Réfugiés bosniaques, d'une mesquinerie à l'autre", 9 mai 1996.

²⁷ Déclarations du chef de la police tessinoise cité par MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., pp. 78-79. *Journal de Genève*, "A Chiasso, on chasse les Bosniaques", 16 février 1994.

netteté qui s'impose à l'endroit des responsables serbes qu'elle n'acceptera jamais des modifications de frontières obtenues par la force". Puis, le 19 août 1992, le Conseil fédéral "exprime son indignation devant les drames insoutenables des camps de prisonniers en Bosnie-Herzégovine, et condamne la pratique dite de "l'épuration ethnique", en fait une indigne politique d'expulsion"²⁸. L'exigence du visa n'en a pas moins été maintenue.

L'autre grande caractéristique de la politique du droit d'asile à l'égard des ressortissant(e)s bosniaques est l'octroi massif de statuts précaires doublé d'une restriction toujours plus sévère quant à la reconnaissance du statut de réfugié(e), seul statut accordant une véritable protection de la part du pays accordant le droit d'asile.

La politique du droit d'asile suisse a connu, à partir des années 1980, une orientation restrictive également marquée par une peur de "l'afflux massif" de "faux réfugiés", qui s'est marquée tant par d'innombrables modifications législatives²⁹ que par une pratique administrative de plus en plus rigoureuse³⁰. Avec la chute vertigineuse du taux d'acceptation, la politique du droit d'asile est devenue, dans le discours officiel, une politique "de dissuasion" à l'égard des réfugié(e)s potentiel(le)s et "de renvoi" à l'encontre de ceux et celles qui sont entré(e)s en Suisse³¹.

La situation bosniaque illustre cette pratique restrictive. En juin 1992, à un moment où la guerre fait rage en Bosnie-Herzégovine, A. Koller, Chef du Département fédéral de justice et police, déclare avec satisfaction avoir obtenu une baisse de 50 % des demandes d'asile³².

²⁸ Extraits de déclarations officielles cités par LAPLACE, op. cit., p. 37.

²⁹ Urs HADORN, responsable de l'Office fédéral des réfugiés, parle même du "rythme effréné des révisions": *Asylon*, Berne, décembre 1995, n° 1, p. 8.

³⁰ Pour apprécier l'évolution du discours, on peut se référer utilement au "messages" du Conseil fédéral, texte par lesquels il introduit les révisions législatives auprès des parlementaires : message du 31 août 1977, du 2 décembre 1985, du 25 avril 1990, du 4 décembre 1995. Voir également le "Programme d'action 1991"; *Rapport pour une stratégie pour la politique des années 1990 en matière d'asile et de réfugiés*, Office fédéral des réfugiés, Berne 1989.

³¹ MONNIER, op. cit., p. 7 ; Claude CALAME, *Le Monde Diplomatique, Du bon usage de l'idéologie sécuritaire dans l'Europe au chômage, En Suisse, étrangers de luxe et parias de l'asile*, février 1994. Voir aussi les déclarations officielles citées par MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., p. 64, 70-71, 88.

³² Suzan BOOS, *Wochenzeitung, Der Schwindel mit der Trendwende*, Zurich, n° 21, 22 mai 1992 ; *Neue Zürcher Zeitung*, 7/8 juin 1992.

Les événements en Bosnie ont été considérés au départ comme une simple "guerre civile", laquelle ne devait pas entraîner l'octroi de l'asile, faute d'agent persécuteur étatique. Même les hommes pouvant démontrer être des déserteurs ou des réfractaires de l'armée fédérale yougoslave n'ont pas été considérés comme des réfugiés, alors qu'ils manifestaient concrètement un refus de participer à des violations du droit international...

Il a fallu attendre fin 1993 pour que l'administration commence à octroyer l'asile à des personnes ayant prouvé de manière incontestable avoir été victimes des horreurs de "l'épuration ethnique". Ce n'est qu'en 1995 que l'autorité de recours a admis que les milices serbes étaient assimilables à "*des groupes organisés qui, sans être revêtus de la puissance publique, exercent un pouvoir de fait sur une partie déterminée du territoire national et de la population qui y réside*", ce qui permettait d'assimiler les persécutions qui leur étaient imputables à celles d'un Etat et donc d'accorder l'asile à leurs victimes³³. Cette évolution a donné à des milliers de Bosniaques un statut beaucoup plus stable, mais n'a concerné qu'une minorité. L'Office fédéral des réfugiés (ODR) a continué dans ses décisions à minimiser la portée des événements ; ainsi, les opérations militaires serbes contre la population civile de Srebrenica avant la chute de l'enclave n'ont été considérées que comme des actes de guerre, alors qu'elles étaient une violation flagrante de plusieurs conventions internationales !

Les difficultés faites aux femmes musulmanes doivent être soulignées. Dans sa chasse aux "fausses réfugiées", l'administration en est venue à refuser le droit d'asile à des femmes qui présentaient des "contradictions" dans leurs déclarations. Ainsi, cette Bosniaque qui ne pouvait indiquer avec précision le nombre d'hommes qui l'avaient violée s'est vu dénier la qualité de réfugiée, alors qu'elle pouvait fournir des preuves convaincantes³⁴.

D'autre part, les persécutions spécifiques aux femmes visent avant tout leur sphère privée ou leur intimité. Ceci a entraîné une appréciation restrictive de la part des autorités suisses au moment de qualifier le persécuteur et ses intentions. Le porte-parole de l'Office fédéral des réfugiés a ainsi déclaré, à propos des sévices sexuels perpétrés en Bosnie-Herzégovine, qu'il n'existait qu'un seul

³³ Décision de principe du 10 janvier 1995, publiée in : JICRA 1995 / 2.

³⁴ MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., p. 227 encadré "*une femme à la mémoire chancelante ne mérite pas l'asile*".

cas de figure permettant d'obtenir l'asile: *"il faut que la femme ait été violée dans un camp avec le but de démoraliser la partie adverse. La loi sur l'asile ne prend pas en considération les sévices sexuels commis par des soldats isolés"*³⁵. Le Conseil fédéral a répondu dans le même sens le 14 décembre 1993 à une interpellation parlementaire: *"des persécutions à l'encontre des femmes sous formes de violence sexuelle sont couvertes par la Convention relative au statut des réfugiés ainsi que par la loi sur l'asile, mais cela pour autant que les autres critères également nécessaires à l'admission en tant que réfugié soient remplis. Figure parmi ces critères en particulier la responsabilité étatique ou quasi-étatique qui tolère, voire même favorise des attaques racistes, religieuses ou politiques"*³⁶.

Par contre, s'ils/elles ne se sont pas vu(e)s accorder le droit d'asile, les réfugié(e)s bosniaques ont permis au gouvernement suisse d'étrenner un nouveau statut juridique, l'admission provisoire, qui vient se substituer à l'exécution d'une décision de renvoi considérée comme raisonnablement inexigible, impossible ou illicite. Cette forme d'"asile provisoire" peut être levée en tout temps; elle est assortie de conditions de résidence strictes: impossibilité de changer de canton de domicile, norme d'aide sociale en dessous des minima reconnus pour les Suisses; pas d'aide à l'intégration; pas de cours de langue; pas d'autorisation de sortir du pays, sauf exceptions strictement limitées.

A cette précarité de base s'ajoute encore celle de la procédure collective: le Conseil fédéral reçoit la compétence de désigner des groupes de personnes qui peuvent bénéficier de l'admission provisoire. L'intérêt est de réduire l'importance de l'examen individuel, puisque l'octroi du statut ne dépend plus que de l'appartenance au groupe défini. Mais surtout, la levée du statut ne doit plus être notifiée à chaque individu concerné: il suffira d'une seule décision du gouvernement pour qu'automatiquement la procédure de renvoi soit entamée à l'égard de l'ensemble des personnes admises à titre collectif. Il n'y a pas non plus de voie de recours contre cette décision de levée. Notons que la dernière révision de la Loi sur l'asile a inventé une nouvelle notion, celle de la "protection provisoire", qui remplace l'admission provisoire collective³⁷.

³⁵ Monsieur Heinz SCHÖNI, cité par *Vivre Ensemble*, n° 40, février 1993.

³⁶ Cité par *Vivre Ensemble*, n° 40, février 1993.

³⁷ Articles 66 à 79 de la Loi sur l'asile du 26 juin 1998. Ils n'ont à ce jour jamais été utilisés.

Dès 1991, le Conseil fédéral a prononcé l'admission provisoire collective pour toutes les personnes provenant du territoire de l'ex-Yougoslavie, puis de la Bosnie-Herzégovine³⁸. Après un énorme cafouillage au départ, l'administration a appliqué scrupuleusement cette décision. Des dizaines de milliers de Bosniaques en ont ainsi été réduits à un des statuts les plus précaires de la législation. Selon les chiffres officiels établis annuellement par l'Office fédéral des réfugiés, on compte, de 1993 à 1998, 42 005 personnes admises provisoirement, contre 5 539 personnes ayant reçu l'asile (y compris les regroupements familiaux)³⁹. Ce fait mérite d'être mis en relation avec les violences qu'ont subies ces milliers de personnes dans leur pays d'origine.

Le 3 avril 1996, trois mois après la signature de l'Accord global de paix, le Conseil fédéral décidait déjà de lever l'admission provisoire collective et accordait aux Bosniaques un délai au 31 août 1996 pour quitter la Suisse. Cette décision n'a jamais été révoquée. Mais au vu de la situation extrêmement fragile prévalant en Bosnie, ainsi que des nombreuses protestations de la part de la société civile⁴⁰, les dilemmes exprimés par des professionnels confrontés à des situations inhumaines dans les renvois, les réactions d'institutions internationales gouvernementales et non gouvernementales, le délai de départ initial a été reporté à quelques reprises, avec une date butoir fixée au 30 avril 1998.

La volonté des autorités suisses à renvoyer les réfugié(e)s bosniaques a été particulièrement inflexible. De fortes pressions ont été exercées afin que les départs s'organisent⁴¹. Des individus fragilisés, âgés ou malades, des mères seules, ont rencontré d'énormes difficultés avant que leur cas soit reconsidéré favorablement par l'administration⁴².

³⁸ Les ressortissants de la province de Kosovë n'ont jamais été compris dans le cercle des gens à protéger.

³⁹ La lecture des statistiques officielles n'est pas très aisée, en raison de la multiplication des procédures et du fait que les ressortissant(e)s de la Bosnie-Herzégovine sont compté(e)s avec celles et ceux de l'ex-Yougoslavie. Les chiffres indiqués par les autorités sont donc approximatifs. Voir également *Vivre Ensemble*, n° 68, p.15.

⁴⁰ *Vivre Ensemble*, n° 58, juin 1996, p. 7 ; n° 60, décembre 1996, pp. 6-8 ; n° 62, avril 1997, p.4 ; n° 67, avril 1998, pp.4-7 ; n° 68, juin 1998, p. 17 ; n° 69, septembre 1998, pp. 17-19.

⁴¹ *Vivre Ensemble*, n° 66, février 1998, pp. 6-7.

⁴² Exemples donnés par *Vivre Ensemble*, n° 65, septembre 1997, p. 12.

Mais c'était surtout la situation des "minorités ethniques" qui était préoccupante. Il s'agissait pour l'essentiel de Bosniaques musulmans qui vivaient avant la guerre dans des zones majoritairement serbes. D'innombrables témoignages ont confirmé qu'il leur était impossible de regagner leur domicile d'origine, les villages ayant été parfois complètement détruits⁴³.

Avec sa décision de principe du 28 mai 1997, déjà citée, la Commission suisse de recours a redonné un peu d'espoir. Elle reconnaissait alors que les personnes ayant vécu la chute de Srebrenica devaient être considérées globalement comme des réfugiés, au vu des atrocités commises par les forces paramilitaires serbes. Même si la paix était revenue en Bosnie, il n'était pas possible d'exiger leur retour dans leur pays d'origine et elles devaient donc recevoir l'asile.

En passant et sans le vouloir, les juges dénonçaient le caractère prématuré de la décision de levée de l'admission provisoire collective du 3 avril 1996. En effet, ils relevaient que la situation du pays était caractérisée *"par un décalage sérieux entre d'une part le contenu et d'autre part l'application concrète, sur place, du volet civil des Accords de Dayton. La sécurité des personnes et des biens, en particulier celles des membres d'ethnies minoritaires, n'est pas assurée à satisfaction, ni dans l'entité serbe, ni non plus dans la Fédération croato-musulmane"*⁴⁴.

De son côté, l'administration a admis que les réfugié(e)s et déplacé(e)s intérieur(e)s issu(e)s de l'entité serbe étaient sans espoir de retour dans leur lieu d'origine. Ainsi, dans un communiqué de presse de janvier 1997, le gouvernement voulait se montrer généreux : *"nul ne saurait être contraint de rentrer dans une région de Bosnie-Herzégovine où son ethnie est minoritaire"*. Mais il fallait lire cette cruelle précision : *"Dans le cas où leur ancien domicile se trouverait dans une de ces régions, on peut normalement attendre des intéressés qu'ils en trouvent un nouveau en dehors de ce territoire"*.

Une autre décision de principe de la CRA, rendue le 11 février 2000, a achevé de préciser les contours paradoxaux de la pratique suisse à l'égard des réfugié(e)s bosniaques⁴⁵. Les juges ont décidé que *"les requérants d'asile bosniaques qui n'ont quitté leur pays qu'après*

⁴³ Témoignage de Monsieur H., *Vivre Ensemble*, n° 62, avril 1997, p. 5.

⁴⁴ JICRA 1997 / 14, p. 120.

⁴⁵ Décision publiée in : *Jurisprudence et informations de la Commission suisse de recours en matière d'asile* (JICRA), 2000 / 2, pp. 13-26.

l'Accord de Dayton n'étaient, au moment de leur départ, plus soumis à une persécution. Par conséquent, ils ne peuvent pas se voir accorder l'asile en Suisse, en dépit des traumatismes subis durant la guerre civile"⁴⁶. L'examen portait sur la situation d'une femme musulmane bosniaque qui avait dû fuir son village pour trouver un refuge à Srebrenica, avait vécu en direct la chute de cette ville en juillet 1995, avait trouvé un second refuge à Zivinice. La CRA a admis que cette femme avait subi des préjudices sérieux, voire atroces, et qu'elle était encore en 2000 profondément traumatisée. Mais voilà, restée quelques mois pour s'occuper de sa fille sur le point d'accoucher et de son beau-fils handicapé, elle n'était partie qu'en mars 1996. Peu importe qu'elle ait vécu dans des conditions d'une extrême précarité, sans soutien médical : elle ne méritait plus le droit d'asile. Pourtant, la CRA a reconnu que la Bosnie était marquée durant l'année 1996 par l'incertitude, et que ce n'était guère qu'à la fin de celle-ci que tout risque de guerre civile avait disparu⁴⁷. Remarquons que cette analyse remettait une fois de plus en cause le bien-fondé de la décision de levée de l'admission provisoire prise en avril 1996.

Arrêtons-nous un instant sur le raisonnement des juges au considérant 7 de leur décision. Ils considèrent en effet que l'Accord de Dayton, *"bien qu'il consacre sur le plan territorial les principaux acquis de l'épuration ethnique, (...) a formellement et effectivement mis fin à la guerre civile qui avait ravagé le pays d'avril 1992 à octobre 1995"*. Ils continuent en s'attachant au volet militaire, qui a été respecté : *"de la sorte, on peut considérer qu'à la mi-juin 1996, la mise en œuvre du volet strictement militaire avait abouti, réserve faite de la poursuite de la surveillance du cessez-le-feu dans les zones de démarcation ainsi que des opérations de marquage et de retrait des mines"*. Mais qu'en est-il de la libre circulation et du droit au retour sur le lieu d'origine ? La CRA n'en dit pas un mot, du moins pas explicitement : elle n'y fait guère qu'une allusion, indiquant que la réduction des troupes armées internationales est intervenue avec retard *"en raison d'obstacles multiples liés aux difficultés de mise en œuvre du volet civil de l'accord de paix"*⁴⁸. Ce curieux euphémisme vient notamment décrire l'impossibilité pour des personnes de rejoindre les zones où leur ethnie est devenue minoritaire, ce qui pénalise les réfugié(e)s musulman(e)s chassé(e)s de la "République serbe de Bosnie", et en particulier de Srebrenica, comme déjà signalé plus haut. Au considérant 9, les juges précisent toujours un peu plus

⁴⁶ JICRA 2000 / 2, pp. 23-24.

⁴⁷ Ibidem, pp. 19-20.

⁴⁸ Toutes ces citations figurent in : JICRA 2000 / 2, p.19.

leur position : *“Avec l’entrée en vigueur de l’accord de Dayton, c’est non seulement la guerre civile qui a effectivement pris fin, mais encore la partition du pays (en deux entités étatiques, la République serbe et la Fédération croato-musulmane, fondées sur des critères ethniques) qui a été internationalement reconnue”*⁴⁹. Une fois encore, l’annexe concernant le droit au retour, qui était un pan important de l’accord, est passée sous silence.

Enfin, la CRA enfonce le clou : *“car il est manifeste qu’avec la fin de la guerre, puis la mise en œuvre progressive du volet militaire de l’accord de Dayton, les Bosniaques déplacés dans une entité où ils avaient pu trouver abri, n’avaient plus, ou en tout cas moins de motifs de craindre d’être confrontés une nouvelle fois à leurs agresseurs demeurés dans une autre entité. Quant aux Bosniaques restés dans une zone où ils étaient minoritaires, ils pouvaient déjà à cette époque (15 décembre 1995 – 12 décembre 1996) se voir offrir, avec l’écoulement du temps, de réelles possibilités de refuge interne dans une zone majoritaire, de sorte que le besoin de protection internationale s’est progressivement affaibli”*⁵⁰.

Ce qui frappe dans la dernière décision de principe de la CRA, c’est à quel point elle ne mentionne plus les annexes de l’Accord global de paix relatives au droit au retour sur le lieu d’origine. L’expérience de la diplomatie internationale apprend pourtant combien les conflits apparaissent souvent dans les annexes quand ils n’ont pas pu être résolus et se traduire en positions dans les textes. La partition ethnique est entérinée, purement et simplement, et les réfugié(e)s qui ont été victimes de “l’épuration ethnique”, même celles et ceux qui ont subi des crimes contre l’humanité, ne peuvent plus attendre de protection de la part de la Suisse.

Pourtant, dans des considérants non publiés, les juges ont indiqué qu’un retour de la femme concernée dans l’entité serbe n’était pas envisageable *“compte tenu des circonstances”*⁵¹. Elle avait subi *“l’événement le plus répugnant de la guerre”*, pour reprendre l’expressions du TPY, mais son sort ne pouvait plus être examiné que sous l’angle humanitaire, avec pour seule perspective de recevoir une admission provisoire. Les traumatismes subis n’étaient plus que des problèmes médicaux, dont on ne pouvait tenir compte que s’ils étaient suffisamment graves. Il n’était effectivement plus question de protection.

⁴⁹ JICRA 2000 / 2, p. 24.

⁵⁰ Ibidem, p.25.

⁵¹ Décision du 11 février 2000, considérant 15c, p. 29-30.

Selon mes propres constatations dans le cadre de mon travail, la pratique des autorités suisses du droit d'asile et de la politique des étrangers dans les années 2000 et 2001 montre que cette jurisprudence a été appliquée avec zèle en ce qui concerne le refus de l'asile : de nombreuses personnes gravement persécutées pendant la guerre en raison de leur appartenance à une minorité ethnique, dans leur immense majorité des Musulman(e)s provenant de la "République serbe", se sont vu refuser l'asile. De l'autre côté, j'ai pu observer une rigueur croissante s'agissant de l'appréciation des problèmes médicaux : même des personnes toujours soignées pour des syndromes de stress post-traumatiques ont reçu des ordres de départ définitifs. Ceux-ci peuvent désormais déboucher sur des renvois forcés, puisque la Suisse s'est dotée de mesures de contrainte dans le droit des étrangers qui lui permettent de détenir un étranger résistant à son expulsion pendant une durée maximale de neuf mois⁵². Soulignons un détail piquant : les articles instaurant cette détention administrative précèdent ceux prévoyant l'admission provisoire⁵³ !

Conclusion

Arrivé à la fin de mon cheminement, je m'interroge sur ce glissement terrible de la protection vers la contrainte dans le droit d'asile qui s'inscrit dans une logique de séparation. Voilà un pays comme la Suisse qui s'enorgueillit d'être une terre d'asile et qui ne veut offrir au mieux que cette politique ambiguë, voire contradictoire dans les termes, qu'est la "protection provisoire". Voilà un pays fier de sa démocratie, respectueux de ses minorités, qui accepte de renvoyer, le cas échéant par la force, des Bosniaques vers les zones où leur ethnies est majoritaire, sans se soucier de savoir s'il auront un jour accès à leur lieu d'origine.

Les réflexions faites ici valent également pour les ressortissants albanais de la province du Kosovo, au vu de la politique adoptée à leur rencontre par le gouvernement yougoslave de M. Milosevic. Pour des raisons de place, je me suis limité à l'exemple de la Bosnie-Herzégovine, mais on doit souligner qu'il ne s'agit pas d'un problème isolé dans la politique suisse du droit d'asile ou d'immigration.

⁵² Articles 13a à 13e LSEE.

⁵³ Article 14a à 14c LSEE.

La volonté de la Suisse de se protéger contre une supposée invasion du pays par des personnes étrangères⁵⁴ est entrée en contradiction avec ce qui aurait dû être une véritable politique du droit d'asile tournée résolument vers la protection des victimes de persécutions dans le respect des droits fondamentaux.

Ainsi, les refoulements des Bosniaques sans visa étaient justifiés comme un moyen de lutter contre les passeurs, à côté de la répression pénale directe⁵⁵ : en réalité, cela pénalisait les réfugié(e)s en les empêchant de venir manifester leur besoin d'asile. On peut rappeler que Le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés avait souligné en 1987 déjà que les exigences de visa limitaient l'accès aux procédures et contrariaient l'esprit, sinon la lettre, de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits humains⁵⁶.

D'autre part, cette politique des visas était totalement incohérente à partir du moment où le Conseil fédéral avait pris sa décision d'admission provisoire collective. Ainsi, les Bosniaques devaient à la fois affronter l'exigence du visa qui leur fermait concrètement les frontières du pays, tout en étant assurés de recevoir au moins une admission provisoire en raison de la guerre civile et de ses atrocités. Ce paradoxe n'a jamais été résolu, malgré le caractère absurde qui était donné à la chasse aux entrées clandestines.

En second lieu, l'octroi à la majorité des Bosniaques de statuts précaires en lieu et place d'un véritable asile avec un permis stable n'était ni une reconnaissance suffisante des graves traumatismes subis en Bosnie, ni une protection étatique officielle permettant à ces personnes de se reconstruire véritablement dans leur pays d'accueil. L'admission provisoire collective n'était pas orientée vers les intérêts des réfugié(e)s, mais bien plutôt vers les intérêts restreints de certains secteurs de l'administration. Ceux-ci s'appuyaient sur des politiques du droit d'asile et d'immigration centrés sur des intérêts

⁵⁴ OFIAMT, *Rapport de la Commission fédérale chargée de l'étude du problème*, Berne, 1964, cité par Laurent MONNIER, op. cit., p. 5. Voir aussi "Programme d'action 1991" du Département fédéral de justice et police, cité in MAILLARD et TAFELMACHER, op. cit., pp. 126-128.

⁵⁵ *Journal de Genève*, "A Chiasso, on chasse les Bosniaques", déclarations du directeur de l'Office fédéral des réfugiés, 16 février 1994.

⁵⁶ Jean-Pierre HOCKE, *Note sur la protection internationale*, présentée au Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, 38^{ème} session, extraits publiés in : *Documentations Réfugiés*, n° 19, 13-21 novembre 1987.

économiques au mépris des droits fondamentaux. Dans un tel cadre, la contrainte a alors remplacé la protection.

Mais, et c'est là le plus grave, à vouloir coûte que coûte renvoyer les réfugié(e)s bosniaques, à définir la politique du droit d'asile comme une politique de renvoi, les autorités suisses responsables des décisions prises en sont venues à renforcer les effets de l'"épuration ethnique". La partition ethnique de la Bosnie-Herzégovine, qui était recherchée par les nationalistes serbes dès le début de la guerre, a trouvé la caution de la politique du droit d'asile et de renvoi pratiquée par la Suisse. En considérant qu'il était possible d'exiger un retour de tous les Bosniaques dans les zones où leur ethnie était majoritaire, ces mêmes autorités ont entériné le partage du pays, tout en renforçant un *apartheid* à l'intérieur de la Suisse. Quels que soient les traumatismes et persécutions subis par ces réfugié(e)s, ils et elles ont été invité(e)s à rentrer dans un lieu qui n'est pas le leur dans un pays qui n'est plus le leur, en parfait déni de l'Accord global de paix.

L'"épuration ethnique" est ainsi devenue irréversible. Tout en favorisant l'*apartheid* qui s'appuie sur un racisme d'Etat comme l'a dénoncé la Commission fédérale contre le racisme⁵⁷, les autorités suisses ont rejoint, concrètement, les visées de MM. Karadzic, Mladic et Milosevic, tous inculpés de crimes contre l'humanité par le Procureur du Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie.

⁵⁷ Voir note 10.

Impact du durcissement de la politique d'asile sur la santé physique et mentale des requérants d'asile en Suisse.

Laurent SUBILIA

Selon les évaluations de l'OMS, la prévalence des problèmes liés à la violence devrait augmenter de manière exponentielle au cours de la première décennie du 21^{ème} siècle, les problèmes de santé liés à la violence interpersonnelle passant du dix-huitième au douzième rang et la violence de guerre du seizième au huitième rang des principaux problèmes de santé publique. Les conséquences de la violence sur la santé constituent donc, à l'échelle mondiale, un vrai problème de santé publique. Par ailleurs, l'augmentation du nombre de conflits régionaux, associée aux difficultés économiques et politiques majeures auxquelles se trouvent confrontés de nombreux pays du tiers monde, provoquent des déplacements massifs de population dont un petit pourcentage atteint les pays développés. Or, effrayés par cet afflux de réfugiés, la plupart des pays développés durcissent leur politique d'accueil, d'une part en appliquant de manière de plus en plus restrictive la notion de réfugié politique, seule catégorie protégée par la convention de 1951 sur la protection des réfugiés, et d'autre part en durcissant les conditions d'accueil afin de tenter de décourager les candidats potentiels. Ces choix politiques ont bien évidemment une répercussion directe sur la santé des populations cibles et limitent considérablement les possibilités de traitement et d'assistance aux victimes de violences. Le médecin se voit donc confronté à des obstacles voire à des impossibilités de traitement pour des patients rescapés de la violence pour lesquels il est de plus en plus fréquemment sollicité.

Prévalence de la violence

L'Unité de Médecine des Voyages et des Migrations¹ est chargée depuis 1984 d'assurer la visite sanitaire (vaccination, dépistage TBC et hépatite B obligatoire en Suisse pour tous les requérants d'asile) pour les requérants attribués au canton de Genève (environ 1400 personnes en 2001). De ce fait, ce service est un passage obligé pour tous les requérants domiciliés à Genève. Etant le premier contact médical pour la plupart d'entre-deux, un grand nombre sollicite une assistance médicale pour des problèmes liés aux violences traversées dans leur pays. Ils sont ensuite suivis à la Polyclinique de Médecine². Les observations effectuées à l'Unité de Médecine des Voyages et des Migrations montrent que la prévalence et la sévérité des séquelles de violence sont largement sous-évaluées dans la population de réfugiés.

Tableau 1: séquelles de violence dans une population de réfugiés lors de leur arrivée à Genève

Analyse du questionnaire de dépistage 572 réfugiés	Troubles psychiatriques 76 réfugiés
61% événements traumatiques	41 diagnostics psychiatriques posés
18% allégations de torture	dont
35% symptômes somatiques	24 états de stress post traumatique
28% symptômes psychologiques	
33% association symptômes + traumatismes	
12% sans association	
28% consultations médicales demandées.	

Selon les résultats de l'analyse des réponses aux questionnaires de dépistage présentés aux requérants lors de la visite sanitaire de frontière (tableau 1), 61% des réfugiés affirment avoir traversé un événement traumatisant majeur (guerre, famine, etc.) et 18% répondent "oui" à la question "avez vous été torturé?". Par ailleurs 31% présentent des symptômes psychologiques. Ces chiffres correspondent aux données récoltées dans divers pays auprès d'autres populations de réfugiés. Dans le but de tester la validité de ce questionnaire de dépistage, 76 réfugiés ont été présentés à un psychologue pour un bilan. Pour 54% (41 cas sur 76), le psychologue a estimé qu'un soutien psychologique s'avérait justifié,

¹ Département de Médecine Communautaire, Hôpital Universitaire de Genève (HUG)

² Département de Médecine Communautaire, HUG

24 cas de stress post-traumatique ont par ailleurs été décelés. Les conséquences de la violence, tant sur le plan somatique que psychique, constituent donc un vrai problème de santé publique dans la population de réfugiés.

Séquelles de violence

Les violences sévères et répétitives décrites par beaucoup de réfugiés laissent chez les survivants des traces plus ou moins importantes selon les résiliences individuelles. Si les séquelles physiques sont facilement identifiables et relèvent essentiellement de la traumatologie, les suites psychologiques sont plus insidieuses et plus difficiles à déceler, se cachant le plus souvent derrière des plaintes somatiques banales. L'Etat de Stress Post-Traumatique est le mode de présentation des séquelles psychologiques le plus souvent décrit. Toutefois, le traumatisme peut également conduire à un état dépressif, à des troubles de l'adaptation, à des troubles du comportement (tendance paranoïde), voire à des troubles de la lignée psychotique.

Tableau 2 : séquelles psychologiques

Etat de stress post-traumatique (ICD 10 F43.1)	Violence = processus de déstructuration
A : Personne exposée à événement traumatisant (notion d'effroi)	Désintégration existentielle : ("angoisse de morcellement")
B : L'événement est revécu de façon persistante (réminiscence, flash-back)	Culpabilité : trahison des croyances, des idées, des loyautés, des alliances
C : Erouissement émotionnel, évitement, (anesthésie psychique)	Alexithymie : peur / incapacité d'exprimer des émotions fortes
D : Hyper éveil neurovégétatif (hypervigilance, insomnie)	Vulnérabilité existentielle
Associé à : anxiété, dépression, idéation suicidaire troubles dissociatifs	Défense : déni / dissociation "splitting " colère / mécanisme de défense rigide /comportement paranoïde
	Risque de spirale hostile : autorité = retour du persécuteur

L'Etat de Stress Post-Traumatique³ est constitué par la persistance plus de deux mois après un événement traumatisant

³ *Post Traumatique Sress Disorder* dont les critères diagnostics sont définis dans la Classification International des Maladies (CIM10) et dans le Manuel de Diagnostic et de Statistique de l'Association de Psychiatrie Américaine (DSM IV)

(événement hors du commun ayant présenté un risque vital) de phénomènes de réminiscence, d'un émoussement de la réactivité et d'un état d'hypervigilance (tableau 2). L'Etat de Stress Post-Traumatique peut être considéré comme la persistance à long terme des réactions adaptatives normales survenant lors d'une agression. La persistance de ces réactions de stress normales (*Fight or Flight reaction*) est alors considérée comme pathologique. Ce syndrome décrit toutefois de manière incomplète les séquelles psychologiques retrouvées chez les victimes de la violence inter-humaine systématique et répétitive. Aussi, est-il utile de compléter ce tableau par les symptômes les plus souvent retrouvés chez les victimes de violence organisée. Ces troubles constituent fréquemment un handicap majeur sur le plan psychosocial et peuvent conduire vers une invalidité définitive.

Traitement

Le risque d'évolution vers la chronicité peut-être diminué de manière significative par une prise en charge précoce. Or, le traitement de populations et d'individus victimes de la violence organisée passe essentiellement par la réhabilitation psychosociale. Les principes de base de ce traitement ont été relevés par un groupe d'experts dans le cadre d'un mandat des Nations Unies, et sont résumés dans les quatre principes suivants : Reconnaissance, Traitement, Réparation, Avenir (tableau 3).

Tableau 3 : traitement

Reconnaissance	: reconnaissance officielle du préjudice subi.
Traitement	: traitement des séquelles physiques et psychiques.
Réparation	: réparation pour le préjudice, indemnisation, financière ou sous une autre forme.
Avenir	: aide à la reconstruction, projet d'avenir.

Ces étapes doivent être considérées comme des conditions nécessaires à une prise en charge adéquate visant à la restauration d'un degré d'autonomie satisfaisant et à une réintégration sociale. Les conditions nécessaires à un traitement adéquat sont également illustrées par la pyramide des besoins fondamentaux de Maslow et Berne (Tableau 4).

Tableau 4 : Pyramide des besoins fondamentaux
Maslow et Berne



Maslow et Berne relèvent d'une part que les carences à ces besoins vont mettre en danger la santé d'un individu et son équilibre, et d'autre part qu'il n'est pas possible de sauter les étapes pour répondre aux besoins de sécurité, il faut avoir répondu aux besoins physiologiques et ainsi de suite.

Dans l'environnement post-migratoire, il est extrêmement difficile de réunir les conditions permettant d'instaurer une assistance adéquate. L'incertitude quant à l'avenir, la possibilité d'un renvoi dans le pays d'origine, sont vécus par les victimes de violences ou de torture comme une épée de Damoclès dont la menace est ressentie comme la continuation de l'oppression subie dans leur pays d'origine. "En prison tous les matins, on se demandait si on allait venir nous chercher pour nous exécuter, aujourd'hui tous les matins je me demande si l'on va m'expulser et me renvoyer là-bas" déclare un requérant d'asile après cinq ans d'attente. L'impossibilité dans laquelle se trouve le patient de reprendre une existence normale et de refaire des projets pour l'avenir, l'éloignement familial et l'impossibilité de porter assistance à ces proches, l'isolement social et les barrières à l'accès au travail, maintiennent le requérant dans un état de non-existence, renforçant le sentiment d'isolement et d'exclusion propre aux victimes de la violence organisée et plus particulièrement aux victimes de torture. Cette continuité dans l'angoisse, associée à un sentiment d'injustice devant les difficultés administratives vécues comme une non-reconnaissance des traumatismes subis, constitue un handicap difficilement surmontable limitant les possibilités d'une assistance psychosociale adéquate.

Tableau 5 : stresseurs, facteurs protecteurs

Stresseurs identifiés :	Facteurs protecteurs :
délais / attente administrative	stabilité administrative : réfugiés statutaire
conflits avec administration	diminution progressive des troubles psychiques
refus de permis de travail	niveau de soutien social "affectif" (<i>affectiv</i>
chômage social	support) : meilleur prédicteur de
séparation familiale	dépression que sévérité du traumatisme
solitude / ennui (<i>boredom</i>)	
pauvreté / précarité	
faible support social	Silowe (JAMA août 2000)

Ainsi, les principaux facteurs stressants relevés par Silowe, facteurs aggravant le pronostic des troubles psychologiques chez le migrant traumatisé (tableau 5), sont tout d'abord la lourdeur et la lenteur de la procédure administrative. Le requérant doit apporter la preuve de ces allégations, or la barrière de la langue, la barrière culturelle, la méfiance, les troubles psychologiques, les exigences alourdies en matière de documents, créent des conditions traumatisantes pour le requérant. Les interprétations défavorables telles que la possibilité de refuge interne, la notion de pays de premier accueil, les définitions restrictives des persécutions, sont perçues comme un déni du traumatisme et constitue également une traumatisation secondaire majeure.

Or, le durcissement des politiques d'asile s'appuie sur ces facteurs. On observe actuellement une émulation négative entre les divers pays développés. Chaque pays s'efforce d'offrir un cadre moins attrayant pour décourager l'immigration et détourner vers d'autre pays le flux de migrants. Ainsi, des mesures de contrainte de plus en plus restrictives sont appliquées (tableau 6).

Ces mesures grèvent lourdement le pronostic médical pour les requérants rescapés de la violence. Ainsi, nous avons relevé, parmi 42 rescapés de Srebrenica (Bosnie-Herzégovine) ayant tous le même parcours de guerre, que les personnes ayant obtenu une réponse rapide, ont trouvé un travail plus rapidement et présentent des scores de dépression et d'anxiété nettement moins élevés. Les personnes ayant dû attendre plusieurs années une réponse à leur demande d'asile, celles arrivées tardivement et n'ayant donc pas bénéficié d'assistance précoce, présentent des scores de dépression, d'angoisse et de stress post-traumatique significativement plus élevés. On ne relève pas de différence significative dans ce collectif quant au score de stress post-traumatique. La souffrance liée à

l'événement semble donc rester élevée chez tous ces rescapés. Leur capacité d'y faire face, par contre, paraît meilleure chez les personnes ayant reçu un soutien adéquat rapide. La plupart de ces réfugiés statutaires ont donc actuellement retrouvé une autonomie complète sur le plan social. Ces observations confirment les résultats du travail de Silowe cité ci-dessus.

Tableau 6 : mesures de contraintes

Adoption de mesures de contrainte :	
accès à l'assistance juridique limitée	
limitations des possibilités de recours	
pénalités financières	
limitations /fin des prestations sociales	
limitations de l'accès au travail	
détention/internement dans centres/prisons	
soins limités aux urgences vitales	
faible support social	Silowe (JAMA août 2000)

Ces mesures grèvent lourdement le pronostic médical pour les requérants rescapés de la violence. Ainsi, nous avons relevé, parmi 42 rescapés de Srebrenica (Bosnie-Herzégovine) ayant tous le même parcours de guerre, que les personnes ayant obtenu une réponse rapide, ont trouvé un travail plus rapidement et présentent des scores de dépression et d'anxiété nettement moins élevés. Les personnes ayant dû attendre plusieurs années une réponse à leur demande d'asile, celles arrivées tardivement et n'ayant donc pas bénéficié d'assistance précoce, présentent des scores de dépression, d'angoisse et de stress post-traumatique significativement plus élevés. On ne relève pas de différence significative dans ce collectif quant au score de stress post-traumatique. La souffrance liée à l'événement semble donc rester élevée chez tous ces rescapés. Leur capacité d'y faire face, par contre, paraît meilleure chez les personnes ayant reçu un soutien adéquat rapide. La plupart de ces réfugiés statutaires ont donc actuellement retrouvé une autonomie complète sur le plan social. Ces observations confirment les résultats du travail de Silowe cité ci-dessus.

Nous observons par contre une dégradation de l'état de santé chez les requérants suivis à long terme. Il nous est possible, au début de la prise en charge, d'aider le patient à distinguer les causes de ses problèmes (séquelles de violences, anxiété liée à l'attente, difficultés liées à l'immigration et à l'arrivée dans un pays d'accueil inconnu), de les différencier et de lui permettre ainsi de reprendre le contrôle

de la situation en renforçant ses mécanismes d'adaptation, de *coping*. Le patient parvient ainsi à retrouver une certaine stabilité mais de manière transitoire. Lorsque cette attente se prolonge, un épuisement progressif apparaît avec récurrence des symptômes de l'état de stress post-traumatique présent à l'arrivée, voire développement d'un état de stress post-traumatique différé. Ainsi ces rechutes, dues en grande partie à la persistance d'un état anxieux important et à l'épuisement qui en découle, surviennent systématiquement à plus ou moins long terme (après quelques mois ou quelques années selon la résilience du patient et selon le soutien social dont il peut bénéficier). Ces états de stress post-traumatique chroniques ou différés se compliquent chez la plupart de ces patients d'états dépressifs majeurs, de troubles du comportement et de la personnalité ou de troubles somatoformes sévères. L'invalidité qui en découle devient au bout de quelques années définitive. Les assistants sociaux ont été amenés à demander une rente d'invalidité complète pour de nombreux patients ayant attendu plus de cinq ans la stabilisation de leur situation en Suisse (délai le plus long : douze ans).

Conclusion

Sur un plan plus général, la situation des requérants d'asile illustre l'attitude contradictoire des pays développés pris entre le désir de compassion et le rejet de l'immigration massive. Contraints de respecter les conventions internationales et le droit humanitaire d'une part et les intérêts nationaux d'autre part, les politiciens n'arrivent pas à dégager une politique d'asile et d'immigration cohérente. Ces incohérences se reflètent dans des politiques d'intégration timides, dans l'accroissement des pressions exercées sur le migrant à l'arrivée, alors que le plus souvent les conditions de survie continuent à se dégrader dans le pays d'origine. Les pressions exercées sur les migrants bloquent les possibilités d'intégration et d'autonomisation. Sur le plan médical, elles créent un cadre qui est antinomique avec le principe de réhabilitation (*antithetical to the principle of rehabilitation*, Silowe). La place du médecin dans ce contexte est très inconfortable, ayant à concilier le devoir de défense des intérêts du patient et l'obligation de respecter le cadre légal imposé. Il se voit donc sollicité d'un côté par un patient dont le problème de santé devient son seul moyen de communication et de défense en cas de rejet, et, d'un autre côté, par les exigences d'une administration qui "s'attend à ce que le médecin

aide le patient à considérer son retour”, comme il nous le fut précisé dans une réponse à un rapport médical. Dans un tel contexte, la manière de maintenir une relation thérapeutique saine, les limites de la collaboration ou de la confrontation avec les autorités, sont des questions d'éthique soulevées par chaque cas particulier.

Références :

- L. SUBILIA, L. LOUTAN, D. BERTRAND: “Identifier les victimes de torture: le rôle du praticien” *Schweiz Med Wochenschr* ; 126, 1996: 1291-1296.
- LOUTAN L. et al., “Impact of trauma and torture on asylum seekers.” *Eur. J. Pub. Health* ; 9, 1999, 2:93-96
- L. LOUTAN, L. SUBILIA: “Torture et violence organisée: leurs conséquences sur les requérants d’asile et les réfugiés”. *Med et Hyg* ; 53, 1995: 1942-1950.
- D. SILOVE et al: “The psychosocial needs of torture survivors”. *Australian and New Zealand Journal of Psychiatry* ; 25: 1991; 481-490.
- SILOVE D. et al, “Policies of Deterrence and the Mental Health of Asylum Seekers.” *JAMA*, August 2, 2000 — Vol 284, No.5
- VAN DER KOLK B.A., et al: *Approaches to the Treatment of PTSD*, <http://www.trauma-pages.com/vanderk.htm>
- “Report of the Panel of Experts Appointed to Assist the United Nations Compensation Commission in Matters Concerning Compensation for Mental Pain and Anguish”. United Nations Compensation Commission, 14 march 1994.

Portrait d'une professionnelle de la santé Libre mais néanmoins contrainte !

Françoise CINTER

Ce texte esquisse le portrait d'une professionnelle de l'action santé en présentant son expérience, son histoire, ses responsabilités, ses difficultés et ses conflits dans l'exercice de sa profession.

Interpellée à réfléchir avec les participants d'un des modules de formation¹ autour de la question de l'apparente refonte de la *protection* dans la *contrainte* dans les pratiques professionnelles de la santé, je me suis interrogée quant à la légitimité de mon discours. En effet, mon expérience professionnelle, qui soit dit en passant, s'inscrit plus largement dans mon expérience de vie, est celle d'une non-spécialiste des questions d'actions humanitaires traitées dans ce module. Toutefois, il m'est apparu intéressant de me positionner, non pas comme spécialiste des réalités étudiées, mais comme une professionnelle-citoyenne concernée et impliquée par et dans ces réalités.

A y regarder de plus près, j'ai réalisé que j'étais de plus en plus sensible au fait que les contextes de pratiques de soins actuels interrogent ce rapport ténu entre la protection et la contrainte. Bien sûr, il ne s'agit pas d'une tension nouvelle qui émerge dans nos contextes sociaux actuels car les pratiques soignantes et en particulier les pratiques hospitalières ont toujours joué un rôle dans le contrôle et la régulation de l'ordre social ; cela a même largement

¹ Ce texte fait suite à une intervention en avril dernier dans le programme plurifacultaire Action humanitaire, de l'Université de Genève durant l'année académique 2000 - 2001.

contribué à la reconnaissance des professions soignantes et des institutions de soins.

Avant de développer à partir de mon expérience et de mes formations des tentatives de réponses à l'interrogation posée, je me présente brièvement : j'ai débuté ma carrière comme infirmière aux Hôpitaux Universitaires de Genève pendant cinq ans ; en 1983, j'ai été engagée comme infirmière-enseignante à l'École Le Bon Secours de Genève, dans la formation initiale des infirmiers et infirmières. Durant cette période, j'ai suivi une formation qui a abouti à l'obtention d'une licence en Sciences de l'Éducation à l'Université de Genève. Depuis plus de trois ans maintenant, j'assume la gestion pédagogique du programme. Plus récemment encore, je viens d'être nommée responsable de la filière de formation en soins infirmiers pour les Hautes Ecoles Spécialisées (HES²) à Genève.

Expériences et histoires professionnelles

En tant qu'infirmière-soignante puis infirmière-enseignante, la centration de mon activité portait sur les personnes soignées que je rencontrais. La gestion de ces situations s'inscrivait dans la dynamique d'une institution aux multiples contraintes internes et externes. Comme professionnelle, j'étais consciente des normes, des règles, des différents niveaux de responsabilités et de hiérarchie, inhérents à la gestion et à l'organisation d'une institution telle que l'Hôpital. Cependant, je pense toujours avoir été un profil atypique, dérogeant à l'ordre ambiant et protocolé pour résoudre certaines situations de soins imprévisibles qui demandaient des réponses originales.

D'où me venait cette capacité à défier l'autorité, à l'affronter et aussi parfois à la confronter pour permettre que certaines situations de soins ne basculent pas, de mon point de vue, de la protection à la contrainte ? Elle m'était certainement donnée d'abord par mon éducation, mais également par une conviction profonde que tout être humain est capable de faire des choix, de modifier par ses orientations la réalité et les situations auxquelles il est confronté. De plus, ma formation d'infirmière au Bon Secours, avait fait une large

² HES : récente création d'écoles supérieures pouvant également être appelées Universités des Métiers qui résulte de la réforme de la formation en Suisse. Le choix des professions dont la formation relève des HES est lié à la complexité de l'exercice de ces professions. A Genève, dès l'automne 2002, s'ouvrira une HES santé-social.

part, dès le début, au développement de mon esprit critique et à l'acquisition de moyens pour intervenir dans les situations de soins. Je me souviens par exemple que dans la salle où se déroulaient les évaluations du programme réunissant les étudiantes et les enseignantes, un mur entier était recouvert d'un poster paysage de moutons vus de dos. Le message de la directrice de l'époque était de nous solliciter à ne pas devenir des moutons.... Déjà en tant qu'étudiante, lors de nos expériences en situations, nous étions encouragées et accompagnées par les enseignantes, à remettre en question ce que nous observions. Ce développement d'un esprit critique orienté vers l'action me fait dire, encore aujourd'hui, qu'une formation professionnelle de qualité ne se résume pas à développer un discours d'intention mais à encourager, déjà dans la formation, l'expérimentation par l'action et à la valoriser. Je dois reconnaître que le contexte et l'époque de ma formation étaient favorables à ce type de dynamique. C'était l'époque de l'expérimentation de nouvelles alternatives en psychiatrie, par exemple ; c'était aussi une époque de haute conjoncture économique, de fait les mesures d'économie n'étaient pas au premier plan. C'était l'époque où le patient était au centre des préoccupations des professionnels de la santé, influencées par les courants de pensées humanistes venant des Etats-Unis. C'était aussi l'époque où l'on parlait des droits du patient.

Il m'aura fallu beaucoup d'années et d'expériences de vie pour réaliser la toute puissance du postulat qui tend à prétendre que l'être humain à lui seul, a la liberté d'action et le pouvoir d'influer sur les réalités auxquelles il est confronté. Il m'a également fallu intégrer le paradoxe inhérent à une pratique soignante qui, sous le couvert de l'aide et de l'accompagnement à apporter à l'autre, peut parfois cacher la violence et la contrainte dans les choix qu'elle impose ou auxquels elle prétend dans ses offres de soins.

Tout d'abord, infirmière-soignante dans un service en neurochirurgie pendant deux ans, puis trois ans dans une unité d'Oto-rhino-laryngologie et de chirurgie maxillo-faciale et réparatrice, j'ai été amené à rencontrer des personnes d'origines différentes (socio-culturelles et géographiques), aux parcours de vie marqués par des ruptures, des violences directes et indirectes. Je les ai rencontrées à un moment précis de leur histoire en lien avec un évènement de maladie et/ou d'accident. Puis, comme infirmière-enseignante, j'ai maintenu un contact avec les personnes soignées

lors des encadrements cliniques³ des étudiantes qui effectuaient leur stage dans différents services de chirurgie digestive, orthopédique, traumatologique, gynécologique.

Pour illustrer le fait que je ne renonce pas à penser qu'un exercice professionnel "éthique" amène parfois à prendre des risques et à oser déroger à l'ordre établi, voici quelques exemples empruntés à mes propres expériences.

Je me souviens de ce jeune homme, réfugié politique du Chili, hospitalisé dans le service de neurochirurgie pour subir une opération du cerveau. Comme le voulait le protocole chirurgical, je devais lui raser la tête la veille de son intervention. Au moment de le faire, j'ai observé qu'au moment où j'ai enclenché la tondeuse, il a eu une contraction des muscles de son dos. L'interrogeant sur ce que cela suscitait pour lui, il m'a alors fait part que ce seul bruit faisait ressurgir le souvenir de son incarcération et torture dans son pays et que le fait de devoir avoir la tête rasée lui était insupportable. Permettre à cet homme de partir au bloc opératoire sans avoir la tête rasée a nécessité que j'argumente et négocie avec le chirurgien et la salle d'opération pour trouver une autre solution.

Il me revient également en mémoire la situation de cette femme âgée, réfugiée vietnamienne, *boat-people*, hospitalisée en ORL pour un cancer de la joue en lien avec le fait qu'elle chiquait de la coca. Elle ne parlait ni ne comprenait le français. Après discussions avec sa fille, et pour qu'elle accepte l'hospitalisation, nous avons dû aménager son environnement respectant son mode de vie et ses croyances (matelas par terre, autel bouddhique), tout cela dans une chambre à sept lits. Il a fallu également le faire comprendre et le faire accepter aux autres personnes qui partageaient la chambre.

Lors d'un enseignement clinique avec une étudiante qui faisait son stage dans une unité de chirurgie digestive, nous avons rencontré une jeune femme d'origine érythréenne, réfugiée. A la lecture de ses documents d'accueil, je me suis étonnée des multiples hospitalisations et interventions qui avaient jalonné les deux années depuis son arrivée à Genève. Lors de son anamnèse, nous avons identifié avec l'étudiante que l'orthographe de son nom avait été modifiée lors de son entrée en Suisse par l'épellation de son nom à l'anglaise (le "e" avait été transformé en "i"). La transcription écrite

³ Lors de l'encadrement clinique, l'infirmière-enseignante de l'Ecole se déplace sur le terrain et travaille avec l'étudiant au lit du patient. L'exploitation et l'analyse du travail réalisé font partie intégrante de la formation professionnelle.

de ce “nouveau” nom sur ses papiers officiels avait transformé le sens du nom qu’elle portait jusque là et qui signifiait “en bonne santé”. Cette erreur avait “vidé” son nom de tout sens. D’avoir pu nous en parler, l’a interrogée sur son recours multiple à la chirurgie et sur la nécessité de faire des démarches pour retrouver son patronyme d’origine.

En tant que responsable de formation d’infirmiers et infirmières et d’une équipe pédagogique, la question de l’apparente refonte de la protection dans la contrainte dans les différents contextes des pratiques soignantes actuelles n’est pas en tant que tel un sujet d’études formalisé au programme. Est-ce le peu de temps de préparation de mon intervention qui ne m’a pas permis d’effectuer une analyse pouvant faire émerger des éléments implicites de réponse à cette question ? Ou est-ce l’intolérable contenu dans cette refonte, qui, compte tenu de qui je suis et de comment je me positionne, m’a amené à mettre en évidence, dans mon exposé, ce qui est proposé aux étudiants durant leur formation pour les préparer à affronter ces situations ? Une recherche plus poussée mettrait certainement en évidence une transformation des pratiques qui parleraient dans ce sens.

Responsabilités professionnelles et perspectives de formation

En tant que responsable d’un futur dispositif de formation (HES), cette question me paraît être un thème à traiter impérativement pour développer des professionnels “praticiens réflexifs”, niveau de formation visé par la mise sur pied de ces nouvelles écoles.

La formation actuelle proposée aux étudiants prévoit des mises en situations par des expériences de stages ici et à l’étranger. Leur exploitation permet de porter un regard critique sur un premier niveau d’analyse proposé par les étudiants et de mettre en perspective les paradoxes de notre profession et de ses pratiques en ce qui concerne l’aide et ses zones d’ombre caractérisées par la violence et la contrainte. Les contextes actuels rendent souvent cette exploitation difficile, un peu comme si les contraintes socio-économiques ne donnaient plus aucune alternative à des réflexions

sur cet objet. Par exemple, tous les effets induits par la LAMal⁴ sur les temps d'hospitalisation reconnus pour telle ou telle intervention pour que le remboursement soit assuré rendent difficiles la prise en considération des situations humaines dans ce qu'elles ont de particulier ; et ceci n'est qu'un exemple...

Nos contextes de formation permettent encore d'être attentifs aux réalités personnelles, humaines de certain(e)s de nos étudiant(e)s par rapport au suivi pédagogique individualisé qui leur est proposé. La possibilité ou non de confronter un étudiant à certaines situations qu'il a lui-même vécues nous est encore donnée. L'avenir et les contraintes des futurs programmes nous le permettront-ils encore ? Dans nos formations soignantes, on défend le fait qu'il est important de prendre en compte le vécu de nos étudiants en s'appuyant sur des arguments empruntés aux sciences humaines (psychologie, psychanalyse, psycho-sociologie, éducation des adultes, ...). Implicitement, notre pratique reconnaît qu'il est important d'avoir des alternatives de "protection" aux cadres proposés afin de prévenir des situations de "contrainte et de violence" qu'elles pourraient engendrer pour les étudiants. Cette pratique vise vraisemblablement à permettre à la fois à l'étudiant d'expérimenter pour lui-même et dans la perspective de sa pratique professionnelles que des solutions peuvent être trouvées et mises en place. Ce processus nécessite une préparation, un encadrement et un accompagnement.

Prenons pour exemple la situation de cette étudiante, jeune femme d'origine vietnamienne, qui, à l'école, paraissait être complètement intégrée à nos modes de vie européens. Son suivi en stage m'a permis de découvrir qu'il lui était impossible d'être confrontée à des personnes mourantes compte tenu de son système de croyance. Elle devait alors m'expliquer que chez elle, elle vivait selon les habitudes, rites et croyances de son pays d'origine. Une de ses croyances de référence était que, lors de la mort, l'âme du défunt restait dans la pièce et jugeait si la personne qui l'avait accompagnée jusque là avait fait tout son possible pour la lui éviter. Elle savait, de par son statut d'étudiante, qu'elle ne possédait pas un savoir suffisant pour réagir adéquatement si la situation l'exigeait. Nous avons donc aménagé son encadrement par la présence d'une professionnelle qui l'accompagnait auprès des personnes en fin de vie.

⁴ LAMal : nouvelle Loi sur l'Assurance Maladie en Suisse

Les responsabilités d'une professionnelle soignante sont dans l'articulation permanente d'une expertise liée aux soins et dans son implication en tant qu'acteur social. L'expertise de soins pour l'éducation à la santé nécessite des savoirs et des savoirs-faire propres à la profession d'infirmière avec ses usages, ses règles, son idéologie et sa déontologie. Elle est une pratique paradoxale de normes et de valeurs et de créations et d'originalités. L'implication en tant qu'acteur social nous conduit à réaliser qu'en toutes situations, on est acteur d'une politique, d'une institution et de ses systèmes de fonctionnement, ses codes de communication et de représentation. Dans ces dynamiques, toute la question est de savoir s'il vaut mieux participer, résister ou s'opposer.

Un esprit logique tendrait à penser que l'engagement possible d'une professionnelle dans la prise de responsabilités et de risque relèvent de son expertise et de son expérience ; mon expérience, tant professionnelle que personnelle, m'a appris que cela n'était tout simplement pas suffisant. Il m'apparaît plus fondamental d'être doté avant tout d'une sensibilité à percevoir, à voir l'injustice, l'inégalité, doublée d'une capacité à se révolter et à exprimer ce qui est inacceptable. Tout cela relève d'une éducation et d'acquisitions liées à la prime enfance (socialisation primaire). Mais ceci n'est pas suffisant, cela peut conduire certaines personnes à être seulement impuissantes. Encore faut-il avoir développé une aptitude à réagir qui permette au vécu de prendre sens et acte et ainsi de construire des alternatives, voire des solutions. J'en veux pour preuve que souvent les étudiants en formation sont des révélateurs de situations problématiques, bien plus que des professionnels fatigués, désabusés et souvent englués dans une routine.

Il m'apparaît aussi très important dans la formation d'infirmiers et d'infirmières aujourd'hui et dans le futur :

- d'autoriser, voire de valoriser la capacité de révolte des étudiants face à certaines situations,
- de leur reconnaître plutôt que de chercher des explications simplificatrices, aplanissant les mises en relief,
- de travailler avec eux à la fois à l'analyse des situations souvent complexes et à la recherche de moyens de résolution (développement d'un esprit critique et de capacité de distanciation et d'outils de référence),
- de les impliquer dans et par un passage à l'action en respectant les

moyens et les possibles qui sont les leurs et ceux des autres (inter-subjectivité) afin qu'ils expérimentent leurs propres compétences interactives et de changement (passer de l'impuissance à la réaction/l'action, sans verser dans la toute puissance).

Je reste, pour ma part, convaincue qu'un étudiant qui n'a pas fait l'expérience pré-citée, a peu de chance d'être un professionnel qui en sera capable. Je dis souvent aux étudiants, et aux enseignants avec lesquels je travaille qu'un de nos objectifs de formation est de "passer du discours d'intention à un discours d'action". Erich Fromm disait quant à lui que *"la création du monde s'est faite par un acte de désobéissance et qu'il est à craindre que la fin du monde soit la résultante d'un acte d'obéissance"*.

Regards d'un psychiatre sur la souffrance psychique en lien avec le monde du travail

Gilles GODINAT

La réalité des multiples formes de la souffrance psychique liée à l'activité professionnelle et aux conditions de travail en général semble davantage prise en compte ces deux dernières décennies. Soit par la voie de témoignages directs, soit par la voix des professionnels sur le terrain, les médias ont porté une plus grande attention à ces expressions de la conflictualité dans les rapports de travail¹. La question portant sur l'existence lancinante, séculaire, de la souffrance psychique en relation avec le monde du travail, ou sur l'apparition de phénomènes nouveaux déterminés par l'évolution récente des relations professionnelles, des modes et des outils de production, ne peut trouver de réponses simples. Toutefois, l'intensification de la concurrence, l'accroissement de la productivité, l'augmentation et l'ampleur des fusions ou restructurations d'entreprises, les délocalisations, le développement des relations de sous-traitance, la précarisation des statuts professionnels, l'introduction de nouvelles technologies, les nouvelles organisations du travail (par exemple le travail sur appel), la flexibilité des horaires et des rythmes de travail, tous ces facteurs dessinent un nouveau paysage du monde du travail et donnent un nouveau cadre à l'activité professionnelle. Le fait que cette réalité exerce une influence sur la vie psychique individuelle ou collective des êtres humains ne peut être mis en doute. Quelques éléments d'analyse plus fine des mécanismes, directs ou indirects, liant la souffrance psychique

¹ KERGOAT, Jacques, BOUTET, Josiane, JACOT, Henri, LINHART, Danièle, *Le monde du travail*, Paris, La Découverte, 1998, 449 p.
APPAY, Béatrice, THEBAUD-MONY, Annie, *Précarisation sociale, travail et santé*, Paris, Inesco, 1997, 579 p.
HUEZ, Dominique, *Des médecins du travail prennent la parole, un métier en débat*, Association Santé et médecine du travail, Paris, Syros, 1998, 402 p.

individuelle et le monde du travail seront abordés plus loin. Auparavant, un regard sur les données quantitatives de cette problématique est indispensable. Sur le fond, une difficulté et un danger nous guettent : le déplacement et la réduction au seul champ sanitaire (par la psychologisation ou la médicalisation) des problèmes émanant fondamentalement du champ des différents rapports de pouvoir dans les entreprises (rapports économiques, sociaux, psychologiques, juridiques, éthiques, symboliques). Les approches et les interventions juridiques ou sanitaires ne doivent pas occulter le terrain où se concrétisent et se confrontent les rapports de travail, à savoir le monde du travail lui-même. Enfin, le fonctionnement psychique individuel dans sa confrontation à la réalité du monde du travail ne peut être saisi dans une logique binaire du style "stimulus-réponse" sur un mode linéaire.

Monde du travail et pratique psychothérapeutique privée

La réflexion sur les différents aspects de la souffrance psychique en lien avec le monde du travail dans la pratique psychothérapeutique peut être enrichie grâce aux travaux effectués par les professionnels de la médecine du travail dans les entreprises. A notre connaissance, il existe peu d'études sur cette problématique. En France, Christophe Dejours est un des principaux acteurs et auteurs dans le domaine de la psychopathologie du travail. Son activité s'est développée à la fin des années septante, tant en ergonomie, dans la médecine du travail que dans sa pratique de psychanalyste et de psychosomaticien². Nous reviendrons plus loin sur ses travaux. Dans l'approche psychosomatique, plusieurs psychothérapeutes ou psychanalystes ont publié des articles concernant les liens entre l'activité professionnelle et l'activité mentale, (voir en particulier la Revue Française de Psychosomatique) mais il n'y a pas d'enquête sur la place et l'importance de la souffrance psychique en lien avec le monde du travail dans la pratique privée des professionnels. Par contre, il existe toute une littérature, souvent en lien avec les assurances sociales, sur certains

² DEJOURS, Christophe, *Travail : usure mentale. Essai de psychopathologie du travail*, Paris, Le Centurion, 1980, 156 p.

DEJOURS, Christophe, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil, 1998, 203 p.

DEJOURS, Christophe, "La souffrance humaine dans les organisations", in *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, Laval, Eska, 1990, pp.687-708

aspects : le chômage, la précarité, l'exclusion, et leurs répercussions sur la santé mentale. Deux enquêtes statistiques ont été menées à Genève concernant les patients des psychiatres privés en 1987 (777 patients) et 1997 (1429 patients). Certains points de comparaison montrent qu'entre les deux enquêtes, les hommes en emploi passent de 70,4 à 66,7%, en formation de 12 à 8,8%, au chômage ou à l'assistance de 5,6 à 10,3% et à l'invalidité de 7,9 à 9,7%. Respectivement, les femmes en emploi passent de 57,6 à 59,8%, en formation de 12,2 à 10,4%, au chômage ou à l'assistance de 5,5 à 8,3% et à l'invalidité de 5,3 à 7,7%. Ces données, en voie de publication, indiquent que dans la consultation des praticiens privés la réalité de l'insertion professionnelle des patients a changé considérablement entre 1987 et 1997, à savoir que la réalité des changements survenus dans le monde du travail pendant la crise économique des années nonante est présente dans le champ d'activité d'un praticien privé.

Quelques pointages effectués chez les praticiens montrent que les certificats pour arrêt de travail ont augmenté pendant cette période pour atteindre chez certains 30% de leur clientèle. Entre un quart et un tiers des patients expriment des souffrances psychiques en relation avec leur milieu professionnel ou la perte de leur emploi. Des enquêtes approfondies permettraient de mieux mettre en lumière, dans la pratique privée, cette dimension s'exprimant à travers des symptômes dépressifs, anxieux, d'angoisses diffuses, de somatisations diverses, de troubles du comportement, en particulier des conduites addictives (dépendances aux médicaments sédatifs, analgésiques, à l'alcool, par exemple) pour ne décrire ici brièvement que les principales manifestations.

Réalités des troubles psychiques dans le monde du travail aujourd'hui

Des travaux issus en particulier des milieux de la médecine du travail nous aident à mieux cerner cette problématique³. Sur un plan général, la "Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail" a effectué pour l'Union européenne

³ APPAY, Béatrice, THEBAUD-MONY, Annie, *Précarisation sociale, travail et santé*, Paris, Iresco, 1997, 579 p.
HUEZ, Dominique, *Des médecins du travail prennent la parole, un métier en débat*, Association Santé et médecine du travail, Paris, Syros, 1998, 402 p.

plusieurs études : la première entre 1991-1992 sur l'environnement au travail dans douze Etats de l'Union, la deuxième en 1996 sur les conditions de travail de 15 800 personnes dans l'ensemble des quinze Etats membres, enfin une troisième en 2000 a interrogé 21 500 personnes actives dans le même contexte. Ainsi, il est possible d'avoir une appréciation des changements dans la sphère professionnelle de 159 millions de personnes actives dans l'Union européenne, dont 83 % sont salariées et 17% indépendantes⁴. Sur l'ensemble des personnes salariées interrogées, 18% travaillent avec des contrats à durée limitée. En comparant les trois enquêtes, on observe une forte intensification du travail et un développement du travail flexible, changements qui s'accompagnent d'une augmentation des problèmes de santé liés au travail. En dix ans, les conditions de travail en Europe se sont dégradées. L'étude 2000 montre que 33% des travailleurs souffrent de douleurs dorsales, 28% de stress, 23% de douleurs de la nuque et des épaules, 23% d'un surcroît de fatigue. Ces symptômes sont l'expression d'une surcharge tensionnelle tant physique que psychique. Il ressort également de ces enquêtes que les problèmes de santé sont le plus souvent corrélés à de mauvaises conditions de travail (exposition aux risques inchangée en dix ans, 28% sont exposés à des bruits intenses, 45% ont des positions de travail pénibles, 37% effectuent des tâches courtes répétitives, 45% des tâches monotones). Les exigences et les responsabilités dans le travail augmentent, entraînant l'acquisition de nouveaux savoirs pour 74% (41% des salariés utilisent l'outil informatique). Ces données illustrent la réalité professionnelle des patients qui viennent consulter pour des troubles psychiques divers ou pour des symptômes psychosomatiques. Lors d'un récent congrès sur "la santé mentale sur le lieu de travail" organisé à Genève en octobre 2000 par le BIT, le World Strategic Partners et la Fédération mondiale pour l'hygiène mentale, une étude du BIT révèle qu'un travailleur sur dix souffre de dépression aux USA et près d'un salarié sur trois connaît des problèmes de santé mentale au Royaume-Uni. En Suisse, les sondages du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) révèlent qu'entre 1984 et 1998, les personnes actives se sentant "souvent ou très souvent nerveuses, sous tension" ont passé de 9% à 21% de tous les actifs, les troubles du sommeil ont passé de 7% à 12%, les maux de tête de 6 à 12%, enfin l'humeur dépressive de 4 à 8%. La souffrance psychique en

⁴ POLITIS, Dimitrios, *Première enquête européenne sur l'environnement au travail 1991-1992, Deuxième enquête européenne sur les conditions de travail 1995, Ten years of working conditions in the european union, 2000*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 2001.

milieu professionnel est donc enfin reconnue et son ampleur commence à inquiéter les pouvoirs publics.

A propos du chômage.

Evoquer le monde du travail renvoie nécessairement à la réalité du chômage. Alors qu'en Suisse le chômage n'a jamais atteint les proportions connues dans les pays voisins, il a touché directement une personne sur quatre pendant la crise des années nonante⁵. Une enquête effectuée par MIS-Trend à Lausanne en 1999 auprès de 895 résidents suisses révèle que trois suisses sur quatre l'ont subi au moins une fois dans leur vie, directement ou par leurs proches. Ce sondage montre qu'outre les conséquences financières, la santé et la vie de couple, de même que la foi dans l'avenir sont affectées⁶. La surmortalité des chômeurs est confirmée dans plusieurs études⁷, et un chômeur sur quatre est atteint dans sa santé avec une prédominance de troubles d'ordre psychologique ou psycho-somatique. En comparaison avec la population générale en activité, le risque de devenir invalide est cinq fois plus élevé pour les chômeurs⁸.

A propos de l'assurance-invalidité

Les statistiques helvétiques sur l'assurance-invalidité confirment les données précédentes. La probabilité pour une personne active d'être mise au bénéfice d'une rente A.I. a passé de 5,4% en 1992 à 6,8% en 1998. L'augmentation du nombre des bénéficiaires de rente depuis 1992 est de 4,4% en moyenne par année. De 140 000 en 1992, on atteint 205 000 en 2000. En pourcentage des assurés, cela représente un accroissement de 3,7% à 5,2% pour les hommes et de 2,7 à 4% pour les femmes. L'évolution du type d'invalidité est particulièrement frappante : en 1985, un rentier sur deux souffrait de troubles locomoteurs ou de troubles psychiques ; en 1995, la proportion est de quatre sur cinq ! En 1998, les troubles neuro-psychiques affectent à eux seuls un rentier sur deux⁹.

⁵ BOSCHETTI, Pietro, et coll., *Droit dans le mur. Dix ans de crise en Suisse : un état des lieux*, Lausanne, Editions d'en bas, 1999, 254 p.

⁶ HERBEZ, Ariel, "Les véritables conséquences du chômage", Lausanne, *L'Illustré*, 30.6.1999, pp35-39

⁷ MEYSTRE-AGUSTONI, Giovanna, *Chômage et santé : analyse de la littérature*, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 1997.

⁸ BOSCHETTI, Pietro, et coll., *Droit dans le mur. Dix ans de crise en Suisse : un état des lieux*, Lausanne, Editions d'en bas, 1999, 254 p.

⁹ BOSCHETTI, Pietro, et coll., *Droit dans le mur. Dix ans de crise en Suisse : un état des lieux*, Lausanne, Editions d'en bas, 1999, 254 p.

A propos du mobbing.

Une des données importantes des enquêtes sur les conditions de travail dans l'Union européenne concerne la violence au travail¹⁰. Physique ou psychologique, individuelle ou collective, cette réalité de la violence dans les relations professionnelles affecte directement 8% des travailleurs, soit trois millions par le harcèlement sexuel, six millions par la violence physique, douze millions par l'intimidation et la violence psychologique. Le harcèlement moral ou *mobbing* est en augmentation. Ainsi les différentes formes de harcèlement sexuel ou psychologique atteignent dans leur santé mentale quinze millions de personnes actives dans l'Union européenne ! Ce problème a été récemment porté à l'attention de la commission du Parlement européen sur les affaires sociales et l'emploi qui en a pris acte. Son rapport adressé aux institutions européennes, aux Etats membres et aux partenaires sociaux souligne les conséquences néfastes de ce phénomène, tant sur l'absentéisme, sur la baisse de productivité, sur la santé, ce qui peut nécessiter une aide médicale psychologique, des congés maladie ou la retraite anticipée. Les enjeux de cette problématique dépassent donc largement le cadre de l'intervention psychothérapeutique, bien que cette dernière soit très souvent indispensable.

Limites de l'approche psychothérapeutique

La reconnaissance de la souffrance psychique liée au monde du travail doit trouver sa place dans la pratique psychothérapeutique. Christophe Dejours nous donne des éléments théoriques pour le travail thérapeutique. A partir de l'édifice théorique de Pierre Marty, il a développé un ensemble de conceptions nouvelles sur le fonctionnement psychique, articulées autour de la problématique de la violence, du clivage, de la mentalisation et de la répression. Ses observations sur le terrain l'ont conduit à séparer les troubles psychiques proprement dits et les stratégies mises en place pour s'adapter ou faire face aux contraintes professionnelles, les "stratégies et idéologies défensives de métier" qui visent à masquer, contenir ou occulter l'anxiété liée aux risques des différents métiers. Ces conduites défensives peuvent déboucher sur des comportements

¹⁰ POLITIS, Dimitrios, *Première enquête européenne sur l'environnement au travail 1991-1992, Deuxième enquête européenne sur les conditions de travail 1995, Ten years of working conditions in the european union, 2000*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 2001.

à risque, voire des mouvements autodestructeurs. Sur un plan général, la capacité d'investir l'activité professionnelle est la résultante complexe des voies de sublimation de l'énergie psychique issue de l'équilibre pulsionnel. Dans le modèle psychodynamique, l'activité professionnelle met en jeu le registre pulsionnel par la médiation de l'appareil psychique. L'inadaptation entre les besoins issus de la structure mentale et les composantes de l'activité se traduit par une insatisfaction, voire une souffrance psychique. Les différents symptômes, répertoriés par la psychopathologie, sont, d'un point de vue psychodynamique, le résultat du conflit entre les pulsions et les mécanismes de défense. Christophe Dejours distingue le registre diachronique (histoire singulière du sujet, son passé, sa mémoire, sa personnalité) et le registre synchronique (contexte matériel, social et historique des rapports de travail). Vincent de Gaulejac¹¹ a analysé les liens entre le projet parental, l'idéal professionnel projeté sur l'enfant, la construction de l'idéal du moi, et les conflits résultant de la confrontation à la réalité. Selon le type d'organisation psychique, les traits de personnalité, l'équilibre dans la satisfaction pulsionnelle prend évidemment des formes différentes. Par exemple, le type obsessionnel trouvera plus de satisfaction dans des activités demandant de la précision, de la méticulosité, des travaux minutieux et bien structurés, facilitant l'activité de contrôle. Un type dépendant aura besoin de constante réassurance dans un cadre stable, dans un rapport privilégié avec la hiérarchie. Un type opératoire sera plus à l'aise que d'autres avec des activités répétitives, dans un fonctionnement automatique, etc. Il est évidemment impossible de passer ici en revue tous les types de personnalités et leurs troubles selon la classification internationale des troubles psychiques. Retenons cette idée centrale que l'équilibre psychique et psychosomatique de chaque individu pourra être maintenu ou au contraire être décompensé dans son activité professionnelle au gré des changements survenus dans le monde du travail. Dans l'activité réparatrice du psychothérapeute, sans parler ici des différentes méthodes thérapeutiques, il faut distinguer le niveau de soins apportés au moi du sujet, c'est-à-dire tout ce qui permet, facilite l'expression de la souffrance, sa verbalisation, la reconnaissance de celle-ci par une écoute empathique, bienveillante. Cette phase peut s'apparenter, dans une moindre proportion, au travail de *debriefing* nécessaire dans les situations de stress post-traumatiques. A un autre niveau, un travail psychothérapeutique d'élaboration, soit centré sur les opérations mentales, cognitives, soit

¹¹ DE GAULEJAC, Vincent, *La névrose de classe*, Editions Hommes et Groupes, Paris, 1987, 238 p.

sur les mécanismes psychiques préconscients ou inconscients, facilitera un meilleur fonctionnement de ceux-ci. Enfin, dans les situations de perte, une thérapie du type travail de deuil sera nécessaire. Toutes approches psychothérapeutiques confondues, la restauration narcissique sera très importante, à savoir la récupération d'une meilleure estime de soi et une plus grande confiance en soi. Une aide médicamenteuse sera parfois nécessaire pour soulager une trop grande souffrance anxieuse ou dépressive ou pour atténuer certains symptômes comme les troubles du sommeil par exemple. Les techniques psychothérapeutiques varient selon l'importance qu'elles accordent au vécu émotionnel et affectif, à la recherche de sens, de signification des différents troubles, aux mécanismes de défense, à la dimension symbolique, à l'expérience corporelle correctrice, réparatrice, etc. En ce qui concerne les conséquences des différentes formes dites du harcèlement moral, plusieurs auteurs ont cherché à les distinguer. Marie-France Hirigoyen¹² a répertorié et regroupé les types de harcèlement ou d'agissements hostiles : les atteintes aux conditions de travail, l'isolement et le refus de la communication, les atteintes à la dignité, enfin les violences verbales, physiques ou sexuelles. Heinz Leymann, le premier, a élaboré une typologie des agissements : ceux qui visent à empêcher la victime de s'exprimer, ceux qui visent à l'isoler, ceux qui visent à la déconsidérer auprès de ses collègues, à la discréditer dans son travail, à compromettre sa santé. Il a aussi distingué les facteurs de résistance au *mobbing* : la bonne constitution physique et mentale, la confiance en soi, la considération de l'entourage, le soutien de celui-ci, les conditions matérielles stables, les marges de manœuvre, la capacité de résoudre ses problèmes en général et la faculté de s'orienter dans la société. Le psychologue ne pourra intervenir que sur ce qui concerne les capacités propres de la personne harcelée. Les atteintes à la santé psychique des différentes formes de harcèlement moral peuvent être regroupées selon leurs caractères aspécifiques, à savoir le stress et l'anxiété, la dépression, les troubles psychosomatiques, la réactivation des blessures passées, ou en atteintes spécifiques, comme la honte et l'humiliation, la perte de sens, les atteintes à l'identité, la dévitalisation, la rigidification, les pertes de liens avec la réalité¹³. En fonction de ces différents troubles,

¹² HIRIGOYEN, Marie-France, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Paris, Syros, 1999, 260 p.

HIRIGOYEN, Marie-France, *Malaise dans le travail. Harcèlement moral. Démêler le vrai du faux*, Paris, Syros, 2001, 290 p.

¹³ WENNUST, Gabriella, *Mobbing. Le harcèlement psychologique analysé sur le lieu de travail*, Lausanne, Réalités sociales, 1999, 242 p.

les psychothérapies seront plus ou moins focalisées. Une difficulté majeure concerne les troubles liés à la violence perverse¹⁴. En effet, le comportement pervers cherche à travers la manipulation, à mobiliser la culpabilité de la victime et à blesser son narcissisme, tout en créant un lien de dépendance. Un travail de reconnaissance, dans les divers sens du terme, est indispensable, afin de nommer, d'identifier les conduites de l'agresseur. Pour le thérapeute, il peut être particulièrement difficile de faire la part des choses lorsque son patient ou sa patiente souffre de troubles persécutoires, d'interprétativité pathologique ou de franche paranoïa. La problématique de la victimisation, de la recherche du rôle de victime, peut grandement compliquer le travail psychothérapeutique. Il peut être alors utile, pour le travail thérapeutique, de faire intervenir un proche pour une confrontation à la réalité. Cela doit être préparé avec le patient, avec son consentement. En résumé, l'approche psychothérapeutique permettra de soulager l'individu de sa souffrance, de sa culpabilité, de lui permettre de mieux utiliser ses ressources pour faire face à sa réalité et trouver une issue vers plus de satisfaction dans sa vie professionnelle et dans sa vie sociale. Mais les limites d'un tel processus thérapeutique sont évidemment atteintes lorsqu'il s'agit de modifier les conditions du travail lui-même et surtout lorsqu'il s'agit de mettre en place des mesures préventives.

Au-delà de la psychothérapie : l'action individuelle et collective

Le travail psychothérapeutique ne concerne que le patient lui-même. Il vise à soutenir ou à changer les mécanismes de défenses de celui-ci dans ses relations au monde extérieur. Mais l'action thérapeutique n'agira que sur son monde interne, avec tous les aménagements nécessaires pour l'aider à supporter les inévitables frustrations de l'existence, mais aussi pour l'encourager à s'affirmer

FROMAIGÉAT, Denise, WENNUST, Gabriella, *Souffrance psychologique au travail. Guide dans les méandres du harcèlement psychologique*, Genève, Fondation 19, 2001, 115 p.

HIRIGOYEN, Marie-France, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Paris, Syros, 1999, 260 p.

HIRIGOYEN, Marie-France, *Malaise dans le travail. Harcèlement moral. Démêler le vrai du faux*, Paris, Syros, 2001, 290 p.

¹⁴ HIRIGOYEN, Marie-France, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Paris, Syros, 1999, 260 p.

HIRIGOYEN, Marie-France, *Malaise dans le travail. Harcèlement moral. Démêler le vrai du faux*, Paris, Syros, 2001, 290 p.

et à prendre sa place parmi les autres. Là s'arrête l'intervention psychothérapeutique.

La transformation actuelle du monde du travail rend plus que jamais nécessaire une intervention sur les lieux de travail. L'action individuelle dans une défense juridique est également souvent possible et nécessaire. Mais l'action sur la place de travail elle-même reste incontournable si l'on veut changer les relations de travail, soit dans une démarche individuelle, soit collective. Cette conscience semble se renforcer dans les milieux syndicaux. L'Organisation internationale du travail (O.I.T) vient d'adopter en 1998 une déclaration relative aux principes et droits fondamentaux des travailleurs¹⁵. De nouvelles dimensions de l'action syndicale intégrant les préoccupations sociales se développent actuellement sur le terrain, à un rythme lent, de façon très contrastée, mais la prise de conscience des conséquences néfastes de la mondialisation économique dans ses formes actuelles tend à se renforcer. C'est donc au prix d'un effort de mobilisation dans le monde du travail que la souffrance psychique liée à celui-ci pourra diminuer de façon significative. La dimension émancipatrice du travail lui-même, en devenant un lieu de réalisation de soi, de reconnaissance de l'utilité sociale du produit du travail, en permettant une plus grande autonomie et une participation active aux choix fondamentaux dans la production elle-même, sont les conditions d'une réelle désaliénation dans ce qui reste une activité centrale, organisatrice de la vie sociale, le travail.

¹⁵ JENNINGS, Phil, La nouvelle dimension de l'action syndicale, *Le Monde diplomatique*, Supplément OIT, septembre 2001, p.IV

Bibliographie :

- 1.KERGOAT, Jacques, BOUTET, Josiane, JACOT, Henri, LINHART, Danièle, *Le monde du travail*, Paris, La Découverte, 1998, 449 p.
- 2.APPAY, Béatrice, THEBAUD-MONY, Annie, *Précarisation sociale, travail et santé*, Paris, Iresco, 1997, 579 p.
- 3.HUEZ, Dominique, *Des médecins du travail prennent la parole, un métier en débat*, Association Santé et médecine du travail, Paris, Syros, 1998, 402 p.
- 4.BOSCHETTI, Pietro, et coll., *Droit dans le mur. Dix ans de crise en Suisse : un état des lieux*, Lausanne, Editions d'en bas, 1999, 254 p.
- 5.WENNUBST, Gabriella, *Mobbing. Le harcèlement psychologique analysé sur le lieu de travail*, Lausanne, Réalités sociales, 1999, 242 p.
- 6.FROMAIGEAT, Denise, WENNUBST, Gabriella, *Souffrance psychologique au travail. Guide dans les méandres du harcèlement psychologique*, Genève, Fondation 19, 2001, 115 p.
- 7.HIRIGOYEN, Marie-France, *Le harcèlement moral. La violence perverse au quotidien*, Paris, Syros, 1999, 260 p.
- 8.HIRIGOYEN, Marie-France, *Malaise dans le travail. Harcèlement moral. Démêler le vrai du faux*, Paris, Syros, 2001, 290 p.
- 9.DEJOURS, Christophe, *Travail : usure mentale. Essai de psychopathologie du travail*, Paris, Le Centurion, 1980, 156 p.
- 10.DEJOURS, Christophe, *Souffrance en France. La banalisation de l'injustice sociale*, Paris, Seuil, 1998, 203 p.
- 11.DEJOURS, Christophe, "La souffrance humaine dans les organisations", in *L'individu dans l'organisation, les dimension oubliées*, Laval, Eska, 1990, pp.687-708
- 12.HERBEZ, Ariel, *Les véritables conséquences du chômage*, Lausanne, L'Illustré, 30.6.1999, pp35-39
- 13.JENNINGS, Phil, "La nouvelle dimension de l'action syndicale", *Le Monde diplomatique*, Supplément OIT, septembre 2001, p.IV
- 14.POLITIS, Dimitrios, *Première enquête européenne sur l'environnement au travail 1991-1992, Deuxième enquête européenne sur les conditions de travail 1995, Ten years of working conditions in the european union, 2000, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail*, Dublin, 2001.
- 15.MEYSTRE-AGUSTONI, Giovanna, *Chômage et santé : analyse de la littérature*, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 1997.
- 16.MARTY, Pierre, *La psychosomatique de l'adulte*, Presses universitaires des France, Paris, 1990, 126p.
- 17.DE GAULEJAC, Vincent, *La névrose de classe*, Editions Hommes et Groupes, Paris, 1987, 238 p.

Les défis politiques de la santé

Jean-Dominique LAPORTE

L'action sociale et l'action humanitaire sont sans cesse confrontées à la nécessité de secourir des personnes dont la santé est fortement altérée ou menacée par les conditions mêmes de leur existence et qui ont perdu leurs possibilités d'accès à un système de soins. Des populations entières restent à l'écart des progrès qui ont permis depuis deux siècles, parfois à l'intérieur d'une même société, un allongement considérable de l'espérance de vie humaine, en reléguant les épidémies de peste ou de choléra au rang de mauvais souvenirs et transformant en scandale le décès d'une femme en couche ou d'un enfant. En amont de l'action sociale ou humanitaire, la santé publique, dont la mission est le bien commun, a-t-elle la capacité d'assurer la bonne santé de ces populations ?

La santé pour tous

Entre autres paradoxes, la modernité est arrivée (par le biais de la connaissance et des techniques, mais aussi par l'amélioration des conditions de vie de base – logement, eau potable, assainissement) à permettre un niveau de santé inégalé (en termes de mortalité et de longévité, de sécurité, d'allègement des souffrances) tout en produisant les conditions propres à altérer gravement l'état de santé de groupes de populations entiers. Non seulement le "niveau de santé inégalé" mentionné n'est pas accessible à tout le monde, mais même pour les populations qui en bénéficient, nombreuses sont les menaces sur la santé : pollutions en tout genre, conditions de travail infernales, explosions nucléaires et autres accidents industriels, changements climatiques aux répercussions innombrables, matérialisme et productivisme induisant stress et dépression, organisation de la production engendrant vaches folles, saumons aux antibiotiques, polarisations, exclusions et violences sociales, et j'en passe, jusqu'aux guerres mondiales.

Face à cela, pour remplir leur mission d'assurer le bien commun sous la direction de l'Etat¹, les acteurs de la santé publique suivent deux voies : progresser dans la connaissance de ce qui est favorable ou défavorable à la santé et rendre la santé accessible à tout le monde, ce qui représente un défi national et international.

L'analyse des problèmes de santé actuels montre que, même si l'insuffisance de connaissances est parfois un facteur limitant, elle n'est de loin pas la cause des problèmes les plus importants. Deux exemples l'illustrent très bien.

- On sait soigner une pneumonie, une diarrhée ou un paludisme de manière simple et efficace. Malgré tout, ces maladies figurent parmi les principaux tueurs au niveau mondial. Le problème relève de l'organisation et de la gestion : pour de vastes populations, les traitements ne sont pas disponibles au bon endroit et au bon moment.

- Dans le domaine de la santé au travail, on sait très bien que la précarité des positions, le mépris des contraintes individuelles (horaires des crèches, soins aux enfants, etc.), une hiérarchie dure, une activité répétitive ou pénible, une absence de reconnaissance pour le travail fourni, sont des facteurs impliqués directement dans l'apparition d'un stress pathologique, c'est-à-dire un stress produisant un cortège de problèmes de santé. Malgré tout, la plupart des entreprises ne cherchent pas à s'organiser différemment et rejettent au contraire toute la responsabilité de la gestion du stress sur les individus.

Le premier exemple montre qu'une amélioration significative du niveau de santé de la population passe par une meilleure répartition des bénéfices en matière de santé, permettant l'accession de tous les groupes de population à un niveau de santé acceptable. Depuis qu'on s'est aperçu, dans les années 70, que les ressources destinées à la santé étaient limitées, cet objectif d'accessibilité universelle des soins de santé s'est trouvé en compétition avec le développement de soins de pointe, dont seuls les groupes de population les plus privilégiés pouvaient bénéficier. Cette compétition est toujours actuelle alors même que les décisions et engagements à cet égard sont clairs et se sont traduits par :

- Au niveau mondial, l'adoption par la conférence mondiale de la santé d'Alma Ata de 1978 de la politique connue sous le slogan

¹ L.LUSSIER (1995) : Protection de la santé publique, éthique et droit : pour une définition des concepts. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol.2, n°1 :18-36.

“ santé pour tous en l’an 2000 ” et de la stratégie des soins de santé primaires²,

- Un programme pour étudier les différences de fardeaux³ des maladies par groupes de population en proposant un instrument pour le faire, le *Disability Adjusted Life Year*, abrégé en DALY.

- Un appel à définir des objectifs de santé en terme de réduction des différences entre les groupes les moins favorisés et les groupes les plus favorisés⁴.

- En Europe, une stratégie (promue par l’OMS-Europe) faisant de la couverture de la population entière par le système de santé un de ses trois axes principaux⁵.

- En Suisse l’élaboration d’une politique sanitaire plaçant “l’égalité devant la santé” parmi ses plus hautes priorités⁶.

Mais pour arriver à réduire les écarts de santé entre groupes de population, les acteurs de la santé publique ne peuvent se contenter d’organiser des services de soins préventifs ou curatifs pour les plus démunis en leur en assurant l’accès. C’est certes utile, mais cela ne porte que sur une partie du problème. De plus, on peut adresser à ces services le même reproche qu’à l’action humanitaire en général : plus ils sont efficaces dans la résolution de problèmes (individuels), plus ils permettent de justifier les situations qui ont engendré ces problèmes.

² OMS (1978) : Déclaration d’Alma Ata.

³ Le terme fardeau de la maladie vient du terme anglais *burden of disease*. Il a pour ambition de quantifier l’importance des maladies et des traumatismes sur les populations humaines, de manière à pouvoir comparer des problèmes de santé et des interventions. L’indicateur proposé pour le mesurer (le DALY) se calcule à partir des années de « vie en bonne santé », auquel on ajoute les années de vie vécues avec une invalidité traduites en équivalents d’années de vie perdues des années de vies restant avec une invalidité. Le tout est pondéré par la valeur qu’on accorde à la vie à un âge donné.

C.J.L. MURRAY, A.D. LOPEZ (1996): *The global burden of disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected 2020*. Cambridge, Harvard University Press. (p. 63) Pour un résumé en Français, voir aussi V. De BROUWERE, V. VAN LERBERGHE : *Les besoins obstétricaux non couverts*

⁴ D.R. GWATKIN (2000) : *Health inequalities and the health of the poor : What do we know ? What can we do?* Bulletin of the World Health Organisation 78(1) : 3-18.

⁵ WHO – World Health Organisation, 1982 : *Regional Strategy for attaining health for all by the year 2000*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

⁶ H. WYDLER (1997) : *Améliorer l’état de santé. But 1 : Egalité devant la santé*. In : *La santé pour tous. Buts de la politique sanitaire pour la Suisse*. Société Suisse de santé publique. *Médecine sociale et préventive* vol.42 Suppl.1, 3-5.

Le deuxième exemple montre combien il est nécessaire de fixer des objectifs qui dépassent l'organisation de soins de santé : de nombreuses entreprises recourent à force masseurs et psychologues pour traiter le stress de leurs employés. Décider d'éliminer le stress pathologique de l'entreprise nécessite, le cas échéant, l'adaptation de l'organisation du travail, des structures de prise de décision, de la formation et de l'encadrement, des modes de communication, bref, de repenser complètement l'organisation de l'entreprise. En bref cela veut dire chercher à agir sur tous les facteurs générant le stress pathologique, et pas seulement sur les facteurs individuels. Les entreprises y résistent, officiellement pour des raisons économiques. Bien sûr, on peut démontrer que l'absentéisme est moindre, la disponibilité accrue, bref que la productivité est meilleure quand les employés sont délivrés du stress pathologique. Et c'est vrai. Mais cela ne fait qu'accréditer l'idée qu'un bon état de santé se justifie parce qu'il est économiquement productif. Cet argument, utilisé par les professionnels de la santé pour introduire des programmes de santé dans les programmes de développement, n'a pas fini de se retourner contre eux, en condamnant tout programme de santé qui semble en compétition avec un objectif économique. Résoudra-t-on le problème du stress pathologique dans les entreprises si on ne décrète pas que l'épanouissement et, par conséquent, la bonne santé des employés figurent parmi les buts majeurs d'une entreprise ?

C'est pourquoi la santé publique recourt à trois stratégies : la prévention et le traitement des maladies, bien sûr, mais aussi (et surtout) la promotion de la santé (développement des habiletés nécessaires pour exercer un contrôle sur les déterminants de la santé) et la protection des populations (les défendre contre les agressions biologiques, chimiques, physiques, sociales)⁷. L'application de ces stratégies nécessite des actions dans les domaines de l'éducation, de l'environnement, de la politique, de l'économie, de la législation et de la communication. Le rôle des soins de santé est indispensable (que l'on songe à la prise en charge des grossesses et des accouchements pour la réduction de la mortalité maternelle) mais marginal (le niveau d'instruction des femmes est un déterminant plus puissant de leur santé que la présence d'un service de santé).

L'approche de santé publique rend nécessaires des choix politiques fixant le degré de priorité des objectifs de santé de la

⁷ L.LUSSIÉ (1995) : Protection de la santé publique, éthique et droit : pour une définition des concepts. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol.2, n°1 :18-36.

population dans les politiques nationales et internationales. Elle révèle la permanence du paradoxe de la modernité. En effet, la Charte d'Ottawa signée en 1986 consacrait l'adoption de politiques de promotion de la santé par les Etats membres de l'OMS⁸, c'est-à-dire la quasi-totalité des États de la planète. Cet engagement des Etats impliquait qu'ils accordent un haut degré de priorité aux objectifs de santé de leur population. On était en droit d'attendre de la Banque Mondiale, en tant que partie financière des services logistiques, qu'elle soutint la réalisation de ces objectifs. Or, ce n'est pas l'OMS, expression de la volonté politique des États, qui a intégré les actions de la Banque Mondiale à ses objectifs et à ceux des Etats membres, mais la Banque Mondiale qui a pris, *de facto*, le commandement du développement sanitaire au niveau international. Ce faisant, elle profitait de la faiblesse de l'OMS due, pour une grande part, aux arriérés de cotisations des Etats-Unis d'Amérique, reléguant les politiques sanitaires au rang de sous-produits des Programmes d'ajustement structurel, dont les effets sont notoirement contraires à la diminution des inégalités en matière de santé. La pauvreté engendrée par la doctrine néo-libérale promue par la Banque Mondiale a tellement augmenté que cette dernière l'a subitement érigée en problème⁹.

C'est que le libéralisme, s'il nous a apporté la liberté de l'entrepreneur, c'est-à-dire une certaine mobilité sociale grâce à l'argent que chacun, théoriquement, a la possibilité de gagner et d'accumuler, a promu l'individu entrepreneur comme seul responsable de tout ce qui lui arrive, donc en particulier de sa santé¹⁰. C'est cette vision de la santé qui prévaut dans les stratégies défendues par la Banque Mondiale. L'individu est responsable de choisir les comportements favorables à sa santé, de se procurer les soins nécessaires, de soigner ses enfants correctement, de se protéger des accidents et autres dangers de la vie. Les limites de cette vision sont évidentes : celui qui n'a pas de choix possibles, de même que celui qui n'a pas de responsabilité ne peut pas être en bonne santé. Comment l'ouvrier saisonnier d'une plantation de bananes du Guatemala peut-il se protéger des pesticides alors que ce

⁸ OMS (1986) : Charte d'Ottawa. Vers une nouvelle santé publique.

⁹ Voir : J.-D. RAINHORN, M.J. BURNIER (sous la direction de) 2001: « La santé au risque du marché. Incertitudes à l'aube du XXI^e siècle ». *Nouveaux cahiers de l'UUED* – Genève,, PUF - Paris, 332 p., notamment la contribution de P. FOURNIER, S. HADDAD, P. MANTOURA : « Réforme des systèmes de santé dans les pays en développement : l'irrésistible emprise des agences internationales et les dangers de la pensée unique », pp. 71–84.

¹⁰ A. PETERSEN, D. LUPTON, 1996: *The New Public Health*. Sage. 208 p.

revenu est le seul possible pour lui, que l'emploi de pesticides ne dépend pas de lui et qu'il ne reçoit ni matériel, ni formation ni même information pour sa protection ? Comment une réfugiée ou une requérante d'asile, dont la conduite est fixée par des règlements administratifs, peut-elle mener une vie équilibrée et l'organiser pour ses enfants ?

Mais même à l'intérieur de ces limites, la vision simpliste d'un individu entièrement responsable de sa santé se révèle fautive : quel est son degré de liberté face à la pollution atmosphérique, aux nuisances sonores ou aux radiations ? Quel est le degré de liberté d'un adolescent soumis à une publicité méthodique pour les cigarettes ou inondé de limonades alcoolisées dans le seul but d'en faire un consommateur régulier, voire dépendant, de boissons alcoolisées ? Quel est le degré de liberté des femmes — et il est significatif qu'on en parle, encore de nos jours, exclusivement à propos des femmes — qui cumulent leurs charges de ménage avec une vie professionnelle à l'extérieur du foyer ? Une part importante des problèmes de santé sont bien des problèmes de société. Ils ne seront pas résolus par l'activité ou le développement des services de soins, mais par des mesures politiques adéquates.

La santé de tous

Où les choses se compliquent, c'est que la santé ne fait pas l'objet d'une définition objective. La définition adoptée par l'OMS fait appel à « un état de complet bien-être physique, mental et social ». Le terme de « bien-être » souligne le caractère éminemment subjectif de la santé. Certes, elle peut être décrite en partie par des critères objectifs comme le taux de mortalité maternelle, le taux de mortalité par diarrhée, l'incidence du cancer, etc. Mais, d'une part, elle est aussi composée de la valeur attachée à ces différents états et, d'autre part, elle inclut un nombre plus ou moins grand d'états. Dans certaines cultures, par exemple, avoir de nombreux enfants, de bonnes récoltes et des chasses fructueuses fait partie de la bonne santé. La santé a pris chez nous une dimension purement individuelle, alors que l'intégration sociale en est un élément essentiel dans d'autres cultures. La définition de la santé, de même que celle de "bien public", varie donc d'un groupe de population à l'autre. Par conséquent, les objectifs peuvent différer d'une culture à l'autre, d'un groupe social à l'autre, et c'est ainsi que l'avis des experts peut être très différent de l'avis des personnes concernées ou du public en

général. La crise liée à la maladie dite "de la vache folle" a fait ressortir combien un problème n'ayant affecté que quelques individus, donc de peu d'importance pour des responsables de santé publique, a été un sujet de grande inquiétude pour la population de l'Europe tout entière, et même au-delà. De même, le concept de bonne santé et les comportements favorables ou défavorables à la santé sont des constructions culturelles dans lesquelles interviennent la classe sociale, le niveau d'instruction, l'environnement, les conditions matérielles d'existence, les situations rencontrées, etc.¹¹.

La définition d'objectifs de santé et de politiques de santé doit donc impliquer pleinement les principaux intéressés, et la diminution des inégalités ne saurait faire l'économie de mécanismes de participation communautaire et, plus largement, démocratiques. Les mécanismes à utiliser ne sont pas évidents. Il faut en particulier garder en tête que moins on a de ressources, en particulier d'argent, plus le temps est précieux (puisqu'on doit alors tout produire et tout faire soi-même). Le temps des pauvres est précieux, et on ne saurait le gaspiller en réunions interminables.

Quelques exemples

Lors de l'élaboration de son plan sanitaire en 1997, L'État¹² de Genève, en Suisse, a souhaité compléter la connaissance objective de l'état de santé de la population, obtenue à partir des données existantes en termes de mortalité, de morbidité, d'années potentielles de vie perdue et de DALYs¹³. Ce bilan a fait l'objet d'un rapport¹⁴ construit selon les buts de l'OMS pour l'Europe en 1992. L'étape suivante a été une enquête d'opinion par méthode Delphi auprès d'un échantillon de la population de 293 personnes réparties en cinq groupes distincts : des responsables politiques, des directeurs et médecins responsables des hôpitaux, des établissements pour personnes âgées et de divers services de santé de l'administration publique, des professionnels des soins ambulatoires, des responsables

¹¹ L.M.VIEIRA DA SILVA (1999) : Santé, espace social et pratiques. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol.6, n°2 :192-208

¹² La Suisse est constituée de vingt-six Etats indépendants, les cantons, réunis en une confédération. Chacun à son parlement et son exécutif. En dehors de quelques exceptions comme la poste, les chemins de fer, les Affaires étrangères et l'armée, les politiques et services publics sont cantonaux.

¹³ Cf. note 3 ci-dessus.

¹⁴ Genève : Direction de la santé publique, 1993 : La santé des genevois. *Les cahiers de la santé*, n°1

d'associations de santé et des responsables d'associations n'ayant aucun lien avec la santé¹⁵. Ce dernier groupe représentait la population genevoise, le temps à disposition n'ayant pas permis une enquête d'opinion auprès d'un échantillon représentatif de l'ensemble de la population genevoise. Il est intéressant de noter que six des principales causes de mortalité prématurée à Genève ont été identifiées comme prioritaires par les répondants (les maladies cardio-vasculaires, les cancers, les traumatismes dus aux accidents de la circulation, les suicides et le SIDA), que la dépression a été mentionnée unanimement comme le problème de santé numéro un, que les douleurs du dos font partie des dix problèmes ressentis comme prioritaire, et qu'une grande importance a été donnée aux problèmes et aux déterminants d'ordre psychologique et social, comme la violence familiale, le chômage, le stress, l'isolement, dont le lien avec le tabagisme et l'alcoolisme : identifiés comme les facteurs comportementaux les plus néfastes pour la santé, ils sont mentionnés à répétition.

Le comté d'Östergötland, en Suède, qui compte, comme Genève, environ 400 000 habitants, est allé plus loin en réalisant sa planification sanitaire, depuis 1989, sous forme d'un projet auquel participaient cinquante personnes, expertes ou profanes, provenant des municipalités, d'autres administrations et des milieux associatifs, avec lesquels le Conseil du comté désirait collaborer par la suite pour la mise en œuvre du plan¹⁶. Au cours de la formulation de sa politique, le Conseil a organisé des séances et des séminaires pour permettre aux professionnels de la santé, du secteur social ou d'autres secteurs des municipalités, aux associations et au public en général de discuter et d'influencer le contenu et le développement des programmes. Même les enfants étaient invités à écrire ou dessiner ce qui leur faisait du bien ou, au contraire, ce qui les rendait malades. Un point qui a été jugé essentiel pour atteindre un objectif d'équité a été d'associer aussi la majorité silencieuse, ce qui a été fait au moyen d'un questionnaire anonyme rendant l'expression des idées et des sentiments plus facile que les discussions publiques. Le taux de réponse moyen était de 70%. La politique de santé ainsi élaborée a été approuvée par tous les partis, et n'a pas été remise en cause malgré deux renversements de majorité, en 1992 et 1995.

¹⁵ Genève : Direction de l'action sociale et de la santé (DASS), 1998 : Planification qualitative du système de santé genevois. Rapport 1 : les domaines d'actions prioritaires et la réforme du système de santé. *Les cahiers de la santé* n° 9.1. 141 pp.

¹⁶ L.R. HANSSON, 2000 : Targets for health. A regional participatory approach in Sweden. *European Journal of Public Health*, 10 (4 supplement) : 30-33.

Deux points intéressants dans la réalisation de cette politique a été l'embauche et la formation spécialisée d'animateurs de santé (*health facilitators*) pour travailler dans les quartiers dont différents indicateurs montraient un niveau des santé médiocre, et la création de groupes de santé locaux dans lesquels des professionnels collaborent avec des simples citoyens, ce qui semble renforcer l'équité du système.

Dans l'Etat du Kerala, dans le sud de l'Inde, les dimensions sont tout autres, puisque la population dépasse vingt-neuf millions d'habitants. Dans le cadre d'une politique de décentralisation qu'il a été le seul Etat d'Inde à mener à bien, le Kerala a fondé l'élaboration de sa planification, dont la planification sanitaire n'est qu'une partie, sur une procédure qui a duré une année, en 1996, partant de forums de discussion avec des groupes de population à l'échelon le plus périphérique, les *grama sabhas*. Les résultats de ces forums, associés aux données quantitatives qui avaient pu être récoltées, servaient à l'élaboration de rapports locaux sur le développement grâce à des séminaires, à partir desquels des plans de développement étaient élaborés en remontant les échelons de l'administration, chaque échelon ne faisant que compléter les parties manquantes pour arriver à une bonne intégration de l'ensemble¹⁷. Le *grama sabha* est l'assemblée des électeurs dans chaque circonscription électorale d'une administration locale. Des groupes de discussion semi-structurée étaient organisés par thème. Ils étaient de taille limitée afin de permettre une réelle participation de chacun, en particulier des femmes, et étaient animés par des personnes ressources spécialement formées. Chaque participant pouvait choisir le sujet qui l'intéressait. Cette "campagne" de planification a impliqué trois millions de citoyens, des dizaines de milliers d'officiels et d'experts et de nombreuses organisations de masse, ainsi que la formation d'environ 100 000 volontaires.

C'est ainsi que les préoccupations locales ont pu être directement intégrées dans les plans d'action locaux. Selon une première évaluation des plans sanitaires annuels de 1997-98 et 1998-99, ceux-ci ont été financés à moitié par l'Etat du Kerala, l'autre moitié étant couverte par les taxes et impôts locaux, le revenu des prestations payantes, les contributions volontaires (en temps, en

¹⁷T.M.T. Isaac, 2000 : Campaign for democratic decentralisation in Kerala. An assessment from the perspective of empowered deliberative democracy. *Kerala state planning board*. 37 p.

T.M.T. ISAAC, R.W. FRANKE, 2000 : Local democracy and development. People's campaign for decentralized planning in Kerala. *LeftWord*. New Delhi. 353 p.

matériel ou en espèces), des prêts d'institutions financières et des programmes sanitaires spécifiques de l'Etat et des institutions de coopération au développement. La procédure suivie rendait la mobilisation de ces derniers plus facile¹⁸.

Conclusion

La nécessité de la participation des populations à la définition des objectifs et des politiques permettant une amélioration de leur santé résulte de la nature même du concept de santé. Cette participation peut être obtenue par diverses méthodes d'enquêtes qualitatives et procédures de consultations. Les trois exemples ci-dessus montrent qu'il est essentiel que ces méthodes et procédures bénéficient des ressources nécessaires et d'un fort soutien politique. L'exemple du Kerala qui, bien qu'étant un des Etats les plus pauvres de l'Inde, arbore les indicateurs socio-sanitaires de loin les meilleurs (en fait plus proches de ceux de la Suisse et de la Suède que de ceux du reste de l'Inde) montre l'impact qu'une bonne répartition des ressources peut avoir même avec un niveau absolu modeste.

Bibliographie

Joy ELAMON, B. EKBAL, 2000 : *Health sector reforms and local level planning. Experience of Kerala*. International conference on Democratic Decentralisation. State planning board, Kerala, 24 p.

Genève : Direction de la santé publique, 1993 : La santé des genevois. *Les cahiers de la santé* n°1.

Genève : Direction de l'action sociale et de la santé (DASS), 1998 : Planification qualitative du système de santé genevois. Rapport 1 : les domaines d'actions prioritaires et la réforme du système de santé. *Les cahiers de la santé* n° 9.1. 141 pp.

D.R. GWATKIN (2000) : Health inequalities and the health of the poor : What do we know ? What can we do? *Bulletin of the World Health Organisation* 78(1) : 3-18.

L.R. HANSSON, 2000 : Targets for health. A regional participatory approach in Sweden. *European Journal of Public Health* 10 (4 supplement) : 30-33.

T.M.T. ISAAC, 2000 : *Campaign for democratic decentralisation in Kerala. An assessment from the perspective of empowered deliberative democracy*. Kerala state planning board. 37 p.

T.M.T. ISAAC, R.W. FRANKE, 2000 : *Local democracy and development. People's campaign for decentralized planning in Kerala*. LeftWord. New Delhi. 353 p.

L.LUSSIER (1995) : Protection de la santé publique, éthique et droit : pour une définition des concepts. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol.2, n°1 :18-36.

MRM (2001) : *Le management intégré des risques majeurs*. Université de Genève. (sous presse).

¹⁸ J. ELAMON, B. EKBAL, 2000 : *Health sector reforms and local level planning. Experience of Kerala*. International conference on Democratic Decentralisation. State planning board, Kerala, 24 p.

C.J.L. MURRAY, A.D. LOPEZ (1996): *The global burden of disease: a comprehensive assessment of mortality and disability from diseases, injuries, and risk factors in 1990 and projected 2020*. Cambridge, Harvard University Press. (p. 63).

OMS (1978) : Déclaration d'Alma Ata.

OMS (1986) : Charte d'Ottawa. Vers une nouvelle santé publique.

A. PETERSEN, D. LUPTON, 1996: *The New Public Health*. Sage. 208 p.

L.M.VIEIRA DA SILVA (1999) : Santé, espace social et pratiques. *Ruptures, revue transdisciplinaire en santé*, vol.6, n°2 :192-208.

WHO – World Health Organisation, 1982 : *Regional Strategy for attaining health for all by the year 2000*. WHO Regional Office for Europe, Copenhagen.

H. WYDLER (1997) : Améliorer l'état de santé. But 1 : Egalité devant la santé. In : *La santé pour tous. Buts de la politique sanitaire pour la Suisse*. Société Suisse de santé publique. Médecine sociale et préventive vol.42 Suppl.1, 3-5.

Quand la protection s'appauvrit, elle s'appuie sur la contrainte

Jocelyne HALLER

La réflexion qui suit constitue la trace d'une intervention en avril dernier dans un module de formation "Action sociale et action humanitaire" du Programme plurifacultaire action humanitaire (PPAH). La prestation en question visait à appréhender l'expérience de la professionnelle que je suis dans un service social polyvalent dans un quartier de la banlieue genevoise, au travers d'un cours intitulé : Portait de professionnels de l'action sociale et de la santé : expérience, histoire, responsabilité, difficultés, conflits.

Pour me présenter et pour être tout à fait honnête, je me dois de préciser que le point de vue duquel je me place est double. Je suis assistante sociale depuis vingt ans à l'Hospice général, une institution "vénérable", forte de 465 ans d'histoire, et affectée à diverses missions. Celle-ci se trouve être notamment en charge du mandat d'assistance publique et d'une mission d'information sociale et de prévention. Je suis également, par ailleurs, depuis près de dix-sept ans représentante du personnel à la commission du personnel de l'Hospice général et ai siégé à ce titre dans diverses instances de l'Etat du canton de Genève. Il va sans dire que cette fonction supplémentaire éclaire de manière particulière le regard que je porte sur mon domaine d'intervention et sur l'évolution de la politique sociale ; ceci tant dans les réponses qu'elle prétend apporter aux besoins des usagers que sur l'orientation que prennent les professions sociales.

Avant de me situer sur le thème de la *refonte de la protection dans la contrainte*, il me faut situer le tournant dans lequel se trouvent les professionnels de l'action sociale à Genève en général et ceux de l'Hospice général et de son secteur d'action sociale en particulier.

Un regard sur le contexte

Après la période relativement fertile des années soixante/septante en matière d'innovations sociales, de riches débats et de défenses et de promotion des droits des usagers, la chute a été en quelque sorte amortie lorsque les premiers effets de la crise se sont fait sentir sur la population auprès de laquelle nous étions appelés à intervenir. Le bénéfice des acquis en termes de moyens, de ressources de l'Etat, et quelques certitudes solidement ancrées sur notre pertinence de professionnels et notre capacité à nous adapter, nous ont amenés, en quelque sorte, à nous croire dispensés de nous interroger sur un certain nombre de mutations économiques et sociales et sur le nouveau ton qu'adoptait "le politique" pour parler des politiques sociales.

Durant ces années, en ce qui concerne le service social à Genève, nous avons vécu et fonctionné sur nos réserves. Cependant, parallèlement la situation de crise n'a fait que progresser, faisant émerger de nouveaux besoins, de nouvelles problématiques, tels que la crise du logement, l'émergence du chômage durable, la précarisation et la déréglementation de l'emploi, l'accroissement de la solitude et de la désinsertion sociale. Fait aggravant, peu de protagonistes de l'action sociale n'ont été alors en mesure d'anticiper et d'évaluer le phénomène à sa juste valeur. Lorsque la réalité dans sa plus sérieuse dimension s'est imposée à eux, à l'instar de la cigale, "...ayant dépensé tout leur capital de prospective, ils se sont trouvés fort démunis lorsque la crise fût venue..."

A ce contexte que l'on a rencontré dans de nombreux pays d'Europe, à Genève s'est ajouté, dès le début des années quatre-vingt-dix, ce qu'on a appelé la crise des finances de l'Etat. Cette dernière a eu pour incidence un blocage des effectifs de personnels et de drastiques réductions budgétaires. L'ensemble du personnel de la fonction publique du canton, et les professionnels de l'action sociale pas moins que les autres, vont voir les ressources professionnelles et financières mises à leur disposition diminuer de manière importante et ils vont être, dès lors, contraints de faire face à une gaure intenable, "faire plus, avec moins".

Ce retrait, ou cette "absence par forfait" du front de la réflexion et de l'expérimentation des politiques sociales par les acteurs indispensables que sont les professionnels de l'action sociale, a laissé un champ libre. Cette désertion a conduit progressivement, dans la mouvance de la "nouvelle gestion publique" des gestionnaires et des

technocrates à substituer le discours de la gestion et de la rationalisation à celui de la politique sociale et de l'action sociale.

A décharge, il faut relever que pour avoir peut-être manqué leur tour de prise de parole au moment requis, les travailleurs sociaux se sont trouvés ensuite englués dans des charges de travail si excédentaires que pour réagir, il fallait tout d'abord trancher ce dilemme : ne pas tenter de définir des stratégies et des moyens d'interventions et laisser à leur sort les usagers ou leur soustraire du temps de disponibilité pour défendre leurs intérêts. Peu nombreux sont ceux qui ont tenté de mener de front ces deux préoccupations. Ils en sont rarement sortis tout à fait indemnes.

La mystification de la nouvelle gestion publique

D'autre part, les travailleurs sociaux ont été en quelque sorte induits en illusion par le "rapt de leur vocabulaire" par la nouvelle gestion publique et ses chantages. Que n'a-t-on dans ces années-là parlé de qualité, de partenariat, de synergie, de droit aux prestations, de respect des usagers, de délégation de compétences par contrat de prestations, etc., à une époque où jamais les professionnels n'ont été autant livrés à eux-mêmes pour faire face à des tâches manifestement au-dessus de leurs forces, où les travailleurs sociaux déploraient eux-mêmes la perte de qualité des prestations qu'ils dispensaient, où à la lumière des décisions ou dispositions prises il apparaissait à l'évidence que les usagers étaient tenus pour quantité négligeable et où les institutions se sont abusivement hiérarchisées.

Ainsi, l'on a assisté à une perception de la réalité en trompe-l'œil, à la mise en place d'une réalité à deux faces : la surface extérieure, où il apparaît que tout les problèmes sont maîtrisés, où une nouvelle organisation, moderne et efficace se met en place, qui répond de manière rationnelle aux besoins des usagers et la face obscure, celle qui voit les processus de désinsertion se confirmer, la situation des usagers se détériorer, la priorité portée à l'aide financière plutôt qu'à l'aide à la mobilisation des ressources de la personne sur son projet social.

Les travailleurs sociaux qui ont finalement perçu la rudesse de ce contexte de plein fouet y voient là les prémises d'une nouvelle fracture sociale sur laquelle on leur a ôté les moyens d'agir, en les obligeant à se positionner autrement à l'égard des usagers. Non plus

en appui, en allié, en professionnel de l'action sociale, mais en technicien de l'aide, en commis administratif et financier.

Ils sont en partie rendus responsables d'un certain nombre d'inadéquations. Ainsi, qualifiés de "traditionnellement réfractaires au changement", ils sont désignés comme obstacles à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, comme ennemis du progrès. Alors même que non convaincus par le discours dominant sur la pertinence de ces nouveaux modèles de fonctionnement, ils demandent que l'adéquation de ceux-ci soit vérifiée et que les concepts et les outils d'intervention soient définis en concertation avec les professionnels de terrain et les acteurs sociaux et en revendiquant que les besoins réels des usagers soient identifiés. Ils s'insurgent contre les discours des décideurs qui prônent le développement "d'une politique des moyens" au détriment de la "politique des besoins".

Ils tentent d'alerter les décideurs et le politique sur les risques encourus à négliger les besoins des usagers et mettent le doigt sur l'élargissement de l'écart qui ne cesse de se creuser entre ceux dont les besoins sont couverts — qui disposent de moyens suffisants et qui, par ailleurs, ont la caractéristique d'être contribuables, soit d'être contributeurs des deniers publics alloués au titre de prestation d'assistance ou d'aide sociale — et la seconde catégorie de personnes, qui elles, sans ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins vitaux et sociaux, se trouvent précisément prises en charge financièrement et socialement. C'est donc sur les dangers inhérents à la consécration de la société à deux vitesses qu'ils tentent de focaliser l'attention.

Non assistance à personnes en danger

Mais là encore, perplexes, ils vont se heurter à un mécanisme sournois de perversion de sens, c'est du moins mon sentiment, qui va les laisser désarmés devant ce que je considère comme une forme d'abandon de groupes de population en difficulté, une forme de "non assistance à personnes en danger de relégation sociale dans des zones d'exclusion". En effet, au nom du droit des usagers, au nom du respect de leur libre arbitre, on va considérer leur situation, leur problématique pour ce quelle apparaît, à savoir des ressources insuffisantes. Dès lors, l'orientation qui est prise, la réponse à donner, consiste à octroyer systématiquement une aide financière. Qui plus est, au nom d'une gestion saine et efficiente de l'entreprise,

on va rationaliser les procédés d'allocations d'aides et mettre en place des mode de paiement par poste ou par banque, déliés de la mise en place de quelques projets que ce soit, de quelques démarches d'accompagnement ou de réparation s'il en faut.

Un certain nombre d'expériences locales ont largement démontré les lacunes de tels dispositifs. Durant cette période, il est apparu que les personnes qui ont bénéficié quasi exclusivement de prestations financières, ont vu leur situation se détériorer et leur désinsertion se confirmer. La prestation d'aide sociale se mue en "rente sociale" et la société se trouve dispensée de s'interroger sur les mécanismes d'exclusion qu'elle génère et sur sa responsabilité à garantir à chacun de ses membres les moyens de satisfaire ses besoins sociaux et à vivre dignement selon ses aspirations.

Les personnes que nous rencontrons dans le cadre de l'assistance ou de l'aide sociale sont, ne l'oublions pas, des personnes qui rencontrent d'importantes difficultés sociales et psychosociales. Celles-là n'ont parfois qu'une vision partielle de leurs difficultés et de l'origine de ces dernières, elles peuvent se trouver en situation de déni ou ne se sentent pas l'énergie nécessaire pour affronter la perspective d'un changement. L'appui d'un professionnel et les ressources mises à disposition par celui-ci permettent à la personne de s'inscrire dans une dynamique de reconstruction ou de restauration.

Aussi aujourd'hui, si dans d'autres domaines tels que le chômage, l'asile, etc. on constate un renforcement de la contrainte, de la méfiance à l'égard de ceux qui requièrent l'intervention des organismes qui sont chargés de l'exécution de ces activités, à l'inverse dans le domaine de l'assistance et de l'aide sociale, au nom d'un droit, dont le sens et la portée sont galvaudés, on allège en apparence la contrainte pour mieux rejeter dans une "zone grise de la société", celle où les droits théoriques qui sont reconnus aux individus deviennent caducs par défaut de véritable prise en compte des droits et du besoin des personnes à bénéficier de soins, d'accompagnement social permettant d'agir sur leur qualité de vie.

Quand la protection s'appauvrit, elle s'appuie sur la contrainte

Ou "le bon marché est toujours trop cher". Pour illustrer ce propos, je me référerai à un exemple concret que nous avons vécu à

Genève dans le domaine de l'aide aux requérants d'asile. Dans le cadre du contexte général précité, par mesure d'économie et dans l'énoncé d'un souci de rationalisation de l'utilisation des ressources, des cadres de l'Hospice général ont mis en place dans ce secteur d'activité une fonction de collaborateurs administratifs. Ceux-ci, appelés dans un premier temps à s'occuper de situations dites légères, que par raccourci on a désigné paradoxalement comme les situations de célibataires, se sont vus par la suite devenir "commis administratifs". Le développement de cette nouvelle fonction s'est appuyé sur l'argument qu'il fallait décharger les assistants sociaux de tâches administratives et financières pour tous les types de situations, qui selon d'aucuns ne relevaient pas des compétences des travailleurs sociaux, afin qu'ils puissent développer plus d'activités sociales avec les candidats à l'asile.

Le personnel a diversement ressenti cette nouvelle organisation. Certains ont été séduits par la décharge et le recentrage d'activité annoncées, d'autres y ont vu une prise de distance avec une part prépondérante de la réalité du vécu des usagers et autant de difficulté à rétablir des liens de collaboration à ce sujet avec eux. Ils y ont perçu également une forme de mise au second plan de la nécessité de l'accompagnement social. Quels que soient ces ressentis, ils n'ont pas donné lieu à une mobilisation des acteurs ou à une prise de position formelle.

Cependant, à ce jour, selon des collègues de ce secteur, nous assistons aux phénomènes suivants; ce sont les commis administratifs qui sont désignés comme titulaires des dossiers, sur qui toute sollicitation de quelque ordre qu'elle soit est orientée. Le nombre d'interventions sociales, au sens strict n'a pas augmenté, au contraire le nombre de postes d'assistants sociaux et la charge de travail d'un nombre notable de ces derniers a diminué. Les assistants sociaux ont perdu la perception de la situation globale de leurs consultants. Les usagers ont perdu leur référent et ne savent à qui s'adresser en cas de besoin, etc.

Plus grave encore, nous sommes fondés à penser que les dispositifs de protection du personnel mis en place il y a une année dans ce secteur découlent pour une bonne part de l'inadéquation de cette inopportune division des tâches, qui considère la délivrance de prestations comme une finalité et non comme un moyen. Ainsi, suite à des problèmes d'agressivité des usagers et à des vols d'effets personnels dans des bureaux, les personnes n'ont plus été reçues dans les bureaux pour recevoir leurs prestations, mais se les sont vu

remettre derrière la vitre blindée d'un guichet, attendant à deux autres de ces guichets, avec pour tout rempart de confidentialité, une séparation de la largeur de l'appui sur lequel les usagers posent leurs coudes. A la question de savoir comment se discutaient les éventuelles variations de revenus et leurs incidences sur les prestations, il a été répondu que cette donnée serait prise en compte sur les prestations du mois suivant. Il faut remarquer encore que des codes d'accès ont été posés sur toutes les portes, érigeant une barrière encore entre usagers et professionnels.

Si l'on peut comprendre les besoins de préserver la sécurité du personnel, il apparaît plus judicieux de s'interroger sur les origines de la violence plutôt que de renforcer les dispositifs sécuritaires. C'est finalement sous la pression du regard de collègues d'autres secteurs d'activité que l'outrance et l'outrage des mesures mises en œuvre sont apparus aux collaborateurs concernés au premier chef.

Des adaptations ont été réalisées pour atténuer le caractère défensif des guichets, mais, sur le fond, la pose est prise : l'usager est une entité qui représente systématiquement un risque potentiel dont il faut se préserver. Dans une institution sociale, haut lieu de la communication et de la relation, celui-ci peut être reçu debout, derrière un guichet, avec dans son dos dans la salle d'attente d'autres comme lui, spectateurs de son échange avec un dispensateur de prestations financières.

Ce que je tente de faire apparaître au travers de cet exemple est mon interprétation de la relation qui s'établit entre l'affaiblissement des intentions et des dispositifs de protection et d'aide et les mesures de contraintes qui interviennent pour contenir des besoins ou des attentes insatisfaites. Parvenus à ce stade du développement de cet argument, on ne peut occulter le caractère démagogique de certaines mesures de restriction du droit à la protection pour satisfaire certains groupes de pression ou mouvements politiques. Dans le domaine de l'asile, c'est chose relativement courante.

La garantie de la protection comme prétexte à la contrainte

Dans le cadre de la loi sur l'assurance chômage, le système prévoit qu'au terme d'une première période d'indemnisation, l'assuré doit développer une nouvelle période d'activité soumise à cotisation afin d'ouvrir un nouveau droit à des indemnités. S'il ne

parvient pas par ses propres moyens à trouver un emploi, il est placé dans un service d'état ou d'utilité publique afin d'y remplir une mission de temps voulu. Or, dans ce cadre, il va accomplir une tâche au tarif des indemnités de chômage, soit 70 à 80 % de son revenu moyen antérieur, pour laquelle d'autres employés de ce service sont dûment salariés.

Il est indéniable que ces mesures permettent à l'assuré de prolonger son droit aux indemnités et de s'assurer ainsi un revenu par ses propres moyens et de lui assurer ce que l'on qualifie généralement de protection sociale. Mais à quel prix ? Si cette tâche, qui lui est confiée dans ce contexte, existe, pourquoi n'était-elle pas simplement mise sur le marché comme un poste de travail ? Faut-il y voir là une perversion de la notion de partage du temps de travail ? six à douze mois pour l'un, six à douze mois pour l'autre et entre-temps le retour à la précarité pour chacun ? Faut-il y voir une percée dans la volonté de réduire la fonction publique et les coûts de fonctionnement de l'Etat ? N'y a-t-il pas là une manière d'aménager les effets de la globalisation ? Là encore, la protection accordée est chère à payer.

Qui ne dit mot consent ou l'impérieuse nécessité de se situer

Aujourd'hui les professionnels de l'action sociale, quelle que soit leur lassitude ou leur inclination actuelle au repli sur soi, ne peuvent se soustraire à l'impérieuse nécessité de se situer. Ils doivent dans le contexte politique, économique et social ambiant prendre position sur le rôle qu'ils pensent déontologiquement avoir à tenir. Ils ont à déterminer si dans ces circonstances leur fonction consiste à être des agents de politiques sociales qui s'élaborent dans des cercles économiques et dans les instituts de formation de cadre ou s'ils doivent se revendiquer avec d'autres acteurs sociaux comme partenaires de l'élaboration d'une politique sociale qui place le bien être et la qualité de vie des individus au centre de ses préoccupations. Et partant, qu'ils s'engagent résolument dans cette voie.

La valeur du travail et ses contraintes dans la vie sociale et familiale

Annelise DU PASQUIER

Les groupes sociaux qui sont les plus vulnérables face aux changements observés dans l'organisation du travail et de l'exigence de flexibilité, sont aussi ceux qui ont le plus besoin du travail pour garder leur statut, comme les étrangers, et pour sauvegarder leur indépendance récemment acquise par ce biais comme c'est le cas des femmes. Cet aspect doit être souligné au travers de l'évolution de la valeur et des contraintes du travail.

Quels sont les grands changements de la place du travail dans la vie sociale ?

Après avoir donné quelques éléments importants de l'évolution du travail, cet article aborde la valeur du travail qui, paradoxalement, n'a pas diminué : il reste le principal lieu de socialisation de la majorité des personnes. Ses exigences de flexibilité, de concurrence et de performance tendent à introduire un stress, voire une souffrance, et rendent difficile l'organisation de la vie des familles, particulièrement pour les femmes.

- La durée du travail a considérablement diminué dans tous les pays européens et plus largement dans les pays développés ; en un siècle et demi, le temps de travail a été divisé par 2,6¹. Le travail est donc moins important, en temps, dans la vie de chacun des habitants de l'Europe qu'il ne l'était il y a un siècle : nous passons environ 10% à 15% de notre temps de vie en activités professionnelles !

¹ En 1850, le temps de travail, rapporté au temps éveillé, représentait 85% et aujourd'hui, 33% !

- Le travail salarié n'a pas cessé d'augmenter durant la même période et a peu à peu remplacé le travail de l'artisan.
- L'activité économique se déroule essentiellement dans le secteur tertiaire avec le développement de l'automatisation, puis de l'informatique ; auparavant l'essentiel du travail salarié concernait le secteur primaire, puis le secteur secondaire.
- L'horaire de travail au rythme journalier régulier, interrompu par les jours fériés et, depuis 1936, par les vacances de deux, puis trois et enfin quatre semaines par an (en Suisse), est peu à peu remplacé par du travail dit flexible, adapté à la demande des entreprises et des clients ; ce changement signifie que le salarié peut être amené à travailler irrégulièrement (jour, semaine ou mois variable). La panacée de la flexibilisation est "l'annualisation" du temps de travail, d'ailleurs négociée dans la Convention Collective nationale de l'horlogerie par exemple pour remplacer le travail sur appel reconnu par les partenaires conventionnels comme trop précaire ! Le temps de travail est donc *individualisé* et il s'agit aujourd'hui de trouver un équilibre entre les besoins de l'entreprise et les conditions de vie des salariés. L'enjeu est de savoir si c'est l'organisation des familles qui est au centre du questionnement ou si c'est le besoin économique, donc de l'entreprise, qui prime.

Objectivement, le travail prend moins de temps : un dixième de la vie, seulement, est passé à travailler pour un salaire. Mais, il prend une place très importante dans la vie de chacun (même lorsque la personne est sans travail et qu'elle passe son temps à en chercher !) et "habite" le travailleur durant le temps de travail, mais aussi durant le temps privé. Le temps de travail reste subjectivement dominant et les autres temps lui sont subordonnés. Ce déséquilibre croissant entre la valorisation sociale du temps consacré au travail et celle du temps consacré à des activités familiales, associatives, civiques, a des conséquences importantes et négatives sur la vie collective.

Le travail et sa valeur

Paradoxalement, toutes les enquêtes sur le travail montrent que l'importance relative du travail n'a pas décliné et ceci malgré le temps objectif en constante diminution qui lui est consacré. Comment expliquer cela ?

– Il y a d’abord sa rareté ou plutôt sa raréfaction ; il y a cinq ans, environ, des “spécialistes” du travail comme Rifkin², annonçaient sa disparition et cherchaient ou proposaient des alternatives : partage du temps de travail, allocation universelle, création de chèques emploi... Si cette position n’a pas disparu aujourd’hui, elle a diminué d’importance avec la reprise économique ; la tendance dominante est plutôt de penser que l’on va vers un changement des formes du travail et de la structure des emplois³.

– Il y a ensuite le fait que les femmes ont acquis leur indépendance grâce au travail⁴ et qu’elles ne sont pas prêtes à réinvestir de manière univoque la famille ; leur demande est d’assumer les tâches de salariées, de mères et d’épouses conjointement et de pouvoir bénéficier d’équipement adéquat pour la garde des enfants, d’horaire flexible compatible avec les horaires des enfants et d’un meilleur partage des rôles au sein de la famille⁵.

Le travail est (encore !) le principal lieu de socialisation.

Le travail procure en effet un statut social, donc une identité que ne procurent pas les différentes autres activités. Paradoxalement, et malgré sa moindre place temporelle, le travail continue à être le plus souvent, le principal facteur d’indépendance et de développement personnel. Il permet une certaine réalisation de soi, même s’il apporte, avec les potentialités de développement et de plaisir, aussi, de la souffrance⁶.

Il faut donc nuancer le constat positif, le plus souvent admis, que le travail :

- favorise l’apprentissage de la vie sociale et est le lieu privilégié de la constitution des identités
- dynamise les échanges sociaux
- est le principal lieu où se construit le lien social

² *La fin du travail*, J. RIFKIN

³ par exemple D. SCHNAPPER, *Contre la fin du travail* Ed. Textuel, Paris, 1997 et A. SUPLOT *Au delà de l’emploi : transformation du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion, 1999

⁴ Les Britanniques face au travail, Duncan GALLIE, in *Projet*, 246, 1996

⁵ *Le temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Dominique MEDA, Ed. Flammarion 2001

⁶ *Souffrance en France. La banalisation de l’injustice* Ch. DEJOURS, Seuil, janvier 1998

- permet à chacun d'avoir une utilité sociale
- est le lieu de rencontre et de coopération
- assure normalement une indépendance économique

Il faut reconnaître que c'est aussi un lieu de contrainte formalisée par les instruments économiques et juridiques qui régit la réalité du travail comme :

- Le contrat de travail, source majeure des obligations du travailleur
- la subordination, partie intégrante de la définition juridique du travail salarié,
- simple facteur de développement pour le capital ; l'entreprise poursuit, en effet, l'efficacité productive et la compétitivité et non pas ou plus la prise en compte du bien-être et de la santé des salariés qu'elle emploie.

Concevoir le travail⁷ comme le principal moyen de reconnaissance d'utilité sociale, d'insertion, induit l'idée que le lieu de l'entreprise est le creuset de la réalisation du salarié et c'est nier sa nature réelle qui est un ensemble d'individus dont ni la présence ni la coopération ne lui sont indispensables. Sa vocation prioritaire est de produire et d'être efficace. C'est ce critère qui est la base de la conception de l'organisation du travail qui a considérablement changé durant ces vingt dernières années.

L'organisation du travail

L'organisation du travail est une composante essentielle des conditions de travail et donc de la vie des travailleurs.

Sans faire l'historique de son évolution, il faut noter que le grand tournant se situe au début du 20^{ème} siècle avec l'introduction de *l'organisation scientifique du travail* aussi connue sous le nom de *taylorisme*. On peut le caractériser par une fragmentation, un découpage du travail par séquence/temps, accompagné d'une séparation de la phase de la conception du travail assumée par des "experts" de celle de son exécution qui est le fait des travailleurs salariés ; les travailleurs deviennent ainsi des exécutants d'un système de production pensé par des ingénieurs. Ces changements ont marqué toute l'Europe de l'Ouest dans les années 1930.

⁷ *Le travail une valeur en voie de disparition*, Dominique MEDA, Alto/Aubier, 1995

Elle a été suivie, après la deuxième guerre mondiale, par la rationalisation *fordiste* qui a permis la grande production que les pays industrialisés ont connue après la deuxième guerre mondiale ; ce mode de production va de pair avec la mise en place de la société de consommation.

Sur le fond toutefois, et malgré d'autres réformes introduites par la suite, basées soit sur une valorisation des relations humaines, soit sur l'automatisation ou la valorisation des collectifs de production, toutes les études montrent que le taylorisme (les habits neufs du taylorisme sous la forme du néo-taylorisme comme le dit joliment Guillaume Duval⁸) reste l'organisation du travail dominante tant dans le secteur industriel que dans celui des services.

Les nombreuses enquêtes menées dans les pays européens (la Suisse n'est pas particulière dans ce domaine !!), constatent que le travail répétitif a augmenté de manière importante depuis les années 80 ; le travail prescrit, les tâches subdivisées, le rythme imposé a conquis les banques, les assurances, la restauration, la distribution.... Le travail ainsi organisé est encore considéré, aujourd'hui, comme la manière la plus efficace de faire travailler et serait la meilleure manière de respecter les délais courts de livraison et une bonne qualité des services exigés par l'économie, qu'il s'agisse de production dans la banque ou dans les services. Non modifié sur le fond, il s'est donc adapté au nouveau mode productif.

L'évaluation de la qualité attestée par différents systèmes homologués, dont le plus connu est le système ISO⁹, associée à la production "juste à temps", amène pour le salarié une situation nouvelle dans l'entreprise : les exigences et le rythme sont imposés par le client et non plus par l'entreprise.

Les contraintes sont en quelque sorte "intégrées" : il n'y a plus besoin de contremaîtres ; le système consiste à affecter une tâche à un groupe qui en a la responsabilité collectivement, sur le plan de la quantité et des délais de livraisons ; en cas de problèmes (absence d'un collègue, difficultés....), il appartient au groupe de les résoudre. C'est ainsi que l'on parle de "l'autonomie des salariés". Il y a donc un changement dans la relation salariale : la subordination hiérarchique interne à l'entreprise est remplacée par l'"autonomie contrainte" par l'exigence directe du marché. Ce changement est

⁸ *Alternatives économiques*, no 237, mai 1996

⁹ Démarche de certification de la qualité portant sur les structures et les procédures en vigueur dans l'entreprise

d'ailleurs confirmé par l'introduction d'une évaluation individuelle permettant de fixer le salaire au mérite ou au moins en partie, basé sur les performances individuelles de chacun des salariés. Le groupe, le collectif, basé sur l'organisation solidaire, en vigueur et valorisé au début du siècle et dans la période fordiste, ont été remplacés par la valorisation de l'individu et ses performances dans le groupe.

C'est ainsi que, contrairement aux espoirs amenés par l'humanisation du travail, les lieux de travail sont des lieux contraints, souvent plein de frustration, où l'individu se retrouve seul, dans une organisation favorisant la concurrence, le stress et l'insécurité, voire la précarité en lien avec la flexibilité exigée tant des salariés que des entreprises.

La seule possibilité de mettre en cause cette organisation serait le désaccord organisé des salariés dont la capacité d'opposition à leur condition a toutefois été anéantie ou fortement entamée, par la période de chômage de ces vingt dernières années et les craintes de licenciement qu'il a engendrées.

La flexibilité contre la famille

Travail et flexibilité

L'organisation du travail basée sur le marché et donc la demande des clients ne permet pas une planification de la production à long terme.

Aujourd'hui, l'entreprise répond à la demande de chaque client dans un temps le plus court possible. On peut prendre pour exemple le marché de l'automobile dans lequel le client a le choix des couleurs et des options diverses et peut s'offrir, en fin de compte, un produit fini individualisé. Ce mode de faire exige une adaptation permanente de la production : la fabrication du produit demandé ne commence donc que lorsque la commande est passée ; le volume de la commande est donc fonction de la saison, de la mode, des effets de la publicité, etc. ; le délai d'exécution doit être le plus court possible pour satisfaire le client. C'est ainsi que l'horaire fixe hebdomadaire ne répond plus aux nouvelles exigences : il faut que l'entreprise et les travailleurs fassent preuve de flexibilité en fonction des demandes du marché.

La flexibilité concerne :

- le nombre de travailleurs : engagement, licenciement, recours au travail précaire, au travail temporaire pour répondre à une forte demande et aussi pour s'adapter en cas de diminution de la demande, temporaire ou à plus long terme;
- les contrats de travail à durée déterminée sont donc souvent préférés par les entreprises, malgré des risques, pour elles, de ne plus disposer des compétences des travailleurs licenciés au moment d'une reprise du travail.
- L'horaire de travail : mode des temps de travail annualisés (cf. certaines Conventions collectives de travail), du travail de nuit et du dimanche en cas de forte demande et de mise en disponibilité en cas de faible demande.

La flexibilité a un effet important sur le rapport de travail ; la relative sécurité que ce dernier apportait jusqu'ici en raison des dispositions de protection des travailleurs et des règles de la sécurité sociale basées souvent sur l'ancienneté dans l'entreprise est de plus en plus mise en cause, la raison étant le frein à la flexibilité.

Les problèmes à venir se concentreront probablement sur les difficultés à concilier l'attitude des salariés, pour qui le travail est une source importante de réalisation de soi-même et doit apporter une certaine sécurité, et des pratiques organisationnelles lourdement affectées par les contraintes du court terme.

A la lumière de ce constat, les principales difficultés à venir seront donc les suivantes :

- Les entreprises seront soumises à de fortes pressions pour améliorer la qualité et la vie de travail qui se sont manifestement détériorées avec les nouvelles exigences économiques
- Les salariés qui ont une forte adhésion aux valeurs intrinsèques du travail sont aussi ceux chez qui on observe des niveaux de stress dans le travail beaucoup plus élevés, responsables de problèmes de santé physique et psychique
- La place importante du travail et sa valeur chez les salariés d'un côté, et le développement de la politique de la main-d'œuvre axée sur la flexibilité, risque de conduire à une forte tension entre ces deux exigences relativement antagoniques.

Travail et avenir : travail et famille

Les exigences de flexibilité vont à l'encontre des exigences d'organisation et de planification nécessaire de l'organisation familiale; elles mettent donc en difficulté la famille, d'autant plus avec l'augmentation de l'activité salariée des femmes qui est régulière depuis quelques années¹⁰. Le travail salarié a pris de l'importance pour les femmes à l'intérieur de la famille; cette évolution est due à deux facteurs principaux; d'un côté,

– il répond à la recherche d'une moindre dépendance économique de la femme, et, de l'autre,

– pour les familles, le travail rémunéré des deux parents est un facteur de moindre précarité et pauvreté pour la cellule familiale et bien sûr pour les enfants¹¹.

La difficulté consiste à concilier vie de couple et de travail si chacun des membres du couple doit répondre à un horaire flexible qui, selon sa définition, n'est pas prévisible et ne permet donc aucune organisation stable pour les enfants.

Le travail féminin, plusieurs enquêtes l'ont montré, est le fil conducteur pour la place de la femme dans la société; ce qui a changé, ces dernières années, c'est que la crise n'a pas chassé les femmes du travail¹²; elles n'ont pas été cette "armée de réserve" que l'on avait observée dans les crises précédentes. Ce fait a été un élément moteur de la croissance. Il semble que l'on puisse conclure à un changement de mentalité.

Les femmes en couple font moins qu'auparavant le choix entre enfants et travail; elles ont le désir d'assumer l'un et l'autre. Pour leur permettre de faire un choix dans de bonnes conditions, il convient de trouver des solutions qui ne peuvent pas être individuelles. Les pays scandinaves ont, dans ce sens, fait un choix

¹⁰ La participation à la vie active des femmes situées dans les groupes d'âge moyens (augmentation du taux d'activité de 6,3 points pour les femmes âgées de 25 à 39 ans) a fortement progressé, en particulier, les femmes avec enfants ont de plus en plus fréquemment exercé une activité professionnelle; elle atteint un taux d'activité de cinquante-sept, 6 % en 2000; cette augmentation concerne essentiellement le travail à temps partiel (source : Sake news, no 14/2000, publication de l'OFS)

¹¹ Le taux de pauvreté infantile dans les ménages ayant deux revenus, est systématiquement 3, voire 4 fois plus bas que dans les ménages à un revenu. Gosta ESPING ANDEREN. *Les trois mondes de l'Etat Providence*, Le lien social, PUF, 1999

¹² *Travail et emploi des femmes*, M. MARUANI, la Découverte, Syros, 2000

très clair en créant, notamment, des structures d'accueil pour les enfants.

Cette nouvelle situation est à prendre en compte par tous les partenaires institutionnels

- en mettant à disposition des lieux de garde adaptés,
- en organisant les horaires scolaires, et plus largement l'institution scolaire, de manière compatible avec le travail
- en tenant compte des coûts engendrés par les enfants
- en mettant en place des horaires et des durées de travail qui permettent l'activité conjointe du couple, et, bien sûr, il s'agit que dans le cadre de la cellule familiale, le travail domestique et éducatif puisse être réparti de manière équitable entre l'homme et la femme.

Plusieurs auteurs¹³ insistent sur l'importance de la prise en compte de l'organisation familiale et donc des femmes dans l'organisation sociale et de travail. La Suisse, en retard dans sa politique familiale, semble prendre des positions plus actives ; un accord entre l'Union patronale, Pro Juventute et Pro Familia conclu, au tout début de l'année 2001, vise à donner un élan à la politique familiale. Cette nouvelle dynamique semble partagée par le monde politique ; de nombreux projets sont en cours, à Berne, sur le plan parlementaire : augmentation des allocations familiales, mise en place d'une assurance maternité, meilleure prise en compte de la taxation des deux salaires sur le plan fiscal et mesures financières propres à inciter à la mise en place de structure d'accueil pour la petite enfance ; l'Union des associations patronales va publier un "Guide pour les employeurs" pour les aider à trouver des solutions adéquates en vue de faciliter la tâche des familles qui veulent ou doivent assumer les tâches éducatives et les tâches professionnelles...

La prise en compte du problème familial comme fait collectif de société (concernant les hommes et les femmes) peut permettre à chacun, hommes et femmes, quels que soient leur origine, leur niveau de formation, leur situation familiale, d'accéder à un travail rémunéré en parallèle à l'engagement dans la famille. C'est un moyen efficace et favorisant la promotion de la personne car il garantit mieux une autonomie économique de chaque homme et de

¹³ *Le temps des femmes. Pour un nouveau partage des rôles*, Dominique MEDA, Ed. Flammarion 2001 et *Les trois mondes de l'Etat Providence*, G. ESPING-ANDERSON Collection le Lien Social, PUF, 1999

chaque femme et assure aussi, à chacune et chacun, une protection sociale. C'est une manière de compenser partiellement l'augmentation des risques de précarisation découlant des changements de l'organisation du travail et des rapports d'insécurité qu'elle induit.

Statut du droit du travail, à l'heure de la flexibilité et de la précarité

Jean-Michel DOLIVO

Les travailleurs et travailleuses sans-papiers, en Suisse comme dans la plupart des pays riches de la planète, constituent une main-d'œuvre corvéable et malléable à merci, que l'on peut, sans hésitation, qualifier de véritables esclaves des temps modernes. Ils-elles connaissent des conditions de vie et de travail marquées par une précarité et une flexibilité extrêmes. Des politiques et des législations en matière d'immigration les contraignent à vivre dans une situation de clandestinité, tout à fait fonctionnelle pour leur imposer des rapports d'exploitation terrifiants. Ne constituent-ils pas, en quelque sorte, un laboratoire pour la remise en cause des droits de tous les salarié(e)s, pour une négation plus globale de leur dignité, de leur droit à la santé, pour un démantèlement en particulier d'un droit du travail "protecteur", au profit de normes qui codifient le pouvoir de contrainte des employeurs?

De nombreuses voix se font en effet entendre pour affirmer que le droit du travail n'est plus adapté aux réalités des entreprises, à leurs besoins de flexibilisation. Il serait nécessaire d'en finir avec le modèle du contrat de durée indéterminée, d'en revenir à la "liberté du contrat".

Les transformations techniques du travail et de son organisation durant ces deux dernières décennies, comme par exemple celles liées aux nouvelles technologies de la communication et de l'information, ont à l'évidence eu des répercussions importantes sur les règles juridiques. Le développement de la sous-traitance, des contrats précaires — notamment celui de travail temporaire, de travail sur appel, d'auxiliaire — la filialisation, les "faux indépendants", l'introduction du modèle client/fournisseur

au sein même de la relation de travail, l'explosion du temps partiel, souvent contraint, sont autant de corollaires, sur le plan des formes juridiques, de ces bouleversements. Ces nouvelles formes ne sont toutefois pas inéluctablement liées à ces mutations. Elles sont l'expression d'une modification substantielle du rapport de force en faveur des employeurs et par conséquent au détriment des salarié(e)s. Elles sont autant d'éléments qui mettent en cause les fondements du droit du travail dans son acception "traditionnelle", à savoir la protection des salarié(e)s, partie la plus faible au contrat.

Le droit du travail en question

1. La crise du droit du travail s'exprime en particulier par le déclin de la législation publique (les dérogations aux normes de protection deviennent la règle) et par la remise en cause des conventions collectives nationales de branche, et ce au profit de normes d'entreprise. La législation du travail et son application réelle sont extrêmement liées au rapport de force existant au niveau social et politique. Le patronat cherche à ne rémunérer le(la) salarié(e) qu'au moment où il(elle) travaille effectivement pour lui : l'individualisation totale du temps de travail correspond à cet impératif. Le temps de présence sur le lieu de travail, non directement lié à l'accomplissement de la prestation de travail, doit disparaître. La notion "d'inemployabilité", mise en avant dans toutes les réformes des systèmes d'assurance-chômage, est également symptomatique à cet égard. Les employeurs entendent réduire au maximum leurs coûts salariaux directs ou indirects. La politique de licenciements s'inscrit également dans cette logique : la suppression d'emplois devient le moyen le plus simple, le moins coûteux pour dégager des dividendes.

2. La liberté contractuelle est souvent mise en avant pour légitimer cette politique. De surcroît, pour faire accepter aux salarié(e)s la flexibilité, c'est une soi-disant liberté individuelle retrouvée qui est mise en avant. Ces fausses libertés masquent dans la réalité un rapport d'exploitation accru, une soumission plus forte encore au despotisme d'usine. La flexibilité du travail implique une subordination accrue du salarié et de la salariée aux exigences d'une organisation du travail et de la production répondant aux intérêts de l'employeur. Des horaires atypiques ont des conséquences à plusieurs niveaux : atteintes à la santé, augmentation de la pénibilité du travail, perturbation de la vie sociale et familiale.

“La transformation de l’argent en capital exige (...) que le possesseur d’argent trouve sur le marché le travailleur libre, et libre à un double point de vue. Premièrement, le travailleur doit être une personne libre, disposant à son gré de sa force de travail, comme marchandise à lui ; secondement il doit n’avoir pas d’autre marchandise à vendre, être pour ainsi dire libre de tout, complètement dépourvu des choses nécessaires à la relation de sa puissance travailleuse”¹.

La liberté de vendre sa force de travail doit être considérée comme formelle, puisque le-la travailleur(euse), séparé(e) des moyens de production, n’a pas d’autre choix. Mais la vente même de la force de travail suppose que le(la) salarié(e) soit défini(e) comme une personne juridiquement égale à l’acheteur, l’employeur, comme une personne libre.

La Suisse, en pointe de la flexibilité !

1. La véritable mue du droit du travail en cours dans la plupart des pays européens, où des changements de législation doivent sanctionner ces nouvelles “libertés” gagnées par les employeurs, n’a pas été nécessaire en Suisse. Dans ce pays il n’existe en effet pas de code du travail et les règles régissant le contrat de travail sont très largement les mêmes que celles applicables aux autres contrats de droit privé. Le règne de la liberté contractuelle est d’ores et déjà assuré ! L’exemple le plus caractéristique est celui du contrat de travail sur appel.

C’est dans le secteur du commerce de détail que sont apparus, massivement ces dernières années, des contrats de travail avec des clauses telles que : *“Horaire et durée de travail : sur demande de l’employeur”*. Mais le travail sur appel fait tache d’huile. Les caractéristiques de ce type de contrat sont en général les suivantes :

- Aucune durée de travail n’est garantie ou alors un seuil minimal très bas (par exemple huit heures par semaine au minimum).
- Les horaires de travail ne sont pas fixés à l’avance, l’employeur décidant unilatéralement de l’emploi du temps de la travailleuse ou du travailleur ; en général le plan de travail est connu le vendredi pour la semaine suivante.
- Aucun salaire minimum n’est garanti, le salaire étant fixé par

¹ Karl MARX, *Le Capital*, PL 1, p.717, cité par ARTOUS A., Marx, *l’Etat et la Politique*, Syllepse, 1999, p. 112.

heure (seules les heures travaillées sont payées et elles varient sensiblement d'un mois à l'autre).

- Le ou la salariée doit être à disposition de l'employeur et ne peut refuser son appel à travailler sans risquer de perdre son emploi.
- Les vacances sont payées avec le salaire et non au moment où elles sont prises. Comme il n'y a aucun contrôle de la part des inspectorats du travail, il n'est pas rare que les vacances ne soient tout simplement pas prises sous forme de repos.
- Les assurances indemnités journalières pour la perte de salaire en cas de maladie et de maternité sont minimalistes, voire souvent inexistantes ; certains contrats indiquant même, abusivement, que les absences dues à la maladie ne sont pas payées du tout.
- Très souvent le salaire du mois est versé bien après la fin du mois, aux environs du 10 du mois suivant.

Les contrats sur appel ne représentent que la pointe de l'iceberg en matière de flexibilité. Les syndicats ont soutenu que de tels contrats sont illégaux, notamment qu'ils violent les règles sur la demeure de l'employeur².

Le Tribunal fédéral, la plus haute juridiction helvétique, a adopté le point de vue contraire, dans un arrêt récent :

"Il n'y a en effet aucune raison de considérer d'emblée comme illégitime une formule d'emploi prévoyant l'intervention ponctuelle du travailleur selon les besoins de l'employeur. Cela est valable aussi bien pour des formes de contrat exigeant l'accord des deux parties pour chaque prestation sollicitée (formule de temps partiel à rémunération ponctuelle ; cf. Staehelin/Vischer, Zürcher Kommentar, N 71 et N 72 ad art. 319 CO), que pour les formes unilatérales autorisant l'employeur à faire appel aux services du travailleur "à la demande" (temps partiel variable en fonction des besoins spécifiques de l'entreprise ; cf. Rehinder, op. cit. N 9 ad art. 321 CO) (ATF 124 III 249 consid. 2a)."

C'est dire le caractère extrêmement peu contraignant pour les employeurs des normes de droit du travail, qui disposent d'une très grande liberté pour imposer aux salarié(e)s des conditions de travail très contraignantes pour leur part.

² Article 324 al. 1 du Code des obligations : "Si l'employeur empêche par sa faute l'exécution du travail ou se trouve en demeure de l'accepter pour d'autres motifs, il reste tenu de payer le salaire sans que le travailleur doive encore fournir son travail."

2. Relevons en outre qu'il n'existe pas de salaire minimum légal et que de plus en plus de conventions collectives de travail (CCT) ne contiennent pas de clause fixant le montant du salaire. Sans parler du fait que l'on peut estimer que seul(e)s 35 à 40% des salarié(e)s du secteur privé sont soumis à une CCT. Le salaire tend à se flexibiliser également. Ainsi 44% de la masse salariale du Crédit Suisse est constitué de bonus. La stratégie patronale consiste à transformer une part croissante des salaires fixes en part variant en fonction des résultats de l'entreprise ou de prétendus mérites individuels. Des primes et allocations diverses prennent également de l'importance en rapport avec le salaire de base fixe. Une partie de plus en plus significative de la rémunération échappe ainsi aux cotisations sociales, avec des effets à terme très problématiques pour les personnes concernées, lorsqu'elles se retrouvent par exemple au chômage ou à la retraite.

3. Les restructurations économiques et le chômage des années 90 ont agi comme un véritable révélateur de l'inexistence d'une protection réelle des travailleurs. En matière de droits en cas de licenciements, cela est tout à fait flagrant : il n'existe aucune possibilité pour le juge de sanctionner un licenciement considéré comme abusif en prononçant la réintégration, ni pour un licenciement individuel, ni pour des licenciements collectifs. La seule sanction consiste en une indemnité équivalent au maximum à six mois de salaire, et en général la juridiction du travail se montre très mesurée en cette matière, plus de trois mois d'indemnités n'étant que rarement octroyées !

4. En matière de durée et d'horaires de travail, la législation fixe la durée maximum de la semaine de travail à quarante-cinq heures pour les travailleurs(euses) occupé(e)s dans les entreprises industrielles, le personnel de bureau, le personnel technique et à cinquante heures par semaine pour les autres travailleurs. Ainsi la durée légale du travail est parmi les plus élevées d'Europe ! Une récente révision (1998) a introduit le droit pour les employeurs de faire tourner deux équipes de jour, sans devoir payer de supplément de salaire à partir de vingt heures. L'accélération des rythmes de travail s'est accompagnée d'horaires de travail de plus en plus instables. En 1991, en Suisse, 27,8% des personnes actives travaillaient de manière régulière ou occasionnelle le dimanche et 10,4% occupaient un poste de travail où le travail de nuit est normal ou éventuel ; en 1999, elles sont respectivement 39,6% et 18,8%. Une forte progression des horaires atypiques.

5. La souplesse maximale qui caractérise le cadre juridique réglant les conditions de travail en Suisse laisse donc pour l'essentiel le champ libre à la "loi" de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Les exigences des employeurs en matière de flexibilisation ont dès lors été très largement satisfaites, sans modification de normes. Elles ont de plus été soutenues, moyennant quelques mesures d'accompagnement, par la plupart des directions des fédérations syndicales (Union syndicale suisse et syndicats chrétiens). L'offensive réelle de déréglementation a porté essentiellement sur le démantèlement des services publics. L'entrée massive des femmes sur le marché du travail s'est faite du reste sous le signe de la flexibilité : le travail à temps partiel concerne plus de la moitié des femmes actives, soit 54,6% en 1999, la Suisse étant aujourd'hui le pays qui pratique le plus le temps partiel après la Hollande. Quant à l'immigration, elle a joué pleinement son rôle de "coussin amortisseur" : exportation du chômage par le renvoi des immigrés dans leur pays d'origine, système discriminatoire d'accès au marché du travail et utilisation d'une main-d'œuvre clandestine corvéable et exploitable à merci.

Refonder les droits individuels et collectifs des salarié(e)s

Redéfinir des normes de protection par le biais du droit public ou des conventions collectives de travail afin de garantir des droits réels aux salarié(e)s en matière de durée du travail, d'horaires, de santé au travail et de salaires, exige d'abord une véritable écoute et prise en charge par les organisations syndicales des besoins qu'ils et elles expriment. Ce processus d'échange d'expériences et de discussion implique que les syndicats soient véritablement présents sur les lieux de travail. Or précisément, une des conséquences des transformations intervenues ces dernières décennies dans le monde du travail est la distanciation très forte entre les travailleurs(euses) et leurs organisations. En Suisse, cette coupure est très profonde, dès lors qu'elle trouve notamment ses racines dans une politique de collaboration avec les employeurs datant des années 30 ("la paix du travail"). La reconstitution d'organisation syndicale ancrée sur les lieux de travail est de ce point de vue une précondition pour mettre en place des droits pour les salarié(e)s, à l'opposé de quelle que forme que ce soit d'habillages juridiques de la précarité et de la flexibilité.

Dès lors que très souvent les normes de protection existantes ne sont même pas appliquées, une des premières exigences consiste à renforcer les compétences et les moyens d'action des inspectorats du travail. Le principe du "licencieur-payeur" doit être introduit, ce qui signifie notamment la mise en place d'un droit de veto des salarié(e)s en cas de licenciements collectifs et une augmentation des indemnités lors de résiliation individuelle.

Enfin les règles en matière de rapports de travail doivent englober toutes les formes de dépendance dans le cadre de la prestation de travail, du travail temporaire à la sous-traitance.

Protection sociale, transparence et décision politique. Réflexions en regard de pratiques helvétiques

Stéphane ROSSINI

Problèmes sociaux, réponses politiques

La mise en œuvre des mesures de politiques sociales, qu'il s'agisse des assurances sociales, au cours des années 1880 en Allemagne, du *Social Security Act* américain de 1935, du "rapport Beveridge" de 1942, puis des régimes modernes actuels de sécurité sociale, trouve son essence dans la lutte contre les multiples formes d'exclusion. L'accélération des mutations socio-économiques des pays développés exacerbe aujourd'hui l'étroite et complexe imbrication entre l'économie et le social, et impose aux organes décisionnels l'élaboration de nouveaux instruments d'analyse pour accompagner le processus politique. En sus de l'urgence fréquente, la pluridisciplinarité s'institue peu à peu comme condition de compréhension des phénomènes sociaux.

En Suisse, pays reconnu pour l'insuffisance de ses moyens statistiques consacrés au champ social, sans structures permanentes de recherche ou d'évaluation garantissant la continuité des démarches scientifiques, d'innombrables travaux sont entrepris, sollicités par les administrations ou les acteurs sociaux (associations professionnelles ou syndicales, organes d'application législative, etc.) pour soutenir les aménagements des régimes sociaux. Ils sont cependant ponctuels et partiels. Dans ce contexte, avec l'évolution des problèmes sociaux émerge la conscience de la faiblesse des outils de connaissance structurés, pertinents et disponibles. La question de la crédibilité des décisions surgit. Qui l'emporte, de l'idéologie ou de la compréhension de la réalité sociale ?

Aides à la décision

Observant ces développements, des scientifiques¹ dénoncent d'abord cette situation. Des hypothèses de travail, formulées il y a plus d'une dizaine d'années demeurent parfaitement fondées. Ainsi, alors que la production des connaissances sur la réalité sociale subit une forte croissance, les savoirs scientifiques appréciant les effets des politiques publiques (efficacité et efficience) sont lacunaires, favorisant les choix de nature idéologique au détriment de l'influence des faits. Toute dynamique de modernisation, voire de rupture dans l'aménagement du système de protection sociale, s'avère par conséquent extrêmement difficile à entreprendre, prise au piège du discours dominant ou à celui de la défense du *statu quo*. De plus, au manque de savoirs structurés s'ajoutent "la lenteur et le pragmatisme" caractérisant, en Suisse, le processus de décision, de même que les particularismes institutionnels que sont le libéralisme, le principe de subsidiarité et le fédéralisme, voire la démocratie directe².

Dès lors, les aménagements vers une politique sociale adéquate, efficace et une allocation optimale des ressources publiques ne vont pas de soi. S'il y a certes progrès, ils peuvent aussi s'avérer douloureux pour les personnes victimes de problèmes sociaux et de souffrances à qui on réduit des prestations, sans forcément en connaître les conséquences³. Tergiversations, décisions mal fondées ou délibérées, maintiennent l'exclusion, voire la renforcent, *via* les régimes sociaux, presque paradoxalement. Par exemple, si les mesures d'intégration ont fonctionné pour une frange importante des

¹ Parmi eux, le professeur Pierre Gilliard, alors à l'Université de Lausanne et à l'Institut De Hautes Etudes en Administration Publique, qui est à l'origine des travaux sur le "Budget social de la Suisse" ; le professeur Antonin Wagner ou encore Carlo Malaguerra, directeur, et Werner Haug, directeur adjoint, de l'Office fédéral de la statistique qui ont joué un rôle important dans la valorisation de cette problématique et sa finalisation.

² A propos de la démocratie directe, nous pensons aux conséquences des modes et de la qualité de diffusion des informations devant sous-tendre le débat public lors de votations populaires. La confrontation des données statistiques diffusées par les acteurs politiques génère bien souvent la confusion... les citoyens ne sachant plus "à quel saint se vouer" !

³ Exemples : durcissement des conditions d'octroi des prestations de l'assurance-chômage ou réduction de la durée d'octroi ; diminution de certaines prestations cantonales (RMR vaudois, par exemple) ; affaiblissement de l'indexation des rentes vieillesse et invalidité ; réduction des rentes pour veuves ; difficultés d'obtention des prestations complémentaires ; inégalités multiples dont sont victimes les citoyens suisses selon leur domicile ; augmentation de l'âge de la retraite alors que le marché du travail exclut de plus en plus tôt ; etc.

populations marginalisées par le non-emploi, l'exclusion sévit, sournoisement, pour les personnes en fin de droit, disparaissant des statistiques en matière de chômage ou pour les travailleurs à bas salaires. Déceler ces phénomènes, dans la prospérité générale, dépend des investigations, donc de la volonté politique d'y voir clair⁴. Un manque de vision objective et exhaustive légitime un discours dominant sur la relative pertinence des législations sociales, ouvrant la voie à des transformations présentées comme anodines et pourtant fondamentales. C'est le cas de la dérive du principe d'assurance vers celui de l'assistance au sein des assurances sociales ; de la minimisation des disparités caractérisant les régimes sociaux cantonaux ; des conséquences sous-estimées des activités économiques sur la population (état de santé, conditions de travail, etc.)⁵.

Continuité

Parmi les questions essentielles à résoudre en matière de protection sociale, nous incluons désormais celle de la capacité des institutions universitaires et administratives de disposer des moyens d'objectiver en permanence le champ social et ses transformations, pour en apprécier les conséquences et donner sens à la traduction des problèmes observés en réponses politiques. Appréhender des phénomènes sociaux de plus en plus complexes suppose des outils structurés, rigoureusement élaborés. Cela ne s'improvise pas et ne saurait relever essentiellement d'approches ponctuelle, partielles. De plus, la recherche scientifique ne se transpose pas forcément, ni d'emblée, en aide à la décision ou en instrument efficace de pilotage des politiques sociales. C'est pourquoi, une véritable politique de la connaissance accompagnera la modernisation des régimes de protection sociale. La transparence n'est plus simple slogan⁶. Elle constitue un processus incontournable, délicat, car objet de luttes et de controverses.

⁴ Deux illustrations traitées par des travaux récents, l'une nationale, l'autre cantonale :

STREULI E., BAUER T., "Les *working poor* en Suisse", Office fédéral de la statistique, Berne, *Info : Social*, No. 5, avril, 2001.

Département des affaires sociales et Département de l'économie du canton du Valais, *Chômeurs en fin de droits : où vont-ils ? Bénéficiaires de l'aide sociale : d'où viennent-ils ?*, Sion, 2001.

⁵ Pensons aux conditions de travail et à leurs influences sociales : bas salaires en matière de pauvreté ; stress et insécurité sur l'état de santé ; etc.

⁶ Pour plus d'approfondissements : ROSSINI S., *Budget social de la Suisse. Nécessité et perspectives*, Thèse de Doctorat ès Sciences sociales, Université de Lausanne, Lausanne, Réalités sociales, 1995.

De quelques références

Principe de transparence

Idéalement, le développement des activités humaines devrait supposer une plus ou moins grande maîtrise, la perfection étant illusoire. Qu'il s'agisse d'économie, d'environnement, de transports, de biologie, de santé ou d'intervention sociale, la gestion publique de ces domaines exige un minimum de connaissances. Le principe de transparence, inhérent au processus de décision démocratique, s'érige dans cette perspective en critère privilégié. Il renvoie à l'ensemble des dispositions structurées visant l'accroissement de la visibilité d'un domaine particulier ou d'un phénomène. Il contribue à l'objectivation des faits et à la production de savoirs à partir de buts prédéterminés et en fonction d'attentes clairement énoncées : compréhension générale, comparaison, évaluation. Il est une condition inhérente au bon fonctionnement des institutions. Sa concrétisation favorise le passage du mythe au réel par la lecture critique du discours dominant, stimulant et orientant les choix de société.

Qualité et non quantité !

La profusion des moyens de communication, l'explosion des types et du volume des informations constituent un faisceau presque infini de lectures de la société. Leur diffusion concerne tout aussi bien des groupes restreints et ciblés que l'ensemble de la population, à travers leurs modes de vie. Pourtant, ce déluge de données, quantitativement étourdissant, ne pallie guère les lacunes qualitatives observées dans la gestion des politiques publiques. Le *high-tech* internet et l'exigence "d'informations marketing", institutionnelles et politiques, en viennent à nous faire oublier que la problématique générale de la transparence est ancienne, qu'elle puise ses fondements dans des réflexions fouillées, des analyses approfondies des systèmes politiques. Divers auteurs s'en sont préoccupés, non pas dans le sens de la quantité des informations produites, mais de leur capacité d'améliorer qualitativement de la compréhension des phénomènes de société. Nous avons retenu quelques illustrations, parmi d'autres, presque arbitraires, démontrant qu'au-delà de l'évolution des moyens technologiques, certaines questions essentielles nous interpellent constamment.

Dans son *Contrat social*, Rousseau (1712-1778) évoque les nécessités pour l'Etat de réduire les multiples opacités du système politique et de mettre en œuvre les moyens de rendre tangibles les relations sociales. La transparence comporte dans cette perspective un caractère utopique face à l'obscurantisme naturel des rapports sociaux. Il dénonce ainsi, évoquant Grotius⁷ et son traducteur Barbeyrac, des "défauts d'exactitude jetant de l'obscurité sur les décisions" et "les craintes d'en dire trop ou pas assez selon leurs vues et des intérêts à concilier ". D'où : "si ces deux écrivains avaient adopté les vrais principes, toutes les difficultés étaient levées et ils eussent été toujours conséquents ; mais ils auraient tristement dit la vérité, et n'auraient fait leur cour qu'au Peuple. Or la vérité ne mène point à la fortune et le Peuple ne donne ni ambassade, ni chaires, ni pensions"⁸. Le contexte est posé. Les enjeux de l'information sont politiques et vont au-delà de leur signification première. La place et les conséquences de la vérité, donc des faits, qu'elles soient individuelles ou collectives ne vont pas de soi, parce qu'elles induisent des actes, notamment des décisions qui interfèrent sur la nature du pouvoir des détenteurs de l'information.

Dans un même registre, Sismondi (1773-1850) considère le pouvoir dans sa relation au bien-être collectif, insistant lui aussi sur l'importance de l'information dans la gestion publique : elle est un instrument au service du pouvoir, qu'on l'utilise au gré des objectifs. "Toutes les souffrances des États libres sont mises en évidence, sont même exagérées, sans respect pour la vérité, par les organes des partis dans ces États, parce qu'ils s'en font des armes pour se combattre les uns les autres. Elles sont ensuite répétées soigneusement, avec des malignes exagérations, par les journaux des États serviles ; tandis que toutes les souffrances qui atteignent ceux-ci sont ensevelies dans un profond silence "⁹. Des enjeux de toutes sortes sous-tendent l'image de la réalité diffusée. L'objectivité reste un défi. Deux visions s'opposent : celle des dominants, mise en évidence sans retenue par un subtil dosage des informations ; celle des défavorisés, volontairement cachée pour diverses raisons. "Tous les systèmes ne sont pas bons, mais tous peuvent être embrassés, peuvent être soutenus de bonne foi : tous ont compté parmi leurs partisans un grand nombre d'hommes dont les vues étaient

⁷ Juriste hollandais vivant à la cour de LouisXIII, qui publia en 1625 *Du droit de la guerre et de la paix*.

⁸ in *Du Contrat social*, Livre III, Paris, Messidor, Editions sociales, 1987, pp. 109-110.

⁹ in *Quatre études sur la politique sociale et le développement économique*, Lausanne, Réalités sociales, 1981, p. 26.

complètement désintéressées ; tous présentent des côtés assez plausibles pour séduire des entendements reconnus justes sur d'autres matières. Loin donc d'adopter, d'accréditer ces invectives qui sont devenues le langage convenu de la politique ; loin de répéter ces mots qui sonnent encore à notre oreille, de perfides royalistes, d'égoïstes aristocrates, de brigands républicains, d'infâmes juste-milieu ; loin encore de les remplacer par ces sobriquets, où l'invective est sous-entendue, si elle n'est pas exprimée, souvenons-nous que nous sommes tous des philosophes de secte diverse, que nous tendons tous vers le même but ; qu'animés d'un même désir nous recherchons tous la même vérité, la même sagesse. Alors, au lieu de nous opprimer réciproquement, nous pourrions, par nos méthodes opposées, par nos expériences indépendantes, nous éclairer les uns les autres"¹⁰.

Entre 1830 et 1850, celui que l'on considère parfois comme à l'origine des sciences sociales, Le Play¹¹, énonce cinq principes de la vie sociale : l'observation scientifique comme préalable à l'action ; le savoir dirigé vers un but social, une finalité pratique ; l'importance de la morale dans les rapports économiques ; le rôle social des élites, le sens de la mission, de l'exemplarité ; l'éducation comme inculcation des valeurs familiales et sociales. L'actualité de leur pertinence est certaine. Ils relèvent des problématiques évoquées par Rousseau et Sismondi. Ils confortent la pertinence de positionner le savoir comme élément de construction sociale, destiné au bien-être collectif et non à la quête de profits individuels. Pareto (1848-1923)¹² confirme cette vision : "Le problème de l'organisation sociale ne peut se résoudre par des déclamations reposant sur un idéal plus ou moins vague de justice, mais seulement par des recherches scientifiques pour trouver le moyen de proportionner les moyens au but, et, pour chaque homme, l'effort et la peine à la jouissance, en sorte que le minimum de peine et d'effort assure au plus grand nombre possible d'hommes le maximum de bien-être ".

Enfin, dans la perspective de l'historien, Veyne¹³ pose d'autres jalons de réflexion précieux : la visibilité des pratiques sociales permet de comprendre la société dans son évolution historique ; les

¹⁰ Ibid., 1981, p. 28.

¹¹ voir aussi KALAORA B. et SAVOYE A., in *Les inventeurs oubliés*, Paris, Champ Vallon, 1989.

¹² in ARON R., *Les étapes de la pensée sociologique*, Paris, Gallimard, 1967, *Les systèmes socialistes*, 1903, II, p. 169.

¹³ VEYNE P., *Comment on écrit l'histoire*, Paris, Seuil, 1971.

liens entre passé — présent — futur sont inéluctables ; le champ événementiel est important, car il permet ensuite l'analyse ; à partir du moment où on s'intéresse à ce qui a été fait, il s'avère impératif de ne pas entrer dans une logique de jugement de valeur ; l'histoire ne doit laisser aucune place à l'intuition, c'est-à-dire qu'elle construite sur le savoir et la certitude.

Ajoutons enfin les postulats actuels des modèles de nouvelle gestion publique, qui visent un secteur public proche des citoyens, axé sur une rigoureuse définition des tâches et des objectifs et sur la transparence des coûts, etc. Ces aspirations sont étroitement liées aux contingences de rigueur des choix de prestations publiques, de garantie de qualité des prestations, d'une visibilité des coûts et d'une évaluation systématique des effets¹⁴.

A ceux qui, particulièrement dans le monde politique, voient dans l'histoire et la recherche une entrave à la liberté d'agir, on rappellera que toute démocratie n'a de sens que si la transparence se réalise dans un environnement favorable et par des moyens adaptés. Ses apports fournissent des grilles de lecture pour comprendre d'où l'on vient et définir où l'on veut aller... ce n'est pas rien !

Perspectives provisoires

Cette discussion sur la notion de transparence découle d'observations attentives des champs social et politique, et de la volonté de rompre avec l'auto-satisfaction et la reproduction du statu quo, généralement à l'avantage des plus favorisés. Et puis, ces réflexions confirment la nécessité, pour les autorités politiques et les organes d'application législative, de :

- disposer d'une statistique sociale de qualité, politiquement légitimée, permettant de fonder les décisions sur une connaissance rigoureuse du champ social ;
- allouer les ressources disponibles de façon optimale, c'est-à-dire de viser non seulement l'efficacité des mesures sociales, mais encore leur efficience ;
- maîtriser strictement les flux financiers entre tous les partenaires du champ de la protection sociale, publics et privés, pour obtenir une vision d'ensemble et apprécier au mieux les aménagements et

¹⁴ Voir : GILLIAND P., ROSSINI S., *La protection sociale en Suisse*, Lausanne, Réalités sociales, 1997, pp. 263-268 et ROSSINI S., *Défis et débats sociaux. A propos des réformes de la politique sociale en Suisse*, Lausanne, Réalités sociales, 1999.

modifications de compétences ;

- disposer d'informations suffisantes et fiables sur les personnes protégées et les bénéficiaires de prestations, sans quoi la mesure des effets est irréalisable ;
- créer des indicateurs sociaux permanents, des outils d'évaluation et des instruments de planification ;
- procéder à des comparaisons intercantionales et internationales.

Pour y accéder, la détermination est de mise : d'abord pour combler les lacunes principales, ensuite pour élaborer un processus de concrétisation fondé sur la légitimité politique. Seule une démarche globale, faisant sauter les verrous du fédéralisme et de tous les effets pervers qu'il véhicule en cette matière (harmonisation et uniformisation des pratiques, lenteur, intérêts divergents, etc.) peut aboutir et permettre de dépasser ce que dénonce Guntern : le phénomène mondial de la médiocratie, qui "suscite dans certains domaines de notre société, une baisse accrue de la qualité. La médiocratie, c'est le règne de la majorité statistique ; la quantité l'emporte donc sur la qualité. Et, n'en déplaise à l'opinion générale, elle représente le contraire du *leadership* créatif indispensable à toute civilisation développée"¹⁵. S'agissant du pilotage des politiques publiques, nous en sommes là !

En Suisse : progrès et défis

La crise des années septante et les attaques vives contre le développement des politiques sociales déclenchent en Suisse une prise de conscience quant à la nécessité de définir le champ social et de mettre en place des outils d'analyse systématiques et permanents, pour apporter réponse aux détracteurs, d'une part, et démontrer la pertinence des prestations, d'autre part. C'est que des questions d'apparence élémentaires demeuraient sans réponse précise :

- Quels sont les contours de l'Etat social ?
- Quels sont les types et les niveaux de prestations allouées ?
- Qui sont les personnes protégées et les bénéficiaires ?
- Quels sont les coûts des prestations et leur répartition exacte entre agents financeurs et niveaux institutionnels ?
- Quels sont les effets des prestations sociales ?

¹⁵ GUNTERN G., *La médiocratie démasquée. Pour un leadership créatif*, éd. Village mondial, Paris, 2001, p. 21.

Les réponses sont partielles. Elles émanent principalement des travaux de quelques spécialistes. Les administrations concentrent leurs efforts sur la surveillance de l'application législative et ne contribuent guère au processus de connaissance. La vision d'ensemble est absente. Le débat politique déclenché par la crise stimule à la fois l'insatisfaction des défenseurs du social et une prise de conscience salutaire.

Le Fonds national de la recherche

Entre 1980 et 1985, sous l'impulsion du Conseil fédéral, vingt projets de recherche sont réalisés dans le cadre du programme national No. 8, *Economie et efficacité du système suisse de santé*. Pour la première fois, un domaine de la protection sociale est soumis aux chercheurs de manière approfondie. Parmi les conclusions de ces travaux, certaines renvoient à notre problématique : combler les lacunes au niveau de l'information ; intégrer un budget global et contrôler l'économie de marché ; améliorer la limpidité des coûts. Vingt ans plus tard, la transparence des coûts de la santé est cependant toujours à l'ordre du jour ! Cela exprime bien le fait qu'entre recherche et processus de décision politique, des ponts sont à construire. Les liens ne vont pas de soi.

En 1989, le PNR 29, *Changement des modes de vie et avenir de la sécurité sociale*, vient compléter ces investigations. Entre autres projets, un financement est accordé pour l'élaboration du "Budget social de la Suisse"¹⁶. Il s'agit de poser les jalons d'une vision d'ensemble faisant jusqu'ici défaut. L'étude révèle de nombreuses lacunes en matière de statistiques sociales, tant du point de vue méthodologique que des informations à disposition (financières, mais aussi sur les prestations et les bénéficiaires). Elle propose des chiffrages, des aménagements, des investigations complémentaires dans certains domaines (l'aide sociale, le tiers secteur, les transferts sociaux, par exemple). La politique sociale apparaît éclatée, parcellisée, sans pilote ni lignes directrices précises. Le fédéralisme génère cloisonnements et parcellisations ; il obstrue de nombreux progrès. Les hypothèses sont en partie vérifiées : les incertitudes expliquent les débats biaisés et les décisions insatisfaisantes. Les querelles de chiffres précédant les campagnes de votations fédérales

¹⁶ GILLIAND P., ROSSINI S., *Le budget social de la Suisse. Conception théorique, méthode et chiffrage*, Rapport final au Fonds national de la recherche scientifique - PNR 29, Rapport et Cahier d'annexe, IDHEAP, Chavannes, octobre 1994, Lausanne, Réalités sociales, 1995.

en sont une illustration ; un vote se joue souvent sur des appréciations d'abord émotionnelles ; les données officielles ont peu de crédit.

Ces programmes de recherche ont une importance considérable dans l'histoire de la statistique sociale. Ces efforts se poursuivent, puisque les travaux du PNR 45, *Etat social*, ont débuté fin 2000. L'intégration dans le processus législatif des informations scientifiques disponibles ou à la mise sur pied de travaux spécifiquement destinés à l'orientation du processus de décision sont à saluer. Quelques illustrations font état de la situation.

Administrativement

L'Office fédéral de la statistique a mis sur pied une section destinée à l'élaboration des statistiques de la *Sécurité sociale*, une section *Santé* existant déjà auparavant. Des investigations ont été entreprises en matière financière, d'aide sociale et dans le tiers secteur. Début 2001, notre pays a enfin publié (pour la première fois officiellement, après les travaux du Budget social – PNR 29) les comptes globaux de la protection sociale en Suisse, avec des comparaisons internationales, sous les auspices d'Eurostat¹⁷. Reste que le domaine des bénéficiaires est sous-exploité, atténuant le potentiel offert par les comptes globaux, dont la nature exclusivement financière ne permet toujours pas l'évaluation des politiques sociales et l'élaboration d'indicateurs sociaux exhaustifs.

Assurance-maladie

Innovation significative, la législation de 1994 introduit un article imposant l'évaluation de ses effets. Ainsi, ces dernières années, divers mandats d'étude ont été attribués par l'Office fédéral des assurances sociales pour y répondre. Ces travaux complètent judicieusement les informations sectorielles publiées par les acteurs de la santé et les données récoltées à des fins de surveillance. En reconnaissant de réels progrès¹⁸, admettons aussi que le succès est encore loin. Ainsi, certains éléments financiers demeurent flous (flux entre cantons au sein des caisses ; réserves ; frais de fonctionne-

¹⁷ GREPPI S., RITZMANN H., *Les comptes globaux de la protection sociale*, Office fédéral de la statistique, Berne, Info : Social, No. 4, février, 2001.

¹⁸ Ces différents travaux sont partiellement publiés dans la revue de l'Office fédéral des assurances sociales, *Sécurité sociale*, Berne.

ment ; calcul des primes) ; des divergences entre les informations cantonales et fédérales génèrent la confusion ; les modalités de calcul des tarifs hospitaliers ne sont pas uniformes et scientifiquement pas toujours fiables ; le secteur ambulatoire, celui des établissements pour personnes âgées ou des soins à domicile devraient être mieux maîtrisés ; les investissements ne sont pas identifiables, etc. Les informations de détail ouvrant les portes de l'évaluation des effets sont souvent à construire, au coup par coup, au gré des problèmes ou des requêtes politiques. Ici encore, les données sur les bénéficiaires font grandement défaut. Gageons que la mise sur pied de l'observatoire national de la santé apporte des progrès significatifs dans un domaine sensible.

Assurance-chômage

Depuis l'introduction de la loi sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité de 1995, le Département de l'économie publique a entrepris et publié diverses évaluations, réalisées notamment par des institutions universitaires. Plusieurs cantons ont fait de même. Ces audits sont en règle générale des études ponctuelles et partielles. Elles ont constitué une base d'analyse dans la perspective de la révision de la loi actuellement en cours¹⁹. Relevons le manque de visions transversales et d'approches interdisciplinaires pour cerner le phénomène du chômage et les réponses sociales à envisager. Beaucoup reste à faire, une fois encore au niveau des bénéficiaires et des effets des prestations.

Assurance-vieillesse

Relevons deux exemples. Premièrement, dans le cadre de la onzième révision de l'AVS, le Conseil fédéral a publié un message de quelque cent soixante pages, qui laisse de nombreuses questions en suspens et pour lesquelles les parlementaires ont exigé des rapports complémentaires. Parmi les sujets peu approfondis, certains ne sont pas des moindres ! Mentionnons : les impacts des dispositions nouvelles sur les veuves et les veufs ; la situation professionnelle et sociale des personnes peu avant l'âge de la retraite ; les perspectives économiques ; la situation de la femme en matière de prévoyance vieillesse ; la problématique du pouvoir d'achat des rentiers, etc.

¹⁹ Ces différents travaux sont partiellement publiés dans la revue du Secrétariat d'état à l'économie Seco, *Revue de politique économique. La vie économique*, Berne.

Autant d'éléments qui reflètent la nécessité d'informations affinées et complémentaires pour un processus de décision un tant soit peu rigoureux. Deuxièmement, dans la perspective de la douzième révision de l'AVS, le Conseil fédéral a lancé un programme de recherche, qui démontre une réelle volonté d'anticipation. Parmi les thèmes retenus figurent les perspectives démographiques, l'évolution des taux d'occupation professionnelle, les besoins financiers et les plans de financement. Quant à la transposition des conclusions scientifiques en décisions, c'est un pas supplémentaire à franchir en fonction des rapports de force.

Prévoyance professionnelle

Ce domaine de la protection sociale s'avère particulièrement obscur. Alors que le volume de l'épargne de ce régime dépasse largement le PIB de la Suisse (!), sa visibilité est mauvaise. Cette situation est devenue démocratiquement intolérable. Aucune statistique financière globale pertinente, aucune pyramide des âges, aucune statistique des bénéficiaires et du niveau de leurs prestations. Tout reste à faire. La majorité politique de droite en est (semble-t-il) consciente, mais elle est partagée entre l'application stricte de la subsidiarité et celle de son *credo* du moins d'intervention étatique possible, le régime n'étant pas financé par les pouvoirs publics mais régi par des institutions généralement de droit privé. Des engagements ont été pris par le Conseil fédéral. L'Office fédéral de la statistique est chargé d'élaborer un outil crédible.

Politique familiale

Régi simultanément par des caisses cantonales (vingt-cinq), des caisses professionnelles (plus de huit cents) et des entreprises dites "libérées" (dix mille environ), le système des allocations familiales est hétérogène, disparate, inégalitaire. La vision d'ensemble ne concerne que le niveau des cotisations et des prestations des caisses cantonales. Aucune statistique ne se rapporte aux bénéficiaires. Rien non plus sur les autres secteurs d'intervention en faveur de la famille : crèches, mesures fiscales cantonales, par exemple. Sans objectifs prédéterminés, aucune évaluation n'est envisageable sérieusement dans ce domaine. C'est le chaos !

Aide sociale

De la compétence des cantons, ce secteur est lui aussi d'un flou ahurissant. Quelques données financières générales, par ailleurs fausses²⁰ car ne reflétant pas exactement le champ en question, sont publiées par l'administration fédérale des finances. Cette source, pourtant incontournable, n'est complétée par aucune donnée ayant trait aux bénéficiaires. Nous disposons donc d'une statistique peu pertinente dans son apport en termes de connaissances et d'une parfaite inutilité s'agissant de l'évaluation des effets des politiques cantonales d'aide sociale (bénéficiaires, prestations).

Tiers secteur

La Suisse comporte une intense activité sociale mise en œuvre par plusieurs milliers d'organismes privés. Associations et fondations allouent des prestations dans tous les types d'intervention sociale. Elles fonctionnent selon un système mixte (milice, bénévolat et professionnels) et sont financées par des fonds privés (dons, par exemple) et des subventions publiques. Aucune vision d'ensemble n'est actuellement disponible (prestations, coûts, bénéficiaires). De modestes approches ont été tentées²¹. Malheureusement, libéralisme, subsidiarité et fédéralisme s'unissent pour affaiblir les velléités d'une centralisation des informations dans ce domaine. D'où les difficultés d'appréhender en complémentarité, de manière coordonnée, les interventions publiques et privées.

De la surveillance à la connaissance

Jusqu'ici, en matière de transparence, les travaux des offices et organes administratifs fédéraux et cantonaux ont prioritairement servi l'accomplissement de leurs missions de surveillance. Qu'il s'agisse d'études spécifiques mandatées par les Offices fédéraux ou les cantons, ou des publications régulières de l'Office fédéral de la

²⁰ Démonstré dans l'étude suivante : ROSSINI S., MARTIGNONI Y-L., *Système d'information intercantonal en matière d'aide sociale, cantons de la CRASS 1995*. Berne, Fribourg, Tessin, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève, Jura, Rapport CONSOC, Haute-Nendaz, pour la Conférence romande des directeurs cantonnaux des affaires sanitaires et sociales CRASS, novembre 1997.

²¹ Notamment : ROSSINI S., MARTIGNONI Y-L., *L'importance des institutions privées sans but lucratif dans la protection sociale en Suisse*, Mandat de l'Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, rapport Consoc recherche, Haute-Nendaz, 1999. Publication de synthèse, OFS, Neuchâtel, 2000.

statistique, ce corpus de connaissances devrait théoriquement permettre d'améliorer l'adéquation entre les problèmes décelés, les besoins de la population et les décisions. Reste aussi à renforcer la légitimation de la production statistique, dans le sens de l'intérêt général. Car si les chiffres des uns aboutissent systématiquement à la contestation par ceux des autres, l'exercice est vain.

L'efficience, condition de développement social

L'actualité sociale est dense. Chômage, santé, vieillesse, invalidité, maternité et famille ou aide sociale sont au centre de discussions nourries. Mutations démographiques, socio-économiques ou contingences budgétaires imposent une refonte du système de protection sociale. Comment procéder à des choix pour le futur quand le présent est obscur ?

D'abord, en affinant sérieusement la maîtrise de chaque régime ; ensuite, en évitant les pièges pervers d'un fédéralisme désuet et aberrant, en réorganisant la centralisation ; enfin, en privilégiant les approches transdisciplinaires des phénomènes sociaux. Il importe d'éviter les interventions multiples, les doublons coûteux et sources d'erreurs ou d'incompréhensions, les productions d'informations en décalage d'avec les besoins des acteurs concernés (aussi bien les organes d'application que les décideurs et autres groupes de pression). Pour que la politique retrouve la crédibilité qu'elle mérite ; que le citoyen ait confiance en l'autorité ; que l'avenir soit appréhendé avec rigueur ; que la pérennité de la politique sociale soit assurée ; il n'est plus temps de tergiverser sur l'instauration d'instruments de mesure, d'évaluation et de planification sociales ; ni sur les querelles de la détention du pouvoir d'élaborer, de structurer et de diffuser l'information. L'efficience est une condition de progrès constructifs : les statistiques sociales en sont l'indispensable outil.

Nonobstant les améliorations, rien n'est acquis. Les exemples mentionnés sont explicites. Et, puisqu'il faut plusieurs années pour élaborer des compétences et structurer un processus de décision, le temps presse ! Il importe, selon nous, de :

- Formuler des objectifs à moyen et long termes, qui confèrent à la politique sociale une dynamique constructive et constituent les prémices de toute évaluation.
- Edicter des références méthodologiques communes, appliquées

par les différents régimes, qui atténuent les conséquences négatives du fédéralisme en matière statistique.

- Elaborer des indicateurs sociaux exhaustifs, contenant à la fois des informations sur les prestations, les effets pour les bénéficiaires, les coûts ; renseignant en permanence sur l'évolution des données contextuelles ; proposant des séries temporelles ; etc.
- Doter, *via* les indicateurs sociaux, les organes politiques de moyens performants d'aide à la décision, pour atténuer les préjugés et blocages idéologiques²².
- Intégrer les partenaires de l'action sociale dans un projet de connaissance, d'aide à la décision et d'évaluation.

Inscrite dans la perspective d'une évaluation constructive des politiques publiques (et non pas d'une évaluation — sanction), la transparence n'est pas une finalité en soi, mais un moteur de changements et de progrès. Perçue dans une logique de contrôle social, elle est sans issue. Postuler une démarche pédagogique favorisant un changement d'état d'esprit reste donc dans cette problématique un ultime défi pour accompagner sans heurts le renforcement des instruments de connaissance.

Nous sommes convaincus qu'une politique sociale efficace et efficiente, objectivement maîtrisée, disposera des moyens d'atténuer, voire de faire taire, critiques et oppositions. La transparence se veut une condition fondamentale de soutien aux autorités pour améliorer notre système social au nom de la solidarité et de la justice sociale.

²² On peut toutefois mentionner le *Rapport social 2000*, réalisé sous la direction de SUTER C. et PAHUD C., réalisé dans le cadre du Programme prioritaire "Demain la Suisse" (éditions Seismo, Zurich, 2000), qui présente pour différents domaines économiques, démographiques, sociaux, politiques et environnementaux, une synthèse de la situation en Suisse, avec parfois des séries temporelles.

L'exclusion : notion passéiste

Jean-Pierre TABIN

Vers la fin des années 1980, dans un contexte marqué par le développement du chômage et par ce que l'on nomme d'abord *nouvelle pauvreté*, rendue de plus en plus manifeste par la réapparition dans les rues des grandes villes de miséreux, sans moyens d'existence ni domicile fixe, l'on commence à voir se généraliser l'utilisation de la notion d'*exclusion*, un vocable dont l'invention est souvent attribuée à R. Lenoir¹.

Contrairement à la théorie selon laquelle l'explication de la misère des pauvres repose sur la désignation d'une classe, la bourgeoisie – détenant les moyens de production – responsable de son exploitation, l'*exclusion* désigne une négativité sans passer par l'accusation. Les *exclus* ne sont les victimes de personne, même si leur appartenance à une commune humanité exige que leurs souffrances soient prises en compte et qu'ils soient secourus.

L'*exclusion* est aujourd'hui un mot pour définir des choses sans nom. Un "*pseudo-concept*", une "*auberge espagnole*"². Elle nomme une foule de situations toutes différentes en gommant la spécificité de chacune³. La notion d'*exclusion* a une grande force évocatrice et elle connaît une utilisation idéologique importante qui, "*en même temps qu'elle permet un plus grand ralliement, accroît son imprécision sémantique*"⁴.

¹ Il s'agit toutefois, comme le dit Michel MESSU, "L'exclusion : une catégorisation sans objet", *Genèses* N° 27, juin 1997, pp. 154-155, d'un "*scoop médiatique rétroactif*", puisqu'il faut attendre la 4^e édition du livre, en 1989, pour que Lenoir affirme que les inadaptés de 1974 étaient en fait des exclus.

² MESSU, Michel, *op cit.*, p. 154 et p. 161.

³ CASTEL, Robert in KARSZ, Saül, *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod, 2000, p. 36.

⁴ SOULET, Marc-Henry, "L'exclusion : usages et mésusages d'un concept", *Revue suisse de sociologie*, vol. 24, N°3, 1998, p. 433.

L'ensemble d'*exclus* est plus ou moins important selon les définitions et selon méthodes de calcul utilisées. Il est, de manière générale, composé pour l'essentiel de personnes au chômage, mais aussi par des hommes ou des femmes représentant toutes sortes de problématiques : enfants de familles marginalisées, mères célibataires, inadaptés sociaux, pauvres, invalides, étrangers, femmes, jeunes, vieux... tous peuvent se retrouver catégorisés comme *exclus*, de la richesse, de la santé, du travail, de la nationalité, du pouvoir, etc.

Dans le courant des années 90, différentes personnes, y compris des cadres, ont vu dans *l'exclusion* une menace. Avec ce phénomène, appelé d'abord *nouvelle pauvreté*, on a cru reconnaître quelque chose de nouveau, une situation sociale menaçant nombre de personnes. Des films⁵, d'innombrables récits de vie⁶, des romans⁷, des pièces de théâtre⁸, de nombreuses études sociologiques⁹ ont représenté cette plus ou moins longue descente aux enfers que représente le déclassement social.

La notion d'*exclusion* a permis à celles et à ceux qui occupent le bas de l'échelle sociale de trouver une nouvelle place dans la représentation de la société que donnent journalistes, écrivains, cinéastes, sociologues, statisticiens. Cette nouvelle image n'est plus, comme dans les années 70, celle de prolétaires, d'exploités, c'est-à-dire de personnes appartenant à des classes sociales. Elle présente leur situation comme pouvant arriver à *tout un chacun*, en fonction des circonstances de la vie. Cela fait que la notion d'*exclusion* renvoie bien plus à un processus qu'à un état.

L'exclusion ignore l'exploitation

Généralement, on définit comme *exclue* la personne qui a vu les liens qui la rattachaient aux autres se rompre et qui a été ainsi rejetée aux marges de la société. Elle ne serait plus, ou plus

⁵ Par exemple *La Crise*, de Coline SERREAU en 1992.

⁶ Par exemple GUIBAN, Isabelle, *STF : le chômage : un voyage initiatique*, Vevey, Ed. de L'Aire, 1997.

⁷ Par exemple TODD, Olivier, *La balade du chômeur*, Paris, Grasset, 1985.

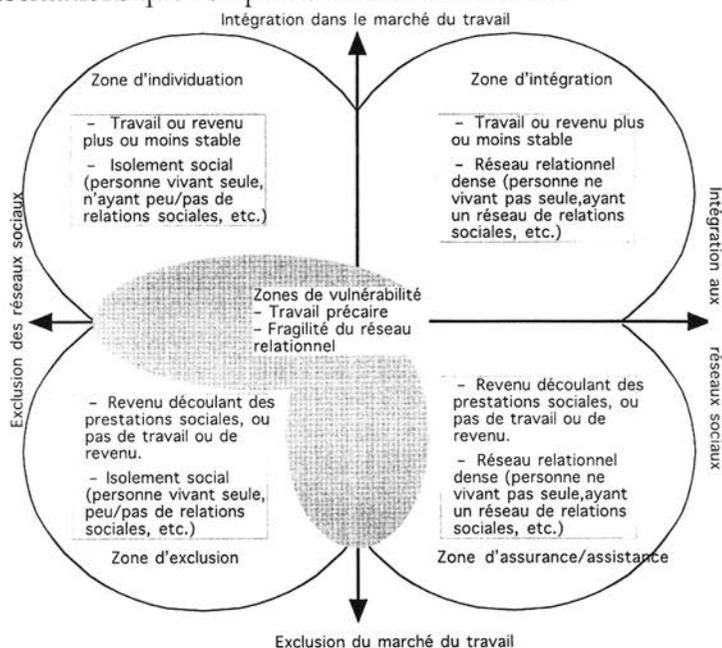
⁸ Par exemple *Top Dogs*, d'Urs WIDMER, créé en 1996.

⁹ Dont la plus connue et la plus vendue est sans doute : BOURDIEU, Pierre, *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993. Un autre exemple est PAUGAM, Serge (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

suffisamment, rattachée à aucune des chaînes dont l'enchevêtrement constitue le tissu social et elle deviendrait par là *inutile au monde, surnuméraire*.

Il existerait un continuum entre les personnes intégrées, celles qui sont précarisées et celles qui sont *désaffiliées*¹⁰ et finalement *exclues*. Les chemins qui conduisent à la pauvreté s'expliqueraient par un processus de déqualification ou de fragilisation de l'intégration dans le marché du travail. Ce processus engendrerait une précarisation de la situation professionnelle et, finalement, la perte de l'emploi et du revenu et une perte de tout ce qui découle de l'intégration au travail, notamment au niveau des relations sociales.

Les *processus d'exclusion* ont souvent été schématisés¹¹. Une des représentations que l'on peut s'en faire est celle-ci :



¹⁰ Le concept est de Robert Castel.

¹¹ La conceptualisation de l'exclusion comme processus est essentiellement tirée de CASTEL, Robert, 1995 *op. cit.* ; CUNHA, Antonio [et al.], *Pauvreté urbaine et exclusion sociale. Conditions d'existence et vécu des populations à faibles revenus*. Rapport final. Lausanne : Rapport de recherche N°125, IREC, EPFL, 1995 ; CUNHA, Antonio [et al.], *Évaluation du Revenu minimum de réinsertion, rapport final*. Lausanne : IGN, IREC/EPFL, 1999 ; CUNHA, Antonio, LERESCHE, Jean-Philippe, VEZ, Isabelle, *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Lausanne, Réalités sociales, 1998.

Dans les différentes zones, on trouverait des groupes très hétérogènes de personnes, souvent en transition, aucun de ces états n'étant absolument définitif. Cette schématisation est intéressante parce qu'elle permet de mieux visualiser où se posent les problèmes. Mais elle est aussi hasardeuse en ce sens qu'elle a pour effet de renvoyer à la personne (et à son réseau de relations, à sa formation, à son expérience professionnelle, etc.) la responsabilité de sa situation : certaines personnes, bien dotées de capacités multiples, auraient su saisir les opportunités que d'autres, moins intelligentes ou affligées de handicaps (ou pire...) auraient laissé passer, ou ont perdu. En d'autres termes, le fil directeur permettant de comprendre les *processus d'exclusion* serait dans le parcours personnel de chaque personne¹² : les thèses libérales de la responsabilité individuelle ne sont pas loin.

Il ne faut pas oublier que c'est l'organisation sociale et économique qui produit la précarité et la pauvreté en même temps que des marchandises et des richesses. La pauvreté n'est pas un destin, contre lequel il faudrait lutter, mais le résultat d'une asymétrie sociale dont certains tirent profit au détriment d'autres. En d'autres termes, les personnes concernées par des *processus de précarisation* appartiennent d'abord et prioritairement aux couches les plus défavorisées de la société.

"L'exclusion ignore l'exploitation"¹³, et ce concept brise de ce fait le maillon qui, mettant en rapport le bonheur des riches et le malheur des pauvres, maintenait la référence à une balance de justice dans une société conçue comme un équilibre entre groupes sur un territoire. L'exploitation, même non intentionnelle, de certaines personnes suppose bien que d'autres personnes (ou les mêmes, mais à d'autres moments) contournent les exigences de visée d'un bien commun pour ne considérer que leurs intérêts particuliers.

Le discours social et humanitaire émergent : novateur ou passéiste ?

En mettant plus ou moins clairement fin au compromis constitutif de l'Etat social, l'on a fait resurgir les crises qu'il avait

¹² GROS-JEAN, Christian, PADIEU, Claudine, "Les exclus. Comment sortir de l'approche en "catégories" ?" *Revue française des affaires sociales*, N° 2-3, 1995, p. 24.

¹³ BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 436.

permis de contenir¹⁴.

Dans le monde, selon l'ONU, 1,3 milliard d'individus disposent d'un revenu inférieur à un dollar par jour et 20 % de la population mondiale accaparent 86 % des ressources. Un milliard de personnes sont victimes du chômage ou du sous-emploi. Plus de la moitié de la population mondiale ne dispose pas d'un accès à une sécurité sociale publique¹⁵.

Nos sociétés occidentales sont quant à elles des sociétés opulentes, qui ont les moyens de maintenir en vie des personnes qui ne parviennent plus à s'assurer un revenu par le travail. Aujourd'hui, plus de 40 % des revenus des personnes sont constitués de revenus de transferts, qui ne sont pas des revenus directs du travail et à peine plus de 50 % des personnes habitant en Suisse sont professionnellement actives (53,5 % en 1998).

La décennie que nous venons de vivre en Suisse a vu, presque en parallèle, un fort démantèlement des conditions de travail, notamment à travers la révision de la Loi sur le Travail et différentes réformes de la fonction publique, et l'affirmation du droit à l'aide sociale, concrétisée au niveau fédéral dans la nouvelle Constitution¹⁶ et dans différents cantons *via* l'instauration de revenus minimum d'insertion¹⁷ ou *via* la révision de leurs lois d'aide sociale.

Mais surtout, en renonçant au concept d'exploitation et à l'espoir de changement social qui y était lié, le refus de l'injustice sociale s'est manifesté sous une nouvelle forme : l'appel aux bonnes volontés, aux dons, à la charité, l'accent sur l'engagement dans l'action et sur l'aide individuelle en face à face. Ce type d'engagement, même avec une indignation face à la souffrance ou à la pauvreté, permet de faire l'économie du recours à des explications longues qui seraient nécessaires pour porter une accusation au loin, par exemple en direction des patrons ou des actionnaires des entreprises multinationales, voire, plus encore, aller jusqu'à incriminer un type de société.

¹⁴ HABERMAS, Jürgen, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.

¹⁵ OIT, *Rapport sur le travail dans le monde 2000*, Genève, OIT, 2000, pp. 23 s.

¹⁶ Art. 12 de la Constitution fédérale de 1998. Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. "Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine."

¹⁷ Genève (1994), *Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)*; Vaud (1997) *Revenu minimum de réinsertion (RMR)* par exemple.

Au contraire, par bien des aspects, ces *nouvelles* initiatives dans le domaine social ou humanitaire ne sont que la résurgence de discours archaïques que l'on croyait disparus. Deux exemples.

Le retour de la charité ?

La plus fameuse de ces nouvelles associations charitables est sans conteste les *Restaurants du cœur*. Ils ont été fondés par Coluche au cours de l'hiver 1985-1986, et ont été suivis d'innombrables initiatives locales, comme les *Cartons du cœur*, fondés à Neuchâtel en 1992, les différents *Restaurants de l'amitié* qui éclosent depuis quelques années à chaque Noël, les *Soupes populaires* comme celle mise en place par la Fondation *Mère Sofia* à Lausanne à la fin 1993, qui déclare dans son rapport d'activité 2000 distribuer deux cents repas, cinq soirs par semaine, "aux plus démunis". Dans la même veine, on pourrait aussi citer les *épiceries sociales de Caritas* (Carisatt), installées depuis 1992 à Bâle¹⁸. Certaines de ces initiatives sont aujourd'hui reprises par l'administration communale, en conformité avec la tradition de subsidiarité qui est celle de la Suisse, comme le montre le projet de Centrale alimentaire de la région lausannoise (CARL) proposé par l'exécutif lausannois en juin 2001 et qui a pour but de financer un organe chargé de dynamiser la collecte privée (et souvent bénévole) de denrées alimentaires.

Le dernier rapport d'activité de la Soupe populaire de Lausanne indique, à propos des donateurs de la Soupe, que "[...] les individus pensent très spontanément à la Soupe populaire pour y emmener les "immangés" d'une fête ou d'une réunion. C'est ainsi que quelques fiestas privées se sont terminées à la Soupe, apportant non seulement de la nourriture bienvenue, mais également une certaine convivialité. [...] D'ailleurs, et à titre d'anecdote, nous ne citerons pas le nom d'une de nos bénévoles qui, lorsqu'elle participe à une réunion, précise aux convives que les restes seront destinés à la Soupe populaire et qu'il serait apprécié de ne pas se "goïnfrer" inutilement"¹⁹.

Comment ne pas mettre ce discours en relation avec ce que décrivait Alexis de Tocqueville en 1835 en visitant la Maison de mendicité de Dublin ? "Un vaste édifice soutenu annuellement par des dons volontaires. Dix-huit cents à deux mille pauvres y sont reçus

¹⁸ 1993 à Lucerne, 1994 à Saint-Gall et à Berne, 1999 à Olten, 2000 à Genève et Lausanne. Il existe aussi des épiceries sociales en Allemagne et en France (elles font partie des banques alimentaires).

¹⁹ *Rapport d'activité de la Fondation Mère Sofia*, 2000, p. 19.

pendant le jour. Ils y reçoivent la nourriture, le couvert et, quand ils peuvent s'occuper, le travail. Ils vont coucher où ils peuvent. [...] En sortant de là, nous avons rencontré une petite brouette fermée que deux pauvres conduisaient. Cette brouette va à la porte des maisons riches ; on jette dedans les restes du repas et ces débris sont apportés à la maison de mendicité pour faire la soupe"²⁰.

Le retour de la désignation des bons pauvres ?

Les journaux de rue (de chômeurs, de sans-abris...) sont apparus en Europe dès 1993. Le plus connu est sans doute *Macadam Journal*, dont le contenu offre une représentation de l'exclusion et du chômage²¹, mais qui est surtout un programme de pseudo mendicité organisée. Les vendeurs de *Macadam Journal* arborent clairement une carte de vendeur indiquant qu'ils sont habilités à vendre ce journal et qui permettent de les distinguer des vendeurs non reconnus. "Il existe [...] une ombre au tableau : la profusion de "titres" arrivés sur le marché à l'initiative d'escrocs qui [...] font vendre du papier sans aucun contenu la plupart du temps par des faux demandeurs d'asile venus de Roumanie"²². Dans le même ordre d'idées, l'accès aux épiceries sociales de Caritas est limité aux personnes disposant d'une carte de légitimation délivrée par des services sociaux²³, qui atteste que la personne ne dispose que d'un petit revenu et qui est régulièrement renouvelée.

A nouveau, comment ne pas mettre en relation cette pratique et celle des communes suisses qui, comme dans d'autres pays d'Europe, ont à diverses reprises tenté d'imposer une marque distinctive aux bons mendiants ? Ainsi, au 17^e siècle, différentes communes exigent "des mendiants la production de lettres d'autorisation ou même le port d'un insigne : ours de plomb à Berne ; écusson de métal à Zurich ; croix d'étoffe noire et blanche, à Fribourg. L'insigne doit être porté bien en évidence – prescription qui ne semble pas avoir eu l'heur de plaire aux prébendiers [...]. Quant à l'efficacité de cette mesure, elle paraît avoir été très éphémère. Déjà en 1620, un mandat signale que les ours de plomb sont sujets à contrefaçon. Et même les

²⁰ TOCQUEVILLE, Alexis de, *Œuvres complètes, tome V, Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, Paris, NRF Gallimard, 1991, pp. 79 s

²¹ MESINI, Béatrice, "Les "exclus" à travers la presse de rue. Structuration endogène d'un groupe mobilisé", *Revue française des affaires sociales*, N° 2-3, 1995.

²² Informations présentes sur le site de *Macadam journal*, (<http://perso.infonie.fr/macadamjourna/>) en juillet 2001.

²³ Une Caritas régionale, un service d'aide sociale public, ecclésial ou privé.

*certificats de pauvreté donnent lieu à un scandaleux trafic : "on les achète aux vrais pauvres pour aller mendier"*²⁴.

Conclusion

Ces nombreuses initiatives émergentes de l'action sociale et humanitaire, souvent très localisées et parfois très médiatisées, participent du large mouvement de compassion, parfois d'indignation envers les personnes *victimes de l'exclusion*. Ils sont cependant fort problématiques. Comme le remarquent Luc Boltanski et Eve Chiapello *"non seulement l'exclusion, à la différence de l'exploitation, ne profite à personne en sorte que personne ne peut en être jugé responsable sinon par négligence ou par erreur, mais elle demeure toujours en résonance avec les propriétés négatives attachées à celles et à ceux qui en sont les victimes. [...] Or c'est précisément ce lien entre la misère et la faute ou, plus exactement, entre la misère et des propriétés personnelles facilement transformables en facteurs de responsabilité individuelle, que la notion de classe et surtout celle de prolétariat étaient parvenues à briser."*²⁵

Le large mouvement de passage de l'assurance à l'assistance qui peut s'observer aujourd'hui participe pleinement de cette conception. Aux prestations versées à des personnes assurées, le législateur préfère aujourd'hui les prestations dites ciblées, fournies aux personnes sous condition de ressource : le projet de quatrième révision de l'AI, avec la généralisation de la rente d'assistance, est exemplaire à cet égard. Ces prestations ciblées permettent en outre d'exiger des personnes des mesures, en contre-prestation par exemple, qu'il aurait été difficile de leur imposer auparavant.

L'on voit aussi se dessiner de nouvelles tendances dans les politiques sociales communales. Comme le remarque avec justesse Claude Olivenstein, *"la création apparemment spontanée d'institutions consacrées aux exclus masque un féroce désir de les éliminer, dans le but très précis de protéger les classes moyennes et le centre des villes."*²⁶ Ainsi, à Lausanne, le dispositif de soutien aux *exclus* comprend le soutien de mesures de type caritatif qui prétendent non seulement les nourrir, mais aussi les loger (avec la création au milieu des années

²⁴ MAYER, Arnold, *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne : thèse de doctorat, 1931, pp. 43 s.

²⁵ BOLTANSKI, Luc, CHIAPELLO, Eve, *op. cit.*, p. 435 s.

²⁶ *Le Monde Diplomatique*, novembre 1997.

1990 de lieux d'accueil de nuit, comme le "Sleep-in" ou "La Marmotte"), les occuper (avec la création fin 1990 d'un lieu d'accueil de jour, "le Passage") ou encore les laver (avec la création fin 1990 d'un "espace d'hygiène et de soins gratuit "Point d'eau"²⁷). Tout cela, évidemment, dans des lieux bien déterminés situés hors des zones marchandes.

La conception moderne de la pauvreté, l'exclusion, et les réponses qu'elle appelle apparaissent plutôt facteur de régression que de progrès social. Le respect des libertés privées également accordées à tous les concurrents, exigé par l'idéologie libérale, n'est pas l'égal respect de la dignité humaine²⁸. La logique économique, qui pénètre tous les champs, produit ces situations de pauvreté et d'inégalité en réussissant l'exploit de faire croire qu'il s'agit, pour les personnes exclues, essentiellement de prendre leurs responsabilités et de faire preuve d'initiative, au lieu de se comporter en ratés et de recourir à l'assistance de l'Etat. Idéologiquement, c'est un retour au passé.

Bibliographie

- BOLTANSKI, Luc, CHIAPPELLO, Eve, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999.
- BOURDIEU, Pierre, *La misère du monde*, Paris, Le Seuil, 1993.
- CASTEL, Robert, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris : Fayard, 1995.
- CUNHA, Antonio [et al.], *Evaluation du Revenu minimum de réinsertion, rapport final*. Lausanne : IGN, IREC/EPFL, 1999.
- CUNHA, Antonio [et al.], *Pauvreté urbaine et exclusion sociale. Conditions d'existence et vécu des populations à faibles revenus*. Rapport final. Lausanne : Rapport de recherche N°125, IREC, EPFL, 1995.
- CUNHA, Antonio, LERESCHE, Jean-Philippe, VEZ, Isabelle, *Pauvreté urbaine. Le lien et les lieux*, Lausanne, Réalités sociales, 1998.
- GROS-JEAN, Christian, PADIEU, Claudine, "Les exclus. Comment sortir de l'approche en "catégories" ?" *Revue française des affaires sociales* N° 2-3, 1995, pp. 5-28.
- GUISAN, Isabelle, *STF : le chômage : un voyage initiatique*, Vevey, Ed. de L'Aire, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *Après l'Etat-nation. Une nouvelle constellation politique*, Paris, Fayard, 2000.
- KÁRSZ, Saül, *L'exclusion, définir pour en finir*, Paris, Dunod, 2000.
- LENOIR, René, *Les exclus. Un Français sur dix*, Paris : Le Seuil, 1974.
- MAYER, Arnold, *Le problème de l'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne : thèse de doctorat, 1931.
- MESINI, Béatrice, "Les "exclus" à travers la presse de rue. Structuration endogène d'un groupe mobilisé", *Revue française des affaires sociales*, N° 2-3, 1995, pp. 97-111.

²⁷ Fondé notamment par le Service hospitalier de l'ordre de Malte en Suisse, la Commanderie Suisse de l'ordre de Saint-Jean et subventionnée par la commune de Lausanne.

²⁸ HABERMAS, Jürgen, *op. cit.*, p. 97.

MESSU, Michel, "L'exclusion : une catégorisation sans objet", *Genèses* N° 27, juin 1997, pp. 147-161.

OIT, *Rapport sur le travail dans le monde 2000*, Genève, OIT, 2000.

PAUGAM, Serge (dir.), *L'exclusion : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, 1996.

PAUGAM, Serge, "Les formes contemporaines de la pauvreté et de l'exclusion. Le point de vue sociologique", *Genèses* N° 31, juin 1998, pp. 138-159.

SOULET, Marc-Henry, "L'exclusion : usages et mésusages d'un concept", *Revue suisse de sociologie*, vol. 24, N°3, 1998, pp. 431-458

TOCQUEVILLE, Alexis de, *Œuvres complètes, tome V, Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, Paris, NRF Gallimard, 1991.

TODD, Olivier, *La balade du chômeur*, Paris, Grasset, 1985

Résumés

Ouvertures

Dans l'action sociale et l'action humanitaire : Protéger, contraindre, mais à quoi ?

Marie-Claire CALOZ-TSCHOPP

Dans cet article, il est question de protection et de contrainte dans l'action sociale et l'action humanitaire. La réflexion emprunte à la fois des outils aux références de l'histoire de l'action sociale et humanitaire, à la philosophie politique. Protéger et contraindre *mais à quoi ?* se demande l'auteur. Depuis la modernité, le pouvoir décrit par de nombreux auteurs (l'École de Frankfort, H. Arendt, G. Anders, H. Jonas, M. Foucault) combine *l'exploitation, la domination et la destruction de l'humain par l'humain sur la planète. La destruction est constitutive de la domination. La nouvelle donne de l'égalité et l'inégalité décrite par J. Rancière n'est plus la même que du temps de Socrate ou même de Hobbes. Les tensions, les conflits autour de l'inégalité contiennent non seulement la domination, l'exploitation, mais la destruction de la vie humaine à grande échelle par les humains. Là se trouve la nouvelle donne ontologique, politique, éthique. Elle exige un nouveau paradigme d'action et de réflexion. La question concerne aussi l'action sociale et humanitaire.*

Des figures accompagnent notre parcours (les vivants et les morts dans l'ordre du jetable), nous montrent le visage contemporain de la destruction, la possibilité d'y consentir et aussi la possibilité de lui résister pour inventer, construire un nouveau paradigme du "vivre ensemble" après celui de Hobbes et des philosophes du contrat social.

Mosaïque

Adriana SA BARRETTO, Yawoo KAKPO, Sinead RYAN, Andrès PEREZ, (dessins)

Article collectif de quelques étudiants du ppAH (année 2000/01) sur les liens possibles entre l'action humanitaire et l'action sociale. Ils parlent de l'absence d'Etat en Afrique, des politiques d'asile en Europe et du trafic des êtres humains, du contrôle des politiques sociales en Suisse et de "l'homme jetable".

Action humanitaire

Introduction au concept d'action humanitaire

François RIGAUX

Le droit humanitaire (international) trouve son origine dans la convention de La Haye du 18 octobre 1907 sur les lois et coutumes de la guerre. Le droit humanitaire avait — et a encore — un caractère purement positif : il interdit les moyens militaires qui portent atteinte au respect dû aux forces armées mais aussi aux non-combattants. L'expression "action humanitaire ne se réfère pas à la loi : cette action est reliée à une forme spéciale d'intervention qu'on appelle "l'intervention d'humanité". C'est sur ce principe que les grandes puissances européennes ont protégé les minorités chrétiennes sous l'Empire Ottoman au XIX^{ème} et dans la première moitié du XX^{ème} siècle. Le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine sont actuellement les exemples de ce type d'intervention. La différence, particulièrement dans le cas du Kosovo, est qu'une guerre a été menée sous couvert d'intervention humanitaire. On peut se demander si déclencher une telle guerre sans décision du Conseil de Sécurité et sans véritable cas de légitime défense est conforme aux lois internationales. De plus, le problème principal se pose après l'intervention : autant le Kosovo que la Bosnie-Herzégovine se trouvent sous protectorat international, un statut presque colonial.

L'action humanitaire protection et/ou contrainte dans la globalisation

Bernard HOURS

Cet article aborde l'action humanitaire et l'action sociale sous deux angles. D'abord celui d'une compassion généralisée débouchant sur une attitude thérapeutique à l'égard des exclus au Nord, qui, dans une certaine mesure se substitue à l'action sociale dont la vocation est de mettre en œuvre concrètement des droits. L'action humanitaire ensuite se présente comme le sauvetage spectaculaire des victimes du Sud.

Ces deux traitements respectifs des exclus du Nord et des victimes du Sud s'opèrent au nom d'une morale globale minimale dont le pouvoir de domination consiste à transformer les acteurs sociaux en exclus, locaux puis globaux, au Nord comme au Sud, bénéficiaires silencieux de secours et d'assistance. L'action humanitaire tend ainsi à se substituer à l'action sociale.

Politique humanitaire versus politique financière : quelques réflexions à partir de l'histoire récente

Sébastien GUEX

Toute politique humanitaire, conçue au sens large du terme, dépend étroitement de l'évolution des finances publiques, et donc de la politique financière. Or, depuis près d'un quart de siècle, l'orientation financière poursuivie avec opiniâtreté dans l'ensemble des pays économiquement développés, soit la "politique des caisses vides", favorise les déficits budgétaires. En outre, la plupart des pays riches se livrent à une concurrence fiscale féroce, ce qui contribue à priver les pays pauvres de recettes fiscales colossales. Ces deux phénomènes concourent à pousser les pays pauvres dans la spirale de l'endettement et du sous-développement et à maintenir l'immense majorité de leur population dans la misère et le désespoir.

Protection, contrainte, frontières

La Convention de Schengen et les droits de l'homme

Lode VAN OTRIVE

L'ouverture des frontières intérieures et la stimulation de la coopération internationale policière et judiciaire? Oui, sous conditions. L'extension progressive de l'espace Schengen est un fait, tout comme celle de la coopération policière et l'échange des informations. Mais les écueils sont multiples. Il y a des "mesures compensatoires" : surtout le SIS (Schengen Information System) et SIRENE.

Le progrès concernant la libre circulation des personnes est très fragmentaire et le contrôle judiciaire ou parlementaire est toujours manquant. Il y a aussi le très grave problème de la protection des droits de la personne et de la défense.

Finalement, il s'agit d'une police et d'une justice Etat (fédéral) de droit démocratique ! Les contrôles aux frontières externes sont-ils reportés à l'intérieur ? Il faudrait examiner l'impact de Schengen sur les libertés fondamentales des citoyens.

Surveillance proactive, exclusion et criminalisation : des moyens efficaces de maintien de l'ordre et de la sécurité publics en Europe?

Nicholas BUSCH

Ce texte, écrit avant les événements du 11 septembre 2001, tente de définir certains traits caractéristiques de la coopération judiciaire, policière et sécuritaire dans le cadre des accords Schengen et de l'Union Européenne. Cette coopération, affirme l'auteur, a résulté en la mise en place d'un appareil sécuritaire européen qui mise sur le contrôle et la surveillance "proactifs" de plus en plus généralisés. L'auteur tente de démontrer que cette politique risque de se solder en un véritable démontage des libertés et droits fondamentaux et de l'Etat de droit et aborde ensuite la question de savoir si cette politique dite "sécuritaire" a

véritablement contribué à la lutte contre la criminalité et au maintien de la sécurité publique, ou si, au contraire, elle ne risque pas elle-même de devenir une menace pour la stabilité et la sécurité en Europe. La sécurité a son prix. Mais quel prix sommes-nous prêts à payer pour quelle "sécurité" ?

Suisse : limiter l'asile et l'immigration à travers la politique contre les clandestins

Dario LOPRENO

Après avoir expliqué, en deux mots, qui sont les étrangers de Suisse, le texte tente de montrer comment la politique suisse en matière d'asile et d'immigration est des plus restrictives. Ne fonctionnant pas sur un mode intégrateur, elle forme un tout dont la *régulation* de l'immigration et de l'asile à travers la production-répression de clandestins constitue la colonne vertébrale. Cette approche pose également la question de la participation de l'opposition, le parti socialiste (qui, étant au gouvernement, ne saurait être une *opposition*), à cette politique. Ces questions sont soulevées dans le cadre d'une contradiction majeure marquant la vie politique helvétique : l'option dominante, résolument euro-compatible, de la grande bourgeoisie helvétique suscite des tensions et des résistances très importantes dans les secteurs anti-européens, présents à la fois parmi les autorités administratives fédérales, au sein de l'opinion publique, mais aussi dans la classe dominante et ses partis. Enfin le texte conclut sur la question d'une réelle libre circulation des personnes.

Quand la "protection provisoire" et les renvois forcés du droit d'asile en Suisse rejoignent "l'épuration ethnique"

Christophe TAFELMACHER

Comment le droit et la pratique s'inscrivent-ils dans une logique de contrainte et de "séparation" qui mine le devoir de protection de l'Etat, lisible dans les paradoxes et les contradictions de la "politique de dissuasion" définie en ces termes par les autorités elles-mêmes ? La manière dont la Suisse a réagi face à l'explosion de la guerre en Yougoslavie et de la population en fuite dès 1991 est révélatrice : exigence des visas opposée aux êtres humains en quête de protection, octroi de permis de séjour précaires en lieu et place de la reconnaissance du statut de réfugié. Il faudra également beaucoup de temps avant que les persécutions spécifiques subies par les femmes bosniaques musulmanes soient reconnues comme motifs d'asile. Enfin, la volonté d'exiger le départ rapide de ceux et celles qui s'étaient réfugié(e)s sur le territoire helvétique a débouché sur le renforcement par la Suisse de la politique d'épuration ethnique menée par les troupes armées serbes.

La politique officielle de protection en matière de droit d'asile des autorités suisses glisse ainsi vers une logique de séparation (fermeture des frontières, statuts précaires), puis de contrainte (pressions en vue de l'exécution des renvois), et finit par consacrer un régime d'apartheid intérieur tout en renforçant une logique de partitions dans le pays d'origine.

Impact du durcissement de la politique d'asile sur la santé physique et mentale des requérants d'asile en Suisse.

Laurent SUBILIA

Devant l'accroissement des problèmes liés à la répression et à la guerre, et devant l'importance des flux migratoires, le médecin est de plus en plus souvent confronté à des patients migrants victimes de violence et de torture. Il peut se sentir submergé par l'horreur du vécu de ces rescapés, dépassé par l'importance des séquelles somatiques, psychologiques et psychosociales, et démuné face aux lourdeurs du contexte social et administratif. Or, le pronostic chez ces patients dépend plus du contexte psychosocial du moment que de la sévérité du traumatisme. Le travail de réhabilitation va donc dépendre autant du contexte administratif dans lequel se trouvera le réfugié, que de la qualité du réseau de soins et d'assistance. Limité dans ses possibilités thérapeutiques par ces contraintes administratives, le médecin se voit donc confiné à un rôle de soutien, ne pouvant appliquer que des mesures palliatives visant à limiter les dégâts liés à une situation pathogène. Confronté à l'ambiguïté des politiques d'asile oscillant entre compassion et rejet, le médecin peut éprouver des

difficultés à préciser son rôle de soignant. Entre une défense sans réserve des intérêts du patient, un pragmatisme cherchant le moins mauvais compromis et une collaboration avec les autorités, une position éthique claire est difficile à définir.

Action sociale

Portrait d'une professionnelle de la santé Libre mais néanmoins contrainte !

Françoise CINTER

Ce texte fait suite à une intervention dans le programme plurifacultaire Action humanitaire, de l'Université de Genève. Il esquisse le portrait d'une professionnelle de l'action santé en présentant son expérience, son histoire, ses responsabilités, ses difficultés et ses conflits dans l'exercice de sa profession. Interpellée à réfléchir autour de la question de l'apparente refonte de la *protection* dans la *contrainte* dans les pratiques professionnelles de la santé, il lui est apparu intéressant de se positionner, non pas comme spécialiste des réalités étudiées, mais comme une professionnelle — citoyenne concernée et impliquée par et dans ces réalités.

Regards d'un psychiatre sur la souffrance psychique en lien avec le monde du travail

Gilles GODINAT

La souffrance psychique dans le monde du travail est enfin reconnue au travers de diverses études européennes. Les patients qui consultent dans le cadre de l'activité psychothérapeutique y expriment leur souffrance en lien avec leur travail. Cette dimension commence à être reconnue par les praticiens, en particulier ceux qui cherchent à mieux comprendre les troubles psychosomatiques. Quelques données chiffrées montrent l'ampleur du problème, en particulier du harcèlement moral. Le travail des psychothérapeutes doit donc intégrer la sphère professionnelle dans l'élaboration des problèmes psychologiques. Mais il faut également éviter l'écueil de la médicalisation de problèmes qui ne peuvent trouver leurs solutions que dans le monde du travail lui-même, au-delà des interventions sanitaires ou juridiques.

Les défis politiques de la santé

Jean-Dominique LAPORTE

Une des grandes priorités de la santé publique est de réduire les écarts de niveaux de santé entre les groupes de population les moins favorisés et les groupes les plus favorisés. Au-delà des facteurs génétiques et comportementaux, le statut social, l'insertion économique et la liberté d'action sont des déterminants majeurs de l'état de santé. Il en résulte que les actions pour promouvoir la santé sont de nature avant tout politique. Comme le concept de santé varie d'un groupe de population à l'autre, il est indispensable de trouver des procédures pour associer tous ces groupes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de santé.

La valeur du travail et ses contraintes dans la vie sociale et familiale

Annelise DU PASQUIER

L'article situe rapidement les principaux changements du travail qui ont modifié la vie professionnelle depuis le siècle dernier. Il aborde le constat de la diminution du temps consacré au travail qui continue néanmoins à prendre subjectivement et socialement une place qui a tendance à augmenter, notamment pour les femmes qui ont obtenu leur indépendance grâce à leur activité professionnelle. Elle reste plus volontiers qu'auparavant sur le marché du travail conjointement à leur activité familiale. La modification de l'organisation du travail, la flexibilité exigée de la part des salarié(e)s rendent difficile l'organisation de la vie privée et familiale.

La valorisation de l'individualisme et de la concurrence dans l'organisation du travail favorise le stress et l'insécurité voire la souffrance au travail et a un effet négatif sur l'engagement social.

Statut du droit du travail, à l'heure de la flexibilité et de la précarité

Jean-Michel DOLIVO

Le droit du travail a pour objectif de mettre en place des règles garantissant un certain nombre de droits et de protections pour les salarié(e)s dans un rapport contractuel inégal, celui entre employeur et employé(e). La précarisation et la flexibilisation des conditions de travail, telles qu'elles se sont développées ces dernières années, ont modifié très largement le champ dans lequel ces règles doivent s'appliquer. Dans ce cadre, comment évolue le droit du travail, en particulier en Suisse ?

Protection sociale, transparence et décision politique. Réflexions en regard de pratiques helvétiques

Stéphane ROSSINI

L'actualité sociale est dense. Chômage, santé, vieillesse, invalidité, maternité et famille ou aide sociale sont au centre de discussions nourries. Mutations démographiques, socio-économiques ou contingences budgétaires imposent une refonte du système de protection sociale. L'accélération de ces phénomènes exacerbe la complexe imbrication entre l'économie et le social, et impose aux organes décisionnels l'élaboration de nouveaux instruments d'analyse pour accompagner le processus politique. La pluridisciplinarité s'instaure comme condition de compréhension des phénomènes sociaux.

La Suisse est reconnue pour l'insuffisance de ses moyens statistiques consacrés au champ social. La conscience de la faiblesse des outils de connaissance structurés, pertinents et disponibles est admise. La question de la crédibilité des décisions surgit alors. Qui l'emporte, de l'idéologie ou de la compréhension de la réalité sociale ? Comment procéder à des choix pour le futur quand le présent est obscur ? Par ailleurs, la profusion des moyens de communication, l'explosion des types et du volume des informations, quantitativement étourdissant, ne pallie guère les lacunes qualitatives observées dans la gestion des politiques publiques. Le *high-tech* internet et l'exigence "d'informations marketing", institutionnelles et politiques, ne sauraient suppléer des analyses approfondies du fonctionnement des systèmes politiques et sociaux. La transparence se veut donc condition fondamentale de soutien aux autorités pour améliorer les régimes sociaux au nom de la solidarité et de la justice sociale.

L'exclusion : notion passéiste

Jean-Pierre TABIN

Vers la fin des années 1980, dans un contexte marqué par le développement du chômage et par ce que l'on nomme d'abord nouvelle pauvreté, on commence à voir se généraliser l'utilisation de la notion d'exclusion. L'exclusion désigne une négativité sans passer par l'accusation. Les exclus ne seraient les victimes de personne, même si leur appartenance à une commune humanité exige que leurs souffrances soient prises en compte et qu'ils soient secourus.

L'exclusion et les réponses qu'elle appelle apparaissent plutôt facteur de régression que de progrès social. La logique économique, qui pénètre tous les champs, produit ces situations de pauvreté et d'inégalité en réussissant l'exploit de faire croire qu'il s'agit, pour les personnes exclues, essentiellement de prendre leurs responsabilités et de faire preuve d'initiative, au lieu de se comporter en ratés et de recourir à l'assistance de l'Etat. Idéologiquement, c'est un retour au passé.

Summaries

Openings

In social action and humanitarian action : protect, compel to what ?

CALOZ-TSCHOPP

This article deals with protection and constraint in social action and humanitarian action. Reflection borrows its tools from the references of the history of social and humanitarian action, from political philosophy. Protect and compel, *but to what ?* the author asks. Since the modern times, power described by many authors (School of Frankfurt, H. Arendt, G. Anders, H. Jonas, M. Foucault) has combined *exploitation, domination, and destruction of the human by the human in the world. Destruction is part of domination.* The new order of equality and inequality described by J. Rancière is no longer the same as at the times of Socrates or even Hobbes. *Tensions, conflicts, around inequality contain not only domination, exploitation, but destruction of human life by the human beings on a large scale.* There is lying the new ontological, political, ethical order. It calls for a new paradigm for action and reflection. The issue also concerns social and humanitarian action.

Figures go along our path (the living and the dead in the order of dismissal), they show us the contemporary face of destruction, the possibility to consent to it, and also the possibility to resist it to invent, elaborate a new paradigm for a togetherness, after the one of Hobbes and the social contract philosophers.

Mosaïque

Adriana SÁ BARRETTO, Yawoo KAKPO, Sinead RYAN, Andrès PEREZ,

The following is a collection of short articles written by the students of the Masters Degree in Humanitarian Action, University of Geneva (2000/2001). The central concept of these articles is the possible relationship between humanitarian action and social action. The various themes discussed will encompass the absence of "the state" in Africa ; the European asylum policy and trafficking of human beings ; the management of social politics in Switzerland and "l'homme jetable".

Humanitarian action

Introduction to the concept of humanitarian action

François RIGAUX

The source of (international) humanitarian law can be found in the Hague Conventions of 1907 on the laws and custom of war. Humanitarian law had — and still has — a purely positive character : it forbids means of warfare offending the respect due to armed forces but also to non-combatants. The expression *humanitarian "action"* has no meaning under the branch of law. Humanitarian action has to be linked with a special kind of intervention, the so-called humanitarian intervention (*intervention d'humanité*). During the XIXth and the first half of the XXth century, European Great Powers relied on that concept to protect Christian minorities in the Ottoman Empire. Bosnia-Herzegovina and Kosovo are actual stances of similar interventions. The difference, specially in the case of Kosovo, is that a war has been fought under the guise of humanitarian intervention. One can doubt whether the launching of such a war without any decision of the Security Council and absent any case of self-defence is in conformity with international law. Moreover main problems concern what has to occur after the intervention. Kosovo as well as Bosnia Herzegovina are placed under an international protectorate, a quasi-colonial status.

Humanitarian action. Protection and/or constraint into globalisation

Bernard HOURS

This article has a double approach to humanitarian action and social action. First, the one of a generalised compassion opening to a therapeutic attitude towards the social outcasts in the North ; to a certain extent, it is substituted for social action that is called to actually implement rights. Then, humanitarian action shows itself as the spectacular rescue of victims in the South.

Both these treatments of the outcasts in the North and the victims in the South are carried out on behalf of a minimal global morale : its power of domination lies in the turn of social actors into local then global outcasts in the North as in the South, into silent beneficiaries of help and assistance. Humanitarian action thus tends to stand for social action.

Humanitarian policy *versus* financial policy : some thoughts from recent history

Sébastien GUEX

Any humanitarian policy in the wide sense tightly depends on the evolution of public finances, and therefore on financial policy. In fact, for a quarter of a century, the financial trend obstinately followed in all the economically developed countries, i.e. the "policy of empty coffers", has furthered budget deficits. Moreover, most rich countries are in a harsh fiscal competition and so contribute to deprive poor countries of huge fiscal receipts. Both these phenomena tend to push poor countries into the spiral of indebtedness and underdevelopment, and to maintain the large majority of their populations in misery and despair.

Protection, constraint, borders

The Schengen Convention and human rights

Lode VAN OUTRIVE

The opening of internal borders and the stimulation of international police and judicial co-operation ? Yes, under conditions. The progressive extension of the Schengen space is a fact, as is the one of police co-operation and the exchange of information. But the reefs are many. There are compensating measures especially the Schengen Information System (SIS) and SIRENE.

The progress related to the free movement of people is very sketchy and the judicial or parliamentary control is still lacking. There also is the very serious problem of protecting the rights of the person and of the defence. Finally, here is a police and a justice without a democratic (federal) state ! Will external borders controls be taken back inside ? The impact of Schengen on the citizen's fundamental freedoms should be given a close look.

Proactive surveillance, exclusion and criminalisation : efficient means of maintaining public order and security in Europe ?

Nicolas BUSCH

This article, written before the events of September 11th 2001, attempts to highlight some characteristic features of judicial, police and security cooperation within the frameworks of Schengen and the European Union. Cooperation in these fields is resulting in the creation of a European policing and security apparatus that is heavily relying on catch-all proactive control and surveillance. These policies threaten to undermine fundamental freedoms and rights and the founding principles of constitutional democracy, the author claims. But have they actually contributed to the fight against crime and to maintaining public security in Europe, as officially claimed, or are they not rather themselves developing into a threat to stability and public security in Europe? Security has a price, the author acknowledges. But how high a price are we willing to pay for what kind of "security"?

Switzerland : restricting asylum and immigration through policy against undocumented migrants

Dario LOPRENO

After a short explanation of who are the foreigners in Switzerland, the article tries to show how restrictive is the Swiss policy of asylum and immigration. As it does not function on an integrative mode, it forms a whole in which asylum and immigration regulation through the production-repression of undocumented migrants builds a spinal column. This approach also raises the question of the opposition participation to this policy — the socialist party being in the government may not be an opposition. These issues are raised in the frame of a major contradiction in the Swiss political life: the definitely euro-compatible dominant option of the Swiss great bourgeoisie gives rise to very important tensions and resistance among anti-European sectors, to be found within federal administrative authorities, public opinion, and also the dominant class and its parties. At last, the article concludes with the issue of an actual free movement of people.

When the provisional protection and the forced expulsions of the asylum policy in Switzerland meet ethnic purification

Christophe TAFELMACHER

How are the law and practice fitting in with the logic of constraint and separation that undermines the state's duty of protection, that is to be seen in the paradoxes and contradictions of the policy of dissuasion as the authorities themselves call it? The way Switzerland reacted to the explosion of war in Yugoslavia and to the fleeing population as soon as 1991 is revealing: demand of visas opposed to human beings looking for protection, bestowing of temporary residence permits instead of the recognition of refugee status. A long time will also elapse before the specific persecutions undergone by Muslim women from Bosnia are recognised as asylum motives. At last, the will to demand a quick departure of those who were refugees on the Swiss territory has resulted in the reinforcement by the Swiss of the ethnic purification policy led by Serb armies.

The official policy of protection of Swiss authorities as for asylum rights thus slips towards a logic of separation (border closing, precarious statuses), then constraint (pressures for the reinforcement of expulsions) and ends up in establishing a regime of internal apartheid while it strengthens a logic of division of the country of origin.

The impact of the hardening of asylum policy upon asylum seekers' physical and mental health in Switzerland.

Laurent SUBILIA

In front of the increasing problems related to war and repression and the size of migration flows, the physician is more and more often faced with migrant patients who suffered violence and torture. He may feel overwhelmed by the horror these survivors lived, overtaken by the scope of somatic, psychological and psychosocial after-effects, and powerless in front of the weight of the social and administrative context. In fact, the prognostic of these patients depends more upon the present psychosocial context than upon the harshness of the trauma. The work of rehabilitation will thus depend upon the administrative context in which the asylum seeker will find himself as much as the quality of the network of care and assistance. Restricted in his therapeutic opportunities by these administrative constraints, the physician sees himself confined to a role of support, taking only palliative measures aiming at stemming the damages related to a pathogenic situation.

Facing the ambiguousness of asylum policies wavering between compassion and rejection, the physician may find it difficult to define his treating role. Between an unqualified defence of patients' interests, a pragmatism aiming at the less unfavourable compromise, and a co-operation with the authorities, a clear ethical position is difficult to define.

Social action

The portrait of a health professional. Free but constrained

Françoise CINTER

This article follows a talk in the "Programme plurifacultaire d'Action humanitaire" at the University of Geneva.

It sketches the portrait of a professional in health action dealing with her experience, her story, her responsibilities, her difficulties and her conflicts in her professional life. Induced to think about the question of the apparent recast of protection into constraint in health professional practices, it seemed interesting not to speak as a specialist of the studied realities but as a professional and a citizen concerned about and involved in these realities.

A psychiatrist's views upon psychical suffering related to work environment

Gilles GODINAT

The psychical suffering in work environment has finally been recognised by several European studies. Patients consulting psychotherapists express their work related suffering. This dimension starts being recognised by practitioners, especially those who look for a better understanding of psychosomatic troubles. Some quantitative data show the scope of the problem, particularly of the moral harassment. Psychotherapists' work must therefore include the occupational sphere in the elaboration of psychological problems. But it should also avoid the stumbling block of the medicalisation of problems that can only be solved in the work environment itself, beyond sanitary or juridical interventions.

The political challenges of health

Jean-Dominique LAPORTE

Reducing health inequalities between the less and the most advantaged groups of population figures among the top priorities of public health. Beyond genetic and behavioural factors, social status and economic integration are major determinants of health. Therefore, the very nature of actions aiming at health promotion is political. As the concept of health varies from one population group to another, finding procedures able to associate each of these groups to health policies development and implementation is mandatory.

The value and constraints of work in social and family life

Annelise DU PASQUIER

The article briefly sets the main work changes that have transformed occupational life for the last century. It states the reducing part of time devoted to work which nevertheless goes on taking a growing subjective and social place, especially for women who reached independence through their occupation. They remain in the labour market together with their family activity more willingly than they did before. The change in work organisation, the flexibility demanded from the wage-earners make it difficult to organise private and family life. The increasing value of individualism and of competition in work organisation furthers work stress, insecurity, and even suffering, and it has a negative effect on social involvement.

The status of employment law, at the time of flexibility and of precariousness

Jean-Michel DOLIVO

Employment law aims at setting rules to warrant some rights and protections for wage-earners, in an unequal contractual relation between employer and employees. The increasing precariousness and flexibility in working conditions as they have developed for the past years have largely change the field in which these rules must be applied. In this context, how does employment law evolve, especially in Switzerland ?

Social welfare, transparency and political decision. Thoughts about Swiss practices

Stéphane ROSSINI

Social current events are dense. Unemployment, health, ageing, disablement, maternity and family, or social security are at the heart of lively debates. Demographic, socio-economical changes or budgetary contingencies compel a recast of the social welfare system. The acceleration of these phenomena exacerbates the complex interaction of economic and social matters, and compels decision makers to elaborate new analysis instruments to go with the political process. Pluridisciplinarity has become a condition for understanding social phenomena.

Switzerland is recognised for the shortage of statistical means in the social field. The consciousness of the weakness of structured, relevant and available tools of knowledge is admitted. The issue is then raised of the credibility of decisions. Which of ideology or understanding of social reality is overtaking ? How to make choices for the future when the present is obscure ?

Besides, the profusion of communication means, the explosion of the types and the quantitatively stunning bulk of information do not compensate for the qualitative lacks observed in the management of public policies. High tech Internet and the political and institutional demands of marketing information may not make up for deep analyses of the running of political and social systems. Transparency is therefore the fundamental condition of support to authorities to improve social systems on behalf of solidarity and social justice.

Exclusion : a backward notion

Jean-Pierre TABIN

By the end of the 80', in an environment marked with a growing unemployment and so-called new poverty, the use of the notion of exclusion has been seen to generalise. Exclusion refers to negativeness without implying indictment. Excluded persons would be no one's victims even though their belonging to a common humanity requires their sufferings to be taken care of and them to be relieved.

Exclusion and the answers it calls for appears more as a factor of regression than one of social progress. The all invading economical logic produces these situations of poverty and inequality while it succeeds in making believe that excluded persons should take their responsibilities and show initiative instead of behaving as failures and depending upon state care. Ideologically, this is a way back to the past.

Cultures et Sociétés

Cahiers déjà parus

- n°1 *De l'identité (épuisé)*
- n°2 *Jeunesses dans le kaléidoscope (épuisé)*
- n°3 *Propos sur la distance*
- Document n°1 *Droit et chiffres de la nationalité*
- n°4 *Identités de groupes, stéréotypes et relations humaines*
- n°5 *Participation sociale et citoyenneté des jeunes*
- n°6 *Regards sur les communautés*
- n°7 *Le refuge en France et en Europe*
- n°8 *Identités individuelles, identités collectives*
- n°9 *Suggestions de citoyenneté...*
- N°10 *Migrations Coopération Développement*
- N°11 *Éthique du différend : fonctions de la médiation*
- N°12 *Participation politique et citoyenneté des populations étrangères ou d'origine étrangère*
- N°13 *Du droit de séjour au droit de vote*
- N°14 *Limes et passerelles (actes du séminaire du 10/12/1999)*

CULTURES & SOCIETES

Bon de commande

Cahiers du CEMRIC

Nom.....

Organisme.....

N°.....Rue.....

Code Postal.....Ville.....

je commande les numéros précédents des Cahiers du Cemric (6 € par numéro)

	nb d'exemplaires
<input type="checkbox"/> n°3 Propos sur la distance	..... ex.
<input type="checkbox"/> Document n°1 Droit et chiffres de la nationalité	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°4 Identités de groupes, stéréotypes et relations humaines	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°5 Participation sociale et citoyenneté des jeunes	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°6 Regards sur les communautés	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°7 Le refuge en France et en Europe	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°8 Identités individuelles, identités collectives	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°9 Suggestions de citoyenneté...	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°10 Migrations Coopération Développement	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°11 Éthique du différend : fonctions de la médiation	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°12 Participation politique et citoyenneté des populations étrangères ou d'origine étrangère	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°13 Du droit de séjour au droit de vote	..... ex.
<input type="checkbox"/> n°14 Limes et passerelles (actes du séminaire du 10/12/1999)	..... ex.
total	..... ex.

Je joins mon chèque de €

libellé à l'ordre de M. l'Agent Comptable de l'Université Marc Bloch

Signature

Formulaire à retourner au CEMRIC
Institut de Démographie Faculté des Sciences Sociales
22, rue Descartes 67084 Strasbourg Cedex

Note : pour toute facture, merci d'envoyer un bon de commande

Imprimerie intégrée de
l'Université Marc Bloch

Dépôt légal : 2^{ème} trimestre 2002

Demande d'ISSN en cours

