

Le CICR face à l'avenir

Si — comme on l'entend communément — l'avenir n'est plus ce qu'il était, voilà sans doute une raison supplémentaire pour s'y préparer avec lucidité. En ces temps où l'incertitude gagne un peu partout du terrain, il est indispensable de tenter de comprendre ce qui se passe et surtout d'en dégager des lignes d'action utiles pour mieux fonctionner demain.

En lançant voici dix-huit mois le projet Avenir, c'est-à-dire un processus d'analyse et de prospective du champ humanitaire contemporain, le CICR s'est engagé sur la voie de l'évolution rendue nécessaire par les multiples défis résultant d'une constellation historique extraordinairement mouvante depuis 1989. Les difficultés opérationnelles liées à ces changements ainsi que les événements tragiques qui ont frappé le CICR en 1996 — au Burundi, en juin, et en Tchétchénie en décembre — ont rendu encore plus urgente la nécessité de cette évolution.

Afin de définir un projet institutionnel dans une perspective de cinq à dix ans, le CICR a ouvert un vaste chantier. Il a en effet mobilisé plus de deux cents collaborateurs au siège et sur le terrain, le Groupe des conseillers internationaux, divers experts indépendants ainsi que des représentants du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Sur mandat de l'Assemblée du CICR qui en constitue l'instance suprême, un comité directeur a piloté la première partie des travaux qui se sont déroulés selon trois phases distinctes, de manière à en assurer la consolidation progressive. En premier lieu la phase de production : des groupes de travail thématiques formés sur le terrain et au siège ont fourni plus de mille deux cents pages de texte contenant environ trois cents propositions distinctes. Ce fut ensuite la phase d'audition de ces propositions et leur approfondissement. Vint enfin la phase de tri et de synthèse générale dont les principaux éléments furent discutés, pondérés et enrichis substantiellement lors de sessions réunissant les cadres supérieurs, avant d'être présentés aux membres de l'Assemblée du CICR. À l'issue de deux séances-marathon de débats au sein de l'Assemblée, le projet Avenir a été définitivement approuvé le 12 décembre 1997.

Présentant une série d'orientations et de décisions stratégiques, le rapport adopté constitue le cadre de référence du projet Avenir, qui est entré depuis dans sa phase de réalisation, sur la base d'un plan de mise en œuvre actuellement en cours d'élaboration. Après son adoption d'ici environ trois mois, ce plan sera progressivement appliqué.

Le document qui suit comprend trois éléments principaux : une mise à jour des divers défis posés aux acteurs humanitaires — en particulier le CICR —, la mission fondamentale du CICR, véritable fil rouge de l'action institutionnelle, et enfin les orientations stratégiques pour les années à venir.

Comité international de la Croix-Rouge

* * *

Comité international de la Croix-Rouge

Projet «Avenir» :

les défis, la mission et les orientations stratégiques

12 décembre 1997

1. Les nouveaux défis

Modifié en profondeur depuis 1989, l'environnement dans lequel se situe l'action humanitaire ne cesse d'évoluer sans que l'on puisse encore clairement discerner les contours d'un futur système international. De nouvelles problématiques apparaissent qui appellent des réponses adaptées.

1.1 Un avenir incertain

Depuis la fin de la guerre froide, les communautés de la planète ont perdu bon nombre de leurs repères et beaucoup de leur capacité à donner un sens à l'avenir. La vision d'un monde en progrès continu étant fortement ébranlée, un sentiment d'incertitude sur ce que réserve l'avenir s'installe un peu partout. Cette incertitude gagne du terrain à la faveur d'un double processus opposé et simultané, à savoir celui de la globalisation et celui de la montée des particularismes.

1.2 La tension entre globalisation et repli identitaire

Phénomène d'ordre non seulement économique mais aussi culturel, le mouvement de la globalisation touche toujours davantage le cœur des identités et des souverainetés nationales. Dans une dynamique de repli sur les ordres anciens souvent idéalisés, les réflexes particularistes et identitaires investissent de plain-pied les entités territoriales, culturelles et religieuses. En l'absence de perspective crédible de progrès, la tension entre ces deux processus demeure vive et alimente bien des conflits, pour la plupart internes. Les inégalités entre régions et groupes sociaux contribuent aussi au maintien des tensions. Bien qu'il soit délicat de faire des prévisions dans ce domaine, tout porte à croire que la violence armée et les conflits issus des tendances à la fragmentation des sociétés se maintiendront durant les prochaines années, en affectant davantage les populations civiles. C'est du moins ce que tend à confirmer l'analyse des potentialités conflictuelles au niveau régional.

1.3 L'émergence de nouveaux acteurs et l'affaiblissement de l'État

De nouveaux acteurs et facteurs de pouvoir émergent et s'affirment au niveau local et transnational: ce sont les associations et organisations non gouvernementales de la société civile, les acteurs économiques et les nouveaux acteurs de la violence, qui échappent toujours plus au contrôle de l'État.

Pour leur part, les États affaiblis tentent de se transformer en remettant une partie de leurs prérogatives à la société civile et aux acteurs économiques. Les États demeurent néanmoins des acteurs déterminants du système international et les plus influents d'entre eux sont désireux de jouer un rôle face aux crises. Dans cette optique et faute de volonté ou de prise suffisante sur le niveau politique, certains États sont plus enclins à prendre en mains l'action humanitaire d'urgence qu'ils perçoivent comme un précieux moyen de légitimation.

1.4 La complexité croissante de l'environnement humanitaire

Chez de nombreux professionnels de l'humanitaire, l'incertitude débouche sur le désarroi. Un désarroi conditionné par plusieurs facteurs combinés qui affectent la crédibilité et le fonctionnement global de la sphère humanitaire.

Il y a d'abord l'évolution des besoins des victimes, qui découle de la nature des crises. Ces besoins sont devenus plus difficiles à définir, compte tenu notamment du caractère discontinu de nombreux conflits et des

enjeux économiques suscités par la manne humanitaire: fréquemment à cheval entre le ponctuel et l'endémique ou entre l'urgence et le développement, la définition des besoins réclame des approches nouvelles et pertinentes.

Il y a aussi l'essor et la multiplication des acteurs humanitaires, petits ou grands pourvoyeurs de ressources. Ce phénomène — réjouissant en soi — engendre une situation de concurrence et de confusion manifestes, provoquant diverses dérives d'ordre éthique et opérationnel. Au sein du Mouvement, les difficultés relatives à la répartition des tâches entre les différentes composantes illustrent ce type de problèmes.

Il y a par ailleurs l'action humanitaire en tant que telle qui évolue, tant du point de vue de ses modes de fonctionnement que des perceptions qu'elle suscite. Sur ce plan, on peut considérer l'intervention croissante du niveau politique sur le « marché humanitaire » — en particulier par les forces mobilisées dans le cadre de l'ONU et par diverses organisations régionales à la recherche de nouveaux rôles — comme une tendance forte pour les années à venir.

Il y a enfin la détérioration des valeurs éthiques et humanitaires qui porte atteinte à la dignité humaine. Ce qui a aussi pour effet, dans de nombreux contextes, de réduire l'acceptation de l'action humanitaire par les parties au conflit, d'entraver l'accès aux victimes et d'accroître l'insécurité des acteurs humanitaires.

1.5 Le défi interne au CICR

En se basant sur les forces et faiblesses institutionnelles, il faut *last but not least* diriger le projecteur à l'intérieur du CICR. Ce qui signifie prendre pleinement la mesure des zones d'équilibre de déficit et de potentiel, avant de procéder aux changements qui s'imposent sur le plan du fonctionnement et de l'organisation structurelle, en gardant à l'esprit que l'engagement et la motivation de tous ses collaborateurs constituent le capital le plus précieux de l'institution.

Dans ce contexte mouvant, le CICR doit œuvrer à renforcer la cohérence globale de la réflexion et de l'action humanitaire et s'adapter sans perdre son identité.

La réponse à ces nouveaux défis passe par des choix d'ordre stratégique guidés par la mission que se donne l'institution et qui lui est reconnue.

2. La mission du CICR

Le CICR agit sur une base exclusivement humanitaire. Son action de protection et d'assistance vise à promouvoir la mise en œuvre du droit et de principes humanitaires universels, en prenant en compte les normes juridiques et les spécificités culturelles, éthiques et religieuses propres à l'environnement dans lequel il opère. Le CICR entretient des relations avec l'ensemble des États ainsi qu'avec tous les acteurs actuels et potentiels de la violence afin de les responsabiliser vis-à-vis des problèmes d'ordre humanitaire. Membre du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dont il est le fondateur, le CICR veille au respect des Principes fondamentaux et coopère en priorité avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et leur Fédération. Il agit en concertation avec tous les autres acteurs de l'action humanitaire.

La mission exclusivement humanitaire du CICR est de protéger la vie et la dignité des victimes de la guerre et de la violence interne et de prévenir les souffrances engendrées par ces situations

- en agissant directement auprès des victimes,
- en assumant son rôle d'institution et d'intermédiaire neutres et indépendants,
- en influençant le comportement de tous les acteurs potentiels et actuels de ces violences par le dialogue et la diffusion du droit international humanitaire et des principes du Mouvement ainsi que par une action normative.

3. Les orientations stratégiques

Afin de faire face aux nouveaux défis, l'accomplissement de la mission dans l'environnement futur requiert une évolution stratégique importante s'appuyant sur quatre orientations prioritaires, dans le maintien de la complémentarité entre la réflexion et l'action humanitaires :

- revaloriser l'action humanitaire indépendante, la connaissance et le respect du droit et des principes humanitaires ;
- ancrer l'action dans la proximité et dans la durée et fixer des priorités ;
- renforcer le dialogue avec tous les acteurs ;
- accroître l'efficacité de l'institution.

3.1 Revaloriser l'action humanitaire indépendante, la connaissance et le respect du droit et des principes humanitaires

Le CICR entend demeurer le promoteur de l'action humanitaire fondée sur un impératif d'humanité, en menant une approche impartiale, neutre et indépendante. Son défi consiste à atteindre et à influencer tous les acteurs actuels et potentiels de la violence par le dialogue, en privilégiant la dimension éthique et en plaçant la persuasion avant la dénonciation.

Le CICR est la seule organisation à disposer expressément d'un mandat spécifique ancré dans le droit international humanitaire. À ce titre, il réaffirme sa volonté d'assumer le rôle de gardien du droit humanitaire. Face aux violations graves et massives qui entament les fondements mêmes de ce droit, le CICR doit redoubler d'efforts pour mieux faire connaître, comprendre et respecter les principes et la portée de ce droit, cela dès le temps de paix. Le CICR doit également poursuivre son engagement visant à faire évoluer le droit humanitaire, sans pour autant se lancer dans une révision globale du droit de Genève qui pourrait s'avérer aléatoire. Cela signifie qu'il faut opter pour une approche sélective visant à clarifier et à développer le droit humanitaire dans les domaines où l'absence de références juridiques pénalise les victimes, ainsi qu'à promouvoir les mécanismes disponibles de mise en œuvre. L'approfondissement des relations entre le droit international humanitaire et les droits de l'homme est nécessaire et doit favoriser la production d'instruments adaptés aux réalités du terrain.

Les valeurs qui sont à la base du droit international humanitaire constituent un précieux point de référence dans la diversité des cultures et des contextes opérationnels. Ces valeurs, dont le CICR est un gardien, doivent être incorporées dans un message systématiquement diffusé et adapté en permanence à l'environnement culturel auquel il s'adresse.

Dans une approche de plus en plus globale des crises où responsabilité politique, opérations militaires et action humanitaire sont interdépendantes, le CICR doit promouvoir un espace humanitaire, qui se définit à la fois comme les relations de complémentarité entre tous les acteurs agissant simultanément dans une situation conflictuelle ainsi que comme l'autonomie propre à l'action humanitaire indépendante, neutre, impartiale et non coercitive.

La déontologie professionnelle des acteurs humanitaires doit être encouragée. Il s'agit en particulier de veiller à la connaissance et au respect des Principes fondamentaux au sein du Mouvement et de mettre en place, avec la Fédération, des moyens propres à renforcer l'intégrité des Sociétés nationales, ainsi que l'unité et la cohérence globale du Mouvement.

L'élaboration et la promotion de codes de conduite avec d'autres acteurs humanitaires seront également développées.

3.2 Ancrer l'action dans la proximité et dans la durée et fixer des priorités

Se rapprocher des victimes, telle est la direction pour demain. Très présente lors de la réunion des chefs de délégation de Gliion en janvier 1997 consécutive aux tragiques événements de Novy-Atagi, la proximité est l'un des concepts-clés de l'exercice Avenir. Il postule que la présence auprès des victimes constitue le meilleur moyen d'assurer leur protection.

Le CICR doit donner plus de poids et d'autonomie à ses délégations. Il juge primordial de s'investir davantage sur le terrain afin de renforcer son acceptabilité auprès de tous les acteurs de la violence. Pour y parvenir il doit encore mieux intégrer les dimensions locales dans chacune de ses actions. Dans cette optique, le CICR entend s'appuyer davantage sur ses collaborateurs nationaux ainsi que sur le savoir-faire et les ressources matérielles disponibles sur place. Dans le même ordre d'idées, les relations avec les Sociétés nationales opératrices seront consolidées. Au bout du compte, le progrès de la cohérence opérationnelle doit contribuer à une meilleure sécurité.

Le CICR entend aussi prendre davantage en compte l'ensemble du contexte dans lequel il opère et examiner attentivement le tissu des intérêts socioéconomiques locaux dans lequel sont insérés les besoins des victimes. Le renforcement de cette approche vise à ne pas isoler les catégories de victimes ainsi qu'à intégrer davantage dans les projets les aspects qualitatifs relatifs à la dignité des personnes protégées.

La proximité recherchée est aussi une proximité culturelle permettant de mieux comprendre et anticiper les logiques des divers acteurs, ainsi que de se faire mieux comprendre. À cet égard, la compréhension du message humanitaire institutionnel est souvent tributaire des correspondances qui peuvent exister dans la coutume locale. Il faut donc susciter davantage l'ouverture en renforçant la coopération directe avec les Sociétés nationales opératrices, tout en les impliquant autant que possible dans les délégations de projets et les projets bilatéraux.

Sur le plan de la durée, l'évolution des conflits est chaotique et surtout discontinue. Leur hétérogénéité temporelle et territoriale incite le CICR à dépasser le cadre de la stricte urgence en inscrivant son action dans la continuité. Le rôle et les responsabilités du CICR selon l'axe temporel des situations de tensions internes, de troubles intérieurs, de conflit et de conflit gelé doivent par conséquent être adaptés et précisés

dans chacune des phases, notamment vis-à-vis des autres acteurs. Au sein du Mouvement, la direction générale du CICR dans les situations de troubles intérieurs, conflit et conflit gelé doit être pleinement effective, selon la lettre et l'esprit de l'Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement en prenant appui sur une coopération plus étroite avec les Sociétés nationales et leur Fédération.

En matière d'interaction avec les autres acteurs humanitaires dans les situations de conflit, le CICR souhaite renforcer la cohérence globale de l'action en faisant preuve de disponibilité pour assurer la coordination de l'action d'assistance d'urgence, dans des conditions garantissant l'indépendance de son action.

En matière de prévention, le CICR agit en invitant les États à prendre dès le temps de paix les mesures qui s'imposent sur le plan national, notamment dans la diffusion du droit international humanitaire et l'adoption de sanctions pénales en cas de violations de ce droit. Il stimule également l'enseignement de ce droit, et la réflexion sur les principes qui le sous-tendent, auprès des publics intéressés. Il s'efforce également, mais plus ponctuellement, de contribuer à atténuer des tensions par ses opérations et d'attirer l'attention de la communauté internationale sur les situations d'urgence dans le cadre de la diplomatie humanitaire.

Intervenant de manière progressive, le CICR s'efforce en premier lieu de faire agir directement les responsables étatiques. En cas d'incapacité, il engage son action en veillant à donner la priorité aux activités de soutien visant à autonomiser les services locaux plutôt qu'aux activités de substitution.

Cet ancrage renforcé dans la proximité et dans la durée requiert que le CICR fixe clairement ses priorités d'action, compte tenu des responsabilités qui sont les siennes en vertu du DIH et des statuts du Mouvement. Il le fait sur la base des paramètres suivants :

- l'urgence des besoins des victimes et des activités préventives pour éviter la répétition de leurs maux ;
- la capacité et la volonté des autorités locales à coopérer ainsi que leur fiabilité ;
- la capacité de supervision du CICR ;
- l'action des autres acteurs humanitaires.

3.3 Renforcer le dialogue avec tous les acteurs

La multiplication des acteurs et la diversité de leurs rôles et intérêts ajoutent de la complexité à l'environnement. Cette multiplicité contrastée des intervenants doit être prise en compte d'une façon coordonnée au plan institutionnel.

À cette fin, le CICR entend adapter et renforcer sa diplomatie humanitaire, qui se définit comme la politique globale des relations extérieures de l'institution visant à faire connaître, à appliquer et faire appliquer le droit international humanitaire, à faciliter la compréhension et l'accomplissement de sa mission et à promouvoir l'action humanitaire indépendante.

Ceci implique que le CICR mobilise ses forces vives dans un effort systématique de contact avec tous les acteurs, en particulier les États, les divers facteurs de pouvoir issus de la société civile — notamment les milieux économiques, les groupes d'intérêt et de pression — et les nouveaux acteurs non étatiques tels que guérillas, groupes paramilitaires, armées privées, voire des groupes qui pourraient être liés au crime organisé. Dans cette perspective, il entend établir une plate-forme humanitaire, c'est-à-dire un mécanisme identifiant et tenant à jour l'agenda institutionnel des questions prioritaires ainsi que des problèmes et défis à anticiper et à résoudre en mobilisant de manière ciblée la communauté internationale.

Avec les acteurs humanitaires, la première priorité stratégique doit être mise sur le Mouvement, dont le CICR est à l'origine. Les relations avec ses diverses composantes doivent être intensifiées et valorisées, afin qu'il devienne la force autonome essentielle de l'action humanitaire à l'échelle mondiale. Le rapprochement vers les Sociétés nationales doit être renforcé par un dialogue à plusieurs niveaux.

Avec les autres acteurs humanitaires, le CICR entend développer ses relations. En particulier, le CICR souhaite forger des alliances avec des organisations non gouvernementales et des agences intergouvernementales qui partagent son éthique et ses principes humanitaires.

Dans l'ensemble, le CICR se place davantage sous le signe de l'ouverture et de la complémentarité.

3.4 Accroître l'efficacité de l'institution

Agir plus efficacement dans un environnement complexe et incertain tout en conservant son identité: la réponse à ce défi passe par une amélioration du fonctionnement institutionnel, touchant divers domaines

prioritaires tels que la formation et une internationalisation maîtrisée du personnel, la réflexion opérationnelle et doctrinale, l'évaluation et le contrôle, la communication, le financement, les interactions siège-terrain et les structures décisionnelles.

Le CICR doit renforcer sa capacité de réflexion et d'analyse, de manière à garantir la cohérence globale de son action tout en développant des approches différenciées en fonction des contextes. La réflexion opérationnelle et doctrinale doit être mieux coordonnée et prendre en compte l'ensemble des réalités conflictuelles, notamment par une approche pluridisciplinaire intégrant la dimension économique des conflits. Le renforcement de la réflexion opérationnelle et doctrinale doit continuer à témoigner de la volonté institutionnelle de tirer des enseignements de l'action. Sur le plan externe, la réflexion et l'expertise institutionnelles représentent des éléments de persuasion et de crédibilité qui méritent d'être davantage mis à profit dans le cadre de la diplomatie humanitaire et du débat humanitaire public.

Il faut aussi consolider la capacité d'élaboration de stratégies de l'institution par le développement d'instruments méthodologiques d'analyse, de manière à ce que la planification roulante soit effective et que l'évaluation d'impact et le contrôle fassent partie intégrante de la mise en œuvre des projets.

Les rôles respectifs du siège et du terrain doivent être rééquilibrés dans un double but: remédier, d'une part, au caractère trop lourd et trop cloisonné du siège en concentrant ses activités au niveau stratégique afin d'orienter l'action, assurer l'expertise, planifier, contrôler et fournir les appuis nécessaires au terrain; donner plus d'autonomie au terrain en renforçant sa capacité d'adaptation de l'action à l'environnement, d'autre part. Cette décentralisation doit s'opérer de manière graduelle et fonctionnelle, en s'appuyant sur des instruments d'organisation et de gestion qui restent à élaborer. En tous les cas, il importe de garder à l'esprit la finalité première d'une telle orientation, à savoir la proximité en tant que moyen de protection des victimes.

Les structures de l'institution doivent évoluer dans le sens d'une clarification des compétences et responsabilités. Cette évolution doit s'amorcer à l'échelon supérieur, afin de garantir une distinction plus nette entre l'Assemblée et le niveau exécutif. La logique d'une telle approche implique quelques changements essentiels: le recentrage de l'Assemblée sur sa raison d'être, la suppression du Conseil exécutif et la création d'un organe de direction. Au niveau fonctionnel, la clarification des compétences et des responsabilités doit être poursuivie et

déboucher sur les synergies indispensables à un meilleur fonctionnement institutionnel.

Le maintien de la mononationalité de l'Assemblée nécessaire à l'indépendance institutionnelle doit s'accompagner d'une plus grande ouverture à la diversité culturelle et se concrétiser par des consultations plus étroites avec le groupe des Conseillers internationaux ainsi qu'avec des dirigeants des Sociétés nationales.

En définitive, mieux fonctionner dans un environnement complexe et incertain signifie renforcer la sécurité, la mobilité et la motivation des collaborateurs du CICR.