

Coopération entre le Comité international de la Croix-Rouge et les Sociétés nationales en Bosnie-Herzégovine : donner une assise plus large à l'action de la Croix-Rouge

par **Pierre Krähenbühl**

Le démembrement de la Yougoslavie et la guerre en Bosnie-Herzégovine ont constitué le premier grand conflit survenu sur sol européen depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Politiciens, stratèges militaires, journalistes et humanitaires ont eu à surmonter des difficultés incroyables qui, souvent, leur ont posé de cruels dilemmes. À bien des égards, la guerre a mis en doute la capacité de la communauté internationale à prendre la mesure des enjeux et à faire face aux besoins. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'a pas été épargné. Il a dû, lui aussi, relever ce défi.

Présent dans le pays depuis l'éclatement des premières violences, le CICR s'est efforcé de réduire l'impact des vastes déplacements de population, des actes hostiles à l'encontre des civils et des violations flagrantes des normes essentielles d'humanité. Les délégués sur le terrain ont dû, la plupart du temps, déployer des efforts prodigieux pour obtenir l'accès aux lieux de détention ou pour faire aboutir les démarches entreprises, au nom des minorités ethniques et religieuses, auprès des autorités politiques et militaires.

Pierre Krähenbühl est délégué du CICR. Licencié en sciences politiques et en relations internationales, il a effectué des missions au Salvador, au Pérou et en Afghanistan. De 1995 à 1997, il a occupé différentes fonctions en Bosnie-Herzégovine, où il a été successivement en poste à Banja Luka, Pale et Sarajevo.

Original : anglais

Les souffrances humaines étaient d'une telle ampleur que des programmes d'assistance ont dû venir appuyer les activités déployées par le CICR dans le domaine de la protection. Les approvisionnements assurés par le CICR ont permis aux établissements médicaux de toute la Bosnie-Herzégovine de continuer à fonctionner. Les distributions de secours, réalisées conjointement avec les organisations locales de la Croix-Rouge, ont tenté d'aider les familles isolées et vulnérables à traverser les périodes les plus dures de la guerre. Beaucoup de communautés et de services des eaux ont bénéficié d'interventions d'urgence dans les domaines de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement.

Depuis la signature de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine (connu sous le nom d'Accord de Dayton) en décembre 1995¹, le CICR s'est essentiellement attaché à aider les différentes communautés à lutter contre certaines conséquences persistantes du conflit. L'action menée pour éclaircir le sort des personnes disparues est considérée comme l'un des aspects cruciaux du processus de réconciliation. Dissiper la menace que les mines terrestres font peser constitue une autre tâche importante dans cette situation d'immédiat après-guerre. Le CICR s'efforce en outre d'aider un certain nombre de composantes des systèmes de santé et de protection sociale à traverser la phase de transition actuelle.

Pendant la guerre et l'après-guerre, les Sociétés nationales travaillant en partenariat avec le CICR ont contribué de manière très importante à l'action de l'institution. Dans le présent article, nous illustrerons à l'aide d'exemples concrets tirés de l'action en Bosnie-Herzégovine les différents types de partenariat qui se sont peu à peu développés. Nous examinerons les accords-cadres élaborés pour les différents types de coopération et la philosophie qui sous-tend ce processus. Nous évaluerons certains succès et certains échecs de cette entreprise et nous évoquerons différentes options envisageables pour l'avenir. Enfin, nous préconiserons une approche holistique de la coopération entre les Sociétés nationales participantes et le CICR. Nous tenterons ainsi de démontrer que cette forme de coopération permet de donner une assise plus large à l'action de la Croix-Rouge et qu'elle représente un investissement important au sein du Mouvement.

¹ Voir les dispositions relatives aux activités du CICR en ex-Yougoslavie dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, n° 818, mars-avril 1996, pp. 256 et suiv.

Partenariats opérationnels

Les années 90 ont été marquées par la conjugaison de deux tendances : d'une part, les efforts déployés par de nombreuses Sociétés nationales désireuses de jouer un rôle opérationnel plus en vue dans les situations d'urgence et, d'autre part, la volonté du CICR d'intégrer de manière plus structurée et plus efficace les Sociétés nationales dans ses opérations. Cette double démarche a surtout été développée sur le continent africain et en ex-Yougoslavie.

Dans le contexte particulier de la Bosnie-Herzégovine, les types de coopération et le nombre de projets se sont multipliés entre 1993 et 1997, atteignant un nombre et un niveau de sophistication encore jamais atteints. Par exemple, quelque 35 projets délégués ou bilatéraux — représentant, en moyenne, un investissement de l'ordre d'un million de marks — ont été exécutés au cours de cette période. À la fin du premier semestre de 1997, plus de la moitié des projets délégués ou bilatéraux que le CICR réalise à travers le monde entier étaient en cours en Bosnie-Herzégovine. Ce phénomène tient à plusieurs raisons. D'une part, le conflit en Bosnie-Herzégovine — au cœur même de l'Europe — a suscité beaucoup d'intérêt, et donc de pressions, de la part des Sociétés nationales occidentales qui souhaitaient notamment participer aux opérations humanitaires sur le terrain. D'autre part, il est apparu peu à peu que l'ampleur des besoins était telle qu'il fallait adopter une nouvelle approche et savoir innover.

Entreprise en 1993 par la Croix-Rouge néerlandaise, la remise en état partielle du réseau de distribution de gaz de Sarajevo a constitué le premier projet réalisé dans cet esprit. Par la suite, et jusqu'à la fin de la guerre, les délégations de projets et les projets bilatéraux — allant d'importants dons d'équipement hospitalier aux travaux de réparations des systèmes d'adduction d'eau, en passant par les cuisines communautaires — ont permis de répondre aux besoins dans les domaines des soins médicaux, de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement et des secours. Parmi les autres formes de coopération figuraient les convois de secours (souvent organisés par les structures locales ou régionales d'une Société nationale donnée) et la mise à disposition de personnel pour les opérations du CICR. Dans certains cas, les Sociétés nationales participantes ont ouvert, au sein des délégations ou sous-délégations du CICR, de véritables bureaux de coordination de leurs différents projets.

Aussitôt après la signature de l'Accord de Dayton, le nombre de projets a encore augmenté et les priorités ont été redéfinies. Le CICR a cherché à multiplier les partenariats pour des programmes (réhabilitation

d'établissements de soins et d'institutions sociales, notamment) permettant de renforcer les systèmes de santé et de protection sociale. Nous examinerons, ci-dessous, plusieurs exemples de ces types de projets².

Persistance des besoins et position du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Cuisines communautaires

En 1994, le CICR et la Croix-Rouge allemande ont décidé de mettre en place un programme de cuisines communautaires à Sarajevo. Administrées par la Croix-Rouge locale, des cuisines communautaires ont été ouvertes dans différents quartiers de la ville pour offrir un repas chaud quotidien aux personnes démunies. Quelque 10 000 personnes — vieillards, veuves et orphelins, en particulier — bénéficiaient alors du programme. En novembre 1995 (au moment des négociations qui allaient déboucher sur l'Accord de Dayton), les discussions entre le CICR et la Croix-Rouge autrichienne ont conduit au lancement d'un projet similaire, dont quelque 23 000 personnes allaient bénéficier chaque jour à Banja Luka et dans ses faubourgs. Enfin, en janvier 1996, le projet de la Croix-Rouge allemande a été étendu afin de desservir environ 10 000 personnes dans les régions situées entre Pale et Trebinje, dans l'est de la Bosnie-Herzégovine. Dans chacun de ces projets, la structure locale de la Croix-Rouge a joué un rôle important dans les phases de planification et d'exécution.

Si la mise en place d'un réseau de cuisines communautaires dans une situation d'urgence ne constituait pas, en soi, une nouveauté, elle a pourtant soulevé un certain nombre de questions intéressantes en Bosnie-Herzégovine. Toute première problématique: celle de la persistance des

² Une attention particulière est portée à l'expérience que nous-même avons vécue de juillet 1995 à décembre 1997 — les derniers mois de la guerre et les deux années qui ont suivi la signature de l'accord de paix. Les changements apportés aux programmes et l'évolution du concept qui les sous-tendait doivent donc être replacés dans le contexte d'une période de transition entre l'une des phases les plus aiguës du conflit et l'immédiat après-guerre.

Il convient de relever ici que ces développements ont eu lieu avant l'adoption de l'*Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge* (Séville, 26 novembre 1997 — reproduit dans la *RICR*, n° 829, mars 1998, pp. 169-186). Au début de 1997, les délégations du CICR et de la Fédération opéraient dans le cadre de relations de partenariat renforcées, dans les domaines de l'assistance et du développement institutionnel. Les deux composantes du Mouvement collaboraient avec les Sociétés nationales dans le cadre de projets bilatéraux ou de projets délégués.

besoins malgré le passage d'une phase d'urgence aiguë à une période de reprise économique et de reconstruction. Le pays sortait traumatisé d'une guerre à laquelle seul a pu mettre fin un déploiement de forces d'une ampleur sans précédent : 60 000 hommes, placés sous le commandement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La Bosnie-Herzégovine tentait alors de définir son avenir et celui de ses différentes communautés. Le pays s'était engagé dans un processus complexe visant à mettre en place des institutions politiques, économiques et financières communes et, tant les autorités locales que les donateurs internationaux élaboraient des stratégies afin d'accélérer la reconstruction. Toutefois, malgré les importantes sommes injectées dans le processus, aucun effet n'était alors ressenti par les individus, tandis qu'un fossé important se creusait entre les effets des programmes structurels et les besoins spécifiques de secteurs entiers de la société (groupes les plus vulnérables, en particulier). La conviction qu'il fallait maintenir un « filet de sécurité humanitaire » s'est renforcée. Dans les secteurs concernés, les institutions locales — et non pas le CICR ou les Sociétés nationales participantes — devaient constituer ce système de protection.

Le dialogue entre le CICR, les Sociétés nationales impliquées et les partenaires Croix-Rouge locaux a permis d'établir que la poursuite des programmes de cuisines communautaires constituait un maillon important du filet de sécurité. Les organisations locales de la Croix-Rouge, très engagées sur le front humanitaire, craignaient que la fermeture de ces cuisines les prive de l'un des moyens, pour elles, de répondre aux besoins de leurs communautés respectives. Le fait de poursuivre ces programmes était perçu, par certains, comme une manière de mettre à l'épreuve le principe d'indépendance. Certains donateurs ont émis des doutes quant à l'opportunité de conserver des cuisines publiques alors que la phase d'urgence était terminée : ils ont alors préconisé de réorienter l'action sur la reconstruction et ont encouragé la mise en place de programmes visant à accroître la durabilité des efforts consentis et à renforcer le potentiel local. Vers la fin de 1996, les Sociétés nationales participantes qui souhaitaient obtenir des garanties de financement pour ces projets bilatéraux se sont heurtées à des difficultés croissantes. À un moment donné, les donateurs ont même indiqué que le nombre de bénéficiaires devrait être ramené à un tiers des chiffres mentionnés ci-dessus.

Tout en reconnaissant la légitimité — et la nécessité — de programmes-cadres en vue de la reconstruction du pays, le CICR et les Sociétés nationales qui coopéraient avec lui ont affirmé l'importance des initiatives de soutien lancées en parallèle par les organismes humanitaires. Ils ont également fait valoir les considérations suivantes. Premièrement, la

Bosnie-Herzégovine s'était engagée sur la voie d'une double transition, car elle passait non seulement d'une situation de guerre à une situation d'après-guerre, mais aussi d'une économie centralement planifiée à une économie de marché. Deuxièmement, il n'existait pratiquement pas, dans ce pays, de tradition de société civile et d'organisations locales non gouvernementales. Le rôle, actuel et futur, des organisations locales de la Croix-Rouge revêtait donc une importance décisive. Aussi affaiblies qu'elles soient sorties du conflit, les organisations locales de la Croix-Rouge restaient un point de repère pour les membres de leurs communautés respectives. Lors des discussions avec les donateurs, il a été relevé que les projets destinés aux organisations locales de la Croix-Rouge, ou qui devaient être réalisés conjointement avec elles, constituaient un excellent moyen de développer des capacités sur le plan local. La viabilité à long terme de l'action engagée ne pourrait que se trouver renforcée si les activités du CICR se conjugaient avec les projets des Sociétés nationales et le programme de développement institutionnel mené par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Une légère baisse du nombre de bénéficiaires du programme des cuisines communautaires a été enregistrée au second semestre de 1997. Dans le même temps, il est apparu clairement que, tout comme de nombreuses personnes sans abri et autres victimes de l'exclusion sociale vivant dans des villes de toute l'Europe, plusieurs milliers d'indigents devraient encore, pendant des mois ou des années, pouvoir compter sur le type d'assistance que représentait le programme des cuisines communautaires. En Bosnie-Herzégovine, toutefois, c'est la guerre qui était responsable de la situation de ces personnes totalement démunies. Les organisations locales de la Croix-Rouge affirmaient avec conviction qu'il leur incombait d'agir en faveur des indigents. Les programmes mis en place par le CICR et les Sociétés nationales leur ont permis d'assumer le rôle qu'elles entendaient jouer.

Réhabilitation des centres de soins et des institutions sociales

Pendant toute la guerre, le soutien aux établissements médicaux, de part et d'autre des lignes de front, a constitué l'une des principales priorités du CICR. Or, cette aide a pu être fournie en grande partie grâce à l'appui des Sociétés nationales. Pour pouvoir sauver la vie des blessés, il fallait à la fois du personnel qualifié dans les hôpitaux et un approvisionnement régulier en médicaments et en matériel médical. Un soutien a par ailleurs pu être fourni, sur une base ponctuelle, au réseau des institutions sociales (orphelinats, asiles de vieillards, etc.) qui s'efforçaient, dans des conditions éprouvantes, de s'acquitter de leur mission. Au lendemain du conflit,

le secteur des soins de santé a fait l'objet d'une vaste réforme. Conjointement avec l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), les ministères concernés, dans l'une et l'autre entité, ont élaboré un plan de promotion de la santé à l'horizon de l'an 2000. Sur le terrain, toutefois, les salaires n'étaient versés qu'avec du retard (quand ils étaient versés) et aucune solution, interne ou externe, qui aurait permis au CICR de cesser rapidement ses livraisons de matériel chirurgical et autres fournitures n'était en vue. Le fossé mentionné ci-dessus a encore été élargi par les conditions imposées par la communauté internationale en matière d'aide économique, et par le déséquilibre ainsi créé entre les deux entités qui composent le pays.

Les délégués sur le terrain ont alors commencé à attirer l'attention sur les problèmes rencontrés par les centres de soins et les institutions sociales de différentes régions. Pendant la guerre (comme cela a été relevé ci-dessus), le personnel du CICR était resté en contact avec beaucoup de ces établissements et leur avait apporté son soutien. Plusieurs directeurs avaient réussi, contre toute attente, à protéger les patients appartenant à des communautés ethniques minoritaires et à les soustraire aux persécutions et aux expulsions. Bien qu'elles fassent partie intégrante du filet de sécurité humanitaire, si nécessaire pendant cette période de transition, ces institutions ne figuraient vraiment pas aux premiers rangs des priorités fixées pour la reconstruction. De son côté, le CICR estimait que ces programmes de réhabilitation ne devaient pas faire partie de ses objectifs, en particulier dans une telle situation d'après-guerre, mais que des propositions pourraient être présentées, en tant que projets bilatéraux, aux Sociétés nationales intéressées. Sur la base des premières évaluations réalisées par les membres de son personnel médical, le CICR a donc élaboré un document-cadre exposant cette approche. Les priorités ont été fixées à l'issue de visites d'orphelinats, d'asiles de vieillards et d'institutions accueillant des personnes physiquement et mentalement handicapées (y compris des personnes blessées et traumatisées par la guerre). Des discussions ont aussi eu lieu avec les ministères de la Santé et des Affaires sociales, afin de déterminer quelles institutions subsisteraient dans le futur système de soins de santé, et lesquelles seraient abandonnées. Bien que ne jouant aucun rôle opérationnel dans les programmes de réhabilitation proprement dits, les organisations locales de la Croix-Rouge ont été étroitement associées au choix des institutions à aider en priorité.

Le CICR a pu ainsi soumettre aux Sociétés nationales un certain nombre de projets en faveur de ces institutions (travaux de rénovation ou d'agrandissement de locaux, réparations des bâtiments et de l'équipement, restauration de l'environnement, formation et soutien du personnel,

notamment). Il était prévu, par ailleurs, de fournir une aide à ces institutions pour leur permettre de nouer des contacts avec des homologues à l'étranger. Les Sociétés nationales intéressées ont été invitées à effectuer une évaluation complémentaire afin de définir l'ampleur, le budget et les spécificités techniques de chaque projet. Dans la Republika Srpska³, par exemple, c'est un «lot» de quatre institutions à réhabiliter en priorité qui a été proposé.

Au moment de la rédaction du présent article, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge de Norvège, d'Italie, du Japon et d'Espagne avaient achevé la première phase du programme de réhabilitation dans chacune des quatre institutions. La poursuite du programme a ensuite été envisagée, tant sous l'angle de la réhabilitation que sous l'angle de la formation du personnel de ces institutions. Les résultats prometteurs déjà obtenus se sont traduits par un accroissement du nombre de projets proposés⁴.

Le fait d'intégrer le personnel, l'expertise et les fonds des Sociétés nationales a permis de donner une assise plus large à l'action de la Croix-Rouge, dans un domaine considéré jusque là comme échappant au mandat traditionnel du CICR. L'effort systématique consenti, dès le départ, pour déterminer les priorités et associer les Sociétés nationales participantes a été salué à la fois par les autorités et par les Sociétés nationales. L'approche choisie était-elle la plus judicieuse? Le soutien qui sera fourni aux futurs programmes de réhabilitation et de formation du personnel permettra de répondre à cette question. Étant donné le grand nombre d'organisations qui participent à l'effort général de reconstruction en Bosnie-Herzégovine, les donateurs se demandent parfois s'il convient de répondre aux demandes de fonds présentées par une Société nationale donnée. La possibilité donnée aux Sociétés nationales participantes d'inscrire les projets de réhabilitation dans un cadre général (ensemble de priorités permettant de répondre aux besoins dans un secteur spécifique) a été considérée comme un facteur positif.

Prévention contre les dangers des mines

Les combats ont cessé le 15 décembre 1995 en Bosnie-Herzégovine. Pourtant, il ne se passe pratiquement pas un seul jour sans que quelqu'un

³ Aux termes de l'Accord de Dayton, la Bosnie-Herzégovine est composée de deux entités : la Fédération de Bosnie-Herzégovine et la Republika Srpska. Suite à des décisions de caractère opérationnel prises pendant le conflit, le CICR a eu des délégations distinctes dans chacune de ces entités jusqu'au 15 janvier 1997, mais depuis lors, il ne reste qu'une délégation, sise à Sarajevo.

⁴ Depuis la fin de la guerre, dix projets de ce type ont été menés à bien en Bosnie-Herzégovine.

soit tué ou blessé par les mines ou les munitions non explosées que les combattants ont mises en place ou abandonnées derrière eux. Les mines terrestres ont eu — et continuent à avoir — un fort impact sur la sécurité de la population résidente, des personnes déplacées et, plus encore, des réfugiés qui reviennent dans le pays. Ces engins constituent un obstacle important à la reprise économique, dont ils ralentissent le processus. Ils sont, en outre, l'une des principales causes d'accidents pour les troupes étrangères déployées sous la bannière des forces de « mise en œuvre de la paix » et de « stabilisation ».

Au fil des années et à travers le monde entier, le CICR a acquis une grande expérience en matière de traitement des blessures par mine et de fabrication de prothèses. Toutefois, dès le second semestre de 1995, un certain nombre de délégués basés en Bosnie-Herzégovine ont insisté sur le fait que de telles activités ne suffisaient plus. Il fallait mettre en place un programme global de prévention contre les dangers des mines, le tout premier objectif étant d'empêcher que des accidents surviennent. Au départ, cette idée n'a pas fait l'unanimité au sein du CICR lui-même. La prévention contre les dangers des mines était perçue comme un sujet trop technique — peut-être même trop dangereux — qui nécessitait des compétences spécifiques que le CICR ne possédait pas.

Selon les avocats du projet, si le CICR ne disposait pas lui-même de l'expertise nécessaire, il était peut-être temps de penser à aller la chercher à l'extérieur. Le besoin était manifeste, et la Croix-Rouge avait là véritablement l'occasion de faire avancer les choses, dans un domaine étroitement lié à la fois aux services d'appareillage orthopédique et à la campagne internationale pour l'interdiction des mines terrestres. L'importance des ressources du réseau formé par les Sociétés nationales a alors été amplement démontrée. Depuis le début, la Croix-Rouge britannique a été étroitement associée à ce programme : après avoir participé à sa création, elle assure le financement du poste de coordinateur de projet, basé à Sarajevo.

Ce projet comporte aujourd'hui quatre volets essentiels : une campagne médiatique, destinée à alerter la population sur les dangers des mines ; l'élaboration de programmes scolaires (en étroite collaboration avec le ministère de l'Éducation de chacune des deux entités), afin d'aider les enfants à prendre conscience du danger que constituent les mines ; la mise en place d'un mécanisme permettant de collecter des renseignements sur les accidents causés par les mines à travers tout le pays ; la formation, au sein des structures locales de la Croix-Rouge, des instructeurs chargés du programme de prévention contre les dangers des mines (actuellement au

nombre de 120, ces instructeurs deviennent, dans leurs communes respectives, les personnes que l'on consulte sur les différents aspects du problème des mines).

Il s'agit là, actuellement, de l'un des principaux programmes de l'unité chargée de la diffusion au CICR. Ni projet délégué, ni projet bilatéral, il est cependant un exemple de la manière dont une interaction effective entre une Société nationale et le CICR peut avoir un effet positif sur les opérations de la Croix-Rouge en général. Dans chacune des deux entités, les autorités ont adopté les programmes destinés aux écoles. En outre, la banque de données sur les accidents causés par les mines est désormais un outil de référence en Bosnie-Herzégovine, tant pour les organismes locaux que pour les organisations internationales. Désormais, le programme de prévention contre les dangers des mines constitue le pivot des relations avec les ministères et les organismes compétents.

Comme dans le cas de l'assistance aux établissements médicaux et aux institutions sociales, c'est grâce au partenariat entre le CICR, les organisations locales de la Croix-Rouge et une Société nationale participante, ainsi que grâce à l'intégration des données d'expérience provenant de l'extérieur, qu'il a été possible d'élargir l'assise de l'action de la Croix-Rouge et de redéfinir la position du CICR et du Mouvement dans son ensemble, face à un problème d'importance majeure.

Reconnaissance de la Société nationale

Les organisations locales de la Croix-Rouge et leurs membres ont été les principaux partenaires du CICR pendant la guerre, dans les domaines de l'assistance et des activités de recherches. Immédiatement après la fin du conflit, ils ont continué à jouer un rôle clé, tant en matière de recherche des personnes disparues qu'en matière d'assistance aux personnes marginalisées par le chômage ou d'autres problèmes liés à la lenteur de la reprise économique. Si, de son côté, la Fédération place au premier rang de ses priorités les stratégies de développement des structures locales de la Croix-Rouge, le CICR s'efforce de continuer à leur fournir son soutien, en renforçant leur capacité à répondre aux besoins de leurs communautés respectives. Parallèlement à ces activités, le CICR et la Fédération ont mis en place un dispositif qui devrait permettre la reconnaissance d'une Société nationale de la Croix-Rouge en Bosnie-Herzégovine.

En septembre 1997, ce processus a pris un nouvel élan, en partie grâce au rôle joué par les Sociétés nationales participantes. Il est vrai que c'est le CICR qui reconnaît formellement une Société nationale et la Fédération qui l'admet parmi ses membres. Toutefois, le cas de la Bosnie-

Herzégovine a montré l'impact que peuvent avoir la présence des autres Sociétés nationales et le fait qu'elles participent aux opérations. Les visites de représentants des Sociétés nationales — responsables de secteurs, chefs des départements des relations internationales, secrétaires généraux et présidents — sont devenues un phénomène fréquent. Tout en rendant visite à leur personnel sur le terrain, ils ont souvent eu (à la demande du CICR et de la Fédération) des entretiens avec les dirigeants de la Croix-Rouge dans chacune des deux entités qui constituent la Bosnie-Herzégovine. Le but de ces rencontres ne consistait pas, pour les Sociétés nationales participantes, à prendre véritablement part aux négociations concernant la reconnaissance de la Société nationale. Il s'agissait plutôt d'appuyer le processus en cours en tirant parti de l'expérience et de l'influence, au sein du Mouvement, des différents visiteurs. La présence des représentants de Sociétés nationales a également contribué à faire passer certains des messages les plus délicats ayant trait à la structure de la future Société nationale, aux conditions de reconnaissance, au respect des Principes fondamentaux, etc..

L'impact sur le processus de reconnaissance n'aurait pas existé sans une large intégration des Sociétés nationales participantes dans les opérations du CICR, tant pendant la guerre que pendant l'immédiat après-guerre, ainsi que sans le sentiment de solidarité qui s'est ainsi créé au sein des organisations locales de la Croix-Rouge.

La coopération en tant qu'état d'esprit

Les exemples donnés ci-dessus permettent de dégager un certain nombre de points.

Premièrement, le CICR perçoit souvent la coopération avec les Sociétés nationales participantes seulement en termes de délégation de projets ou de projets bilatéraux. Le partenariat se trouve donc ainsi placé à un niveau essentiellement technique. Il est pourtant grand temps que le CICR envisage la coopération dans une perspective plus large. La coopération devrait devenir un *état d'esprit*, une démarche aussi naturelle que, dirons-nous, la protection ou la chirurgie de guerre. Des progrès ont été faits dans cette direction, mais il n'existe pas de véritable consensus sur ce point au sein de l'institution. Des mesures énergiques devraient être prises pour que cette imperfection du cadre institutionnel puisse être corrigée.

Deuxièmement, des efforts ont été déployés en Bosnie-Herzégovine pour tenter de résoudre ce problème. L'un des principaux principes de base

de la philosophie qui a été choisie veut qu'au moment de déclarer son intention d'assumer le rôle de chef de file du Mouvement, à certains égards, dans certains domaines, à certains moments, le CICR considère que ce rôle est pour lui une *responsabilité*, non pas un privilège. Pour garantir une véritable cohérence, il faut être sans cesse disponible, bien connaître les priorités sur le terrain, étudier certains problèmes à la demande de collègues des Sociétés nationales, et être prêt à leur proposer une ligne politique qu'ils doivent ensuite respecter. L'expérience faite en Bosnie-Herzégovine a montré que les Sociétés nationales sont très disposées à accepter une opération internationale conduite par le CICR si elles peuvent identifier une gamme cohérente de concepts qui guident cette opération et si elles ont le sentiment que le CICR s'efforce effectivement de les intégrer dans son action. C'est en cela, peut-on dire, que le CICR s'est efforcé d'adopter une approche proactive envers les Sociétés nationales participantes.

Troisièmement, des relations de partenariat, structuré et étendu, avec les Sociétés nationales sont avantageuses à bien des égards. Comme nous l'avons indiqué plus haut, elles permettent au CICR d'élargir l'action engagée par la Croix-Rouge pour répondre à des besoins spécifiques ou apparaissant sous un nouveau jour, pour acquérir une expertise que lui-même ne possède pas et pour susciter un sentiment de solidarité avec les organisations locales de la Croix-Rouge (qui, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, se sont montrées sensibles à une action vraiment internationalisée). Pour les Sociétés nationales participantes, cette approche offre trois avantages principaux : elle leur permet de tirer parti de la connaissance de la situation que le CICR possède ; elle leur permet d'obtenir, si nécessaire, le soutien du CICR en vue d'une action au niveau politique ; enfin, le fait d'être intégrées dans une opération du CICR offre à certaines Sociétés nationales davantage d'indépendance et une plus grande marge de manœuvre. Elles sont, en effet, ainsi en mesure d'attirer l'attention des donateurs sur les besoins identifiés sur le terrain.

Quatrièmement, les projets réalisés en Bosnie-Herzégovine ont mis en évidence la responsabilité et la capacité que le CICR possède d'investir dans le Mouvement. Une interprétation étroite du concept de partenariat a souvent limité ce type de collaboration aux Sociétés nationales fortes, c'est-à-dire à celles qui possèdent traditionnellement les moyens de participer aux opérations sur le terrain. Il a été tenté, en Bosnie-Herzégovine, d'intégrer un plus grand nombre et une plus grande variété de Sociétés nationales. C'est ainsi que plusieurs Sociétés nationales (la Croix-Rouge espagnole et la Croix-Rouge japonaise, notamment) se sont engagées pour la première fois dans des projets bilatéraux ou dans des projets délégués

avec le CICR. De telles expériences ont, à leur tour, contribué à renforcer les services des relations internationales des Sociétés nationales participantes.

Il convient néanmoins de relever que cet aspect de la philosophie de la coopération a été insuffisamment développé, en particulier si l'on songe que la Bosnie-Herzégovine est désormais un point de rencontre Est/Ouest. Les ambassades, les organisations non gouvernementales et les journalistes représentent toute une palette de civilisations, de cultures et de religions aujourd'hui présentes dans ce pays. Cela aurait dû inciter le CICR bien plus tôt, dans le cadre d'une politique de coopération élargie, à organiser systématiquement des contacts avec les représentants, par exemple, des Sociétés nationales du Croissant-Rouge qui ont participé et continuent à participer aux opérations dans le pays. Une déficience — conceptuelle et stratégique — consiste à ne pas savoir apprécier l'importance de l'intégration d'organisations telles que les Sociétés nationales du Croissant-Rouge de Turquie, d'Égypte et d'Iran, ainsi que d'autres Sociétés nationales, dans les opérations en cours. Dès 1995, la délégation du CICR à Sarajevo a tenté d'engager un dialogue avec leurs représentants. Tous les interlocuteurs ont manifesté de l'intérêt, certains souhaitant aussi établir des liens de partenariat au niveau opérationnel. La coopération véritable est encore, cependant, au stade embryonnaire. Beaucoup de travail de fond doit encore être fait, et cela devrait constituer l'un des objectifs du CICR.

Enfin, certains sont convaincus que de forts liens de partenariat avec toute une variété de Sociétés nationales sur le terrain constituent la base de relations de caractère moins défensif entre les délégations du CICR et celles de la Fédération. Plus les Sociétés nationales participantes deviendront un rouage — positif et efficace — de toute opération du CICR, plus elles se sentiront à même de soutenir un dialogue ouvert entre ces institutions.

Nécessité d'un effort de cohérence

Dans un domaine où les cadres institutionnels et les procédures de travail doivent encore être harmonisés, il existe au sein du CICR une tendance à souligner les insuffisances qu'il croit déceler dans ces partenariats, croyant peut-être jeter ainsi le discrédit sur ce type d'interaction. C'est là un faux calcul, car il ne tient pas compte du fait que le processus de coopération est lui-même déjà bien engagé. Il vaudrait donc mieux s'attacher en priorité à obtenir la plus grande cohérence possible. Le cas de la Bosnie-Herzégovine met en évidence un certain nombre de motifs de préoccupation, qui sont les suivants.

Premièrement, comme mentionné plus haut, les approches adoptées sur le terrain ont, dans une certaine mesure, souffert de l'absence de cadre politique (état d'esprit) pour l'établissement de relations de partenariat avec les Sociétés nationales. En conséquence, les chefs de délégation disposaient d'une trop grande marge de manœuvre et la manière dont eux-mêmes interprétaient l'objectif visé par cette interaction a eu trop de poids. Les Sociétés nationales participantes se sont donc trouvées face à des messages contradictoires du CICR. On pourrait aussi dire, en se plaçant sous un autre angle, que les Sociétés nationales ont eu le loisir de privilégier différentes approches dans différentes régions. Sans doute assez séduisante à court terme, une telle tendance ne peut avoir que des répercussions négatives, tant pour le CICR que pour les Sociétés nationales : elle réduira l'efficacité et la prévisibilité des opérations et portera ombrage au dialogue avec les partenaires locaux et les donateurs.

Deuxièmement, il faudra consentir de nouveaux efforts pour donner aux Sociétés nationales participantes les moyens de résister aux pressions de leurs gouvernements respectifs et à la tentation de la notoriété à tout prix. Pendant la guerre, par exemple, les Sociétés nationales souhaitaient principalement travailler dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les projets proposés dans cette entité leur paraissant davantage susceptibles de séduire les donateurs que des projets dans la Republika Srpska. Après la signature de l'Accord de Dayton, les gouvernements de certains pays occidentaux ont même souhaité voir leurs Sociétés nationales respectives s'engager dans des projets conformes aux objectifs politiques qu'eux-mêmes considéraient comme cruciaux. Or, ces objectifs n'étaient pas automatiquement conformes aux priorités humanitaires recensées sur le terrain.

C'est ainsi que s'est renforcé, au CICR, le sentiment que certaines Sociétés nationales ne jouissaient pas d'une indépendance totale en matière de financement et de choix de projets. Toutefois, si l'on adopte une vision à long terme, il n'y a aucune raison de se méfier de la coopération. Au contraire, celle-ci impose au CICR une double responsabilité : réaliser des évaluations plus complètes et plus fiables et prévoir des cadres de travail et des outils plus efficaces. L'enjeu consiste à permettre aux Sociétés nationales participantes de défendre la spécificité de la Croix-Rouge vis-à-vis des gouvernements.

Troisièmement, un nombre insuffisant de projets ont été axés sur les organisations locales de la Croix-Rouge, tant pendant la guerre que dans la période d'immédiat après-guerre. La plupart des programmes réalisés dans le cadre d'accords de partenariat concernaient les secteurs tradition-

nels — assistance médicale, eau et assainissement et secours. Peu de projets ont été axés sur les structures locales de la Croix-Rouge elles-mêmes. Les Sociétés nationales participantes devraient être mieux à même de défendre les intérêts des Sociétés nationales opératrices. À ce jour, par exemple, en dépit des réunions organisées à ce propos entre les Sociétés nationales concernées, la Fédération et le CICR, aucune politique commune n'a été adoptée sur des sujets tels que le versement de primes d'encouragement aux volontaires et aux employés des organisations locales de la Croix-Rouge. Chacun des programmes en cours dans le pays suit sa propre politique en la matière. Toutes les parties impliquées ont une part de responsabilité dans ce manque de cohérence.

Regard sur l'avenir

Les événements survenus en Bosnie-Herzégovine ont laissé peu de gens indifférents. Aux yeux de certains, ce pays a même fait l'objet de trop d'attention, de trop d'intérêt. Ils relèvent que le nombre de programmes réalisés par les Sociétés nationales tient moins à l'émergence d'un nouvel état d'esprit qu'au fait que le conflit avait éclaté en *Europe*. Il serait faux de prétendre que cela n'a pas été en partie le cas. Il est également vrai, cependant, que les personnes qui font valoir ces points de vue sont souvent aussi celles qui, de façon générale, hésitent à nouer des liens de coopération. En revanche, toutes les personnes qui n'ont cessé de prôner une attitude ouverte et positive en matière de partenariat entre le CICR et les Sociétés nationales sont convaincues que de tels accords ne peuvent se limiter à la Bosnie-Herzégovine. Au contraire, la situation devrait être perçue comme une bonne occasion de tirer des enseignements pouvant être adaptés à d'autres situations.

Il s'agit notamment de la démonstration que le partenariat peut aller bien au-delà du « noyau dur » actuel de projets bilatéraux et de projets délégués. Il pourrait avoir un cadre plus large, tel que décrit ci-dessus. Il est également reconnu que l'*état d'esprit* nécessaire ne règne pas encore véritablement. Le CICR, en général, et le délégué terrain moyen, en particulier, ont encore tendance à adopter une attitude défensive, ou réactive, à l'égard des Sociétés nationales participantes et des autres composantes du Mouvement. Comme l'a relevé un délégué du CICR chargé de la coopération, « il arrive trop souvent que le manque de confiance envers nos partenaires Croix-Rouge donne l'allure de simples manœuvres institutionnelles à des actions que nous entreprenons pourtant dans les meilleures intentions ». C'est ainsi que le CICR perd fréquemment les bénéfices qu'il aurait dû tirer de son action.

De plus, un nombre croissant de conflits dans le cadre desquels le CICR intervient aujourd'hui passent alternativement par des phases aiguës ou de basse intensité. Le caractère chronique de plusieurs de ces conflits a eu un impact sur le processus décisionnel dans le cadre des opérations. Qu'il s'agisse d'interminables guerres civiles, de conflits qui s'enlisent ou de situations d'immédiat après-guerre, la Croix-Rouge est souvent l'une des rares organisations présentes de manière substantielle pendant une longue période. Si l'on ajoute l'ambition et l'expérience toujours plus grandes de diverses Sociétés nationales participantes, il est probable que l'on verra les différentes composantes du Mouvement toujours plus présentes sur le terrain. L'une des idées essentielles du présent article est qu'un tel développement doit être perçu comme une aubaine, non comme une menace. La Bosnie-Herzégovine montre qu'il s'agit là de l'un des aspects de certains défis que le CICR doit relever dans les situations d'urgence, aux contours sans cesse changeants. Cela pourrait aussi devenir l'une des manières de faire face à ces situations.

En adoptant une politique ouverte et courageuse en matière de coopération, le CICR pourra relever le gant dans le contexte — si compétitif aujourd'hui — de l'entreprise humanitaire. La spécificité du CICR est souvent décrite comme étant issue du mandat que la communauté des États a confié à l'institution. Il ne serait pas surprenant que, dans le monde d'aujourd'hui, le réseau international Croix-Rouge/Croissant-Rouge devienne le meilleur atout dont le CICR ait jamais bénéficié. À cet égard, la coopération entre le CICR et les Sociétés nationales en Bosnie-Herzégovine devrait être perçue comme un tremplin vers l'avenir.