

## PERSPECTIVES SUR LE CICR



## Réflexion sur le rôle actuel et futur du CICR dans les crises humanitaires\*

**Matthias Schmale**

Matthias Schmale est Secrétaire général adjoint chargé de la Division du développement des Sociétés nationales et des connaissances de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Au cours de sa carrière au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, M. Schmale a également occupé la fonction de Secrétaire général adjoint de la Fédération internationale pour les Services liés aux Programmes. Il a par ailleurs été Secrétaire général adjoint de la Fédération internationale pour le développement et Directeur des opérations internationales de la Croix-Rouge britannique de 2005 à 2009.

.....

Alors que je prépare cette note d'opinion sur le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) à l'occasion de son 150<sup>e</sup> anniversaire, je me remémore avec nostalgie toutes les rencontres que j'ai eues avec des collègues de l'institution depuis près de vingt ans. Au cours de nombreuses visites de terrain dans des contextes extrêmement difficiles, comme le Darfour ou l'Afghanistan sous le régime des talibans, j'ai eu le privilège de voir à l'œuvre cette institution humanitaire tournée vers l'action qu'est le CICR. Dans le monde entier, d'innombrables personnes vous raconteront avec une profonde gratitude comment le CICR leur a sauvé la vie et les a aidées à surmonter d'immenses souffrances causées par les conflits armés et la violence.

Si le CICR est un acteur indépendant, neutre et crédible, c'est en grande partie grâce à ses collaborateurs compétents et dévoués. Comme pour beaucoup d'organismes humanitaires, les hommes et les femmes qui le composent sont sans doute le plus grand atout du CICR, à l'exception peut-être du droit international humanitaire,

\* La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

qui constitue le fondement juridique de son action et du pouvoir protecteur de l'emblème. Au fil des ans, j'ai rencontré de très nombreux collaborateurs du CICR et je peux témoigner que, pour bon nombre d'entre eux, œuvrer pour l'institution est bien plus qu'un emploi : c'est pour eux une vocation et ils se consacrent corps et âmes à servir l'humanité. Je me souviens parfaitement de cette chaude soirée d'été, quelque part en Afrique, au cours de laquelle un délégué à la coopération déclarait avec conviction à plusieurs collègues de la Fédération internationale et à moi-même qu'il était prêt à mourir pour le CICR, ce que nous n'aurions su mettre en doute.

D'abord composé essentiellement de Suisses et dominé par les hommes, le CICR a beaucoup évolué et est devenu une institution multinationale au ratio hommes-femmes beaucoup plus équilibré. Il y a quelques années déjà, le directeur des opérations du CICR expliquait fièrement lors de discussions à Londres avec des représentants du gouvernement britannique et de la Croix-Rouge britannique que, parmi ses quelques 200 collaborateurs expatriés travaillant au Soudan, près de cinquante nationalités étaient représentées.

Pour accéder aux personnes les plus vulnérables, qui se trouvent souvent dans des régions que les autres organisations ne peuvent pas atteindre, le CICR s'appuie sur le concept d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante. C'est plus particulièrement lors d'une mission au Darfour que j'ai compris combien le CICR s'efforçait toujours d'entretenir un dialogue avec toutes les parties au conflit, afin de s'assurer un accès aux personnes vulnérables. Sauf erreur de ma part, outre l'armée nationale soudanaise, il y avait à un moment donné au moins 18 factions armées présentes sur le terrain au Darfour, le CICR maintenant un dialogue régulier et professionnel avec chacune d'entre elles.

Cette approche d'une action humanitaire neutre, impartiale et indépendante est souvent mal comprise et le CICR accusé de fermer les yeux sur les injustices. À cet égard, je me souviens très bien d'un groupe de discussion à Nairobi, au milieu des années 1990, sur la manière de gérer la présence d'auteurs présumés du génocide rwandais parmi les nombreux réfugiés hébergés dans les camps situés dans le nord-ouest de la Tanzanie. La réunion avait été organisée afin d'examiner les implications d'un rapport de Médecins Sans Frontières (MSF) suggérant que les organisations humanitaires pourraient bien être obligées de mettre un terme à leurs activités de secours en raison de la détérioration des conditions de sécurité dans les camps. Lors des discussions, le chef de la délégation régionale du CICR avait souligné avec éloquence qu'être neutre ne signifiait pas ne pas prendre position et que, de fait, le CICR prendrait toujours le parti du plus vulnérable. Il avait ajouté qu'aussi longtemps que la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge pourraient atteindre la majorité des personnes ayant désespérément besoin d'assistance, ils resteraient sur place et poursuivraient leurs activités humanitaires. Le chef de délégation avait certes reconnu la présence, dans les camps, de personnes soupçonnées d'avoir commis d'atrocités contre l'humanité, mais avait insisté sur le fait que traquer les criminels et les auteurs de violations du droit international humanitaire n'était pas le travail des acteurs humanitaires, mais celui de la police, des forces armées et des gouvernements.

Au début de mon propre voyage dans le monde humanitaire, un autre collègue du CICR m'a expliqué qu'en travaillant pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, « il fallait être prêt à traiter avec le diable ». J'ai compris ce que cela signifiait dans la pratique lors d'une mission en Afghanistan, alors sous le régime des talibans : il ne faisait aucun doute à l'époque que les dirigeants du Croissant-Rouge afghan étaient étroitement liés au régime, ce qui était dur à accepter même pour les collaborateurs les plus chevronnés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans le même temps, maintenir un dialogue et des relations avec les talibans et le Croissant-Rouge afghan permettait au CICR et à ses partenaires du Mouvement d'atteindre des centaines de milliers d'Afghans – dont des femmes et des enfants extrêmement vulnérables – et de leur fournir une assistance humanitaire vitale et digne.

Se concentrer sur l'action ne veut pas dire que le CICR refuse la controverse et évite d'influencer l'opinion des responsables et des décideurs. En 2007, le CICR a mis un terme à ses activités humanitaires au Myanmar et a reproché publiquement aux autorités de ne pas lui assurer l'accès humanitaire nécessaire pour mener efficacement son action (il a depuis repris ses activités dans le pays). Le travail d'influence et de sensibilisation de l'institution se fait en grande partie loin des projecteurs et n'est donc souvent pas reconnu à sa juste valeur. C'est le cas notamment des activités que le CICR mène dans les coulisses afin d'assurer de meilleures conditions de détention aux personnes privées de liberté dans le cadre de conflits armés et de tensions politiques. Les délégués du CICR chargés des activités en lien avec la détention sont des héros méconnus. Lorsqu'ils ont été libérés après leur longue captivité sous le régime de l'apartheid, Nelson Mandela et d'autres militants anti-apartheid ont reconnu que les visites des délégués du CICR avaient été comme une bouée de sauvetage leur permettant de conserver un lien vital avec l'extérieur et de ne pas sombrer dans la folie.

## **De quoi l'avenir du CICR sera-t-il fait ?**

Après ces compliments amplement justifiés à l'égard du CICR et de ce qu'il accomplit, il reste à savoir si l'institution va pouvoir demeurer telle qu'elle est. Il nous faut admettre que le concept de l'action humanitaire neutre, impartiale et indépendante est de plus en plus remis en question et depuis un certain temps déjà. En juin 1996, je travaillais avec la délégation régionale de la Fédération internationale à Nairobi – où le CICR avait une base importante – lorsque nous avons appris que des délégués du CICR avaient été pris pour cible et tués au Burundi. Cette tragédie a profondément ébranlé mes amis et collègues du CICR, d'autant plus qu'elle a été suivie quelques mois plus tard – en décembre 1996 – par l'assassinat de délégués de l'institution en Tchétchénie. L'accès privilégié aux personnes vulnérables dans les conflits armés et les autres situations de violence dont jouissait le CICR a soudain paru menacé par la prolifération de groupes armés qui ne comprenaient pas ou n'acceptaient pas le droit international humanitaire et qui étaient mus par un profond mépris de l'humanité, ainsi que par le sentiment qu'une organisation ayant ses racines en Occident ne pouvait pas être véritablement neutre.

Les dirigeants du CICR ont compris que le monde évolue rapidement et que l'institution doit s'adapter – peut-être de façon radicale – si elle entend assurer sa pertinence. L'une des raisons pour lesquelles le CICR accorde une importance croissante à ses partenariats opérationnels avec les Sociétés nationales est la constatation que son accès aux personnes vulnérables dans les situations de conflit les plus délicates ne peut plus être garanti par son personnel expatrié et par ses relations avec les autorités nationales et locales. Depuis plusieurs années maintenant, le CICR investit des ressources considérables dans ce qu'il appelle « la coopération avec les Sociétés nationales ». De nombreux exemples, tels que l'Afghanistan et la Palestine, montrent que si le CICR peut fournir efficacement ses services humanitaires, c'est grâce au réseau de volontaires et au personnel des Sociétés nationales.

On peut légitimement se poser la question de savoir si le CICR instrumentalise les Sociétés nationales pour assurer sa survie opérationnelle. Je suis d'avis que le CICR fait preuve d'une certaine « arrogance institutionnelle » – qui découle de sa taille et de ses impressionnants accomplissements – et qu'il faudra du temps pour qu'il intègre véritablement en son sein la manière dont ses relations avec les Sociétés nationales doivent évoluer. Le CICR ne doit plus se voir comme un donateur dont les Sociétés nationales seraient les prestataires de services, mais au contraire doit considérer les Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge comme de véritables partenaires, avec lesquelles il coopère sur un pied d'égalité et en toute transparence.

À l'évidence, il y a aussi des limites aux responsabilités opérationnelles qu'une organisation au mandat international peut transférer à des organismes nationaux. En leur qualité de parties prenantes locales, les Sociétés nationales vont continuer de faire face à des situations de conflit dans lesquelles, avec les meilleures intentions du monde, elles ne seront pas en mesure de fournir aux personnes touchées des services qui soient parfaitement neutres et indépendants. Dans de telles situations, il est probable que la responsabilité de l'action humanitaire demeurera entre les mains de l'acteur neutre reconnu sur le plan international, à savoir le CICR.

Alors qu'il se prépare à affronter l'avenir, le CICR semble avoir des difficultés à redéfinir son rôle et sa valeur ajoutée dans le contexte plus large du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le président et le directeur général du CICR ont déclaré publiquement que nous devons reconnaître le fait que, de l'extérieur, le CICR, les Sociétés nationales et la Fédération internationale sont perçus comme ne faisant qu'un et doivent par conséquent travailler ensemble. Au CICR, certains estiment qu'il est essentiel pour l'institution d'adhérer pleinement au Mouvement, d'élargir davantage ses services pour englober d'autres situations de violence et de diversifier ses activités de développement humain (par exemple dans les domaines de la protection des moyens de subsistance et de l'agriculture), de développement institutionnel et de renforcement des capacités. D'autres pensent que la priorité doit rester de préserver et de renforcer le CICR – quoi qu'il advienne dans le reste du Mouvement – et de demeurer aussi proche que possible du mandat originel conféré à l'institution. L'ancien président du CICR, Jakob Kellenberger, que j'ai entendu à plusieurs reprises dire qu'il était le président du CICR et non du Mouvement, partageait clairement ce second avis. Il considérait les Sociétés nationales et la Fédération comme des partenaires privilégiés du CICR, mais pas exclusifs.

De mon point de vue, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge restera fort et pertinent si ses trois composantes – le CICR, les Sociétés nationales et le Secrétariat de la Fédération internationale – entretiennent un dialogue constructif sur ce que l’avenir peut leur réserver et sur les ajustements ou les changements qui devront être réalisés. Beaucoup estiment que ces composantes doivent rester des organisations en bonne santé fournissant chacune des services distincts et apportant une valeur ajoutée propre. Surtout, compte tenu des difficultés financières actuelles, nous devons au moins éviter autant que possible les chevauchements d’activités, fournir nos services de la manière la plus efficace et rentable possible et veiller à ce que nos organisations offrent des services uniques et complémentaires. Dans cette perspective, il convient de mettre le CICR en garde contre une dérive de sa mission première due à une trop grande diversification de ses activités. Tout en se modernisant et en s’adaptant, le CICR ferait bien de ne pas renier ses racines et de s’employer à demeurer l’organisation humanitaire internationale de référence lorsqu’il s’agit de mener une intervention neutre, impartiale et indépendante en période de conflit et de violence, de veiller à ce que les personnes détenues soient traitées avec humanité et d’être le gardien du droit international humanitaire.

Exprimant un avis un peu moins conventionnel, d’aucuns diront que les solutions décrites aux paragraphes précédents reviennent à « poser un emplâtre sur une jambe de bois » et que nous devons nous montrer plus courageux et audacieux en élaborant ensemble l’architecture future du Mouvement. Il pourrait s’agir tant de fusionner les deux composantes internationales du Mouvement (en particulier si elles devaient finir par faire plus ou moins la même chose) que de redéfinir les attributions de chacune. Cela s’accompagnerait d’une tolérance zéro à l’égard des chevauchements d’activités, et l’une seulement des institutions internationales réaliserait donc des activités opérationnelles tandis que l’autre s’emploierait à définir des normes et à entretenir une base de valeurs et de principes communs.

Quel que soit le scénario qui se révèle le plus réaliste et approprié, le CICR ne devrait pas se reposer sur ses lauriers. S’il veut que le Mouvement dans son ensemble soit fort et pertinent, alors il devra faire plus que défendre ses propres intérêts et aller au-delà des accords énonçant le rôle et les responsabilités de chacun, comme l’accord élaboré par le Conseil des Délégués de 1997 à Séville. Le CICR devrait continuer de recenser et de favoriser les changements de mentalité et de culture institutionnelle qui lui permettront, à son prochain anniversaire important, de recevoir autant d’éloges sur son rôle et son action que dans cette édition de la *Revue internationale de la Croix-Rouge*.