

Une institution à l'épreuve du temps ? Retour sur 150 ans d'histoire du Comité international de la Croix-Rouge*

Daniel Palmieri

Daniel Palmieri est chargé de recherches historiques au Comité international de la Croix-Rouge (CICR). Il est l'auteur de nombreux travaux sur l'histoire du CICR et sur l'histoire de la guerre.

Résumé

Cet article cherche à comprendre comment le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) – la plus ancienne des organisations internationales humanitaires encore en activité – a réussi à traverser 150 années d'existence. En analysant quelques-uns des moments clés de l'histoire du CICR, mais également en examinant à la fois son fonctionnement interne et son interaction avec les contextes dans lesquels l'organisation a été amenée à travailler, le présent article présente deux caractéristiques qui permettent de comprendre ce qui a permis la continuité de l'action du CICR : sa spécificité et sa capacité d'innovation.



Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est né d'un pari sur l'avenir. Celui de cinq citoyens de Genève qui se réunirent, le 17 février 1863, pour étudier les propositions émises par l'un d'entre eux et qui, à cette occasion, se constituèrent en un

* Les opinions exprimées dans cet article sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement le point de vue du CICR. La version anglaise de cet article est parue dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, N° 888, Hiver 2012.

« Comité international permanent »¹. L'histoire est bien connue. Ce qui l'est moins, en revanche, ce sont les motifs qui poussèrent Dunant et ses collègues à envisager leur œuvre comme nécessairement pérenne, et surtout les raisons objectives qui permirent au CICR de perdurer au travers les multiples soubresauts de ces 150 dernières années, alors même, on le verra, que différents événements auraient pu causer sa perte.

Résumer dans le cadre d'un article les 150 ans d'activité de la plus ancienne des organisations humanitaires n'est pas chose aisée et implique de faire des choix. Choisir amène à son tour à faire preuve de subjectivité, une caractéristique qui pourrait être encore accentuée par le fait que l'auteur de ces lignes travaille, depuis plusieurs années, pour l'organisation qu'il va analyser. Le lecteur aura donc compris que les lignes qui suivent ne reflètent que l'opinion toute personnelle de celui qui les écrit. Une autre gageure était de trouver une logique au récit, pour éviter une narration linéaire. L'option retenue est donc celle de ne sélectionner que quelques-uns des moments clé de l'histoire du CICR et, au travers de ces tournants, points de rupture ou étapes de consolidation, d'essayer de comprendre l'évolution de l'institution au cours de ce dernier siècle et demi, et par là même les motifs qui expliquent sa pérennité jusqu'à nos jours.

1863-1864 : le point de départ

La naissance du CICR constitue une étape nécessaire pour comprendre sa longévité. Mieux, ces deux années-charnières au cours desquelles l'institution a été créée, puis a été internationalement reconnue mettent en lumière deux éléments qui vont s'interpénétrer et interagir tout au long de son histoire : le fonctionnement interne de l'institution et le contexte dans lequel elle évolue.

C'est sous la forme d'une association que le CICR a vu le jour le 17 février 1863, c'est-à-dire par la réunion de quelques individus qui poursuivaient un objectif commun. La structure choisie n'est pas inédite et correspond à celle la plus usitée à l'époque sur les continents européen et nord-américain pour les organisations de particuliers². Si les mondes religieux, professionnel ou commercial connaissent la forme associative depuis fort longtemps, la bourgeoisie la découvre au tournant du dix-neuvième siècle dans le cadre d'activités cette fois socioculturelles. Le CICR s'inspire donc d'un modèle existant. Là où les cinq Genevois innovent, c'est en donnant immédiatement une dimension universelle à leur association³. La nouveauté est ici double. Le CICR se démarque tout d'abord de l'aspect local ou, au mieux, national propre aux autres associations. Ses ambitions dépassent les frontières et sont clairement internationales, à l'image même de la guerre, phénomène à la base de ses activités. Mais, parallèlement, le CICR donne à cette notion d'« internationalité » un

1 Archives du CICR [ci-après ACICR], A PV, Commission spéciale de la Société [d'utilité publique] en faveur des militaires blessés durant les guerres, séance du 17 février 1863.

2 Jean Desfrane, *Histoire des associations françaises*, L'Harmattan, Paris, 2004.

3 Il faut toutefois relativiser cet aspect puisque le CICR se propose d'agir dans un premier temps uniquement en faveur des guerres européennes ; ACICR, A PV, Commission spéciale de la Société..., séance du 17 février 1863.

nouveau sens, puisqu'il ne s'agit plus de réguler des relations de nation à nation, mais plutôt celles d'un groupe d'individus avec des États ou des représentants légitimés par eux (comme le seront, plus tard, les membres des Sociétés nationales de la Croix-Rouge). Cette seule prétention aurait pu mettre fin à la carrière du CICR avant même qu'elle ne débute, car les pouvoirs publics n'étaient pas censés prêter l'oreille aux initiatives personnelles, provenant de surcroît de citoyens d'un État bien marginal sur l'échiquier international. Par ailleurs, en se proclamant international, le CICR offrait le flanc à la critique car il n'était alors formé que de représentants d'un petit canton suisse, Genève⁴.

Mais, paradoxalement, c'est justement grâce à cette composition toute particulière que le CICR va réussir dans son entreprise. Bénéficiant d'une grande marge de manœuvre due à sa structure associative (qui n'est réglementée en Suisse qu'avec l'adoption d'un Code civil en décembre 1907)⁵, le CICR bénéficie également du fait que ses cinq fondateurs appartiennent tous non seulement à la même ville mais aussi à la même classe sociale et à la même religion⁶. Partageant une vision du monde (*weltanschauung*) commune, ils forment un groupe soudé, mû par des convictions identiques⁷. Parallèlement, les cinq personnalités au sein du CICR participent aussi à la réussite de ses desseins. Ayant réunis un juriste (Gustave Moynier), un publiciste infatigable (Henry Dunant), deux chirurgiens (Théodore Maunoir et Louis Appia)⁸ et un militaire (Guillaume-Henri Dufour) ayant pris part à des campagnes militaires⁹, le CICR peut, au sein d'un seul forum, aborder et parler de différentes facettes de la guerre, qui plus est sur la base d'expériences réelles. À cela s'ajoutent les réseaux personnels de ses membres, liens déjà existants¹⁰ ou qui vont être noués, en particulier lors d'une tournée de Dunant auprès des gouvernements de plusieurs capitales européennes ; soit autant d'éléments à même de soutenir les positions du CICR.

Enfin, bien que controversée, la mononationalité helvétique (et la neutralité qui lui était accolée) de ses membres allait se révéler un précieux atout au moment du réveil des nationalismes en Europe, et en particulier après la guerre de 1870¹¹.

4 La mono-nationalité du CICR lui sera régulièrement reprochée pendant les cent premières années de son existence. François Bugnion, « La composition du Comité international de la Croix-Rouge », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge* [ci-après RICR, y compris pour la version anglaise], N° 814, juillet-août 1995, pp. 473-493.

5 Le Code civil suisse est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1912.

6 Diego Fiscalini, *Des élites au service d'une cause humanitaire : le Comité international de la Croix-Rouge*, mémoire de licence, Faculté des Lettres, Département d'Histoire, Université de Genève, 2 tomes, avril 1985.

7 Y compris au niveau politique. Voir Daniel Palmieri, « *Post Tenebras Lux. New Perspectives on the Foundation of the Red Cross* », dans Wolfgang U. Eckart, Philipp Osten (éd.), *Schlachtschrecken, Konventionen. Das Rote Kreuz und die Erfindung der Menschlichkeit im Kriege*, Fribourg, 2011, pp. 17-26.

8 Appia avait d'ailleurs une pratique concrète du soin aux blessés de guerre. Voir Roger Boppe, *L'homme et la guerre. Le Docteur Louis Appia et les débuts de la Croix-Rouge*, Muhlethaler, Genève, 1959, pp. 30 et s.

9 Le général Dufour avait commandé, en 1847, les troupes fédérales lors de la guerre du Sonderbund, dernière guerre civile en Suisse.

10 Dufour connaissait ainsi personnellement l'empereur Napoléon III.

11 Jusqu'à l'éclatement de ce conflit, le CICR était lui-même partisan de son ouverture aux membres de Sociétés nationales et avait même pris les premières initiatives en ce sens. Voir F. Bugnion, *op. cit.*, note 4, pp. 474-476. Dans son esprit, ce changement ne remettait pas en cause son existence propre. Après le conflit franco-prussien, et son nationalisme exacerbé qui n'épargna pas les Croix-Rouges, le CICR changera radicalement de position, défendant par la suite sa spécificité helvétique.

La seconde moitié du XIX^e siècle offre de son côté des conditions propices à l'éclosion d'idées charitables en lien avec la guerre. Les « progrès » réalisés dans l'armement, surtout dans l'artillerie et la puissance de feu des fusils¹² causent des blessures toujours plus nombreuses et plus graves. Car, l'apparition de ces nouvelles technologies guerrières coïncide avec le retour en Europe de conflits particulièrement meurtriers. La guerre de Crimée (1853-1856), puis la deuxième guerre d'indépendance italienne (1859) se soldent par des milliers de victimes. L'hécatombe causée par la Guerre de Sécession aux États-Unis (1861-1865) montre que ce phénomène n'est pas propre au vieux continent, mais correspond à un tournant dans la manière de faire la guerre.

Cette violence, que l'on n'avait plus connue depuis l'épopée napoléonienne, émeut d'autant plus l'opinion publique que les services de santé traditionnels des armées semblent impuissants à y faire face. La porte est donc entrouverte à l'intervention de tiers dans le secours aux militaires blessés et malades. Durant la Guerre de Crimée, la Britannique Florence Nightingale, comme son *alter ego* russe, la grande-duchesse Helena Pawlowna (ou plus tard Clara Barton aux États-Unis), prouvent le bien-fondé de cette politique, tout en mobilisant l'empathie de la bourgeoisie à leur cause. Déjà sensibilisée à la nécessité de soutenir les soldats blessés par le rôle pionnier de ces icônes de la charité, la bourgeoisie européenne s'intéressera d'autant plus volontiers aux projets de Dunant et du CICR.

Cet intérêt public rejoignant celui des dirigeants¹³, dont plusieurs ont rencontré Henry Dunant, la voie est pavée pour la convocation de la Conférence internationale d'experts en 1863, puis pour la Conférence diplomatique l'année suivante. Celle-ci accouche, le 22 août 1864, on le sait, de la première Convention de Genève.

L'adoption de ce texte – le premier du droit international humanitaire moderne – par une douzaine d'États contribue à renforcer le prestige du CICR, son initiateur, et à lui donner une assise morale, voire politique, sur la scène européenne. En effet, pour la première fois, des membres de ce que l'on appelle aujourd'hui la société civile ont non seulement eu une idée à portée universelle, mais l'ont surtout concrétisée pas à pas, en étant présents tout au long de son processus d'élaboration, y compris lors de deux conférences diplomatiques internationales qu'ils ont réussi à organiser et à diriger personnellement¹⁴. La reconnaissance obtenue à la suite de ce travail, s'ajoutant à un contexte alors favorable aux initiatives de charité sur le champ de bataille, et au hasard qui l'a fait naître dans un pays neutre sur un plan militaire, sont autant d'éléments qui permettent de comprendre pourquoi le CICR a réussi son premier pari : s'assurer que son activité allait pouvoir continuer bien après l'enthousiasme initial passé, et en dépit du départ de la figure mobilisatrice de

12 Richard Holmes (éd.), *Atlas historique de la Guerre. Les armes et les batailles qui ont changé le cours de l'histoire*, France Loisirs, Paris, 1991, pp. 108-110.

13 Notons toutefois que les motivations des gouvernements à participer à ces réunions ne répondaient pas uniquement à des buts « humanitaires » mais que la politique internationale y joua aussi un rôle. Voir Daniel Palmieri, « De la persuasion à l'auto persuasion : le CICR et le droit humanitaire », dans *Revue Suisse d'Histoire*, Vol. 61, N° 1, 2011, p. 58.

14 Ce même phénomène de « bottom-up » va se retrouver plus tard dans la protection juridique internationale de la propriété intellectuelle. Voir les travaux de Blaise Wilfert à ce propos.

Dunant. La constitution d'un réseau d'interlocuteurs regroupés au sein de Sociétés nationales de la Croix-Rouge (puis du Croissant-Rouge) et le rôle du CICR de courroie de transmission entre ces diverses associations vont conforter la position de l'institution, du moins jusqu'en 1914.

1914-1923 : la métamorphose

Le CICR traverse tranquillement les cinquante premières années de son existence, sans changement majeur. Certes, le nombre de ses membres a légèrement augmenté, passant de cinq en 1863 à neuf à la veille de la Première Guerre mondiale, mais son fonctionnement reste identique, basé sur le bénévolat¹⁵. Certes aussi, il a connu quelques frayeurs quant à son avenir. Par trois fois en une quinzaine d'années, le gouvernement russe s'est ainsi attaqué, lors de conférences internationales de la Croix-Rouge¹⁶, à la composition du CICR, envisageant de réellement l'internationaliser, mais les propositions de Saint-Petersbourg ne sont finalement pas avalisées par les autres participants. En 1874, une autre initiative de la Russie menace l'autonomie de la Convention de Genève, en voulant l'englober sous forme d'un seul article dans un ensemble beaucoup plus vaste de normes sur les lois et coutumes en temps de guerre. La campagne de mobilisation entreprise par le CICR auprès des Sociétés de la Croix-Rouge et le soutien du Conseil fédéral suisse pour défendre, avec succès, l'intégrité du texte de 1864¹⁷ prouveraient que le Comité a l'intention de se protéger de façon énergique.

Exception faite de la guerre franco-prussienne (1870-1871), où le CICR a travaillé au travers de son Agence internationale de secours aux militaires blessés basée à Bâle, son activité principale se résume à un travail en cabinet, fait d'échanges de correspondances et de réflexions théoriques sur les activités de secours en temps de guerre. Les procès-verbaux du Comité de l'époque en témoignent. En 1875, lors de la Guerre d'Orient, le CICR envoie une mission – sa toute première¹⁸ – sur le théâtre d'un conflit armé pour s'occuper des victimes collatérales des affrontements armés¹⁹. Mais cette expérience est éphémère et ne se reproduira plus avant le déclenchement des hostilités en août 1914²⁰.

La Première Guerre mondiale et ses suites vont modifier à tout jamais le visage du CICR et le faire entrer dans une modernité qu'il n'aurait peut-être jamais

15 Y compris au niveau financier, puisque le CICR s'autofinance largement. Voir Jean-François Golay, *Le financement de l'aide humanitaire : l'exemple du Comité international de la Croix-Rouge*, Lang, Berne, 1990, p. 8.

16 En 1884, en 1887 et en 1897.

17 ACICR, A PV, Comité, séances du 22 juin 1874 et du 9 septembre 1874.

18 Contrairement à ce qu'affirme l'historiographie institutionnelle, la mission envoyée lors de la Guerre du Schleswig, en 1864, n'est pas le fait du CICR mais de la section genevoise de la Croix-Rouge. Voir ACICR, A PV, séance de la section genevoise du 17 mars 1864.

19 Il s'agissait d'aider des réfugiés fuyant l'Herzégovine et qui avaient trouvé asile au Monténégro. Voir ACICR, A AF, 21-12, Monténégro et Herzégovine, 1875-76.

20 En 1912, le CICR a délégué le Dr de Marval sur le théâtre de la Première Guerre balkanique, mais il s'agissait essentiellement d'une mission d'évaluation du système de santé des belligérants. Voir ACICR, A AF, 25-8, Rapport de Marval.

connue sans elle. La transformation de la petite association philanthropique est sans pareille. Moins de deux mois après le déclenchement des hostilités, le CICR a déjà multiplié par douze ses effectifs²¹. À la fin de l'année 1914, quelque 1 200 personnes travaillent au sein de son Agence internationale des prisonniers de guerre (AIPG), et une partie d'entre elles sont même salariées, ce qui entraîne la mise en place de structures et méthodes de gestion et de travail pour ce personnel particulier, bien que la majorité de ses membres restent bénévoles. Juridiquement toutefois, le CICR continue à se considérer comme une association régie par le code civil suisse, comme il le précise dès ses tout premiers statuts de novembre 1915²². Dans les faits, pourtant, il fonctionne comme une organisation. D'ailleurs, ces statuts ne concernent que les membres du Comité, c'est-à-dire les dirigeants de l'institution, qui vont personnellement les signer. Or, le CICR est alors surtout formé par l'AIPG qui, elle, est régie par d'autres règles, d'abord tacites puis écrites²³. C'est l'AIPG qui décide et qui verbalise.²⁴ C'est elle encore qui envoie régulièrement au cours de la guerre des missions visiter les camps de prisonniers²⁵, puis pour s'occuper de leur rapatriement à l'issue du conflit. Cette dernière activité requiert que le CICR installe durablement des collaborateurs expatriés (dont certains délégués non suisses)²⁶ dans plusieurs pays : les premières délégations sont nées ! Et elles emploient déjà du personnel local²⁷. C'est donc grâce à l'AIPG que le CICR acquiert une compétence et une expérience opérationnelles, mais aussi une visibilité auprès des victimes, en les aidant directement quel que soit l'endroit où elles se trouvent, y compris sur des continents jusque-là ignorés du CICR, comme l'Afrique ou l'Asie.

Si le CICR subsiste en tant qu'association portée sur la réflexion, c'est donc essentiellement au niveau de sa « tête » ; son « corps » est désormais celui d'une organisation portée sur l'action. Cette dichotomie – qui se traduira plus tard par les appellations de « siège » et de « terrain » – naît du conflit de 1914.

La Grande Guerre et ses suites directes constituent un tournant majeur dans l'histoire de l'institution, non seulement en lui donnant une dimension internationale, cette fois géographiquement parlant, mais aussi en la transformant radicalement par l'adjonction d'activités concrètes à son champ opératoire. Avant 1914, le CICR réfléchissait sur la guerre ; après cette date, il en sera l'un des acteurs.

21 ACICR, A PV, AIPG, séance du 30 septembre 1914. Le CICR est passé d'une dizaine de personnes à 120 durant cette période.

22 ACICR, B CR 92/1, 1-00, Statuts du Comité international de la Croix-Rouge, 15 novembre 1915.

23 ACICR, C GI A 01.

24 À l'exception des questions du personnel du Comité proprement dit (démissions, recrutement) qui restent de son unique ressort et sont consignées dans des procès-verbaux distincts.

25 Entre janvier 1915 et décembre 1919, une quarantaine de délégués du CICR effectueront 524 visites de camps de prisonniers, en Europe avant tout, mais aussi en Asie ou en Afrique du Nord.

26 Célébrée comme une innovation introduite au début des années 1990, la tradition des délégués non suisses remonte pourtant aux origines du CICR. Voir Brigitte Troyon et Daniel Palmieri, « Délégué du CICR : un acteur humanitaire exemplaire ? », dans *RICR*, Sélection française 2007, Vol. 89, pp. 67-82. Il semble que c'est sous la présidence de Max Huber et en lien avec des relations toujours plus étroites entre la Confédération helvétique et le CICR que ce dernier a opté pour un personnel expatrié uniquement suisse, une caractéristique qui trouve une vraie justification durant la Guerre froide, et qui se finira avec elle.

27 À l'image de la délégation de Moscou, qui perdure durant tout l'entre-deux-guerres. Quand le CICR décide de sa fermeture en 1938, elle emploie une quinzaine de collaborateurs nationaux.

Mais la nouveauté ne s'arrête pas là. La Première Guerre mondiale amène des bouleversements sociétaux notables, dont l'occupation de l'espace public par les femmes, en remplacement des hommes partis au front. Ce phénomène se retrouve aussi au CICR puisque, sur les quelque 3 000 personnes employées par l'AIPG, les deux tiers seront des femmes²⁸, recrutées essentiellement au sein de l'un des nouveaux métiers ouverts aux femmes : la dactylographie. Mais ce processus de féminisation touche aussi les hautes instances du CICR, car, en novembre 1918, Renée-Marguerite Cramer est la première femme à faire partie du Comité. Le CICR est d'ailleurs pleinement conscient de l'innovation que constitue cette nomination, « la première dans un organe international »²⁹. Malgré les réticences de certains de ses membres, il la juge même inévitable du fait de « l'égalité complète qu'a soulignée et mise en évidence la guerre entre la femme et l'homme »³⁰. Le contexte ambiant semble, dans ce cas, avoir infléchi le comportement du CICR envers les femmes. On retrouve aussi quelques femmes dans les opérations du CICR sur le terrain. Même si c'est dans une proportion infime³¹, le précédent est créé.

Un autre changement majeur a trait aux victimes et aux conflits auxquels le CICR va désormais se consacrer. L'immédiat après-guerre marque en effet une rupture avec cinquante années de tradition. Dès ses débuts, le CICR a clairement délimité son champ d'action : il agirait dans le cadre des « grandes luttes de puissance à puissance en Europe », même s'il ne fermait pas la porte, « plus tard, après quelques années d'expérience » à d'autres types de conflits et à d'autres continents pour remplir son vœu d'universalité³². Une restriction similaire touchait les bénéficiaires de son œuvre, puisque celle-ci était destinée aux militaires blessés dans les armées en campagne, comme le prévoit la première Convention de Genève. Certes, avant 1914, le CICR s'était occasionnellement intéressé à d'autres populations victimes (réfugiés civils en 1875-1876 ; prisonniers de guerre en 1870-1871 ; militaires ou marins blessés lors de combats maritimes), mais ces contacts avaient été éphémères, si non théoriques. La Première Guerre mondiale et ses lendemains mettent le CICR aux prises avec à la fois de nouvelles méthodes de combat (emploi des gaz)³³, de nouveaux contextes de violence (guerres civiles, révolutions, insurrections) et de nouvelles catégories de victimes (prisonniers politiques, civils dans les territoires

28 D'après la *Liste des personnes ayant travaillé à l'Agence internationale des prisonniers de guerre (août 1914-décembre 1918)*, dans *L'Agence internationale des prisonniers de guerre, Genève 1914-1918*, CICR, Genève, 1919, pp. 113 et s.

29 ACICR, A PV, AIPG, séance du 11 juin 1918.

30 ACICR, A PV, Comité, séance du 29 juin 1918.

31 Dans un document fournissant la liste des principaux délégués de l'institution jusqu'au milieu des années 1920, seuls deux noms féminins apparaissent sur un total de 108 personnes, soit 2 % de l'effectif total. Voir *L'expérience du Comité international de la Croix-Rouge en matière de secours internationaux*, CICR, Genève, 1925, pp. 52 et s. Auparavant, les rares femmes présentes dans les délégations du CICR sont cantonnées à des tâches de secrétariat. Voir par exemple la liste du personnel expatrié dans le *Bulletin international des Sociétés de la Croix-Rouge*, tome LII, N° 221, 15 janvier 1921, pp. 47-48.

32 ACICR, A PV, Comité, séance du 17.03.1863.

33 Voir *l'Appel contre l'emploi des gaz vénéneux*, dans *Bulletin international de la Croix-Rouge*, N° 194, avril 1918, pp. 185-192.

occupés, otages, personnes disparues, enfants et réfugiés)³⁴. Pour répondre à leurs besoins humanitaires, l'institution est amenée à développer de nouvelles activités, en particulier dans les domaines de la médecine et de l'assistance alimentaire, que ce soit seule ou en collaboration avec d'autres organismes internationaux (dont certains qu'elle a elle-même co-fondés, comme l'Union Internationale de Secours aux Enfants – UISE). De cette action naît aussi une réflexion sur le DIH et les compléments nécessaires à y apporter afin que ces « nouvelles » victimes, telles que les prisonniers de guerre et les populations civiles tombées au pouvoir de l'ennemi, bénéficient à leur tour d'une protection juridique. Si les efforts du CICR en faveur des militaires captifs sont récompensés par la signature de la Convention de 1929, son activité diplomatique en faveur des civils va rester, on le sait, lettre morte avant le déclenchement du second cataclysme mondial. Ironie de l'histoire, les civils avaient suscité l'intérêt concret du CICR bien avant les prisonniers de guerre³⁵.

Enfin, l'après-1918 a failli coïncider avec la disparition pure et simple du CICR. La menace est venue cette fois-ci de l'intérieur même de l'œuvre que l'institution avait fondée. En février 1919, sous l'impulsion de la puissante Croix-Rouge américaine, une Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge est fondée. Son nom est du reste fallacieux, puisque la Ligue ne regroupe en réalité que les Sociétés de la Croix-Rouge de cinq grands vainqueurs de la guerre (États-Unis, Royaume-Uni, France, Japon, Italie) et qu'elle est réticente à accueillir en son sein les Croix-Rouges des pays vaincus. Bénéficiant du soutien de l'Entente (États-Unis et Royaume-Uni en tête) et de la Société des Nations, dont elle se veut le pendant humanitaire, surfant sur la vague du pacifisme universel qui suit la *Der des ders*, la Ligue entend diligenter et moderniser le travail des Croix-Rouges en l'orientant vers des activités sociales et de prévention sanitaire en temps de paix. Dans ce nouveau système, le CICR n'a évidemment plus de rôle actif à jouer, puisque la Ligue se propose de reprendre à son compte plusieurs de ses compétences et attributions. Le CICR était donc destiné à devenir un « objet de musée »³⁶. Cette situation va aboutir à une véritable « guerre des Croix-Rouge[s] »³⁷ opposant le David genevois au Goliath anglo-saxon, la lutte tournant finalement à l'avantage du premier. Si le CICR a pu bénéficier dans ce « combat » de circonstances externes favorables – à commencer par le fait que, contrairement aux prédictions euphoriques, la guerre continuait toujours – sa réussite tient avant tout à des facteurs internes, en particulier à la composition de son Comité. Outre le fait qu'ils sont Genevois et protestants, ses membres appartiennent tous à la bourgeoisie locale.

34 Des catégories que le CICR a redécouvert ces dernières années, à l'occasion de lancement de campagnes spécifiques.

35 La section des civils au sein de l'AIPG est créée en septembre 1914 (ACICR, A PV, AIPG, 16 septembre 1914), tandis que les premières visites dans des camps de prisonniers ont lieu dès janvier 1915. Plutôt qu'au CICR, la section des civils est redevable à la pugnacité de son fondateur, Frédéric Ferrière, qui dut « lutter » contre l'opposition des autres membres du Comité pour la faire exister. Voir Rachad Armanios, *Le Dr Frédéric Ferrière. Les années de formation d'un médecin et d'un philanthrope*, Mémoire de licence en histoire générale, Université de Genève, 2003, pp. 166 et s.

36 Paul Grossrieder, « La mononationalité suisse du CICR : une étrangeté organisationnelle... », 14 février 2010, disponible sur : <http://www.grotius.fr/une-etrangete-organisationnelle/> (dernière consultation le 11 juillet 2012).

37 Irène Herrmann, « Décrypter la concurrence humanitaire : le conflit entre Croix-Rouge(s) après 1918 », dans *Relations internationales*, N° 151, automne 2012, pp. 91-102.

Mieux, à partir de 1870, ils sont liés par des appartenances familiales étroites que le système de cooptation vient encore renforcer. Ainsi, Gustave Ador, président du CICR depuis 1910, est apparenté à cinq autres membres du Comité, morts ou vivants. Cela permet à cet organe, en temps de crise, de pouvoir compter sur une cohésion et une discipline exceptionnelle des membres qui le composent. En face, la Ligue ne peut revendiquer une pareille homogénéité, ne serait-ce que par sa structure multinationale. De plus, depuis la Première Guerre mondiale, le CICR a engagé, pour ses missions à l'étranger, des collaborateurs qui, s'ils n'appartiennent pas tous au même milieu, ont toutefois été choisis sur la base de relations ou de recommandations personnelles des membres du Comité. Ces critères élitistes dans la sélection contribuent à souder encore plus le CICR en interne et, autre avantage, à resserrer les liens avec la société suisse dont sont issus ses délégués. Ce point est essentiel car la rivalité qui oppose la Ligue au CICR va permettre à ce dernier de se rapprocher et de bénéficier du soutien – y compris financier –³⁸ de la Confédération helvétique. Une des conséquences majeures de ce rapprochement sera l'entrée, dès 1923, des tout premiers membres non genevois au Comité.

1936-1946 : la consolidation

À la phase d'expansion des années 1920 va succéder une période de repli au tournant de la décennie suivante. Plusieurs raisons peuvent expliquer la contraction de l'institution sur elle-même : une mauvaise situation financière entravant les velléités transnationales de l'institution ; une nouvelle présidence à la tête du CICR³⁹ moins encline à l'action qu'à la réflexion doctrinaire et juridique ; un retour à un champ plus traditionnel d'activités et centré sur les conflits internationaux ; et surtout, comme corollaire, une raréfaction des guerres interétatiques à partir de la seconde moitié des années 1920, au profit de luttes armées internes dans lesquelles le CICR montre plus de réticences à intervenir que par le passé.

Mais, dès les années 1930, cette situation change, avec une reprise des grands conflits internationaux. En 1932, après l'occupation de Shanghai par les troupes impériales japonaises, le CICR profite de l'envoi d'un délégué au Japon pour lui faire faire une escale dans cette province chinoise afin de lui rapporter sur la situation qui y prévaut. L'année suivante, puis à nouveau en 1934, le CICR envoie des missions – les premières sur le continent sud-américain – dans le cadre de la guerre frontalière du *Gran Chaco* entre la Bolivie et le Paraguay. Les délégués y effectuent alors les activités désormais traditionnelles du CICR en faveur des prisonniers de guerre des deux pays (visites de camps, échange de correspondance, rapatriements)⁴⁰. En 1935, le CICR s'implique dans le conflit italo-éthiopien, qui marque également la première

38 J.-F. Golay, *op. cit.*, note 15, p. 49.

39 Max Huber devient président du CICR en 1928, après le décès de Gustave Ador.

40 Cécile Aubert, *Les premiers pas du CICR en Amérique latine. La guerre du Chaco*, mémoire de licence, Département d'histoire générale de la Faculté des lettres, Université de Genève, 2001 ; Daniel Palmieri, « Mission humanitaire ou voyage d'étude ? Le CICR et la guerre du Chaco », dans Nicolas Richard, Luc Capdevilla, Capucine Boidin (éds), *Les guerres du Paraguay aux XIX^e et XX^e siècles*, CoLibris, Paris, 2007, pp. 49-61.

présence de l'institution en Afrique subsaharienne. Il expérimente alors, bien sûr sans le savoir, la nature de la guerre à venir : totale et totalitaire⁴¹.

À l'expérience éthiopienne succède la guerre civile espagnole (1936-1939) dont les atrocités, commises tant du côté franquiste que républicain, constituent pour le CICR un rappel et une mise en garde constants sur les dangers qui menacent les populations civiles lors des conflits armés. La Guerre d'Espagne marque aussi un double tournant dans l'histoire de l'institution. Tout d'abord, il s'agit de sa première implication en faveur des victimes d'une guerre fratricide d'une telle ampleur. Le précédent de la révolution et de la guerre civile russes n'est pas comparable, car l'action du CICR avait alors été essentiellement « diplomatique ». Et si des victimes russes avaient bien été assistées, cette aide découlait d'abord de la terrible famine qui régnait dans le pays, plus que des affrontements armés qui s'y déroulaient. Quant aux quelques autres cas de guerre civile où le CICR était déjà intervenu (Hongrie « soviétique » en 1919, Irlande en 1923), ils n'ont ni l'amplitude, ni la durée du conflit ibérique. Ensuite et surtout, c'est à partir de 1936 que l'on va assister à une professionnalisation de la fonction de délégué et que l'humanitaire au CICR va devenir un véritable « métier ». D'ailleurs, certaines des personnes engagées à ce moment redeviennent actives en 1939-1945⁴². Cet aspect n'est pas anodin car, lorsqu'éclate le Second conflit mondial, le CICR dispose d'un embryon de volontaires à la fois relativement jeunes et expérimentés, qui connaissent déjà l'institution et son fonctionnement.

Pour le CICR, la période 1939-1945 est une répétition de celle de 1914-1918, mais dans des proportions jamais égalées jusqu'alors. Preuve en est que le rapport « résumé » que fait l'institution sur son activité durant ces années de guerre avoisine les 1 700 pages⁴³ !

Comme en 1914, les effectifs du CICR explosent en quelques mois. Ainsi, à la fin du mois de décembre 1939, 360 collaborateurs travaillent pour le CICR à Genève, principalement pour l'AIPG. Ils sont 1 300 une année plus tard et près de 2 000 en décembre 1945. Sur le terrain, les délégués et délégués-adjoints passent de 3 en 1939 à 179 six ans plus tard, répartis dans 76 délégations à travers le monde⁴⁴. Et ces chiffres ne tiennent pas compte du reste du personnel « subalterne » employé en Suisse et à l'étranger⁴⁵. Par ailleurs, contrairement au premier conflit mondial, la

41 Des installations de la Croix-Rouge sont délibérément attaquées par l'aviation italienne sous les yeux du CICR, qui a également la preuve de l'utilisation de gaz toxiques (ypérite) par ces mêmes troupes italiennes. Ces gaz étaient interdits par le Protocole de Genève de 1925, ratifié par l'Italie en 1928. Rainer Baudendistel, « La force contre le droit : le Comité international de la Croix-Rouge et la guerre chimique dans le conflit italo-éthiopien, 1935-1936 », dans *RICR*, N° 829, mars 1998, pp. 85-110.

42 B. Troyon et D. Palmieri, op. cit., note 26, p. 99 ; Daniel Palmieri, « Une neutralité sous influence ? Le CICR, Franco et les victimes », dans *Revue suisse d'Histoire*, Vol. 59, N° 3, 2009, pp. 279-297.

43 *Rapport du Comité international de la Croix-Rouge sur son activité pendant la Seconde Guerre mondiale* (1^{er} septembre 1939 – 30 juin 1947), 3 volumes, Genève, mai 1948.

44 *Ibid.*, Rapport, Vol. I, p. 58.

45 En Suisse, ce personnel dont on connaît les effectifs entre 1940 et 1947 (*ibid.*, Rapport, vol. I, p. 58) travaillent dans les 33 sections auxiliaires de l'Agence centrale des prisonniers de guerre essayées sur tout le pays. Le nombre des collaborateurs – suisses ou étrangers – autres que les délégués dans les délégations du CICR à l'étranger est, lui, inconnu.

plupart des personnes qui œuvrent pour le CICR le font de façon salariée⁴⁶. Plusieurs d'entre elles feront même carrière au service de l'institution.

Au niveau des activités, les records de la Première Guerre mondiale sont battus dans tous les domaines, notamment les visites de camps (plus de 11 000), l'assistance distribuée⁴⁷, le nombre de fiches individuelles à l'AIPG, pour n'en citer que quelques-uns⁴⁸. De telles activités sont d'ailleurs à l'image des très gros moyens financiers dépensés par le CICR pour remplir son mandat humanitaire. Avec cet argent, l'institution se modernise, en se dotant de sa première flotte de véhicules (navires puis camions). La modernité ne s'arrête pas là, et le travail de l'AIPG bénéficie aussi des tout premiers « ordinateurs » pour le traitement rapide des fiches individuelles⁴⁹.

La masse et la diversité du travail auquel le CICR est confronté entraîne des modifications dans son fonctionnement. Contrairement à la Première Guerre mondiale, où l'essentiel des processus décisionnels était le fait de l'AIPG et accessoirement du Comité, la Seconde Guerre mondiale voit une multiplication des forums où sont discutées toutes sortes de questions intéressant le CICR. Certes, l'institution avait déjà, durant l'entre-deux-guerres, eu recours à des commissions thématiques internes (Commission des œuvres de guerre, Commission d'Espagne, d'Éthiopie...) responsables d'une problématique particulière, mais leur nombre s'accroît fortement avec l'éclatement du conflit. Y compris le Comité et le Bureau (constitué d'une partie des membres du Comité), le CICR compte sept organes *ad hoc* en 1939 ; ils sont onze en 1940, quatorze en 1941, quinze en 1942, 17 entre 1943 et 1945, et finalement 18 en 1946⁵⁰. Une autre particularité est le fait que ces diverses commissions n'impliquent plus seulement des membres du Comité, mais aussi des collaborateurs « subalternes » qualifiés qui, de cette façon, participent eux aussi à la prise de décisions. De manière plus anecdotique, le CICR se dote durant la guerre de services dits d'« utilité générale », dont un service de presse et d'information qui devient, dès 1943, une division autonome, ouvrant la voie au développement d'activités de « communication » humanitaire⁵¹ toujours plus intenses grâce à l'utilisation de moyens audiovisuels⁵².

46 Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. I, p. 99.

47 Le CICR estime la valeur de l'aide qu'il a distribuée à plus de 3 milliards de francs suisses actuels.

48 Elles dépassent, tous fichiers confondus, les 35 millions, soit environ sept fois plus qu'en 1914-1918. Voir Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. II, p. 340.

49 Il s'agit des machines Hollerith, mises à disposition par l'*International Business Machines Corporation* (IBM), et qui traitent des cartes perforées. Voir Monique Katz, « Quand des machines travaillaient pour la Croix-Rouge », dans *RICR*, N° 453, septembre 1956, pp. 507-511. Sur la carte perforée IBM, voir : <http://www-03.ibm.com/ibm/history/ibm100/fr/fr/icons/punchcard/> (dernière consultation le 12 juillet 2012).

50 À partir de 1947, le nombre des commissions décroît fortement, passant de 9 à 6 au début des années cinquante, puis à 4 durant le reste de cette période, signalant une reprise en mains des affaires courantes par le Comité et le Conseil de Présidence.

51 Le CICR n'avait toutefois pas attendu la Seconde Guerre mondiale pour communiquer sur ses activités. La publication du *Bulletin des Sociétés de la Croix-Rouge* (ancêtre de la *RICR*) dès 1869 en est une preuve.

52 Les premiers films du CICR datent toutefois de 1921. Voir Enrico Natale, « Quand l'humanitaire commençait à faire son cinéma : les films du *CICR* des années 1920 », dans *RICR*, Vol. 86, N° 854, juin 2004, pp. 415-437.

Dans un autre registre, l'institution est confrontée directement aux affres de la guerre. Le CICR connaît ainsi sa première prise d'otages lorsque les membres de sa délégation à Berlin sont emmenés par les forces soviétiques après la capture de la ville et détenus pendant plusieurs mois dans un camp en URSS. Pire, plusieurs de ses collaborateurs périssent de mort violente, ce qui constitue là aussi un tragique précédent⁵³. Richard Heider, convoyeur du CICR, est noyé lors du torpillage d'un cargo de secours pour la Grèce ; Johann Jovanovitz, médecin délégué en Allemagne, est tué par une sentinelle : Matthaeus Vischer, délégué à Bornéo, est exécuté avec son épouse après un jugement sommaire, sous l'accusation d'espionnage⁵⁴ ; Konrad Otto Anderegg, secrétaire de la délégation de Batavia, est « tué par des indigènes » en 1946⁵⁵.

Ce dernier décès doit être mis en relation avec l'apparition d'une nouvelle forme de conflits qui mobilisent le CICR pendant plusieurs décennies : les guerres de décolonisation. L'institution avait totalement écarté de ses préoccupations humanitaires les guerres coloniales, alors même que la création du CICR coïncidait avec l'essor du colonialisme européen dans le dernier tiers du XIX^e siècle. Le sort des populations indigènes soumises au joug des Blancs ne l'avait guère ému, y compris lors des massacres coloniaux⁵⁶. De plus, émanation du monde occidental, le CICR avait indirectement soutenu la « mission civilisatrice » de l'Europe au cœur des ténèbres⁵⁷. Après 1945, et tandis que la décolonisation devient un enjeu des relations internationales, plus que ne l'était le phénomène du colonialisme lui-même⁵⁸, le CICR s'intéressera aux luttes des colonisés contre les colonisateurs et proposera ses services dans ce cadre, à l'image de l'importante – mais longtemps oubliée – action qu'il mène dans les (ex) Indes néerlandaises. Cette implication ne se fera pas sans mal, puisqu'elle provoquera plus tard des tensions avec le gouvernement indonésien en proie avec ses propres conflits de « décolonisation ».

Cette décennie marque aussi un tournant dans la perception qu'ont les acteurs des conflits armés, voire le grand public, du CICR. N'étant plus uniquement vue avec bienveillance et considération, l'institution va entrer dans l'ère des critiques. Si les récriminations à l'encontre du CICR ne sont pas totalement nouvelles – en 1919,

53 Le volume I du *Rapport* donne une liste (incomplète) des représentants du CICR morts en mission, y compris ceux morts de causes naturelles ou accidentelles. À noter que pour le CICR, plusieurs des décès naturels sont dus aux « charges écrasantes » du travail de délégué. Voir *Rapport, op. cit.*, note 43, Vol. I, pp. 64-65.

54 Sur ce dernier cas, voir Ernst Braches, *Bandjerman Case. The Swiss authorities and the Execution of Dr. C.M. Vischer and B. Vischer-Mylius in Borneo, 20 December 1943*, disponible sur : <http://www.ulimemorial.org/SwissAuthor.pdf> (dernière consultation le 13 juillet 2012).

55 *RICR*, N° 330, juin 1946, p. 524.

56 Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « Humanitaire et massacres : L'exemple du CICR (1904-1994) », dans Jacques Semelin, Claire Andrieu et Sarah Gensburger (éds), *La résistance aux génocides. De la pluralité des actes de sauvetage*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008, pp. 237-245.

57 Parallèlement à ses activités de président du CICR, Gustave Moynier était aussi consul général de l'État libre du Congo ; le siège du CICR et celui du consulat se partageaient d'ailleurs la même adresse. Sur le Congo léopoldien, voir Adam Hochschild, *Les fantômes du Roi Léopold : La terreur coloniale dans l'État du Congo, 1884-1908*, Tallandier, Paris, 2007.

58 Si les puissances européennes ont pu s'affronter au sujet du colonialisme, c'était sur la délimitation des sphères coloniales (comme le montrent les fameux épisodes de Fachoda et d'Agadir) plus que sur les méthodes mêmes employées par celui-ci.

la Pologne avait par exemple accusé le délégué général du CICR, Édouard Frick, « d'action politique contraire aux intérêts de l'État polonais... [et] de sympathie bolcheviste »⁵⁹ – elles dépassent maintenant les seuls cas individuels isolés. Certes, quelques collaborateurs continuent à être mis sur la sellette⁶⁰, mais les griefs les plus graves visent l'institution dans son ensemble, ses activités ou ses principes. Après guerre, le CICR est ainsi accusé de n'avoir pas dénoncé « les violations des Conventions commises par des fascistes allemands, italiens et espagnols »⁶¹. Il est aussi accusé d'avoir favorisé la fuite de criminels de guerre en leur délivrant de faux titres de voyage⁶². On lui reproche son inaction face à la question des partisans capturés, des prisonniers de guerre soviétiques en Allemagne ou lors du génocide des Juifs européens. Plus généralement, ses activités de secours en faveur des vaincus, en particulier des Allemands, sont questionnées et suscitent incompréhension et méfiance.

Parallèlement, le CICR fait face à une remise en question du droit humanitaire par les belligérants. L'aspect le plus notable de cette politique concerne les combattants militaires tombés en mains de l'ennemi. Ainsi, tant les Allemands avec les soldats italiens pris après l'armistice du 8 septembre 1943, que les Alliés avec les membres des armées allemandes et japonaises capturés après la reddition inconditionnelle de ces deux armées, leur refuseront le statut de prisonniers de guerre⁶³.

Ces différents éléments, ajoutés aux attaques « physiques » dont sont victimes ses membres, démontrent au CICR que l'échec fait partie prenante de l'action humanitaire et que celle-ci est donc faillible. Certes, il est difficile de démontrer que cette analyse *a posteriori* fut aussi celle de l'institution à l'époque. On a même l'impression qu'elle a tenu le discours inverse. Les 1 700 pages de son rapport d'activités ne sont-elles pas justement la preuve que le CICR a fait le maximum pendant ces six années de guerre mondiale ? Il en va de même pour le rapport qu'il publie sur son travail pour les victimes de l'univers concentrationnaire nazi⁶⁴. Pourtant le degré de précision et la rapidité avec laquelle le CICR publie son document sur les camps de concentration en Allemagne (la première édition sort en effet en janvier 1946) tendraient à prouver que le CICR avait bien conscience d'avoir échoué en partie, mais avait tenté de contrer

59 ACICR, A PV, AIPG, séance du 27 octobre 1919.

60 Plusieurs délégués du CICR seront accusés d'espionnage au profit de l'Allemagne ou de trafic de biens spoliés. Voir Division de presse du CICR, « l'action du CICR pendant la Seconde Guerre mondiale », dans *RICR*, N° 821, septembre-octobre 1996, pp. 606-611 ; cet article a été complété en avril 1997 par François Bugnion au vu des recherches approfondies effectuées par le CICR dans ses archives et dans les archives fédérales suisses, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/5fzgcgb.htm> (dernière consultation le 12 juillet 2012).

61 Ces accusations sont formulées par la Croix-Rouge yougoslave, mais reprises par les autres États du bloc communiste. Voir Catherine Rey-Schyr, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge (1945-1955), De Yalta à Dien Bien Phu (1945-1955)*, Georg, Genève, 2007, p. 71.

62 Gerald Steinacher, *Nazis on the run. How Hitler's Henchmen Fled Justice*, Oxford University Press, Oxford, 2011. Pour une critique de cette thèse, voir Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « 'Refugees on the Run': The ICRC travel documents after the Second World War », dans *Contemporanea, rivista di storia dell'800 e del'900*, 1, 2013, pp. 91-110.

63 Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. I, pp. 558 à 566.

64 *L'activité du CICR en faveur des civils détenus dans les camps de concentration en Allemagne (1939-1945)*, Genève, 1946.

la critique par la publication de ce livre blanc, avant de refouler ces événements de la mémoire collective de l'institution pendant plus de 40 ans⁶⁵ ?

Un dernier point notable de la période est que, comme après 1918, la fin de la guerre est synonyme de menaces pour l'intégrité et la permanence du CICR. Les questions de la mononationalité du Comité et de ses relations avec la Ligue des Sociétés de Croix-Rouge sont à nouveau au cœur du débat. Des voix s'élèvent pour demander un renforcement des compétences de la Ligue au détriment du CICR ; on souhaite même que les deux entités n'en fassent plus qu'une. Les critiques les plus vives viennent à nouveau de l'intérieur même du Mouvement de la Croix-Rouge. La question de l'internationalisation du Comité – un sujet récurrent depuis la Première Conférence internationale de la Croix-Rouge en 1867 – est ainsi soulevée par la Croix-Rouge suédoise, un « partenaire » avec lequel le CICR s'est durement confronté durant la guerre⁶⁶. Au final, c'est le *statu quo* qui prévaut car, entraîné dans l'affrontement idéologique Est-Ouest, le monde de la Croix-Rouge estime nécessaire de préserver le rôle du CICR et son caractère spécifiquement suisse, donc neutre. L'institution a donc été sauvée par le déclenchement de la Guerre froide⁶⁷.

1967-1974 : la restructuration

Le CICR sort néanmoins très affaibli du Second Conflit mondial. Au niveau financier, l'institution constate en 1946 qu'elle est « au bord de la banqueroute » et menacée de « liquidation »⁶⁸, une situation difficile qui perdurera plusieurs années. Avec les capitulations italienne, puis allemande et japonaise, le CICR n'est plus en mesure de recouvrer auprès de ces gouvernements les avances financières qu'il leur a consenties pour venir en aide à leurs ressortissants, fonds qui sont bloqués par les Alliés et ne seront progressivement libérés qu'au tournant des années 1950. Ces mêmes États vaincus n'ont plus la possibilité d'aider financièrement le CICR, alors même que leurs ressortissants sont les premiers bénéficiaires de son action dans l'après-guerre et que ce travail est financé par les ressources propres à l'institution. Parallèlement, le CICR se trouve engagé dans une série de nouveaux conflits internes ou internationaux (Grèce, Corée, Inde-Pakistan, Indochine, Indonésie) qui, eux aussi, mobilisent une part importante de son budget ordinaire⁶⁹. En face, les donateurs font preuve de

65 Il faudra attendre la sortie de l'ouvrage de Jean-Claude Favez (*Une mission impossible? Le CICR, les déportations et les camps de concentration nazis*, Nadir Payot, Lausanne, 1988) pour avoir une première étude scientifique de ce sujet. À propos du livre blanc, Fabrice Cahen parle lui d'une « volonté d'édification interne, l'intention de souder autour d'une ligne défensive officielle l'ensemble du personnel ». Fabrice Cahen, *Le Comité international de la Croix-Rouge et la Shoah. une controverse entre histoire et mémoire*, mémoire de maîtrise d'histoire, Université Versailles Saint-Quentin, 1999, p. 45.

66 Irène Herrmann et Daniel Palmieri, « Two crosses for the same aim? Switzerland and Sweden charitable activities during World War II », dans Johannes Paulmann (éd.), *The Dilemmas of International Humanitarian Aid in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

67 C'est du moins l'opinion de Catherine Rey-Schyrer au travers de l'analyse de l'attitude hostile des pays communistes à l'encontre du CICR. C. Rey-Schyrer, *op. cit.*, note 61, p. 52.

68 *Ibid.*, p. 38.

69 Jacques Freymond (éd.), *L'organisation internationale et l'évolution de la société mondiale. 2 : Le Comité international de la Croix-Rouge*, Georg, Genève, 1984, p. 66 ; tableau p. 71.

« mollesse »⁷⁰ face aux appels financiers du CICR. L'institution doit alors fournir elle-même ce qu'elle ne peut recevoir d'autres, et ses dépenses excèdent dès lors régulièrement ses recettes. Il faudra attendre le début des années 1970 pour que cette situation s'inverse.

Ces problèmes d'argent se répercutent sur le personnel. À la fin de la Seconde Guerre mondiale (mars 1945), le CICR compte 3 700 collaborateurs, dont la moitié est rémunérée⁷¹, soit le chiffre le plus élevé jamais atteint jusqu'ici. Mais dès cette date, et parallèlement à la compression des activités de l'AIPG et aux difficultés financières, la tendance va s'inverser. Les personnes travaillant pour le CICR ne sont plus que 722 en juin 1947⁷², puis 420 en janvier 1949, siège et terrain confondus. Les effectifs vont encore diminuer tout au long des années 1950. On estime que cinq salariés sur six quittent l'institution⁷³.

À cette crise « matérielle » s'ajoute une crise morale. L'institution doit en effet faire face à un « vide » au niveau de sa gouvernance. En décembre 1944⁷⁴, malade, fatigué et âgé, le président Max Huber cède la place à son « bras droit », Carl Jacob Burckhardt. À peine nommé (il rentre en fonction le 1^{er} janvier 1945), Burckhardt est choisi par le Conseil fédéral pour servir de ministre (ambassadeur) de Suisse à Paris⁷⁵. Huber reprend donc – provisoirement espère-t-il – les rênes du CICR dès février 1945 en tant que président *ad interim*. Cette présidence intérimaire va pourtant durer jusqu'en janvier 1947, date à laquelle une double vice-présidence provisoire – composée de Martin Bodmer et Ernest Gloor – entre en fonction (Burckhardt restant toutefois président du CICR en congé)⁷⁶. C'est donc une situation floue et précaire qui persiste à la tête de l'institution pendant plus de trois ans jusqu'à la nomination de Paul Ruegger, en 1948⁷⁷. Certes, à côté du Comité proprement dit et de son appendice, le Bureau⁷⁸, le CICR se dote, début 1946, d'une Direction centrale qui gère l'administration et les affaires courantes. Mais cette Direction dépend directement du Bureau ; elle n'a aucune réelle autonomie⁷⁹ et n'est donc pas en position de décider seule. Elle ne constitue donc pas un « contrepoids » à la faiblesse des hautes sphères du Comité. L'absence de personnalités fortes à la tête de l'institution est par conséquent un facteur qui fragilise un peu plus l'institution dans ce contexte menaçant des années de l'immédiat après-guerre.

70 *Ibid.*, p. 85, à l'exception des très grandes crises, comme en Palestine (1948) ou en Hongrie (1956).

71 *Ibid.*, p. 134.

72 Rapport, *op. cit.*, note 43, Vol. I, p. 58; J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 139.

73 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 134.

74 ACICR A PV, Comité, séance du 4 décembre 1944.

75 ACICR A PV, Comité, séance du 24 février 1945.

76 ACICR A PV, huis clos du Comité, séance du 29 janvier 1947.

77 Paul Ruegger – premier président catholique au CICR – est élu en février 1948, apparemment selon une procédure *ad hoc*. Il entre en fonction en juillet 1948.

78 Institué en mars 1943, ce Bureau reprend les fonctions dévolues à la Commission Centrale qui devient, dès novembre 1940, une Commission de Coordination. Le Bureau exerce la direction générale de toutes les activités du CICR et en contrôle tous les organes. Ce Bureau n'est pas à confondre avec le bureau mentionné précédemment.

79 Preuve en est que, contrairement aux autres organes autonomes du CICR (Bureau, Comité, etc.), elle ne rédige aucun procès-verbal spécifique.

Avant de parler de la « révolution » qui touchera le CICR – comme d'autres ! – vingt ans plus tard, deux décennies s'écouleront durant lesquelles le CICR vit des moments intenses, à l'image de la signature des quatre Conventions de Genève en août 1949, qui marque l'aboutissement d'un très long travail de réflexion et de négociations. Au niveau opérationnel, l'institution ne reste pas inactive et, de l'Allemagne à la Palestine, en passant par la Corée, la Hongrie, l'Algérie, le Congo ou le Yémen – pour ne citer que quelques exemples – elle est présente, souvent de façon notable, dans toutes les crises majeures et sur tous les continents. Entamée avec la Première Guerre mondiale, l'expansion territoriale des activités du CICR est désormais une réalité d'autant plus ancrée dans le terrain que des délégations générales sont ouvertes en Afrique (Salisbury, puis Dakar), au Proche-Orient (Beyrouth) et en Asie (Phnom Penh). Au début des années 1970, la mondialisation du CICR s'intensifie encore avec l'ouverture de délégations dites régionales⁸⁰, à partir desquelles ses délégués rayonnent dans les pays avoisinants, qu'ils soient en paix ou en guerre. Mais l'institution ne change pas vraiment sa façon habituelle de travailler. Tout au plus, elle se réapproprie certains domaines d'activités qu'elle avait délaissés, comme le travail médical par exemple.

Le vrai tournant aura lieu avec l'implication en parallèle du CICR dans deux conflits armés majeurs de l'année 1967 : la guerre des six jours et la guerre du Biafra. À leur manière, chacun de ces deux événements va entraîner de profonds changements, tant dans le fonctionnement interne du CICR que dans sa façon de percevoir l'extérieur.

Le troisième conflit israélo-arabe (5-10 juin 1967) est à l'origine d'un tournant fondamental dans la façon d'agir de l'institution car, désormais, elle *anticipera* si possible ses interventions. Comme le souligne son rapport annuel de 1967 : « Attentif à la tension grandissante qui régnait au Moyen-Orient durant le premier semestre 1967, le CICR prit des mesures préparatoires une dizaine de jours avant que le conflit n'éclatât... »⁸¹. Ces quelques lignes dénotent d'un revirement dans l'attitude du CICR face aux conflits armés : de généralement réactif, il s'autorise maintenant à être aussi proactif, en se préparant à une action concrète avant même que la crise n'ait éclaté⁸². Cette nouvelle politique, conjuguée à l'élargissement géographique du champ d'action du CICR et donc à sa présence dans plusieurs conflits simultanément, a des conséquences sur le recrutement des délégués. Ses moyens financiers dans les années 1950-1960 ne lui ont jamais permis d'engager de façon permanente un nombre important de délégués et, à la fin de cette décennie, le CICR manque de personnel pour faire face à ses engagements. Un Groupe pour missions internationales (GMI) est créé en 1963, à l'instigation du président du CICR, afin de fournir à l'institution

80 Les premières délégations régionales sont ouvertes en Éthiopie, au Cameroun et au Venezuela.

81 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1967, p. 5. Nous soulignons.

82 En septembre 1938, au moment de la crise de Munich et avant l'éclatement de la Seconde Guerre mondiale, le CICR avait constitué une Commission des œuvres de guerre chargée de préparer l'activité du CICR en cas de « conflagration européenne » (ACICR, A PV, Comité, séance d'urgence du 15 septembre 1938), une commission qui poursuit son travail jusqu'à la mi-septembre 1939. Toutefois, la nouveauté dans la préparation de l'action du CICR à la Guerre des six jours est le déploiement de personnel sur le terrain même où aura lieu l'affrontement. Des délégués avaient en effet été positionnés dans les capitales des futurs belligérants dès la fin du mois de mai 1967.

« une réserve de délégués de qualité⁸³, ayant subi une formation théorique approfondie »⁸⁴, « disponibles sur alerte » et prêts à partir du jour au lendemain⁸⁵. Toutefois, pour diverses raisons, le CICR ne fait qu'un usage modeste du GMI⁸⁶. Le conflit de 1967 oblige donc l'institution à (re)réfléchir sur une véritable politique de recrutement et de formation de son personnel, un processus qui prendra une dizaine d'années avant d'aboutir au modèle aujourd'hui encore en vigueur dans ses grandes lignes.

Une réflexion sur les ressources humaines « expatriables » s'avère d'autant plus nécessaire que, à partir de la guerre des six jours, le CICR s'installe durablement dans les conflits armés. Ce phénomène n'est pas propre au seul Moyen-Orient car, au cours des années il va également toucher d'autres continents (Amérique latine, Afrique, Asie). L'implication sur le long terme du CICR dans ces zones de tensions entraîne *ipso facto* l'obligation d'y avoir des représentants en permanence. Dès lors, la proportion du personnel du CICR expatrié va aller en croissant. Si les délégués sur le terrain représentent le 27 % du total des collaborateurs du CICR en décembre 1971, ce pourcentage est de 66 % dix ans après⁸⁷.

La manière même de travailler du CICR se trouve changée par la durée des guerres. À l'aide d'urgence proprement dite (qu'elle soit de l'ordre de l'assistance ou du médical) s'ajoutent progressivement des activités qui visent à améliorer les conditions de vie des personnes vivant dans les conflits (par exemple, les activités d'eau et d'assainissement), voire à leur redonner un « sentiment de normalité » (comme la distribution de semences en vue de la culture des terres ou les activités de réhabilitation orthopédique).

L'augmentation du nombre des délégués sur le terrain de la guerre et la multiplication de leurs tâches ont des répercussions au niveau du financement de l'aide humanitaire, que la guerre Nigéria-Biafra (juillet 1967 - janvier 1970) va mettre en évidence. Bien que ce conflit ait une durée limitée, l'effort et la mobilisation du CICR vont prendre des proportions inégales et son action sera la plus importante de l'après-guerre. En 1968 et 1969, la majorité du budget global du CICR est consacré à cette sanglante guerre civile⁸⁸. Le volume d'assistance humanitaire distribuée explose et ne redescendra dès lors plus jamais à son niveau d'avant 1967. L'action de secours coordonnée du CICR au Nigéria-Biafra représente *in fine* une dépense de 663 millions de francs suisses de l'époque. Et encore, le CICR prend garde à expliquer que ce chiffre « constitue un renseignement statistique et non une estimation précises des dépenses »⁸⁹ !

Tout ceci amène le CICR à redéfinir sa façon de fonctionner en matière de financement. Conscient qu'il peut être impliqué dans des actions qui dépassent largement ses moyens et possibilités, l'institution estime nécessaire de pouvoir autant

83 Les membres du GMI étaient recrutés en Suisse, dans les milieux universitaires, de l'armée, de l'administration, etc. Il s'agissait d'un personnel qualifié, surtout dans le domaine médical et des communications, disponible pour des missions de deux mois consécutifs.

84 ACICR, APV, séance à huis clos du Comité, séance du 2 juillet 1964.

85 Sur le GMI, voir J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 137 ; tableau p. 140.

86 *Ibid.*, p. 137.

87 Nos calculs à partir de J. Freymond, *op. cit.*, note 69, tableau p. 140.

88 *Ibid.*, p. 61, note 2.

89 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1970, p. 133.

que possible les prévoir à l'avance : « À la lumière d'une situation telle que la guerre nigériane-biafraise, les actions de secours couvrant plusieurs années ... ne peuvent plus être considérées comme étant urgentes et donc financées hors budget »⁹⁰. Le CICR les intègre alors à son budget ordinaire, sous le terme d'activités temporaires (les autres activités sont permanentes ou extraordinaires). Bientôt, seules deux rubriques subsisteront : l'ordinaire (qui inclut le travail permanent ou temporaire, tant au siège que sur le terrain) et l'extraordinaire (qui prend aujourd'hui la forme des « appels »). Ces « réformes » comptables ambitionnent une plus grande transparence vis-à-vis des donateurs. Vu les sommes souvent colossales qui sont en jeu, « la seule confiance ne suffit plus, il faut démontrer qu'on est capable de gérer correctement les fonds confiés »⁹¹. La prospection financière devient, à partir de l'action Nigéria-Biafra, une activité essentielle à la conduite de l'action humanitaire. Elle est d'ailleurs reconnue comme telle par la création d'un secteur « recherche de fonds » en 1974⁹². Mieux, le CICR s'engage dans une politique de partenariats financiers, par des accords avec la CEE et le gouvernement suisse qui prévoient l'octroi d'un soutien régulier à l'institution⁹³. Plutôt que de « poursuivre la politique de ses moyens » comme il l'avait fait depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le CICR allait désormais se donner « les moyens de sa politique »⁹⁴.

Mais la « crise de croissance » (telle que dénommée par Thierry Hentsch) que connaît le CICR avec la guerre des Six Jours et celle du Biafra a aussi d'autres répercussions en interne sur l'institution, car ces conflits font la lumière sur les dysfonctionnements de l'institution dans sa manière de fonctionner, notamment pour ce qui est de la conduite des activités sur le terrain. Le manque d'un véritable responsable du dossier de la crise nigériane à Genève entraîne des difficultés dans la mise en place de l'action, faute d'un « rouage administratif déterminant »⁹⁵. Les réflexions en interne issues de ce constat, mais aussi de l'extension des activités du CICR dans le monde, amèneront à des changements structurels avec la création, dès 1970, de zones géographiques opérationnelles, dirigée depuis le siège par une Direction des opérations. Cette dernière regroupera aussi tous les services de soutien participant aux activités extérieures de l'institution (service des secours, service médical, Agence centrale de recherche, etc.). D'autres modifications structurelles surviennent, qui aboutissent soit à la création de nouveaux services⁹⁶, soit à une autonomisation d'unités déjà existantes (comme par exemple les finances ou le personnel). En d'autres termes, une administration digne de ce nom se met en place qui, au vu de l'augmentation des activités du CICR, procède à une diversification

90 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 63.

91 *Ibid.*, p. 68.

92 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1974, p. 96.

93 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 86.

94 *Ibid.*, p. 161.

95 Thierry Hentsch, *Face au blocus. La Croix-Rouge internationale dans le Nigéria en guerre (1967-1970)*, Institut universitaire de hautes études internationales, Genève, 1973, p. 245.

96 Une Division presse et information, rattachée directement à la Présidence, est ainsi constituée. Le poids qu'a pris la « communication » et l'usage qui en a été fait durant le conflit biafraise, de même que le rôle important qu'ont joué les médias et leur attitude envers le CICR, expliquent certainement la création de cette nouvelle Division.

toujours plus pointue des fonctions en son sein. Cette administration est chapeautée, dès 1974, par une Direction qui agit comme un exécutif, le Comité continuant à exercer le pouvoir « législatif »⁹⁷. Le bouleversement fondamental dans l'histoire de l'institution naîtra directement des changements des années 1967-1974 : le CICR se pense désormais comme une grande organisation humanitaire et doit donc gérer ses activités comme telle⁹⁸.

1991-2011 : l'expansion

Résultat des méthodes nées de la guerre du Biafra, les années 1970-1980 sont marquées par le « gigantisme humanitaire »⁹⁹ des opérations du CICR. La chose n'est pas étonnante quand on sait que ces deux décennies sont caractérisées par des conflits dont la durée est souvent inversement proportionnelle aux conséquences humanitaires qui en découlent. Ainsi, si la guerre indo-pakistanaise de décembre 1971 n'a duré que 13 jours, les opérations de rapatriement des prisonniers pour lesquelles le CICR sera mobilisé dureront, elles, près de deux ans et demi. *A contrario*, d'autres conflits s'éterniseront, au-delà même de la période étudiée (guerres civiles issues de la décolonisation portugaise, Guerre Iran-Irak, ...) mettant à contribution les forces humaines et financières du CICR sur le très long terme. Or, la gestion de pareilles opérations n'est pas sans conséquences et les problèmes, bien réels, qui se posent à l'issue de ces vingt années d'activités « sont surtout de savoir comment gérer cette croissance, le gonflement bureaucratique qu'elle a déterminé et la multiplication des domaines dans lesquels le CICR ... a jugé bon d'intervenir »¹⁰⁰.

Des interrogations surgissent également par rapport au droit international humanitaire et à sa pertinence face aux conflits des années 1970-1980. Certes, le CICR a réussi une grande percée dans ce domaine, grâce à l'adoption des quatre Conventions de Genève. Mais ces textes qui régissent la guerre entre États, héritée directement du siècle précédent, paraissent surannés face aux guerres civiles (en Angola, au Mozambique, au Salvador, au Nicaragua) dans lesquelles le CICR mène des opérations de grande ampleur. Et que dire des luttes de libération nationale en Afrique (Rhodésie, Namibie, Érythrée...) et en Asie (Timor oriental) qui sont marquées par une forme particulière de combat : la guérilla. Or, si le CICR est certain que « les principes fondamentaux du droit humanitaire peuvent et doivent être appliqués par tous et en toutes circonstances, même dans la guérilla »¹⁰¹, il manque alors des instruments juridiques nécessaires pour que ce vœu pieux se concrétise. Une année plus tard, la chose est faite avec l'adoption des deux Protocoles additionnels aux Conventions de Genève, le 8 juin 1977, le second de ces textes s'appliquant, on le sait, aux « conflits armés non internationaux ».

97 J. Freymond, *op. cit.*, note 69, p. 128.

98 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1970, pp. 132-134.

99 Expression utilisée par Simone Delorenzi dans *Face aux impasses de l'action humanitaire internationale. La politique du CICR depuis la fin de la guerre froide*, CICR, Genève, 1997.

100 *Ibid.*, p. 30.

101 Michel Veuthey, *Guérilla et droit humanitaire*, CICR, Genève, 1983 (première édition 1976), introduction (1976), p. xvi.

Les questions doctrinales sous-tendent¹⁰², elles, la demande adressée en 1979 à un historien externe d'analyser l'attitude du CICR face aux camps de concentration et d'extermination nazis. L'étude, parue en 1988, ne sera pas forcément du goût du Comité¹⁰³ mais elle aura au moins l'avantage de fournir à l'institution un argumentaire scientifique – et non plus émotionnel – à opposer aux questions ou critiques qu'elle n'avait pas cessé de recevoir depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale sur cet épisode tragique de son histoire. Mieux, à la suite de cette publication – mais après toutefois un long processus de délibération en interne – le CICR se décidera à ouvrir une partie de ses archives au public, notamment sur la période 1939-1945. La décision prise en 1996 – et renouvelée en 2004 pour une période additionnelle de 15 ans – permettra à l'institution d'échapper aux polémiques sur son passé en renvoyant directement les intéressés à la consultation de ses documents et donc de trouver un apaisement – tout relatif – face à sa propre histoire¹⁰⁴.

Toujours au niveau institutionnel, ces deux décennies sont marquées par une « prise de pouvoir » de l'administration et, en particulier, de la présidence, par rapport au Comité. Ce « renversement » des rôles est favorisé, à partir de 1964, par le fait que les présidents successifs du CICR (Samuel Gonard, Marcel Naville et Éric Martin) assument des mandats relativement courts (en moyenne quatre années) et ne peuvent donc pas vraiment imposer leur marque. Parallèlement, le Comité lui-même subit une cure de rajeunissement. Ainsi, en 1970, 41 % de ses membres ont cinq ans ou moins d'activité en son sein. En 1980, ils sont la moitié et, dix ans après, ce chiffre atteint presque les deux tiers. Par ailleurs, du fait de l'origine géographique de ses membres, dont la plupart résident hors de Genève, et de leurs obligations professionnelles, le temps qu'ils peuvent dédier à leur implication dans les affaires du CICR est limité. En 1960, par exemple, lorsque sur les quinze membres qui composaient alors cet organe neuf étaient Genevois (d'origine ou de résidence), presque la moitié d'entre eux était soit des rentiers, soit des retraités. La fin des années 1960 voit l'arrivée d'une cohorte de jeunes délégués, engagés pour répondre aux besoins suscités par les conflits au Moyen-Orient et en Afrique occidentale et qui vont, pour certains, gravir les échelons de la hiérarchie pour arriver à des postes-clé dans l'administration (direction générale, direction des opérations, etc.). Fort de son expérience et de ses responsabilités, c'est ce personnel qualifié, au siège comme sur le terrain, qui oriente la marche générale des affaires – du moins jusqu'au début des années 1990. Un net revirement¹⁰⁵ se fait sentir avec l'arrivée à la tête de l'institution de Cornelio Sommaruga en 1987. Cette nomination confirme le retour, initié déjà

102 C'est du moins l'hypothèse avancée par Simone Delorenzi à côté des aspects purement historiques de la question. Sur la base des résultats obtenus, le CICR devait être en mesure de pouvoir déterminer l'attitude à adopter au cas où il se retrouverait confronté à une situation similaire. S. Delorenzi, *op. cit.*, note 99, p. 24.

103 Voir la postface du CICR à la première édition de l'ouvrage de J.-C. Favez, *op. cit.*, note 65.

104 En 2011, le Comité n'a pas jugé utile de procéder à une nouvelle déclassification de documents du CICR, comme le prévoyait pourtant le règlement d'accès aux archives de l'institution que ce même Comité avait adopté en janvier 1996. Cette décision de rendre publique une tranche supplémentaire d'archives a été renvoyée à une date ultérieure.

105 Simone Delorenzi parle même de « rupture » d'avec ses prédécesseurs. Voir S. Delorenzi, *op. cit.*, note 99, p. 31.

par son prédécesseur, d'une présidence sur le long terme¹⁰⁶ avec des ambitions de restructuration du CICR. Le changement le plus notable voit, en mai 1991, l'incorporation de la Direction – qui délibérait jusque-là séparément – dans un Conseil exécutif où siègent désormais des membres du Comité et de l'administration¹⁰⁷. Si l'on peut considérer que cette nouvelle structure constitue une mainmise de la Présidence (ou du Comité) sur la Direction, on peut parallèlement estimer qu'en réunissant les « deux pouvoirs » en un seul lieu, l'on accroissait la capacité du CICR à faire face aux nombreux défis issus de l'après Guerre froide.

Dès 1991, l'institution se trouve en effet à devoir gérer simultanément une guerre internationale de coalition (deuxième Guerre du Golfe), une guerre civile dans un pays sans État (Somalie), une guerre civile puis internationale (Ex-Yougoslavie), de même que des conflits armés plus traditionnels (comme l'Angola, par exemple) auxquels vont s'ajouter les « nouveaux conflits » ou « conflits déstructurés » – selon les appellations du CICR – en Afrique ou dans l'ex-empire soviétique. Car la décennie 1990 marque tout à la fois l'entrée active du CICR dans de nouveaux champs géographiques¹⁰⁸ – par exemple dans des pays appartenant à l'ancienne Union soviétique où le CICR n'avait plus mené d'action depuis 1938, date de la fermeture de sa délégation permanente à Moscou – mais aussi dans une violence de guerre sans précédent. Depuis 1991, plus d'une trentaine de collaborateurs du CICR ont ainsi péri de mort violente dans le cadre de leur mission humanitaire¹⁰⁹. Et les autres incidents de sécurité se comptent par dizaines, si ce n'est par centaines, une tendance néfaste qui touche d'ailleurs l'ensemble des acteurs humanitaires. De cette situation tragique naissent de nouvelles méthodes de travail, les premières dans toute l'histoire de l'institution, comme par exemple l'emploi d'escortes armées en Somalie. Ce même pays verra la création, dès 1992, des cuisines communautaires – un modèle qui sera plus tard exporté dans d'autres contextes – qui permettent d'éviter les problèmes de stockage et de vols des denrées alimentaires, comme ceux du rançonnement des bénéficiaires qui les recevraient¹¹⁰.

À côté de cette violence (trop) réelle, l'institution doit aussi gérer la violence potentielle de la guerre. Ainsi, le 17 janvier 1991, au début des bombardements aériens alliés sur l'Irak et devant la menace réelle qui pesait, le CICR a explicitement averti les belligérants, dans une note verbale, de ne pas avoir recours à l'arme atomique¹¹¹.

Enfin, également pour la première fois de son histoire, le CICR allait vivre un génocide en direct, en 1994 au Rwanda, se retrouvant plongé dans les mêmes

106 Alexander Hay, président du CICR entre 1976 et 1987.

107 Avant mai 1991, le Conseil exécutif, qui succède au Bureau et au Conseil de présidence, n'était composé – comme ses prédécesseurs – que de membres du Comité. Le nouveau système durera jusqu'en 1998, date à laquelle une Direction autonome est recrée.

108 Les représentations du CICR sur le terrain (délégations, délégations régionales et missions) passent d'une cinquantaine en 1991 à plus de 80 vingt ans après, soit une hausse de près de 60 %. Cette augmentation doit toutefois être relativisée au vu de la création, à partir de 1990, de nouveaux États, surtout sur les ruines de la Yougoslavie ou de l'ex-empire soviétique.

109 Cette estimation – malheureusement incomplète – se base sur des documents internes.

110 S. Delorenzi, *op. cit.*, note 99, p. 46.

111 *Rapport annuel*, CICR, Genève, 1991, p. 97.

dilemmes que lors de la Seconde Guerre mondiale quant au caractère limité de son action face à l'ampleur des massacres.

Mais l'aspect le plus remarquable à partir de 1991 est la croissance phénoménale de l'institution, tant au niveau de ses effectifs – en particulier sur le terrain – que de ses budgets et dépenses financières. Si cette hausse avait déjà commencé à partir de 1970, elle n'a toutefois pas d'égal avec ce qui va se produire par la suite. Ainsi, même si la comparaison n'est pas aisée du fait de structures budgétaires peu comparables entre elles, les dépenses pour la seule année 1990 semblent représenter un total supérieur à l'ensemble de celles pour toute la décennie 1970-1979¹¹². 1991 marque une nouvelle rupture, puisque le CICR va dépenser 160 % de plus que l'année précédente. Depuis, on constate des niveaux financiers jamais atteints par l'institution au cours de son histoire. Durant les vingt dernières années, les dépenses ne sont jamais descendues en-dessous des 600 millions de francs suisses annuels et, depuis 2007, elles dépassent allégrement le milliard de francs. Cette envolée va de pair, évidemment, avec un accroissement considérable et constant des activités du CICR et, par contrecoup, des bénéficiaires de son action. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer la taille des rapports annuels publiés aux deux extrêmes de la période envisagée (1991 et 2011), et de constater que le second – qui avoisine le demi-millier de pages – est deux fois plus épais que le premier.

Cependant, cette croissance a eu des répercussions sur l'institution elle-même, lui donnant un tout nouveau visage. D'organisation humanitaire, le CICR est devenu au cours de la dernière décennie une *entreprise*¹¹³ de l'humanitaire, même s'il a encore du mal à se l'avouer. Si, bien entendu, sa finalité ultime diffère catégoriquement de celle des sociétés à but lucratif, pour le reste le CICR a fait siens certains attributs dévolus autrefois au seul secteur privé, à commencer par le langage. Ce point n'est pas anecdotique car il démontre une modification des mentalités. Il est ainsi frappant de noter l'emploi récurrent ces dernières années dans le vocabulaire général de l'institution de termes directement issus du marketing (populations-cible), de l'économie (efficacité, *result-based management*) ou du commerce (ancrage stratégique). Autre aspect issu de l'économie, l'importance toute particulière accordée au résultat chiffrable, souvent à l'unité près, dans la communication publique de l'institution. Cet aspect ressort clairement dans les rapports d'activité du CICR de ces dernières années, où indicateurs, statistiques et chiffres prennent une place toujours plus importante. Ainsi, dans le rapport annuel pour 2001, on constate que les tableaux statistiques occupent presque le tiers du chapitre consacré aux activités effectuées par la délégation régionale du CICR de Nairobi¹¹⁴ et que le texte comporte, de son

112 Compilation effectuée sur la base des rapports annuels du CICR de 1970 à 1979.

113 La définition usuelle de l'entreprise est la suivante : « *L'entreprise est un terme qui désigne un regroupement de moyens humains, matériels, immatériels (services) et financiers, combinés de manière organisée pour réaliser un dessein lucratif ou non, soit le plus souvent la fourniture de biens ou de services, à un ensemble plus ou moins ouvert de clients ou usagers et ce, dans un environnement plus ou moins concurrentiel* ». Si l'on fait abstraction du caractère lucratif de l'entreprise et que l'on remplace les termes de « clients » ou « usagers » par ceux de « bénéficiaires de l'action humanitaire », cette définition recouvre le mandat du CICR tel qu'il est envisagé aujourd'hui, y compris la notion de compétition avec d'autres organismes humanitaires. Voir : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Entreprise> (dernière consultation le 16 août 2012).

114 Choisie aléatoirement dans le *Rapport annuel*, CICR, Genève, 2011, pp. 186-191.

côté, quarante-six références statistiques. Toujours dans ce même rapport d'activité, la partie purement financière, tableaux inclus (pp. 423-495 de l'édition française) compte environ soixante-dix pages (14 % de l'entier du document), soit tout autant que la présentation de la totalité des activités du CICR pour l'année écoulée (pp. 6 à 76), opérations mises à part. Certes, l'institution est tributaire d'un devoir de justification (*accountability*) envers ceux qui la financent, ce qui la contraint à élaborer des rapports très pointus quant à son action et à devoir constamment adapter ses outils d'analyse (d'où l'introduction en 1999 d'une comptabilité analytique, à côté de la comptabilité classique). Aujourd'hui, tout semble se passer comme si, par l'usage extensif fait des chiffres en dehors de tout cadre comptable, seules les données numériques étaient à même de résumer l'ampleur des besoins humanitaires et la réponse que le CICR y apporte par son travail auprès des victimes de la violence armée.

Le caractère entrepreneurial de l'institution se retrouve aussi au niveau de sa Direction. Redevenue un organe décisionnel à part entière depuis 1998, celle-ci a non seulement en mains la gestion courante du CICR, mais elle s'est également octroyé un rôle croissant au fil des années dans la définition des stratégies et orientations de l'institution. Elle incarne bien, à elle seule, cette volonté d'optimiser (encore un concept économique) le fonctionnement du CICR¹¹⁵. L'appel à du personnel issu du secteur privé, parfois sans expérience professionnelle antérieure dans l'humanitaire ou le social, mais hautement qualifié pour occuper d'importantes fonctions administratives au sein de l'institution, participe d'ailleurs à cette politique de recherche de l'efficacité, tout comme les (nombreux) organes/programmes *ad hoc* mis en place pour planifier les activités et les projets, et en suivre l'évolution. Le tout étant destiné, comme l'indique le credo de l'institution, à obtenir des résultats de tout premier ordre (*result-based management*). Cette propension à se projeter dans l'avenir, comme celle à développer une vision et une stratégie pour y parvenir, sont d'ailleurs bien une des caractéristiques principales de l'entrepreneuriat¹¹⁶.

De plus, par sa volonté d'être présent à l'échelle mondiale tout en gardant son centre principal de décision à Genève, ainsi que par la « délocalisation » de certains de ses services à l'étranger pour des raisons financières, le CICR répondrait même, d'une certaine manière, à la définition commune¹¹⁷ de la multinationale, même si, à nouveau, son objectif fondamental diverge radicalement de celui de pareilles entreprises. Ce phénomène serait encore accentué par l'internationalisation de l'institution qui, non seulement, depuis 1990¹¹⁸, compte plus d'expatriés que de personnel en son siège, mais aussi dont la proportion de collaborateurs étrangers¹¹⁹ dépasse largement celle des employés suisses depuis une dizaine d'années.

Ces transformations ne sont toutefois pas propres au seul CICR, mais marquent une tendance générale que l'on retrouve, à des échelles diverses, dans le monde de l'humanitaire. Cette évolution met en évidence ce qui apparaît comme un paradoxe : soit on accepte le primat de l'économie dans un domaine d'activités

115 « *Optimize the ICRC's performance* », *Rapport annuel*, CICR, Genève, 2011, p. 51.

116 Voir : <http://fr.wikipedia.org/wiki/Entrepreneuriat> (dernière consultation le 20 août 2012).

117 Voir Charles-Albert Michalet, *Le capitalisme mondial*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.

118 Nous ne tenons ici pas compte des collaborateurs engagés localement.

119 B. Troyon et D. Palmieri, *op. cit.*, note 26, p. 110.

qui, par essence, devraient s'abstraire des règles et critères économique ; soit, au contraire, on se rend compte que l'humanitaire répond – et a peut-être toujours répondu – aux lois du marché, puisqu'il s'agit de faire coïncider une offre (les besoins et les moyens humanitaires) avec une demande (leur financement par des tiers). Or, dans un environnement macro-économique morose, qui a connu une succession de crises depuis 2000, on comprend dès lors mieux pourquoi des comportements propres aux acteurs du marché se manifestent – certainement de façon inconsciente – aussi parmi les organisations humanitaires. Ce phénomène est encore accentué par une compétition « naturelle » entre elles, dans un univers où les ressources financières sont en réduction. Si l'argent est le nerf de la guerre, il est aussi bien celui de l'humanitaire. La vraie question qui se pose alors est celle de savoir combien de temps encore pourra durer la croissance du CICR.

Conclusion

La question de la durée de vie du CICR était absente de l'esprit de ses fondateurs lorsqu'ils choisirent, en 1863, de s'occuper des victimes de la guerre. Leur entreprise était en effet fondée sur le (très) long terme. Certes, le CICR minimisait d'emblée les risques en misant sur un « fonds de commerce » qui n'était pas appelé à disparaître du jour au lendemain. De plus, en voulant par son action « humaniser la guerre »¹²⁰, et non pas chercher à l'abolir, les cinq Genevois préservaient également intact leur futur champ d'intervention, quitte à s'attirer l'incompréhension et les critiques des milieux pacifistes¹²¹. Mais cette première constatation ne suffit pas à elle seule à comprendre la durabilité du CICR, car d'autres initiatives semblables à la sienne, dont certaines lui étaient même contemporaines, n'aboutirent pas¹²². Il ne s'agissait pas uniquement de s'intéresser et d'intéresser les autres à la guerre et aux souffrances qu'elle cause pour ambitionner de traverser les siècles.

Comme dans toute histoire, le hasard a certainement joué un rôle dans la longévité de l'institution, surtout à ses débuts quand il ne s'agissait encore que d'une toute petite structure. Ainsi, le fait que le Général Dufour ait noué des liens avec Louis-Napoléon Bonaparte (le futur Napoléon III) quand il n'était qu'un simple exilé en Suisse fut un de ces faits fortuits qui aidèrent le CICR – dans lequel siégeait ce même Dufour – quand il s'agit de demander le soutien de la France (alors le plus puissant du continent) pour organiser la conférence internationale de 1864¹²³, dont le prestige allait aussi rejaillir sur le Comité des Cinq. Avec le temps, cependant, la part du hasard aura tendance à diminuer au profit de l'expérience acquise au cours des toujours plus nombreuses années d'existence du CICR qui lui permettent d'affronter les défis.

120 Dr. Louis Appia, *Rapport sur ma mission au Schleswig*, 1864, cité par André Durand, *Histoire du Comité international de la Croix-Rouge, De Sarajevo à Hiroshima*, CICR, Genève, 1978, p. 160.

121 André Durand, « Gustave Moynier et les sociétés de la paix », dans *RICR*, N° 821, septembre-octobre 1996, p. 588.

122 Pour l'exemple d'Henri Arrault, voir Véronique Harouel, *Genève-Paris, 1863-1918. Le droit humanitaire en construction*, Société Henry Dunant/CICR/Croix-Rouge Française, Genève, 2003, pp. 105-110.

123 *Ibid.*, pp. 80 et s. Véronique Harouel parle même, à propos de cet événement, d'une « conférence placée sous le 'protectorat de la France' ».

La mention du Général Dufour offre une seconde piste de réflexion : celle de l'impact qu'ont pu avoir de grandes personnalités sur le devenir de l'institution. Ainsi, sans la ténacité et la force de travail de Gustave Moynier (premier « vrai » président)¹²⁴, le CICR n'aurait été, indépendamment de son titre, qu'une association de second ordre végétant dans une ville de province. De même, si l'institution a pu sortir victorieuse de son combat contre la Ligue au début des années vingt, elle le doit en large partie à la combativité et à l'habileté de Marguerite (Frick) Cramer et de Gustave Ador. Le même constat peut être fait avec la présidence de Paul Ruegger, sous l'impulsion duquel le CICR parviendra à faire face aux attaques conjuguées du bloc de l'Est et de la Croix-Rouge suédoise après la Seconde Guerre mondiale. *A contrario*, certains de ces « grands hommes » risquèrent tout autant de causer sa perte, à l'image d'un William Rappard qui, bien que membre du Comité, défendit les intérêts de La Ligue, ou d'un Carl Jacob Burckhardt et de son rôle plus qu'ambigu face à l'Allemagne hitlérienne¹²⁵.

Les événements externes sont naturellement des facteurs non négligeables pour expliquer la permanence de l'institution. Ainsi, par exemple, sans la Guerre de 1914-1918 et ses suites directes, le CICR n'aurait peut-être jamais connu son baptême du feu et vécu cette transformation essentielle qui le fit passer d'une structure « artisanale » à une véritable organisation internationale, déployant des activités transnationales. De même sans l'affrontement Est-Ouest, son rôle d'acteur humanitaire neutre n'aurait jamais été reconnu à sa juste valeur.

Parallèlement, le contexte dans lequel évolua le CICR fut aussi une source de menaces pour son avenir. Les réticences de l'état-major français (dont l'armée était considérée comme la meilleure du continent) au projet de Dunant et les premières réactions négatives de ses représentants lors de la Conférence de 1863 auraient ainsi pu enterrer le CICR avant même qu'il ne soit né. Mais, paradoxalement, les plus graves menaces à son encontre provinrent du monde qui lui était de loin le plus familier puisqu'il l'avait lui-même créé, celui de la Croix-Rouge. Des initiatives de la Croix-Rouge russe de la fin du XIX^e siècle à celle de la Société nationale suédoise après 1945, en passant par la création de la Ligue, ce fut parmi ses « alliés » que l'institution trouva finalement ses adversaires les plus dangereux. Ces « ennemis » de l'intérieur l'attaquèrent tous sur un point *sui generis* qui faisait pourtant sa force vis-à-vis de l'extérieur : la mono-nationalité suisse des membres du CICR.

Or, si l'institution a pu traverser 150 ans d'activité, elle le doit aussi largement (si ce n'est pas principalement) à sa spécificité unique. Loin d'être un truisme, cet élément se révèle au travers de deux aspects¹²⁶. Tout d'abord, le CICR a longtemps fonctionné comme une structure homogène qui, pendant ses premières soixante

124 Officiellement, le premier président du CICR est le général Dufour (ACICR, A PV, Commission spéciale de la Société..., séance du 17 février 1863), mais il n'exerça que brièvement et marginalement cette fonction.

125 Paul Stauffer, *Sechs furchtbare Jahre... Auf de Spuren Carl J. Burckhardts durch den Zweiten Weltkrieg*, NZZ Verl., Zurich, 1998.

126 Le caractère confidentiel du travail du CICR pourrait aussi, au moins depuis les années 1930, expliquer la permanence de l'institution. Ironiquement, cette confidentialité est l'aspect qui a été le plus critiqué par le reste du monde.

années, a même pris la forme d'un ensemble familial genevois. L'ouverture de la direction de l'institution à son étranger proche (la Suisse), dès 1923, n'a que peu changé la donne, puisque les nouveaux venus ont été choisis en fonction de critères sociaux et politiques communs afin de faciliter leur intégration dans le Comité. Une sélection similaire s'est opérée dès les années 1930 pour le personnel engagé sur le terrain, un choix effectué, de manière directe ou indirecte par les hautes instances du CICR, et qui répondait généralement aux mêmes critères que pour les organes dirigeants de l'institution. Sa base comme sa tête étaient ainsi à l'unisson. Si d'aucuns¹²⁷ ont qualifié le fonctionnement du CICR d'élitiste – ce qu'il était en réalité – dans les faits, il a pourtant permis à l'institution de faire bloc, avec succès, en cas de crise¹²⁸. Dans ce cas, la taille relativement petite de l'institution¹²⁹, qui aurait pu sembler être un handicap, s'avéra au contraire être une force supplémentaire pour la cohésion du groupe, tout comme le critère de la nationalité unique. Ce schéma va se perpétuer, y compris à partir de la fin des années 1960 – début des années 1970, lorsque l'institution va recruter de nombreux collaborateurs pour les opérations à l'étranger et que le Comité va se retirer de la gestion courante des activités de l'institution au profit de l'administration. Mais cette fois ce sont des « volées » de délégués ayant des expériences en commun qui assurent l'homogénéité et l'identité de l'institution, ainsi que son caractère encore semi-familial¹³⁰. À l'élitisme du haut vient se rajouter un élitisme du bas.

La seconde caractéristique concerne la capacité d'innovation du CICR et de ses collaborateurs. C'est en effet souvent grâce à des initiatives personnelles que l'institution s'est appropriée de nouveaux domaines d'activités et s'est donc occupée de nouvelles catégories de victimes qui, jusque-là, sortaient de son mandat. L'exemple vint du haut et des membres du Comité ont été les premiers à investir de nouveaux champs humanitaires, à l'image du Dr Frédéric Ferrière et de son travail au sein de la section des civils de l'AIPG¹³¹, section qu'il avait constituée de toutes pièces *ex nihilo*. Un phénomène identique se produisit sur le terrain de la guerre où, confrontés personnellement aux besoins des victimes, les délégués du CICR prirent les devants pour tenter de soulager leurs souffrances. L'exemple le plus symptomatique eut lieu en Hongrie en 1919, où le délégué Rodolphe Haccius répondit de sa propre initiative à l'invitation des autorités révolutionnaires et visita pour la toute première fois des détenus politiques, en dehors de tout cadre juridique existant. Ce précédent fut avalisé deux ans plus, lorsque la X^e Conférence internationale de la Croix-Rouge reconnut au CICR la capacité d'intervenir dans les guerres civiles ou les trouble révolutionnaires.

127 D. Fiscalini, *op. cit.*, note 6.

128 Cela ne veut toutefois pas dire que le CICR n'a pas été soumis à des dissensions internes qu'il a souvent réglées de façon expéditive (voir les démissions de Rappard ou de Sydney Brown, le secrétaire général du CICR).

129 Avant les années 1980, le CICR était une organisation de taille relativement réduite. Et si, à l'occasion des grandes crises (guerres mondiales, Biafra, etc.) ses effectifs ont pu exploser, ce ne fut cependant que pour des périodes limitées dans le temps.

130 Preuve en est l'emploi de « surnoms » (Doudou, Coco,...) entre les délégués eux-mêmes.

131 Jessica Pillonel, *La Grande Guerre 1914-1918, un nouveau défi pour le CICR ? L'Agence internationale des prisonniers de guerre et son action en faveur des civils*, mémoire de Master, Faculté des Lettres, Université de Genève, 2012.

De même, durant la Seconde Guerre mondiale, des délégués délivrèrent, de leur propre initiative, des « certificats de voyage » à des personnes (prisonniers de guerre yougoslaves en Italie, populations juives en Roumanie) en vue de favoriser leur retour chez elles ou leur émigration. Reprise à un niveau institutionnel après la guerre, ces activités donnèrent lieu à la création des titres de voyage du CICR, encore en vigueur aujourd'hui¹³². Longtemps une constante dans l'histoire du CICR, le geste humanitaire a donc toujours précédé sa codification. Certes, ces « avancées » ont été favorisées tant par les événements externes – qui nécessitaient de la part des délégués une réponse immédiate, sans avoir eu le temps d'en référer à Genève¹³³ – que par la structure hiérarchique rudimentaire du CICR qui laissait une plus grande liberté d'action et d'initiative à ses collaborateurs, quitte à les désavouer par la suite, une fois le siège mis au courant !

Ce double fonctionnement très particulier n'est-il finalement pas la clé de voûte qui explique comment le CICR a pu traverser 150 ans d'histoire et surmonter nombre de crises ? Ne faudrait-il pas également s'interroger sur le devenir de cette organisation dont la taille, la composition, l'encadrement, les méthodes de travail¹³⁴ et la manière même de se concevoir et de se présenter constituent une rupture sans précédent avec le passé ?

132 I. Herrmann et D. Palmieri, *op. cit.*, note 62.

133 Cet aspect était encore aggravé par l'éloignement géographique et par la lenteur et la limitation des moyens de communication existants à l'époque.

134 La contrepartie d'un niveau plus élevé de professionnalisation au CICR.