

PERSPECTIVES

L'invention de l'impartialité: histoire d'un principe humanitaire, entre raisons juridique, stratégique et algorithmique

The invention of impartiality: the history of a humanitarian principle, from a legal, strategic and algorithmic perspective

Joël Glasman • Historien et professeur
à l'université de Bayreuth (Allemagne)

Le principe d'impartialité, que l'on réduit souvent à un principe de répartition mathématique, fut à l'origine forgé par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), alors en quête de légitimité. Or réduire l'impartialité à un principe algorithmique de distribution des ressources, c'est conforter la position de surplomb des organisations déterritorialisées. Telle est la thèse développée par l'auteur dans son dernier livre.

The principle of impartiality, which is often reduced to a principle of mathematical distribution, was originally coined by the International Committee of the Red Cross (ICRC), at that time on a quest for legitimacy. However, reducing impartiality to a resource distribution algorithm strengthens the overarching position held by non-territorial organisations. This is the theory put forward by the author in his latest book.



ÉL GLASMAN

L'impartialité est l'un des principes humanitaires les moins contestés dans le secteur de l'aide¹. Tandis que la signification et les usages d'autres principes – neutralité ou indépendance par exemple – sont ardemment débattus, l'« impartialité » fait en effet l'objet d'un large consensus. Non seulement les grandes organisations humanitaires – des organisations non gouvernementales (ONG) laïques aux ONG religieuses, en passant par les agences américaines ou européennes – endossent toutes ce principe, mais les États-nations comme les bailleurs privés lui donnent même une place à part². Pourtant, ce principe d'impartialité a subi une étonnante mutation.

Sa définition communément admise – celle du Code de Conduite de 1994³ – comporte deux phrases. La première dit: « L'aide est apportée sans aucune considération de race, de croyance ou de nationalité du bénéficiaire, et sans discrimination d'aucune sorte. » C'est une clause de non-discrimination. La seconde dit: « Les priorités en matière d'assistance sont déterminées en fonction des seuls besoins. » C'est une clause de proportionnalité des secours. C'est cette clause qui est la plus souvent citée. La formule « en fonction des seuls besoins » (*on the basis of need alone*) est devenue un mantra pour certaines organisations⁴, notamment le Bureau de la

— 1. Marion Pechayre, « Impartialité et pratiques de triage en milieu humanitaire. Le cas de Médecins Sans Frontières au Pakistan », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 125-142.

— 2. Voir les signataires du "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief" (Steering Committee of Humanitarian Response, 1994). Pour la France: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, Paris, 2018.

— 3. Son intitulé exact est « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations

impartiality in one of the least disputed humanitarian principles in the aid sector¹. While the meaning and usages of other principles, such as neutrality and independence, are passionately debated, there is a broad consensus about the principle of "impartiality". Indeed, not only the large humanitarian organisations – both secular and faith-based non-governmental organisations (NGOs), as well as the American and European aid agencies – all endorse the principle, but Nation-States and private funding bodies even give it a special place². However, the principle of impartiality has undergone a surprising transformation.

The generally accepted definition (from the 1994 Code of Conduct³) contains two sentences. The first sentence says, "Aid is given regardless of the race, creed or nationality of the recipients and without adverse distinction of any kind". This is a non-discrimination clause. The second sentence says, "Aid priorities are calculated on the basis of need alone". This is an aid proportionality clause. This is the most frequently quoted clause. The wording "on the basis of need alone" has become a mantra for some organisations⁴, notably for the United Nations (UN) Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), which has reversed the order of the sentences: in this case, the

— 1. Marion Pechayre, « Impartialité et pratiques de triage en milieu humanitaire. Le cas de Médecins Sans Frontières au Pakistan », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 125-142.

— 2. See the signatories of the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief" (Steering Committee of Humanitarian Response, 1994). For France: Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Stratégie humanitaire de la République française 2018-2022*, Paris, 2018.

— 3. Its exact title is the "Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organizations (NGOs)

coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) qui a inversé l'ordre des phrases, la clause de non-discrimination devenant une simple conséquence de la proportionnalité des besoins⁵.

Pourtant ces deux phrases ont une logique opposée: la première phrase interdit les discriminations entre les êtres humains. C'est une clause d'égalité: tous les hommes sont égaux. La seconde phrase introduit au contraire de nouvelles discriminations, c'est-à-dire et selon son inventeur – Jean Pictet – lui-même, des inégalités entre les hommes: il faut, pour secourir, différencier.

L'impartialité humanitaire répond à un épique problème de justice: comment distinguer les discriminations légitimes de celles non légitimes? La première phrase répond en donnant une liste – non exhaustive – de discriminations illégitimes (« race », « croyance », « nationalité », etc.) quand la seconde phrase ne donne aucun exemple de discrimination légitime. Elle pose seulement une règle générale, la proportionnalité: les priorités sont « déterminées en fonction des seuls besoins ». La version anglaise du Code de Conduite est plus explicite, puisqu'elle affirme que les priorités doivent être calculées en fonction des seuls besoins (*aid priorities are calculated on the basis of need alone*). La justice humanitaire suppose donc de pouvoir faire un calcul, autrement dit une objectification mathématique des souffrances humaines. C'est là une vision de la justice humanitaire qui n'a plus grand-chose à voir avec celle du XIX^e siècle.

— 5. La résolution 46/182 de l'Assemblée générale des Nations unies de 1991 (A/RES/46/182) établissant un organisme de coordination internationale de l'aide (futur OCHA) rappelle le principe d'impartialité. OCHA définit l'impartialité d'une façon explicitement inspirée par l'ONU: « OCHA's definition of impartiality is

non-discrimination clause becomes a simple consequence of the proportionality of needs⁵.

However, these two sentences are contradictory: the first sentence prohibits discrimination between human beings. It is an equality clause: all people are equal. The second sentence introduces new forms of discrimination, i.e., and in the words of its creator Jean Pictet, inequalities between people. There is a need to differentiate in order to help.

Humanitarian impartiality addresses a thorny problem of justice. How can we distinguish between legitimate and non-legitimate forms of discrimination? The first sentence responds by providing a non-exhaustive list of unfounded discrimination (race, creed, nationality and so forth), while the second sentence does not give any examples of legitimate discrimination. It simply lays down a general rule, that of proportionality: aid priorities are "determined on the basis of need alone". The English language version of the Code of Conduct is more explicit than the French version, as it states that priorities must be calculated on the basis of need alone. Humanitarian justice therefore supposes that a calculation can be made, in other words, that human suffering can be mathematically objectified. This vision of humanitarian justice has little in common with that of the 19th century.

Humanitarian principles — a history

"Principles" are omnipresent in humanitarian discourse, but little interest is shown in their history. They are often regarded as being timeless: they are

— 5. Resolution 46/182 of the 1991 United Nations General Assembly (A/RES/46/182), establishing an international humanitarian assistance coordination body (which became OCHA), reiterates the principle of impartiality. OCHA's definition of impartiality is

Les principes humanitaires ont une histoire

Les « principes » sont omniprésents dans le discours humanitaire, mais on s'intéresse peu à leur histoire. Ils sont souvent considérés comme intemporels: on les rattache vaguement à la Croix-Rouge, souvent sans préciser davantage – et en ajoutant presque toujours qu'ils sont universels. Telle Athéna s'échappant du front de Zeus, les principes humanitaires semblent sortir tout habillés du front d'Henri Dunant⁶. Cette vision enchantée des principes humanitaires est pourtant dangereuse: elle en fait des réalités anhistoriques et donc indiscutables. Car ces principes « universels » sont en réalité le résultat de conflits bien réels. En cela, ils répondent à des intérêts que l'on peut localiser et dater.

En 1863-1864, quand la Croix-Rouge fut créée, ses fondateurs discutèrent de ses orientations générales, mentionnant le volontariat, l'universalité, la gratuité, la philanthropie, la neutralité, et l'impartialité. Mais il ne s'agissait pas des « principes fondamentaux » tels qu'on les entend aujourd'hui. Ils n'étaient d'ailleurs même pas qualifiés de « principes » puisqu'on parlait tour à tour de « bases », de « propositions » ou d'« idées » qui devaient organiser la Croix-Rouge. Il s'agissait tantôt de principes philosophiques, tantôt de règles de fonctionnement. De nombreuses idées furent débattues quelque temps, comme le « patriotisme », la « pitié » et l'« obéissance » (la subordination des comités de la Croix-Rouge aux autorités militaires) avant d'être rapidement abandonnés. D'autres principes furent encore inventés, souvent en concurrence les uns avec les autres: on compta douze principes (dans les années 1880), puis plus d'une vingtaine (autour de 1900), puis six (en 1920)⁷.

vaguely linked to the Red Cross, often without any further clarification, and it is almost always said that they are universal. Just like Athena being born from the forehead of her father, Zeus, humanitarian principles seem to have emerged "ready made" from Henri Dunant's forehead⁶. However, this magical vision of humanitarian principles is dangerous. It is based on realities that lack historical context and are therefore unarguable. In fact, these "universal" principles are the result of very real conflicts. They reflect interests that can be situated and dated.

When the Red Cross was founded in 1863-1864, its founders discussed its general policies, mentioning volunteer service, universality, free provision, philanthropy, neutrality, and impartiality. However, these were not "fundamental principles" as we would understand today. Furthermore, they were not even classed as "principles", as by turn the terms "foundations", "proposals" and "ideas" that would shape the Red Cross were used. They were at times philosophical principles and at times operating guidelines. A large number of ideas were debated for some time, such as "patriotism", "compassion" and "obedience" (the subordination of the Red Cross committees to the military authorities), before being swiftly jettisoned. Other principles were invented, often competing with one another. There were twelve principles (in the 1880s), then around twenty (circa 1900), and subsequently six (1920)⁷.

Impartiality was therefore one of the very first principles evoked by the founders of the Red Cross. It is generally thought to come from the 1864 Geneva Convention⁸, but that "impartiality"

⁶. Or descending directly from space, as in the Harvard Humanitarian Academy's futuristic illustration, <https://hh.harvard.edu/elearning/humanitarian->

L'impartialité fit donc partie des tout premiers principes évoqués par les fondateurs de la Croix-Rouge. Son origine est en général attribuée à la Convention de Genève de 1864⁸, mais cette clause d'« impartialité » était alors très différente de ce que l'on comprend aujourd'hui par ce terme. La convention de 1864 disait en effet à l'article 6: « Les militaires blessés ou malades seront recueillis et soignés, à quelque nation qu'ils appartiennent. » C'était une clause de non-discrimination. Cela voulait dire: soigne ton ami comme ton ennemi. Rien de plus. Ce n'est que trois quarts de siècle plus tard que sera ajouté le principe de proportionnalité.

Dans sa thèse de droit publiée en 1955, Jean Pictet, juriste du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), réécrivit « Les principes de la Croix-Rouge⁹ ». Que voulait faire Pictet en inventant la proportionnalité? Répondre à des questions éthiques, bien sûr, mais aussi défendre les intérêts propres du CICR face aux attaques extérieures.

Le Mouvement Croix-Rouge réunit alors deux types d'institutions: le CICR d'une part, basé à Genève, et les Sociétés nationales d'autre part (Croix-Rouge française, Croix-Rouge allemande, etc.), ces dernières étant rassemblées dans la « Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge »¹⁰. Or en 1946, les Gouverneurs de la Ligue avaient publié « dix-sept principes fondamentaux » pour réorganiser la Croix-Rouge. Cela constituait une attaque en règle contre le CICR,

⁸. Une histoire politique », CICR, 6 juillet 2015, <https://www.icrc.org/fr/document/les-principes-fondamentaux-de-la-croix-rouge-une-histoire-politique>

⁹. En 1864, cinq ans après la bataille de Solferino, une conférence diplomatique réunit à Genève les délégués de seize pays pour signer la Convention de Genève pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne.

¹⁰. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge »

clause was very different from what we now understand by the term. Article 6 of the 1864 Convention said: "Wounded or sick combatants, to whatever nation they may belong, shall be collected and cared for." This was a non-discrimination clause. It meant: look after your friends and your enemies. Nothing more. The principle of proportionality would only be added some seventy-five years later.

In his law thesis published in 1955, Jean Pictet, the ICRC legal expert, rewrote "The Fundamental Principles of the Red Cross"⁹. What was Pictet seeking to do by inventing proportionality? He was seeking to address ethical issues, naturally, but also to champion the interests of the ICRC itself in response to external attacks.

The Red Cross Movement then brought together two types of institutions: the ICRC on the one hand, based in Geneva, and the National Societies on the other hand (French Red Cross, German Red Cross, etc.), these latter being gathered in the "League of Red Cross Societies"¹⁰. But in 1946 the Governors of the League had published a series of "seventeen fundamental principles" to reorganise the Red Cross. This constituted an outright attack on the ICRC, considered until then as the guardian of humanitarian principles. However, since 1945 the ICRC had no longer been beyond reproach: its moral authority was being challenged by the national societies, and it was criticised for its ambiguous stance during World War II. The USSR accused it of not condemning the crimes committed by the Nazis, China of favouring Taiwan, East Germany of not denouncing the colonisation in Africa. Until then, the neutrality of Switzerland had justified

a diplomatic conference in Geneva brought together delegates from sixteen countries to sign the Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field.

¹⁰. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge »

jusqu'alors considéré comme le gardien des principes humanitaires. Mais depuis 1945, le CICR n'était plus inattaquable, son autorité morale était contestée par les Sociétés nationales, on lui reprochait son attitude ambiguë pendant la Seconde Guerre mondiale. L'URSS l'accusait de n'avoir pas su dénoncer les crimes nazis, la Chine de favoriser Taiwan, l'Allemagne de l'Est de ne pas dénoncer la colonisation en Afrique... Jusqu'alors, la neutralité de la Suisse avait pu justifier la position de surplomb du CICR – ce n'était plus le cas. Face aux soixante-dix Sociétés nationales, le CICR risquait d'être dégradé au rang d'un simple partenaire local parmi de nombreux autres. Isolé, le CICR envisagea même brièvement la possibilité de quitter le mouvement Croix-Rouge¹¹.

La thèse de Pictet participait de la contre-attaque du CICR. Doctorant sous la direction de l'ancien président du CICR Max Huber, Pictet insista sur le rôle fondateur du Comité dans l'élaboration de la doctrine humanitaire. Il énuméra sept « principes fondamentaux » (l'humanité, l'égalité, la proportionnalité, l'impartialité, la neutralité, l'indépendance et l'universalité) qu'il distingua des « principes organiques » au nombre de dix (désintéressement, gratuité, volontariat, etc.). Cette formulation justifiait la position spécifique du CICR au sein du mouvement Croix-Rouge – et au sein du mouvement humanitaire en général. Le Comité mena durant plusieurs années un combat moral et juridique pour que les principes de Pictet soient adoptés par tout le mouvement – un objectif qui ne fut atteint qu'en 1965.

De fait, Pictet « transforma » l'impartialité. Comment s'y prit-il ? Il reprit d'abord la clause traditionnelle en la mettant au goût du jour : « La Croix-Rouge agira sans faveur ni prévention à l'égard de qui-

que le ICRC's overarching position, but this was no longer the case. Confronted with the seventy National Societies, the ICRC was running the risk of being downgraded to the rank of one of many local partners. Indeed, the ICRC was so isolated that it even briefly considered leaving the Red Cross Movement¹¹.

Pictet's commentary was part of the ICRC's counter-attack. A Ph.D. student supervised by the former president of the ICRC, Max Huber, Pictet emphasised the fundamental role played by the committee in the development of the humanitarian doctrine. He listed seven "fundamental principles" (humanity, equality, proportionality, impartiality, neutrality, independence and universality), which he distinguished from the "organic principles" of which there were ten (selflessness, free provision, voluntary service, etc.). This wording justified the ICRC's special position within the Red Cross Movement and within the humanitarian sector as a whole. The Committee waged a moral and legal struggle for several years to ensure that Pictet's principles were adopted by the entire movement – an aim not achieved until 1965.

Pictet actually "transformed" impartiality. How did he go about it? He firstly reworked the traditional clause by modernising it: "The Red Cross will act without favour or prejudice towards or against anyone"¹². This non-discrimination clause did not pose any particular concerns, as it was already enshrined in the 1864 Convention, and it was already well-established in the international law of the period. The clause appeared, albeit with different wording, at the start of the 1948 Universal Declaration of Human Rights, and in the 1949 Geneva Conventions prohibiting any form of discrimination "on the basis of sex, race, nationality, religion, political beliefs or other criteria"¹³.

nation ne posait pas de problème particulier, puisqu'elle se trouvait déjà dans la Convention de 1864, et elle avait déjà une place bien établie dans le droit international de l'époque – elle figurait sous une autre formulation au début de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, et dans les Conventions de Genève de 1949 prohibant toute discrimination « qui serait basée sur le sexe, la race, la nationalité, la religion, les opinions politiques ou tout autre critère analogue¹³ ».

Mais à cette définition, Pictet en ajouta une seconde, « positive » cette fois-ci, qui expliquait comment l'aide devait être répartie: « L'aide disponible sera répartie d'après l'importance relative des besoins individuels et suivant leur ordre d'urgence¹⁴ ». Ce nouveau principe, qu'il baptisa de « proportionnalité », était aussi qualifié de « règle de répartition ». Pictet s'avancait ici sur un terrain fragile. Alors que la *non-discrimination* était solidement établie en droit, la proportionnalité était plus difficile à justifier. Les Conventions de Genève de 1949 disaient bien qu'il existait, pour les organisations humanitaires, des « distinctions permises », mais sans préciser exactement lesquelles. Elles autorisaient ainsi les distinctions « qui se fondent sur la souffrance, la détresse ou la faiblesse naturelle des personnes protégées¹⁵ », mais sans en dire plus sur la manière de reconnaître ces souffrances. Les Conventions de Genève précisaien simplement qu'il pouvait y avoir « une priorité dans l'ordre des soins¹⁶ ».

However, Pictet added a second "positive" definition, explaining how aid should be shared out: "The help available shall be apportioned according to the relative importance of individual needs and in their order of urgency"¹⁴. This new principle, which he called "proportionality", was also christened the "distribution rule". In this instance, Pictet was on shaky ground. While non-discrimination was well-established in law, proportionality was more difficult to justify. The 1949 Geneva Conventions stated that for humanitarian organisations there were "permitted distinctions" but without specifying what they were. The conventions allowed distinctions to be made "on the grounds of suffering, distress or the inherent weakness of people being protected"¹⁵, but without elaborating on how to recognise this suffering. The Geneva Conventions simply stated that there could be a "priority in the order of treatment"¹⁶.

The rationale of triage applied to humanitarian work

Military medicine provided Pictet with the decisive argument he needed to organise the order of treatment. Military medics treated "firstly those for whom a delay would be fatal"¹⁷. In this way, Pictet brought the technique of triage into humanitarian law. As medical historians have shown, this technique of sorting patients by order of priority dates back to the early 19th century¹⁸. This method of rationally managing the assessment of the treatment needed by the injured became widespread during the First World War, during which it became a way of protecting military per-

— 14. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 568 (our translation).

— 15. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 570.

— 16. Article 12 of the first 1949 Convention establishes this point.

— 13. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 563.

La logique du triage appliquée à l'humanitaire

C'est la médecine militaire qui fournit à Pictet l'argument décisif pour organiser l'ordre des soins. Les médecins militaires soignaient en effet « d'abord les hommes auxquels un délai serait fatal¹⁷ ». Pictet fit ainsi entrer la technique du triage dans le droit humanitaire. Comme l'ont bien montré les historiens de la médecine, cette technique de classement des patients par ordre de priorité remonte au début du XIX^e siècle¹⁸. Cette méthode de gestion rationnelle de l'évaluation des soins aux blessés fut généralisée au cours de la Première Guerre mondiale durant laquelle elle devint un objectif de conservation des effectifs militaires, ce qui passait par une hiérarchisation des blessés en catégories¹⁹. Le triage nouait ainsi ensemble deux intérêts contradictoires: il fallait sauver des vies, mais aussi conserver des effectifs combattants. Il s'agissait d'une question morale d'un côté, et d'une question stratégique de l'autre (qui peut-on transporter ? qui peut-on sauver ? qui peut se rétablir et combattre à nouveau ?). Il ne s'agissait pas de sauver en premier lieu ceux qui souffrent le plus, mais de sauver des vies utiles: une logique utilitariste « populationnelle » d'un côté, centrée sur les besoins du nombre, s'opposait ainsi à une logique « clinique », centrée sur les besoins de l'individu. Pictet expliquait: « Pour la Croix-Rouge, il y a des distinctions qu'il est licite et même nécessaire d'opérer parmi les individus: ce sont celles qui se fondent sur la souffrance²⁰. »

— 17. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 570.

— 18. Guillaume Lachenal, Guillaume, Céline Lefèvre et Vinh-Kim Nguyen, « Le triage en médecine, une routine d'exception », *Les Cahiers du Centre Georges Canguilhem*, vol. 6, n° 1, 2014, p. 1-25.

— 19. C'est durant la Première Guerre mondiale que le triage devient une technique incontournable pour les armées. Chaque soldat blessé au départ

sonnel, which involved ranking the injured into categories¹⁹. Triage therefore brought together two contradictory interests: lives needed to be saved, but the fighting force also needed to be protected. This was both a moral and a strategic question (Who can be transported? Who can be saved? Who can get better and get back into action?). It was not a case of firstly saving those who were suffering the most, but saving *useful* lives: a utilitarian “population-based” rationale on the one hand, based on the needs of the many, contradicted a “clinical” rationale on the other, focused on the needs of the individual. Pictet explained: “for the Red Cross, there are distinctions that are licit and even need to be taken regarding individuals: they are based on suffering”²⁰.

By including triage in the terminology of humanitarian law, Pictet made a break with Dunant's legacy without explicitly saying so. He shifted humanitarian aid into a new space and time framework. Dunant's aid took place in a well-defined space. “Solferino” was a defined battlefield, a historical event with a start and an end, a limited disaster. For Pictet, the whole world had become a potential battlefield. Needs would always exceed resources. Triage was no longer about the needs of a conflict but applied to all humanitarian aid.

The now global nature of the issue neatly enabled Pictet to justify the overarching position of the ICRC. Granted, it was an organisation with a set location, with its buildings, offices and practical constraints. However, if considered from the perspective of “proportionality”, its humanitarian work could be presented as universal, and “more” universal, in any case, than all the other organisations.

— 19. Triage became an indispensable technique for armies during the First World War. Injured soldiers were triaged before hospital trains departed: (1) im-

En faisant entrer le triage dans le langage du droit humanitaire, Pictet rompait sans le dire avec l'héritage de Dunant. Il faisait basculer l'aide humanitaire dans un nouveau cadre d'espace et de temps. Les secours de Dunant agissaient encore dans un espace borné. « Solferino », c'était un champ de bataille situé, un événement historique avec un début et une fin, une catastrophe limitée. Avec Pictet, le monde entier était devenu un champ de bataille potentiel. Les besoins excéderaient toujours les ressources. Le triage n'était plus lié à la nécessité d'un conflit, mais généralisé à toute aide humanitaire.

Cette montée en globalité permit habilement à Pictet de justifier la position de surplomb du CICR. Certes, il s'agissait d'une organisation localisée, avec ses bâtiments, ses bureaux, ses contraintes matérielles. Mais son action humanitaire pouvait, si on la considérait du point de vue de la « proportionnalité », être présentée comme universelle – « plus » universelle, en tout cas, que toutes les autres organisations. Pictet expliquait ainsi que les États-nations secourraient en priorité leurs ressortissants « nationaux », tandis que les confréries religieuses privilégiaient les « coreligionnaires », les communautés professionnelles les « collègues du même métier », et les partis politiques leurs « sympathisants²¹ ». Chaque organisation faisait passer un groupe de personnes avant les autres. Mais la solidarité humanitaire, c'est celle qui s'adresse à des inconnus²² !

Pictet explained that the Nation-States prioritised aiding their “nationals”, while faith organisations prioritised those who “shared their faith”, professional bodies focused on “colleagues from the same profession”, and political parties favoured their “supporters”²¹. Each organisation placed a group of people before all the others. However, humanitarian solidarity prioritises strangers²².

At the roots of the ICRC's overarching position

This is why the ICRC was becoming more legitimate than others at championing the humanitarian cause and defending its true principles: the ICRC could be truly impartial as it had no ties! Of course, this was not the case of the National Societies, which primarily assisted “people of their nationality”, as Pictet explained, “which was normal given the national nature of these institutions”²³. Only the ICRC was truly capable of providing “aid solely commensurate with the scale of the distress”²⁴.

In this way, Pictet created a structural equivalence between the ICRC's position and the principle of proportionality: it is because it was not close to any group in particular that the ICRC could be fair towards all. This was a privilege that neither the League of the Red Cross, nor the States, and not even the other charitable organisations, could ever hope to achieve.

Pictet's theory was a weapon of choice enabling the ICRC to regain a dominant position in the humanitarian sector. In 1965 in Vienna, Pictet's principles were adopted, albeit with a few amendments,

— 21. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571 (our translation).

— 22. “Ultimately, it could almost be said, as if it were a law of physics, that aid delivered is inversely proportional to the square distance [...] in a deprived continent, there will only be poor to help the poor,

— 23. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571.

— 24. « En fin de compte, on pourrait presque dire,

Aux origines de la position de surplomb du CICR

Voilà pourquoi le CICR devenait plus légitime que les autres à porter la cause humanitaire et à défendre les vrais principes: n'ayant pas d'attaches, le CICR pouvait être vraiment impartial! Ce n'était bien sûr pas le cas des Sociétés nationales de la Croix-Rouge, qui assistaient surtout « les personnes de leur nationalité », expliquait Pictet, « ce qui est normal vu le caractère national de ces institutions²³ ». Seul le CICR était vraiment capable de fournir « une aide mesurée seulement à l'ampleur de la détresse²⁴ ».

Pictet créa ainsi une homologie structurale entre la position du CICR et le principe de proportionnalité: c'est parce qu'il n'était proche d'aucun groupe en particulier que le CICR pouvait être juste envers tous. Voilà un privilège auquel ni la Ligue de la Croix-Rouge, ni les États, ni même les autres sociétés charitables ne pourraient jamais prétendre.

La thèse de Pictet fournissait une arme de choix pour que le CICR puisse reconquérir une position dominante dans le champ humanitaire. En 1965 à Vienne, les principes de Pictet furent adoptés – avec quelques modifications – par l'ensemble du Mouvement Croix-Rouge et par les gouvernements des États parties aux Conventions de Genève²⁵. Les résolutions se rapportant aux « principes fondamentaux » acquirent ainsi un caractère obligatoire pour tout le Mouvement Croix-Rouge²⁶. Au début

by the entire Red Cross Movement and by the governments of the States that had signed the Geneva Conventions²⁵. The resolutions relating to the "fundamental principles" consequently became mandatory for the entire Red Cross Movement²⁶. Once the Cold War had ended in the early 1990s, nothing prevented the dissemination of the principles: the UN quoted them when founding its international coordination body (the future OCHA), NGOs adopted them by signing the Code of Conduct in 1994, and States incorporated some of these principles in their emergency response mechanisms. Therefore, all of these stakeholders in fact incorporated a definition of humanitarian work that the ICRC had devised to justify its moral superiority based on its inherent advantages (extra-territoriality, legal statutes, position in the Red Cross Movement, etc.). The mathematical calculation of humanitarian needs was going to become the Trojan horse of an overarching position in the humanitarian sector.

By incorporating the principle of proportionality, these other organisations also accepted – some possibly without realising it – a stowaway: the objectification of human suffering. Pictet's initial hypothesis was widely accepted: the idea that human suffering can and should be quantified and that this work is the remit of humanitarian agencies. The issue of objective knowledge was very clear in Pictet's argument, as he sought to link impartiality – a principle

— 23. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 571.

— 24. *Ibid.*, souligné par l'auteur.

— 25. Les principes fondamentaux sont alors: humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité, universalité. Tandis que certains principes sont passés d'«organiques» à «fondamentaux» (comme le volontariat), d'autres ont été rangés sous un chapeau unique («égalité» et «proportionnalité»).

— 26. The concept of impartiality is also strategic, as the Geneva Conventions grant rights and special responsibilities to "impartial humanitarian organisations" (Article 9 of the Geneva Convention).

des années 1990, une fois la guerre froide terminée, plus rien ne freina la diffusion des principes: l'ONU les cita lorsqu'elle fonda son organisme de coordination internationale (future OCHA), les ONG les adoptèrent en signant le Code de Conduite en 1994, et les États intégrèrent certains de ces principes à leurs dispositifs de réponse d'urgence. Ainsi, tous ces acteurs reprirent de fait à leur compte une définition de l'humanitaire que le CICR avait inventé pour justifier de sa supériorité morale en fonction d'atouts qui lui étaient propres (extra-territorialité, statuts juridiques, position au sein du Mouvement Croix-Rouge, etc.). La mathématisation des besoins humanitaires allait devenir le cheval de Troie d'une position surplombante dans le champ humanitaire.

En reprenant à leur compte le principe de proportionnalité, ces autres organisations acceptèrent aussi, peut-être sans toutes s'en rendre compte, un passager clandestin: l'objectivation des souffrances humaines. Ce que Pictet n'avait au départ formulé que comme une hypothèse fut largement accepté: l'idée que les souffrances humaines peuvent et doivent être objectivées – et que ce travail d'objectivation est le rôle des agences humanitaires. La question du savoir objectif était très explicite dans l'argumentaire de Pictet, puisque celui-ci visait à adosser l'impartialité – un principe de justice – à l'objectivité – un principe de savoir. La charité traditionnelle, expliquait Pictet, est « myope » : elle privilégie les personnes proches. L'aide humanitaire, au contraire, ne peut être myope. Il lui faut faire « un examen précis et complet des éléments du problème et sur une appréciation exacte des valeurs en cause », car l'impartialité « procède donc de l'objectivité, qui consiste à se déterminer

of justice – to objectivity – a principle of knowledge. Pictet explained that traditional charity is "short-sighted": it favours those close at hand. Humanitarian aid, however, cannot be short-sighted. It needs to undertake a "comprehensive and accurate examination of the facets of the problem and an exact assessment of the values at stake", because impartiality "is derived from objectivity, which involves making a decision based solely on the facts"²⁷. While human beings tend to feel a sense of solidarity with those known to them or to whom they are close, the ICRC cannot act in this way. Impartiality requires charitable work to be "depersonalised"²⁸. There is a need to know every fact, know everything, see everything: "Adherence to the principle of proportionality involves in-depth knowledge of the world's woes. Effective assistance requires both intelligence and discernment. Charity implies knowledge. There is even a need to be all-knowing in order to be able to apply the principle to its full extent"²⁹.

This is the ultimate consequence of the shift made by Pictet: the suffering described by Dunant was personified, immeasurable and immediately perceptible. The suffering described by Pictet became universal, measurable and invisible. Humanitarian organisations were responsible for "unearthing" hidden suffering³⁰. "On the basis of

— 27. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 635 (our translation).

— 28. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 638. He stated that unlike the previous theory, which "took for the principle itself the manner of applying it", he differentiated between "impartiality" and "equality". "Impartiality is an internal quality, an intrinsic virtue of the agent, and involves the agents making constant efforts to shake off their prejudices; it is a means. On the other hand, equality is a principle that is extraneous to the agent." (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 637 [our translation]).

— 29. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) »,

d'après les faits seuls²⁷ ». Alors que les êtres humains ont tendance à se sentir solidaires de ceux qu'ils connaissent ou qui leur sont proches, une telle manière d'agir est impossible au CICR. L'impartialité nécessite de « dépersonnaliser » l'action charitable²⁸. Il faut tout savoir, tout connaître, tout voir: « L'observation du principe de proportionnalité suppose une profonde connaissance des misères du monde. Une assistance efficace exige autant d'intelligence que de discernement. Charité implique connaissance. Il faudrait même être omniscient pour pouvoir appliquer le principe dans toute sa rigueur²⁹. »

C'est la conséquence ultime du déplacement effectué par Pictet: les souffrances décrites par Dunant étaient incarnées, incommensurables et immédiatement perceptibles. Les souffrances décrites par Pictet devinrent universelles, commensurables et invisibles. C'est aux organisations humanitaires qu'il revint de « découvrir » les souffrances cachées³⁰. « *On the basis of need alone* » fonde la morale humanitaire sur l'objectivité scientifique³¹. Tandis que la morale humanitaire du XIX^e siècle était calquée sur l'image du juge ou du clinicien, celle du XXI^e siècle est fondée sur celle du

— 27. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 635.

— 28. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 638. Il précise qu'à la différence de la doctrine antérieure, qui « a confondu le principe lui-même avec la manière de l'appliquer », il distingue « impartialité » et « égalité ». « L'impartialité est une qualité intérieure, une vertu intrinsèque de l'agent; elle implique de sa part un effort constant pour se dégager des préjugés; c'est un moyen. L'égalité est au contraire un principe étranger à l'agent » (Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (III) », *op. cit.*, p. 637).

— 29. Jean Pictet, « Les principes de la Croix-Rouge (II) », *op. cit.*, p. 573.

— 30. « Mais [la Croix-Rouge] ne saurait se borner à répondre aux appels qu'elle reçoit, et dont elle vérifie d'ailleurs le bien-fondé. Il est trop de douleurs muettes, de détresses inexprimées; il est trop de

need alone » bases humanitarian ethics on scientific objectivity³¹. While 19th century humanitarian ethics were modelled on the image of a judge or clinician, 21st century ethics are based on that of a scientist. Against the yardstick of the “data revolution” and “evidence-based humanitarianism”, scientific objectivity in turn is reduced to its technical instruments (calculation, quantification and indicators), and expertise in the use of these instruments is supposed to secure non-territorial organisations a position of moral superiority.

Translated from the French by Gillian Eaton

See also the interview with Joël Glasman published in the previous issue of the review: “Humanitarian Statistics”, *Humanitarian Alternatives*, issue 14, p.174-176, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/07/23/humanitarian-statistics>

scientifique. À l'aune de la « révolution des données » et de « l'humanitarisme fondé sur les preuves », l'objectivité scientifique est à son tour réduite à ses instruments techniques – calcul, quantification, indicateurs – dont la maîtrise est censée assurer aux organisations déterritorialisées une position de supériorité morale.

Lire également l'entretien avec Joël Glasman dans le précédent numéro de notre revue : « Statistiques humanitaires », *Alternatives Humanitaires*, n° 14, p. 174-176, <http://alternatives-humanitaires.org/fr/2020/07/23/statistiques-humanitaires>

Biographie | Biography

JOËL GLASMAN

Historien et professeur à l'université de Bayreuth, Allemagne. Son dernier ouvrage analyse l'histoire de la quantification humanitaire (*Humanitarianism and the Quantification of Human Needs. Minimal Humanity*, London/New York, Routledge, Humanitarian Studies Series, 2020).

Historian and professor at the University of Bayreuth in Germany. His latest publication analyses the history of humanitarian quantification (*Humanitarianism and the Quantification of Human Needs. Minimal Humanity*, London/New York, Routledge: Humanitarian Studies Series, 2020).