



30IC/07/5.1
Original : anglais

XXX^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève, Suisse,
26-30 novembre 2007

La nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune (objectif 1)

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Document préparé conjointement par le Comité international de la Croix-Rouge et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Genève, octobre 2007

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	4
DOCUMENT DE RÉFÉRENCE	6
1. Introduction	6
2. La dégradation environnementale, y compris le changement climatique	8
Problèmes	8
Conséquences humanitaires du changement climatique	10
Cadre d'action	11
La capacité de réponse du Mouvement	13
La coopération du Mouvement avec des tiers	14
Questions	15
3. Les migrations internationales	16
Portée du débat	16
Problèmes humanitaires rencontrés par les migrants	17
Réponse du Mouvement aux besoins humanitaires des migrants	18
Problèmes liés à la prise en charge des besoins humanitaires	20
Questions	22
4. La violence, en particulier en milieu urbain	23
Cadre d'action du Mouvement	24
Les réalisations et les défis du Mouvement	25
Questions	30
5. Les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que les autres défis de santé publique	32
Cadre d'action	32
Faits et défis	33
La valeur ajoutée du Mouvement	37
Questions	38
6. Conclusion	39

Résumé

L'objectif 1 prévoit que les participants à la Conférence débattent des **conséquences humanitaires** de :

- la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique ;
- les migrations internationales ;
- la violence, en particulier en milieu urbain, et
- les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que d'autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé.

Le présent document a pour but de lancer le débat et de préparer la voie à l'adoption par la Conférence d'une déclaration dont le contenu sera fonction des idées qui seront avancées pendant la discussion.

Le débat vise à faciliter la mise en place de stratégies communes ou de partenariats dont les objectifs sont les suivants :

- *Réduire la vulnérabilité des communautés à la dégradation de l'environnement, y compris au changement climatique, et améliorer leur capacité d'adaptation et de réaction face aux conséquences de ces changements sur le plan humanitaire, en utilisant au mieux les ressources du réseau que constituent le Mouvement et ses volontaires.* L'accent doit être mis avant tout sur le besoin des « plus démunis parmi les démunis » de trouver les moyens de faire face aux effets du changement climatique dans les décennies à venir, avec le soutien de ceux qui sont en mesure de mobiliser des ressources à leur intention.
- *Garantir que les migrants qui se retrouvent sans aucune forme acceptable de protection et d'assistance reçoivent l'aide dont ils ont besoin, indépendamment de leur statut, de sorte que leur vie, leur santé et leur dignité soient protégées.* Le débat prévu dans le cadre de la Conférence se limitera aux conséquences humanitaires des migrations internationales. Il ne portera pas sur les réfugiés, mais sur les nouvelles formes de migrations, qui sont principalement dues à des problèmes économiques et sociaux et souvent associées à des situations d'instabilité politique (en tenant compte du fait que les personnes qui recherchent une meilleure situation économique et sociale empruntent souvent les mêmes itinéraires que celles qui ont besoin d'une protection internationale).
- *Prévenir et soulager les souffrances provoquées par la violence en milieu urbain.* Le débat devrait porter principalement sur les conséquences humanitaires de la violence et, en ce qui concerne la prévention de la violence, sur les facteurs de risques sociaux. Le présent document invite les membres de la Conférence à se pencher sur deux types de violence qui peuvent coexister en milieu urbain : la violence au sein des communautés, qui peut se manifester sous de nombreuses formes, allant des agressions aux fusillades entre gangs, et le conflit armé et ses suites.
- *Améliorer l'accès des personnes vulnérables ³/₄ y compris celles qui sont victimes de marginalisation ou d'opprobre, ou celles qui sont prisonnières de situations de violence ³/₄ aux soins de santé, en s'appuyant sur la ressource unique que constituent les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, présents au cœur-même des communautés.* Il est proposé à la Conférence de se concentrer sur la prévention et le traitement des maladies contagieuses telles que le VIH, la tuberculose, le paludisme, la rougeole, la grippe aviaire et la grippe humaine, sur l'accès aux soins de santé, le maintien d'un approvisionnement sûr, fiable et durable en sang et médicaments, et sur l'obligation d'épargner, pendant un conflit armé, les installations sanitaires et les personnes qui réalisent un travail médical.

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

1. INTRODUCTION

L'objectif 1 de la Conférence est d'insister sur la nécessité d'une action basée sur la collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et d'autres acteurs en réponse aux défis humanitaires de préoccupation commune.

Aborder, dans le cadre de l'objectif 1, les quatre sujets qui ont été choisis pour le débat (la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique ; les migrations internationales ; la violence, en particulier en milieu urbain ; les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que d'autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé) **est une entreprise des plus ambitieuses**. Cette ambition répond néanmoins à la nécessité urgente de réagir à « *la fragilité de notre planète, ses limites et sa vulnérabilité* » et à « *l'interdépendance croissante des phénomènes* », que le Conseil des Délégués de 2005 a identifiés comme étant deux caractéristiques du monde actuel¹. Si ces différents sujets avaient été abordés dans le cadre de différentes conférences, ils auraient pu être analysés plus en profondeur, mais en les traitant ensemble, nous pourrions appréhender de façon plus globale un ensemble de défis auxquels l'humanité est confrontée, et préparer la voie à la poursuite d'une réflexion stratégique.

Quand le Conseil des Délégués a travaillé, en 2005, à l'actualisation de la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, il a identifié les grandes tendances suivantes, considérant qu'elles étaient déterminantes pour l'avenir et en rapport avec les efforts humanitaires :

- le manque de contrôle par les gouvernements de « *la circulation des informations, des technologies, des maladies, des migrants, des armes, ainsi que [des] transactions financières, légales ou illégales, au travers de leurs frontières* » ;
- la pauvreté et l'élargissement du « *fossé entre les pauvres et les riches, non seulement sur le plan matériel, mais aussi en termes de connaissance, d'éducation et de droits humains* » ;
- les vies emportées par des maladies réémergentes, la pandémie de VIH/SIDA et « *l'inégalité d'accès à la santé et aux services de santé* » ;
- la croissance des « *mégalo-pôles* » et autres centres urbains ;
- « *de nouveaux types de conflits armés et de belligérants* » et la prolifération des armes légères, qui nourrit « *une culture de la violence* » ;
- « *une tendance à la polarisation et à la radicalisation* » au plan international et national ;
- un nombre croissant de déplacés et de réfugiés dans le monde ;
- un glissement de pouvoir des gouvernements à d'autres acteurs de la société et « *un transfert de responsabilité dans la fourniture des services, les agents rémunérés laissant la place aux intervenants non officiels* ».

¹ Conseil des Délégués, Résolution 6 : *Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, 16-18 novembre 2005. Toutes les citations des deux premiers paragraphes du présent document sont extraites de la Stratégie.

L'**objectif premier de la discussion consacrée à l'objectif 1** est d'insister, dans une Déclaration qui devra être adoptée, sur la nécessité d'une collaboration et de partenariats entre les États, les composantes du Mouvement et d'autres acteurs, en vue d'affronter les conséquences humanitaires de quatre de ces tendances, qui sont : *la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique, les migrations internationales, la violence, en particulier en milieu urbain, et les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que d'autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé*. La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit débattre de ces défis de toute urgence, afin d'identifier les possibilités de mettre en œuvre des actions humanitaires complémentaires, car la portée mondiale de chacun de ces défis est aujourd'hui supérieure à la capacité de réaction d'un seul État ou d'une seule organisation humanitaire.

Le **but du présent document** est de lancer le débat que devra engager la Conférence en présentant certaines des observations, attentes et préoccupations des différentes composantes du Mouvement, et en préparant la voie à l'adoption d'une Déclaration par la Conférence. Chacun de ses quatre chapitres (sur l'environnement, les migrations, la violence et la santé) se termine par une série de questions qui pourront inspirer la réflexion des délégations qui participeront à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en préparation des débats et des interventions en plénière. Ces questions pourront aussi servir à encadrer la discussion.

Ce document présente aussi :

- la *portée des questions* qui devront être débattues et l'optique humanitaire adoptée ;
- le *cadre juridique et doctrinal* dans lequel les composantes du Mouvement inscrivent et conduisent leur action humanitaire dans le domaine de la dégradation de l'environnement, y compris le changement climatique, des migrations internationales, de la violence, en particulier en milieu urbain, et des maladies émergentes et récurrentes et des autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé ;
- la *nature spécifique de la réponse apportée par le Mouvement* à ces défis par rapport à celle d'autres acteurs ;
- la *nature complémentaire des tâches* menées par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), et
- les *défis opérationnels* auxquels les différentes composantes du Mouvement sont confrontés dans les activités qu'elles conduisent au quotidien dans les quatre domaines précités.

2. LA DÉGRADATION ENVIRONNEMENTALE, Y COMPRIS LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

« Un grand nombre de doutes ont été levés, et il a été confirmé que ce sont les plus démunis parmi les démunis qui seront les plus exposés aux conséquences du changement climatique. »²

Le débat que doit engager la Conférence internationale vise à faciliter la préparation de stratégies concertées ou de partenariats qui réduiront la vulnérabilité des communautés aux risques environnementaux, parmi lesquels ceux qui sont liés au changement climatique, et à renforcer leur capacité à s'adapter et à réagir aux conséquences de ces changements sur le plan humanitaire, en utilisant au mieux les ressources du réseau que constituent le Mouvement et ses volontaires.

PROBLÈMES

Dans son rapport intitulé « Un monde plus sûr : notre affaire à tous »³, le Groupe de personnalités de haut niveau des Nations Unies sur les menaces, les défis et le changement définit la dégradation de l'environnement comme une menace pour la sécurité internationale.

La dégradation de l'environnement a été définie comme : « la diminution de la capacité de l'environnement à atteindre les objectifs sociaux et écologiques, et à répondre aux besoins⁴ ». Une autre définition porte à la fois sur les aspects quantitatifs et qualitatifs, avec comme exemples de dégradation quantitative la diminution ou l'extinction d'espèces animales ou végétales, et comme exemples de dégradation qualitative la pollution atmosphérique, aquatique et terrestre. Une troisième définition insiste sur le processus de dégradation environnementale « *provoqué par le comportement et les activités de l'homme (associés parfois à des catastrophes naturelles) qui attaquent les bases des ressources naturelles ou portent atteinte aux écosystèmes ou processus naturels*⁵ ».

La dégradation de l'environnement se manifeste de différentes façons : dégradation des terres, déforestation, perte de biodiversité, pollution terrestre, aquatique et aérienne, diminution de la couche d'ozone, etc. Il est intéressant de signaler que, d'après les observations, la dégradation environnementale provoque souvent davantage de dégradation environnementale. Au-delà de ses manifestations physiques, la dégradation environnementale accroît la vulnérabilité des sociétés qui sont touchées.

Une des définitions précédemment citées établit un lien entre la dégradation de l'environnement et les activités humaines. La pression démographique, l'industrialisation, le transport massif de personnes et de marchandises, la surexploitation des pâturages et des

² Rajendra Pachauri, président du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, *Wrangling delays climate report* (des querelles retardent le rapport sur le climat), BBC News, 6 avril 2007, site Web (en anglais) : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/science/nature/6524251.stm>.

³ Nations Unies, *Un monde plus sûr : notre affaire à tous*, Nations Unies, décembre 2004, site Web : <http://www.un.org/french/secureworld>.

⁴ Nations Unies, Stratégie internationale des Nations Unies pour la prévention des catastrophes, site Web (en anglais) : <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm>.

⁵ Irin, site Web (en anglais) : <http://www.irinnews.org/InDepthMain.aspx?InDepthId=14&ReportId=62460>.

ressources aquatiques, etc. sont souvent cités comme étant des causes de la dégradation de l'environnement. La guerre peut aussi contribuer à la dégradation de l'environnement et causer des risques environnementaux.

Même si les répercussions de la dégradation environnementale se font surtout sentir au niveau local ou régional, le changement climatique est une menace pour l'environnement de toute la planète. Elle a été définie comme un défi mondial majeur de l'humanité pour le XXI^e siècle. Dans les trois rapports scientifiques qu'il a publiés au début de l'année 2007⁶, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a présenté des observations et des prévisions d'un haut niveau de fiabilité sur les effets du changement climatique. D'après le rapport du Groupe de travail I, la température moyenne à la surface de la terre a augmenté de plus de 0,7 °C au cours du siècle passé, le réchauffement le plus important s'étant produit au cours des trois dernières décennies.

Ce changement climatique est principalement dû aux concentrations de plus en plus élevées de gaz à effet de serre dans l'atmosphère, provoquées par des activités humaines telles que la déforestation et l'utilisation de carburants fossiles. Étant donné que ces gaz restent présents dans l'atmosphère pendant des dizaines d'années, la répercussion des mesures prises pour réduire les émissions de gaz à effet de serre ne se fera sentir que des décennies après leur application. Le réchauffement de la planète devrait donc se poursuivre pendant les décennies à venir et les prévisions font état d'une hausse totale des températures située entre 1,1 et 6,4 °C au cours du XXI^e siècle. Il s'agit d'une hausse sans précédent au cours des 10 000 dernières années, soit pendant la période de développement de la civilisation humaine.

La hausse des températures à la surface du globe n'est qu'un effet du changement climatique. Le GIEC a présenté les phénomènes suivants comme plus inquiétants encore : de graves sécheresses et l'extension des zones menacées de sécheresse dans certaines régions, et dans le même temps une augmentation des pluies et des chutes de neige dans d'autres régions, une augmentation des phénomènes climatiques extrêmes tels que les vagues de chaleur, des ouragans et des cyclones plus violents, et de fortes pluies sur de courtes périodes. Le niveau des océans devrait augmenter de plusieurs dizaines de centimètres pendant les prochaines décennies.

Le sujet à l'ordre du jour de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est tellement vaste que le chapitre qui lui est consacré se limitera à aborder les conséquences humanitaires du changement climatique.

⁶ GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques : les bases scientifiques physiques. Contribution du Groupe de travail I au quatrième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Résumé à l'intention des décideurs (traduction française non officielle sur le site : http://www.effet-de-serre.gouv.fr/groupe_de_travail_i_du_giec_2007).

GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques : impacts, adaptation et vulnérabilité. Contribution du Groupe de travail II au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Résumé à l'intention des décideurs (traduction française non officielle des délégations belge et française, sur le site : http://www.effet-de-serre.gouv.fr/groupe_de_travail_ii_du_giec_2007).

GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques : mesures d'atténuation. Contribution du Groupe de travail III au quatrième rapport d'évaluation du groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Résumé à l'intention des décideurs (traduction française non officielle sur le site : http://www.effet-de-serre.gouv.fr/groupe_de_travail_iii_du_giec).

CONSÉQUENCES HUMANITAIRES DU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les communautés humaines sont gravement touchées par la dégradation de l'environnement. Celle-ci conduit à une pénurie de ressources - eau potable, terre, air, biodiversité - qui érode la capacité de résistance des populations et augmente leur vulnérabilité.

Concernant les effets du changement climatique sur les sociétés humaines, le rapport du groupe de travail II du GIEC, publié en avril 2007, indique qu'un plus grand nombre de phénomènes climatiques extrêmes conduira à : une augmentation des risques d'inondation et de glissements de terrain, la détérioration des écosystèmes qui entraînera une augmentation des espèces végétales et animales menacées d'extinction et une diminution de la production vivrière dans diverses régions, du fait d'une diminution de la productivité et des effets de la sécheresse, des inondations ou d'une pluviométrie irrégulière. L'augmentation du niveau de la mer et l'intensification des tempêtes devraient avoir des répercussions sur des centaines de millions de personnes vivant dans des régions côtières, des régions de larges deltas ou de petites îles. Dans le monde entier, la fonte des glaciers va avoir des répercussions sur l'accès à l'eau d'un grand nombre de personnes.

Ces manifestations physiques varieront largement d'une région à une autre. Le GIEC prévoit même que certaines régions vont, dans un premier temps, tirer profit du changement climatique. Il considère néanmoins que les effets du changement climatique seront négatifs pour la plupart des régions. D'après les prévisions du GIEC - et c'est très important pour l'action humanitaire - ce sont les régions aux moindres capacités d'adaptation qui souffriront le plus des effets du changement climatique.

Il serait erroné d'affirmer qu'il existe un lien direct de cause à effet entre la dégradation environnementale et les crises humanitaires, car dans la plupart des cas, ces crises sont provoquées par un ensemble de causes. Mais étant donné qu'elle entraîne en général un appauvrissement des ressources, la dégradation environnementale contribue sans aucun doute largement à engendrer des situations de crises humanitaires.

En outre, du point de vue humanitaire, l'une des observations les plus frappantes concernant le changement climatique est que ses répercussions seront plus durement subies par les personnes les plus vulnérables - les plus pauvres dans les pays les plus pauvres. Même dans les pays développés, les personnes démunies, les personnes âgées et les personnes handicapées sont souvent les plus touchées par les risques accrus provoqués par le changement climatique. Le rapport du GIEC signale que les communautés qui ont une capacité d'adaptation limitée seront les plus vulnérables, tout comme celles qui dépendent largement de ressources sensibles au climat.

Des études universitaires⁷ se sont penchées sur les liens existant entre la dégradation de l'environnement et les conflits. Même si l'hypothèse selon laquelle on pourrait établir un lien direct de cause à effet est contestée⁸, certains auteurs affirment que la pénurie des

⁷ Clionadh Raleigh, Henrik Urdal, *Climate Change, Environmental Degradation and Armed Conflict*, document présenté à la Quarante-septième convention annuelle de l'Association des études internationales, San Diego, 22-25 mars 2006, consulté sur le site (en anglais) : http://www.prio.no/files/file47828_cr001.doc?PHPSESSID=b8a30ac. Ce document offre une information générale sur le travail académique réalisé à ce sujet.

Conseil consultatif allemand sur le changement climatique (WBGU), Résumé à l'intention des décideurs, *Le changement climatique, un risque pour la sécurité*, Berlin, Allemagne, 2007.

⁸ Comme démontré dans Ragnhild Nordås, Nils Petter Gleditsch, *Climate Conflict: Common Sense or Nonsense?*, document présenté à l'atelier sur la sécurité humaine et le changement climatique, Oslo,

ressources induite par la dégradation environnementale (la pénurie d'eau potable et de terres arables), conjuguée à des problèmes tels que la pression démographique, la pauvreté et la faiblesse de l'appareil d'État, contribue à créer les conditions dans lesquelles des conflits sont beaucoup plus susceptibles de se produire.

Des études commanditées par des institutions militaires et de sécurité afin d'évaluer les répercussions du changement climatique sur la sécurité⁹ prévoient souvent des conséquences néfastes telles que des pénuries d'eau et de nourriture entraînant la chute de gouvernements fragiles, des catastrophes naturelles de plus en plus graves obligeant les forces militaires à conduire des missions humanitaires dans des régions où la situation est instable, la dégradation des conditions de vie dans certaines régions provoquant des vagues migratoires, etc. Un récent rapport¹⁰ décrit le changement climatique comme un « multiplicateur de risques ».

Le changement climatique devrait aussi avoir des effets directs et indirects sur la santé. Le GIEC prévoit que des millions de personnes vont souffrir de malnutrition croissante et des problèmes qui y sont associés, et qu'il y aura une augmentation du nombre de morts, blessés et malades du fait des événements climatiques extrêmes tels que la sécheresse, les inondations, les vagues de chaleur, les tempêtes, etc., ainsi que de la modification de la répartition spatiale de certains vecteurs de maladies infectieuses¹¹.

La dégradation environnementale est une menace directe pour le développement durable. Elle crée également une nouvelle source d'inégalité : les pays développés qui jouissent de bonnes capacités d'adaptation seront davantage capables de prévenir un grand nombre de problèmes sociaux et humanitaires, tandis que les pays les moins développés, qui ont une faible capacité d'adaptation, seront incapables - par eux-mêmes - de faire face aux répercussions du changement climatique, et leurs populations seront exposées à des situations de crises chroniques.

CADRE D'ACTION

L'action que doit mener le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour lutter contre les conséquences humanitaires des problèmes environnementaux, y compris le changement climatique, s'inscrit dans le cadre de la mission du Mouvement qui est de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes, de ses

21-23 juin 2005, consulté sur le site suivant (en anglais) :

http://www.cicero.uio.no/humsec/papers/Nordas_Gleditsch.pdf.

⁹ Il est probable que de nombreuses institutions de sécurité aient commandé de telles études afin d'améliorer leur capacité de préparation, et qu'un grand nombre de ces études n'aient pas été rendues publiques. Aux fins du présent rapport, nous avons consulté : The CNA Corporation, *National Security and the Threat of Climate Change*, avril 2007 (sur le site www.SecurityAndClimate.cna.org) et Peter Schwartz, Doug Randall, *An Abrupt Climate Change Scenario and Its Implications for United States National Security*, préparé par le bureau de consultants GBN pour le Département américain de la Défense, octobre 2003, www.gbn.com/ArticleDisplayServlet.srv?aid=26231. Il convient néanmoins de signaler que ce second rapport présente de façon délibérée un scénario extrême.

¹⁰ CNA Corporation, *National Security and the Threat of Climate Change*, CNA Corporation, avril 2007.

¹¹ GIEC, *Bilan 2007 des changements climatiques : impacts, adaptation et vulnérabilité. Contribution du Groupe de travail II au quatrième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat*, Résumé à l'intention des décideurs (traduction française non officielle des délégations belge et française, sur le site : http://www.effet-de-serre.gouv.fr/groupe_de_travail_ii_du_giec 2007).

Principes fondamentaux, de ses Statuts et, en période de conflit armé, du droit international humanitaire, qui contient des dispositions relatives à la protection de l'environnement¹².

En ce qui concerne le changement climatique, la XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (1999) a adopté la décision suivante, inscrite dans son Plan d'action : « *La Fédération internationale, tout en s'inspirant des recherches existantes et en faisant appel aux compétences des organismes internationaux concernés, entreprend une étude pour évaluer dans quelle mesure les bouleversements climatiques auront une incidence sur la fréquence et la gravité des catastrophes futures, et quelles en seront les conséquences pour l'intervention et la préparation des organisations humanitaires*¹³ ».

La Fédération internationale a préparé cette étude avec le concours du Centre d'étude de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le climat, qui se trouve à La Haye, aux Pays-Bas¹⁴. Elle a présenté une synthèse du Troisième rapport d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, et en particulier du rapport du Groupe de travail II sur les impacts, l'adaptation et la vulnérabilité.

Dans son Agenda pour l'action humanitaire, la XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (2003) s'est fixée quatre objectifs. L'un d'entre eux consistait à « *réduire les risques liés aux catastrophes et leurs effets et améliorer les mécanismes de préparation et d'action*¹⁵ ». Les États étaient vivement encouragés à « *fournir en priorité des ressources pour mettre en œuvre des mesures globales de réduction des risques liés aux catastrophes, notamment des mesures visant à résoudre les problèmes liés aux changements climatiques et à la variabilité du climat* ». Il était demandé aux Sociétés nationales de « *[renforcer] leur coopération avec les États et les experts dans le domaine des changements climatiques afin de limiter les effets négatifs potentiels sur les populations vulnérables* » et, ce faisant, de s'inspirer des recommandations formulées dans le rapport susmentionné¹⁶.

Depuis lors, le Centre d'étude de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le climat a poursuivi son travail avec le soutien de la Fédération internationale et de la Croix-Rouge néerlandaise¹⁷. Près de 40 Sociétés nationales ont commencé à mettre en place des programmes de renforcement des capacités afin de mieux cerner et affronter les conséquences des changements climatiques sur le plan humanitaire.

¹² Le droit international humanitaire impose un certain nombre de restrictions et d'interdictions pour la conduite des conflits armés, qui protègent directement ou indirectement l'environnement. Voir Antoine Bouvier, « La protection de l'environnement naturel en période de conflit armé », *Revue internationale de la Croix-Rouge*, n° 792, décembre 1991, p. 599-611.

¹³ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en coopération avec la Croix-Rouge néerlandaise, *Préparation aux changements climatiques, étude en vue d'évaluer l'incidence des bouleversements climatiques sur la fréquence et la gravité des catastrophes futures et leurs conséquences pour l'intervention et la préparation des organisations humanitaires*, XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003, 14 p. (03/IC/16).

¹⁴ En juin 2002, la Croix-Rouge néerlandaise a ouvert le Centre d'étude de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur les changements climatiques et la préparation aux catastrophes (Centre d'étude de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le climat), afin de mieux faire connaître et de développer les politiques et programmes de réduction des risques en rapport avec le changement climatique et la préparation aux catastrophes.

¹⁵ *Agenda pour l'action humanitaire*, XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003, 16 p.

¹⁶ *Agenda pour l'action humanitaire*, op. cit., Objectif général 3, Action proposée 3.1.4.

¹⁷ Les quatre domaines clés de la Stratégie 2010 de la Fédération (la préparation aux catastrophes, l'intervention en cas de catastrophe, la santé et les soins dans la communauté, et les principes et valeurs humanitaires) sont des aspects importants de la lutte contre les catastrophes liées au bouleversements climatiques.

Dans le cadre de son travail, le centre a participé à de nombreuses conférences et manifestations intergouvernementales et internationales.

LA CAPACITÉ DE RÉPONSE DU MOUVEMENT

Le Mouvement a une longue expérience des urgences humanitaires où il est le premier à intervenir, qu'il s'agisse de catastrophes naturelles ou de conflits armés. Dans la plupart de ces situations d'urgence, les composantes du Mouvement mettent en commun leurs compétences et leurs ressources afin d'apporter une réponse qui soit appropriée et qui intervienne au moment opportun. Le Mouvement va s'efforcer de développer et d'améliorer sa capacité collective à faire face à une crise urgente, en garantissant notamment un transfert sans heurts des compétences et des ressources à partir des composantes plus expérimentées du Mouvement vers celles qui sont moins expérimentées.

Cependant, le Mouvement ne se limite pas à intervenir quand une crise se produit, il consacre une attention considérable à préparer ses membres pour qu'ils apprennent à réagir face à des crises potentielles.

Il s'inspirera notamment du travail fait par le centre de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le climat pour aider les composantes du Mouvement à se préparer à faire face aux effets attendus du changement climatique. Les organisations humanitaires doivent se préparer à affronter un plus grand nombre de risques à tous les niveaux : au sein des foyers, de la communauté, de la région, du pays et du monde entier. Une fois de plus, le partage d'expériences et le renforcement de la coopération et de la solidarité entre les composantes du Mouvement aidera chacune d'elles à mieux se préparer et garantira que chaque composante saura mieux réagir face à une urgence, de façon à la fois plus rapide et plus appropriée.

Le Mouvement donne également la priorité à la prévention. Dans le domaine de la dégradation environnementale, il s'agit tout d'abord d'identifier les risques, puis de lutter contre leurs conséquences sur le plan humanitaire.

Il est clair que les projections scientifiques n'apportent pas toujours des réponses parfaites, Elles traitent le plus souvent de problèmes mondiaux et régionaux, plutôt que locaux, et elles prédisent en général des tendances dans des conditions moyennes (des précipitations annuelles par exemple), plutôt que les probabilités de situations extrêmes. Néanmoins, même les tendances générales donnent des informations pertinentes. Le Mouvement peut collecter de façon systématique des informations sur ces tendances générales au niveau local, pour pouvoir travailler avec les communautés et les instances gouvernementales à la mise en œuvre de mesures d'adaptation.

À un autre niveau, le Mouvement est un témoin privilégié des effets de la dégradation environnementale sur les sociétés. Alors que les débats sur la dégradation environnementale, et en particulier sur ce qui a déclenché le changement climatique, portent plutôt sur les aspects écologiques et sécuritaires, il est essentiel que le Mouvement fasse mieux connaître la dimension humanitaire du problème et explique la nécessité de mettre en place des politiques nationales et internationales de lutte contre les conséquences humanitaires du changement climatique.

Enfin, le Mouvement peut donner l'exemple en veillant à ce que ses activités ne contribuent en aucune façon à accroître la dégradation environnementale.

Le changement climatique est un problème qui se pose à l'échelle mondiale et dont les répercussions sont ressenties au niveau local. Le Mouvement est une organisation mondiale

qui repose sur une base locale et dont les opérations sont conduites auprès des communautés dans le monde entier. Un de ses objectifs premiers consiste à renforcer la capacité des personnes vulnérables à se protéger, par la prévention des risques, la préparation aux catastrophes et les soins de santé, ou à alléger leurs souffrances en intervenant en cas de catastrophe.

Le Mouvement peut améliorer le travail qu'il mène dans ces domaines en tenant compte de la façon dont les risques augmentent, sachant qu'il occupe une position unique qui lui permet de faire le lien entre l'action locale d'une part et les politiques et les mesures nationales et internationales d'autre part, que ce soit dans un sens ou dans l'autre. Le principe qui doit guider le Mouvement dans son action de lutte contre les effets de la dégradation environnementale et du changement climatique doit être que même si tout le monde va être touché, la priorité devrait aller aux plus vulnérables, y compris pour la mobilisation des ressources.

LA COOPÉRATION DU MOUVEMENT AVEC DES TIERS

La coopération au sein du Mouvement devrait être axée sur le partage des expériences et des compétences propres à chaque composante avec les autres composantes, afin de continuer à renforcer les capacités du Mouvement tout entier dans le domaine de la sensibilisation, de la prévention, la préparation et l'intervention. Cette coopération devrait inclure un échange organisé d'informations et des enseignements tirés, la formation et l'accompagnement des composantes du Mouvement les moins expérimentées par les composantes plus expérimentées, la recherche de synergies entre les différentes parties du Mouvement, etc. Le Centre de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le climat - en collaboration avec la Fédération internationale et le CICR - devrait jouer un rôle central pour organiser et promouvoir cette coopération interne.

La lutte contre les risques liés au changement climatique est une préoccupation nouvelle, pas seulement pour le Mouvement, mais aussi pour de nombreux organismes, pour les gouvernements, les organisations internationales, les ONG, le secteur privé et les centres d'étude et de recherche. Les expériences et les exemples d'approches fructueuses pouvant inspirer des actions futures sont limités. Étant donné l'ampleur et l'urgence des mesures de réduction des risques pour les plus vulnérables, la coopération avec d'autres organismes peut et doit être prévue dès le début, à tous les niveaux : local, national et international. Une attention particulière devra être accordée à la coopération avec les États dans tous les domaines, depuis la sensibilisation aux crises jusqu'à la prévention, la préparation et l'intervention humanitaire.

Une coopération étroite avec d'autres organisations humanitaires et de développement (le système des Nations Unies, les agences de développement, les ONG locales et internationales, etc.) devrait garantir que les efforts engagés par chaque organisation viennent renforcer ou compléter des efforts parallèles ou antérieurs engagés par d'autres.

La collaboration avec les milieux universitaires et les centres de recherche devrait avoir pour objectif la sensibilisation aux dimensions humanitaires de la dégradation environnementale et l'amélioration des connaissances scientifiques sur des aspects importants du problème, afin de mieux prédire et prévenir les conséquences humanitaires et savoir y faire face.

Les contacts avec les moyens de communication et les faiseurs d'opinion devraient contribuer à garantir que les dimensions humanitaires de la dégradation environnementale reçoivent l'attention qu'elles méritent et que les décideurs et la société civile les comprennent bien.

La coopération avec les milieux économiques devrait permettre la recherche de synergies avec des sociétés ou des secteurs d'activité qui ont la volonté de fournir des ressources nouvelles ou de trouver de nouvelles façons de lutter contre les conséquences humanitaires de la dégradation environnementale.

QUESTIONS

1. Quel effort collectif peut-on engager afin d'évaluer et d'analyser les répercussions humanitaires de la dégradation environnementale et du changement climatique, dont font état les prévisions, sur les communautés vulnérables, et afin de prévoir les besoins les plus urgents auxquels les composantes du Mouvement vont devoir faire face à l'avenir sur le plan humanitaire ?
2. Dans quels domaines les Sociétés nationales peuvent-elles apporter une contribution utile à la lutte contre les conséquences humanitaires de la dégradation environnementale et du changement climatique ?
3. Dans quelle mesure les gouvernements, à tous les niveaux, peuvent-ils utiliser le rôle d'auxiliaire des Sociétés nationales lorsqu'ils élaborent leurs plans nationaux ?
4. Comment la ressource unique que constitue le réseau des volontaires du Mouvement peut-elle être mise à profit pour qu'une plus grande attention soit accordée aux conséquences humanitaires du changement climatique ?
5. Le changement climatique concerne tout le monde, mais les plus démunis qui vivent dans les pays les plus pauvres sont les plus vulnérables et les moins capables de se protéger. Comment les membres de la Conférence pourraient-ils faire en sorte que leurs préoccupations et leurs expériences soient entendues par les décideurs politiques et les scientifiques, que leur situation soit dûment considérée dans les forums internationaux, et que les ressources financières soient mobilisées pour qu'un soutien prioritaire leur soit accordé ?
6. Que pourrait-on faire pour mieux faire connaître les dispositions du droit international humanitaire sur la protection de l'environnement pendant un conflit armé ?
7. Comment le Mouvement peut-il montrer l'exemple en s'assurant que ses activités sont respectueuses de l'environnement ?

3. LES MIGRATIONS INTERNATIONALES

« ... l'écart entre la réalité et la reconnaissance des droits des migrants en droit international relatif aux droits de l'homme est l'un des plus grands défis posés par les migrations internationales... la seule façon d'enrayer la détérioration persistante de la situation des migrants, notamment celle des immigrés clandestins, est de reconnaître les droits fondamentaux de ce groupe et d'appliquer le principe de non-discrimination¹⁸. »

Le débat que doit engager la Conférence internationale vise à faciliter la mise en place de stratégies communes ou de partenariats pour garantir que les migrants qui se retrouvent sans aucune forme acceptable de protection et d'assistance reçoivent l'aide dont ils ont besoin, indépendamment de leur statut, de sorte que leur vie, leur santé et leur dignité soient protégées.

PORTÉE DU DÉBAT

Dans le cadre de la Conférence, le champ du débat est limité aux migrations internationales, c'est-à-dire les migrations transfrontalières. Étant donné qu'il n'existe aucune définition universellement acceptée et juridiquement contraignante du « migrant », le présent chapitre ne donne pas une définition formelle du « migrant international ». Nous utiliserons en revanche la définition de travail formulée par le Conseil des Délégués en 1991, lorsqu'il s'est penché sur le phénomène des migrations. Le Conseil a reconnu que *« les déplacements de population prennent aujourd'hui de nouvelles formes, dues principalement à des difficultés économiques et sociales entraînant fréquemment malnutrition et famines graves qui sont fréquemment associées à l'instabilité politique, et [...] que les personnes concernées, sans remplir les critères internationaux pour l'obtention du statut de réfugié, ont néanmoins besoin d'une aide humanitaire¹⁹ »*. C'est à la lumière de cette déclaration qu'il faut lire le présent chapitre.

La Conférence ne doit certes pas centrer ses débats sur les réfugiés, qui bénéficient d'une protection en vertu de la Convention relative au statut des réfugiés (ONU, 1951)²⁰. Il faut cependant garder présent à l'esprit qu'il est difficile d'établir une distinction entre les différentes catégories de personnes déracinées. Certains migrants, qui ne sont pas considérés comme de véritables réfugiés au sens de la Convention de 1951, peuvent avoir quitté leur pays en raison de bouleversements politiques et ont besoin d'une protection internationale. Les personnes qui tentent d'améliorer leur situation économique et sociale et celles qui ont besoin d'une protection internationale empruntent souvent les mêmes itinéraires. Autrement dit, ils voyagent dans le cadre de flux migratoires mixtes.

Face aux situations humanitaires, l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge n'est pas conditionnée par l'appartenance des personnes concernées à telle ou telle catégorie légale (réfugiés, demandeurs d'asile, travailleurs migrants ou autres),

¹⁸ Nations Unies, *Migrant Worker*, rapport de la rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme des migrants, Gabriela Rodríguez Pizarro, en application de la Résolution 2004/53 de la Commission des droits de l'homme (E/CN.4/2005/85), Nations Unies, 2005.

¹⁹ Conseil des Délégués, Résolution 9, Budapest, 1991.

²⁰ Les réfugiés et les demandeurs d'asile sont exclus du champ de ce document de travail dans la mesure où ils ont déjà fait l'objet d'intenses débats au sein du Mouvement, notamment lors de Conférences internationales précédentes. Ce n'est pas le cas des travailleurs migrants et de leurs familles.

mais plutôt par des besoins humanitaires concrets. Rappelons, cependant, que plusieurs instruments juridiques nationaux et internationaux s'appliquent aussi aux migrants²¹.

PROBLÈMES HUMANITAIRES RENCONTRÉS PAR LES MIGRANTS

Les migrations internationales constituent un phénomène mondial, dynamique, qui est passé au premier rang des préoccupations nationales et internationales. Il est débattu dans de nombreux forums et a fait l'objet de recherches et d'études, mais les experts soulignent néanmoins la nécessité de disposer de données plus fiables concernant les déplacements de population²².

Le Mouvement est particulièrement préoccupé par les aspects suivants :

De nombreux migrants sont dans le dénuement le plus complet et affrontent de rudes épreuves au cours de leur périple. Ils ont grand besoin d'une assistance humanitaire de base pour survivre. Pendant le voyage, qu'ils accomplissent dans des conditions très risquées, ils sont exposés à de nombreuses menaces pour leur santé, et un nombre grandissant de candidats à l'émigration trouvent la mort en tentant de gagner leur pays de destination. S'ils y parviennent, ils ne reçoivent pas toujours des soins de santé appropriés.

Ceux qui organisent leur voyage peuvent profiter de la situation et les exploiter. De nombreux migrants ou leurs familles qui ne peuvent pas rembourser leurs dettes sont pris au piège de la servitude pour dette et contraints de travailler dans des conditions d'esclavage leur vie durant. D'autres peuvent devenir la proie de trafiquants d'êtres humains qui les obligent à travailler sans relâche dans des ateliers clandestins, aux champs, dans des bordels ou sur des chantiers de construction, et à vivre dans des conditions inhumaines.

Dans certaines sociétés qui ont reçu des migrants en grand nombre, que ce soit comme travailleurs ou demandeurs d'asile, la xénophobie et la discrimination sont devenues manifestes. Les migrants peuvent faire l'objet de menaces dirigées contre eux ou leur famille, voire être victimes de violences. Dans certains pays, ils sont hébergés dans des conditions indignes et exploités sur le marché du travail.

Les migrants peuvent être détenus (souvent à leur arrivée dans un pays d'accueil ou de transit) et privés de liberté pendant de longues périodes, dans des conditions de détention difficiles. Ils ne peuvent faire jouer aucun mécanisme légal pour demander un réexamen de leur détention et ne peuvent pas bénéficier d'une assistance juridique. Ils n'ont pas non plus la possibilité de faire appel à un représentant de leur ambassade, ni à un interprète. Les migrants détenus risquent de se trouver en situation de vulnérabilité dans des prisons ou des centres d'accueil, où les conditions de vie parfois rapportées sont incompatibles avec la

²¹ Les migrants sont protégés par le droit international général relatif aux droits de l'homme (droit coutumier et droit des traités), par certains traités spécifiques concernant des catégories précises de personnes, sous réserve que les pays concernés les aient ratifiés (comme la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, le Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, ou encore la Convention relative au statut des apatrides) et, en cas de conflit armé, par le droit international humanitaire.

²² Commission mondiale sur les migrations internationales, *Les migrations dans un monde interconnecté : nouvelles perspectives d'action*, Commission mondiale sur les migrations internationales, octobre 2005, 87 p.

Organisation internationale pour les migrations, *Coûts et avantages de la migration internationale*, – Série de rapports État de la migration dans le monde, volume 3, Organisation internationale pour les migrations, 494 p.

Christina Boswell et Jeff Crisp, *Poverty, International Migration and Asylum*, UNU-WIDER, Policy Brief No. 8, 2004, 34 p.

dignité humaine. Ils peuvent être incarcérés avec des personnes reconnues coupables d'infractions pénales.

Des migrants peuvent être renvoyés de force. Certains de ceux qui sont ainsi renvoyés ont besoin de protection et sont en droit de demander asile et de voir leur cas examiné dans le pays de destination. Cependant, certains gouvernements traitent tous les migrants de la même façon, sans aucune distinction.

Parfois, les migrants qui sont renvoyés ou rapatriés vers leur pays d'origine ou le pays de transit n'ont pas les moyens de survivre ou de rentrer chez eux. Des migrants renvoyés peuvent aussi être détenus à leur arrivée dans le pays de transit ou d'origine. Suivant le contexte, ils pourront avoir besoin d'une assistance ou d'une protection dans les lieux de détention. Les migrants peuvent en outre être accueillis par des manifestations d'hostilité à leur retour ou bien éprouver des difficultés de réinsertion au sein de la communauté locale.

Une autre forme de besoin humanitaire résultant de la migration est celui qu'ont les familles de rechercher leurs proches, lorsque les migrants partis pour une nouvelle destination perdent le contact avec eux. Un problème connexe est l'identification des corps de ceux qui meurent pendant le voyage.

RÉPONSE DU MOUVEMENT AUX BESOINS HUMANITAIRES DES MIGRANTS

- **Cadre d'action**

Afin de prévenir et d'alléger les souffrances humaines provoquées par les déplacements de population, les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge mènent des activités en faveur des migrants (quel que soit leur statut légal), conformément à leurs mandats respectifs et dans le respect des Principes fondamentaux. L'action de la Fédération internationale, des Sociétés nationales et du CICR est aussi guidée par les résolutions adoptées par les organes statutaires du Mouvement et par les conférences régionales.

En 2001, le Conseil des Délégués a encouragé les Sociétés nationales et la Fédération internationale à lutter contre les formes de vulnérabilité découlant du processus migratoire²³. Donnant suite à la Résolution 4 du Conseil des Délégués de 2001, qui demandait, entre autres, aux Sociétés nationales et à la Fédération internationale d'élaborer des propositions sur la migration, les Sociétés nationales des régions Europe et Asie-Pacifique ont adopté, en 2002, un Plan d'action Migrations portant sur les mouvements des populations²⁴. La récente Conférence régionale européenne qui s'est tenue à Istanbul²⁵ et la Conférence interaméricaine, tenue à Guayaquil²⁶, ont aussi traité de la question des migrations et réaffirmé l'engagement des Sociétés nationales d'atténuer les souffrances des migrants²⁷.

²³ Le Conseil des Délégués a demandé en outre à la Fédération internationale, en consultation avec les Sociétés nationales, « d'élaborer des propositions en vue d'un plan d'action relatif à d'autres aspects des mouvements de population. Ce plan d'action portera, notamment, sur la migration et la vulnérabilité qui en résulte, ainsi que sur les migrants en situation irrégulière et l'action à mener pour lutter contre la discrimination et la xénophobie... » (Résolution 4/2001, Genève).

²⁴ VI^e Conférence européenne de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Berlin, 14-18 avril 2002.

VI^e Conférence régionale Asie-Pacifique, Manille, 2002.

²⁵ VII^e Conférence régionale européenne de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, 20-24 mai 2007.

²⁶ XVIII^e Conférence interaméricaine, Guayaquil, 4-7 juin 2007.

²⁷ À Istanbul, les Sociétés nationales se sont engagées à « répondre aux besoins et aux vulnérabilités des personnes touchées par la migration afin de mieux les protéger, les soutenir et les assister. En particulier, nous serons attentives à promouvoir le respect des droits et des besoins des individus,

- **La valeur ajoutée des composantes du Mouvement**

La situation à laquelle les migrants sont confrontés - notamment les migrants en situation irrégulière²⁸ - est un défi pour les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Leur réponse varie suivant les pays, en fonction de leur situation spécifique et des ressources disponibles au sein de chaque Société nationale. Les activités couvrent quatre domaines :

- **Assistance humanitaire** : fourniture de vivres, d'abris, de vêtements, de soins de santé, de premiers secours et d'un soutien psychosocial.
- **Protection** : fourniture d'informations ; conseil juridique et administratif ; action contre l'exploitation et l'escroquerie dont sont victimes les migrants ; action contre la traite des êtres humains ; contrôle des lieux de détention ; rétablissement des liens familiaux.
- **Sensibilisation** : influence exercée sur les orientations des pouvoirs publics en matière de migration par le biais d'activités de sensibilisation aux questions humanitaires ; mesures actives de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination ; promotion de normes internationales protégeant les migrants.
- **Intégration et réintégration** : information des personnes sur leurs droits et leurs devoirs ; services d'accueil ; aide à l'insertion des migrants sur le marché du travail ; encouragement de la participation sociale et de la solidarité (p. ex. en les engageant comme volontaires).

De nombreuses organisations ont un rôle important à jouer pour répondre aux besoins des migrants, mais le Mouvement peut apporter une contribution unique. En effet :

- Les composantes du Mouvement traitent la question de la migration à partir de principes communs, universels. Elles fondent leur action sur le soutien mutuel et la coopération, tissant des réseaux de solidarité. Le Mouvement dans son ensemble dispose d'un statut reconnu aux niveaux international, national et local.
- Les Sociétés nationales peuvent généralement intégrer les besoins immédiats et y répondre avec plus de souplesse que les autorités.
- Les Sociétés nationales ont des relations officielles avec les gouvernements en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, mais elles ont aussi la possibilité d'établir un dialogue confidentiel avec eux concernant les questions humanitaires liées aux migrations. Dans certaines circonstances, elles pourront contacter les autorités afin que des mesures soient prises en vue de protéger les victimes de l'exploitation et de la traite.

notamment des personnes privées de liberté, et à fournir une assistance et des services fondés sur les besoins, en accordant une priorité particulière aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, aux migrants en situation irrégulière, aux mineurs non accompagnés et aux victimes du trafic d'êtres humains. Il s'agira notamment de soutenir les migrants dans les efforts qu'ils déploient pour construire un avenir viable, fondé sur l'égalité des chances et l'équité de traitement », Les engagements d'Istanbul, VII^e Conférence régionale européenne de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Istanbul, 20-24 mai 2007.

²⁸ Le phénomène de la migration irrégulière est complexe et varié. Il couvre les personnes qui entrent dans un pays sans disposer des permis requis (entrée clandestine ou avec de faux documents, par exemple) ; les personnes qui restent dans un pays en contrevenant aux exigences des autorités de contrôle (celles qui restent sur le territoire à l'expiration d'un visa ou d'un permis de travail, celles qui passent par un mariage blanc ou une fausse adoption, les prétendus étudiants ou faux travailleurs indépendants, etc.) ; les personnes qui entrent par l'intermédiaire de passeurs ou qui sont victimes de la traite des êtres humains ; enfin, celles qui abusent délibérément du système d'asile.

- Les Sociétés nationales sont implantées localement et ont des contacts étroits avec les personnes directement touchées par le phénomène de la migration (les migrants, mais aussi des membres de la société d'accueil). Les migrants leur font confiance parce qu'elles répondent aux besoins de chacun et qu'elles restent neutres. Les Sociétés nationales ont remarqué que les groupes vulnérables - notamment les victimes des passeurs et de la traite des êtres humains - préfèrent demander l'aide et le soutien des sections locales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge plutôt que de s'adresser aux autorités, qui leur font peur. Cela permet aux Sociétés nationales de remplir leur mandat et de savoir quels sont les besoins humanitaires des migrants. Leur action de sensibilisation aux questions humanitaires en est d'autant plus crédible.
- En tant qu'organisations implantées localement, les Sociétés nationales sont bien placées pour informer les migrants potentiels des risques de la migration irrégulière avant qu'ils ne prennent la décision de partir.
- Les composantes du Mouvement ont leur propre capacité de collecte de fonds.

La Fédération internationale est fermement décidée à travailler avec les Sociétés nationales afin de les aider à établir des réseaux, entre elles et avec d'autres organisations, pour répondre aux besoins des migrants. Ce travail inclut le renforcement des capacités, notamment à l'échelon local, et la mobilisation de la communauté en faveur des migrants, quel que soit leur statut légal. Au niveau international, les Sociétés nationales profitent de ce que la Fédération internationale a le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies pour nouer des liens et partager des connaissances avec la communauté internationale.

Le rôle du CICR concernant les migrants est complémentaire de celui des Sociétés nationales et de la Fédération internationale. Il diffère selon la situation. En cas de conflit armé, les migrants qui en subissent les effets dans un État donné sont protégés par le droit international humanitaire (DIH) en leur qualité de civils. Le CICR répond à leurs besoins en tenant compte, le cas échéant, de leur vulnérabilité particulière. Dans d'autres situations de violence²⁹, le CICR peut offrir ses services pour aider les migrants, conformément aux Statuts du Mouvement.

Le CICR a aussi un rôle et une responsabilité spécifiques dans le domaine de la protection. En sa qualité de coordinateur et de conseiller technique pour le rétablissement des liens familiaux, il peut mettre à la disposition des Sociétés nationales des services techniques pour des problèmes tels que les disparitions de migrants au cours des voyages et la gestion des dépouilles humaines. Il peut aussi conseiller les Sociétés nationales qui souhaitent s'engager dans des activités en faveur des migrants détenus.

PROBLÈMES LIÉS À LA PRISE EN CHARGE DES BESOINS HUMANITAIRES

Les gouvernements demandent souvent aux Sociétés nationales de fournir une assistance humanitaire aux migrants vulnérables ou en situation irrégulière. Dans certains pays, la Société nationale est la seule à défendre les droits de ces groupes et à leur venir en aide. Plusieurs Sociétés nationales se trouvent dans une situation politiquement délicate lorsqu'elles fournissent une assistance à des groupes de personnes victimes de discrimination ou séjournant illégalement dans le pays. Elles demandent de plus en plus souvent à la Fédération internationale et au CICR (ce dernier en ce qui concerne le

²⁹ Selon les Statuts du Mouvement, le Comité international de la Croix-Rouge a notamment pour rôle d'assurer protection et assistance aux victimes de conflits armés ou de troubles intérieurs et de leurs suites directes et peut « *prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants* », articles 5 (2) (d) et 5 (3).

rétablissement des liens familiaux et la détention) de soutenir leurs politiques et programmes. Elles doivent prendre des décisions difficiles : comment et quand agir ? Elles sont de plus en plus déchirées entre les attentes des gouvernements, la xénophobie d'une partie de l'opinion et les impératifs humanitaires auxquels elles doivent répondre.

Du fait de leur rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics, les Sociétés nationales se voient par ailleurs confrontées à des problèmes d'éthique, notamment dans les pays où des violations des droits fondamentaux peuvent se produire. Dans certains pays, entrer ou demeurer sur le territoire sans disposer du visa obligatoire ou d'une autorisation délivrée par l'État de résidence constitue une infraction pénale susceptible de conduire à une détention, une inculpation pénale, un renvoi forcé ou une expulsion. Le Mouvement reconnaît le droit souverain des gouvernements à contrôler les entrées et les sorties sur leur territoire. Cependant, le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics représente souvent un dilemme, dans la mesure où il leur est souvent demandé d'aider les autorités lors de la détention, de l'expulsion ou du renvoi de clandestins. Dans ces situations, il peut être demandé à la Société nationale de soutenir la décision prise par le gouvernement. Or, dans certaines circonstances, cette décision peut être contraire aux Principes fondamentaux, ce qui peut nuire à la réputation d'indépendance et d'impartialité de la Société nationale.

Enfin, les lois ou les politiques gouvernementales peuvent limiter la capacité des Sociétés nationales à venir en aide aux migrants. Un aspect important a été abordé lors des récentes conférences régionales (Europe et Amériques), à savoir la nécessité, pour les Sociétés nationales, de pouvoir entrer en contact avec les migrants quel que soit leur statut, dans le but de leur fournir une assistance humanitaire, sans être incriminées ou pénalisées pour cette action. Dans certains pays, la présence illégale est considérée comme une infraction pénale, tout comme le fait d'aider des étrangers en situation irrégulière. De telles lois limitent la capacité des organisations humanitaires à s'acquitter de leurs obligations et engagements. Les migrants peuvent aussi être perçus comme une menace pour la sécurité, ce qui entrave encore plus la capacité des organisations à leur fournir une aide. En outre, les gouvernements peuvent limiter l'assistance, voire faire obstacle au travail des organisations humanitaires afin de décourager toute nouvelle immigration illégale sur leur territoire.

Les Sociétés nationales devraient pouvoir se réserver le droit de fonder leur assistance sur le principe d'impartialité et de venir en aide aux migrants indépendamment de leur statut.

QUESTIONS

1. Comment le Mouvement peut-il aider les autorités nationales et locales à prendre en considération les conséquences humanitaires des régimes d'immigration (nationaux ou régionaux) pour les travailleurs migrants et leurs familles, qu'ils soient en situation régulière ou irrégulière ?
2. Comment les États - qui se sont engagés dans les Statuts du Mouvement à respecter en tout temps l'adhésion des Sociétés nationales aux Principes fondamentaux - peuvent-ils garantir que les Sociétés nationales seront à même d'aider tous les migrants dans le besoin, y compris ceux en situation irrégulière, sans discrimination (conformément au principe d'impartialité) ?
3. Comment clarifier et définir, dans le contexte des migrations, le rôle des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire, de manière à ce qu'elles puissent :
 - o soutenir les services gouvernementaux aux migrants sans remettre en cause leur engagement de respecter les Principes fondamentaux du Mouvement ;
 - o rappeler aux autorités les impératifs humanitaires qui doivent être au cœur de leur action ?
4. Quel type de cadre global pourrait garantir que les services aux migrants assurés par les services publics, les organisations non gouvernementales, les associations syndicales et les composantes du Mouvement soient complémentaires les uns des autres et s'appuient sur des bonnes pratiques ?
5. Comment les gouvernements, les Sociétés nationales, les organisations internationales, les ONG et les médias peuvent-ils travailler ensemble en vue de réduire la stigmatisation des migrants ainsi que la xénophobie et la discrimination dont ils sont victimes ?

4. LA VIOLENCE, EN PARTICULIER EN MILIEU URBAIN

« Globalement, la violence figure parmi les principales causes de décès dans le monde chez les personnes âgées de 15 à 44 ans (...). Le coût de la violence représente chaque année dans le monde des milliards de dollars américains en soins de santé. »³⁰

Le débat que doit engager la Conférence internationale vise à faciliter la préparation de stratégies concertées ou de partenariats afin de prévenir et de soulager les souffrances causées par la violence en milieu urbain. Il sera principalement axé sur l'impact humanitaire de la violence et, lorsqu'il portera sur la question de la prévention de la violence, il traitera des facteurs sociaux de risque.

En 2007, pour la première fois de l'histoire, plus de la moitié de la population mondiale vit en milieu urbain, un environnement qui connaîtra la plus forte croissance démographique à l'avenir. Parmi ces citadins, nombreux sont ceux qui vivront dans de grandes métropoles de plus de dix millions d'habitants. La plus grande partie de la population résidera néanmoins dans de plus petites villes et bourgades destinées à grandir rapidement³¹ et représentant une grande variété d'établissements humains³². Les villes du monde développé devraient représenter 95 % de la croissance urbaine sur les deux décennies à venir. Selon ONU-HABITAT, « si la tendance se confirme, la population des bidonvilles peut atteindre 1,4 milliards de personnes en 2020³³ ».

Le niveau et le taux d'urbanisation sont devenus une préoccupation majeure pour ceux qui se battent pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement³⁴ : en effet, les niveaux de pauvreté augmentent plus vite en milieu urbain que dans les zones rurales. Les bidonvilles sont caractérisés par l'absence d'infrastructures appropriées et par des problèmes d'accès à l'eau potable et aux systèmes d'assainissement, par la précarité du régime foncier, par un hébergement de mauvaise qualité, par des lieux de vie trop étroits, et par une violence latente.

En dépit des changements positifs et des nouvelles opportunités que la vie urbaine peut offrir (par exemple, un emploi, même précaire, et la proximité des services d'éducation et de santé), elle peut rendre la population civile plus vulnérable à un large éventail de problèmes

³⁰ Organisation mondiale de la santé, *Rapport mondial sur la violence et la santé*, OMS, Genève, 2002, p. 3. L'OMS définit la violence comme suit : « La menace ou l'utilisation intentionnelle de la force physique ou du pouvoir contre soi-même, contre autrui ou contre un groupe ou une communauté, qui entraîne ou risque fortement d'entraîner un traumatisme, un décès, des dommages psychologiques, un maldéveloppement ou des privations ». p. 5.

³¹ Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *State of the World's Cities 2006/7, The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda 2006/2007*, Nairobi, ONU-Habitat, 2006 p. VIII.

³² La nature dynamique des villes rend difficile la définition de « zones urbaines » pour deux raisons. D'un côté, les villes grandissent ou diminuent du fait de leur évolution propre et, par ailleurs, l'activité urbaine a souvent lieu en dehors des frontières urbaines établies. Voir, chez World Resources Institute, *Ressources mondiales 1996-1997. L'environnement urbain*, Encadré 1.3. « Qu'est-ce qu'une zone urbaine ? », 1996, consulté sur le site (en anglais) : http://pubs.wri.org/pubs_content_text.cfm?ContentID=929.

³³ Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *State of the World's Cities 2006/7*, op. cit., p. X.

³⁴ L'objectif 7 du Millénaire pour le développement, cible 11, est de réussir à améliorer sensiblement d'ici 2020 la vie d'au moins cent millions d'habitants de taudis. Objectifs du Millénaire pour le développement, ONU <http://www.un.org.millenniumgoals>.

sociaux : un taux élevé de chômage ou de sous-emploi, des problèmes de santé publique ; des niveaux croissants d'insécurité ; l'exclusion sociale, la discrimination, la xénophobie et une inégalité grandissante. Parmi ces problèmes, nombreux sont ceux qui, souvent, sont liés à l'apparition de la violence³⁵.

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, dont la mission est de « *prévenir et alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes* »³⁶, est depuis longtemps préoccupé par l'impact humanitaire de l'urbanisation et de la croissance urbaine³⁷.

Ce chapitre ne s'attachera qu'à deux types de violence en milieu urbain, les deux pouvant d'ailleurs coexister : la violence au sein des communautés, et le conflit armé et ses suites³⁸. Dans le souci de limiter le débat, même si la violence individuelle et la violence envers autrui, et notamment la violence au sein de la famille, sont une triste réalité, et si les Sociétés nationales ont des activités dans ces domaines, ce chapitre ne traitera pas des conséquences humanitaires de ces formes de violence. S'il est difficile d'obtenir des données qui aideraient à établir des liens de causalité entre ces différents types de violence, il reste évident que, dans les villes, les individus peuvent être exposés à plusieurs formes de violence qui se manifestent en même temps (par exemple, un conflit armé, des affrontements entre gangs, la violence de groupes criminels organisés et la violence au sein de la famille).

CADRE D'ACTION DU MOUVEMENT

Les bases de l'action menée par les composantes du Mouvement pour prévenir et alléger les souffrances dues à la violence sont :

- le droit international humanitaire, qui confère un rôle spécifique au CICR dans les conflits armés ;
- les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ;
- diverses résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge³⁹ et du Conseil des Délégués⁴⁰.

Il convient de signaler que, dès 1969, la XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge reconnaissait dans sa « Déclaration d'Istanbul » que « *l'homme a le droit d'être à l'abri de toutes craintes, violences, brutalités, menaces et tourments* ».

³⁵ Voir UNFPA, *L'état de la population mondiale*, 2007. Il faut néanmoins rester conscient du fait que l'urbanisation ne conduit pas nécessairement à la violence et qu'il peut y avoir un écart entre la violence réelle et la violence perçue.

³⁶ *Statuts du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, octobre 1986.

³⁷ Conseil des Délégués, *Résolution 3 : Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, Genève, 2001.

³⁸ L'OMS a établi une typologie de la violence et un modèle écologique des racines de la violence.

³⁹ XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Résolution 19 : Déclaration d'Istanbul*, Istanbul, 1969.

XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Annexe 2 à la résolution 1 : Plan d'action pour les années 2000 – 2003*, Genève, 1999, Objectif final 3.2. (12).

⁴⁰ Conseil des Délégués, *Résolution 7 : La Croix-Rouge, le Croissant-Rouge et la paix*, Genève, 1999. Conseil des Délégués, *Annexe à la résolution 12 : Renforcer les valeurs humanitaires par-delà les frontières religieuses, politiques et ethniques*, Genève, 2001.

Conseil des Délégués, *Annexe à la résolution 9 : Pour une continuité dans la mobilisation et l'action*, Genève, 2003.

*susceptibles de le blesser dans sa personne, dans son honneur ou sa dignité*⁴¹. Trente ans plus tard, en 1999, le besoin de partenariats stratégiques dans ce domaine était mis en exergue : « *les Sociétés nationales et les États coopèrent et prennent des initiatives, s'il y a lieu, pour promouvoir la tolérance, la non-violence au sein de la communauté et le respect de la diversité culturelle* »⁴². » Cet appel à la coopération s'appuie directement sur le rôle d'auxiliaire que jouent les Sociétés nationales auprès des autorités publiques.

Le caractère unique du Mouvement réside dans sa complémentarité, non seulement entre ses composantes mais aussi vis-à-vis des autorités publiques. Mais les actions sont engagées en fonction des mandats respectifs des composantes du Mouvement. Le CICR opère principalement dans des conflits armés et dans des situations de troubles et de tension internes⁴³ ; les Sociétés nationales agissent au niveau local, en s'appuyant sur la force que leur confèrent leur assise communautaire et leurs volontaires⁴⁴, et la Fédération internationale facilite et promeut les activités humanitaires des Sociétés nationales⁴⁵ en réponse aux défis auxquels elles sont confrontées. Toutes les composantes ont la responsabilité de répondre aux besoins humanitaires engendrés par la violence, dans le cadre des Principes fondamentaux. Cependant, leurs rôles et leurs activités sont de différente nature et de différente portée.

LES RÉALISATIONS ET LES DÉFIS DU MOUVEMENT

Les composantes du Mouvement sont régulièrement confrontées aux conséquences humanitaires de la violence au sein des communautés et des conflits armés, et sollicitées pour alléger les souffrances que ces situations entraînent.

- **La violence au sein des communautés**

L'insécurité dans les villes, notamment le crime et la violence dans les villes, est une source de crainte et de préoccupation croissante. La violence dans les communautés peut prendre plusieurs formes. Elle va de l'agression aux fusillades entre gangs. Elle ne sera pas définie ici, et une typologie de la violence au sein des communautés ne sera pas non plus proposée, la préoccupation du Mouvement étant davantage l'impact humanitaire de la violence que ses manifestations. Par ailleurs, les institutions universitaires sont mieux à même de conceptualiser la violence. La violence dans les communautés peut coïncider avec un conflit armé, mais elle est aussi présente dans des pays vivant par ailleurs en paix. Elle concerne tous les êtres humains et peut les toucher partout.

Une étude d'ONU-HABITAT de 2006 a montré que « *la probabilité d'être la victime du crime et de la violence est sensiblement plus forte dans les zones urbaines que dans les zones rurales* ». Cette même étude soutient que « *dans certains pays, le taux général de crimes recensés se stabilise et a même parfois baissé, mais le risque d'être la victime d'un crime violent, tel qu'un homicide, des coups et blessures, un viol, une agression sexuelle ou une*

⁴¹ XXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Résolution 19 : Déclaration d'Istanbul*, Istanbul, 1969.

⁴² XXVII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Annexe 2 à la résolution 1 : Plan d'action pour les années 2000 – 2003*, Genève, 1999, Objectif final 3.2. (12).

⁴³ Les statuts du Mouvement précisent que le rôle du CICR est d'assurer protection et assistance aux victimes des conflits armés et des troubles intérieurs et de leurs suites directes et l'autorisent « à prendre toute initiative humanitaire qui rentre dans son rôle d'institution et d'intermédiaire spécifiquement neutres et indépendants », article 5 (2) (d) et 5 (3).

⁴⁴ Voir les Statuts du Mouvement, article 3.

⁴⁵ Voir les Statuts du Mouvement, article 6 (3).

*violence domestique a continué à augmenter dans le monde. Globalement, plus d'1,6 millions de personnes meurent des suites de la violence chaque année*⁴⁶ ».

Les facteurs de risque qui augmentent la probabilité de comportement violent dans les communautés sont très divers. L'apparition de la violence au sein des communautés, notamment dans les zones urbaines, est souvent étroitement liée à des niveaux élevés de pauvreté, de discrimination, de disparités économiques, d'inégalités sociales et de toxicomanie ou de trafic de drogue. Parmi les autres facteurs qui contribuent à une exposition à la violence, il y a l'instabilité politique ou économique, la prolifération d'armes légères et la présence de gangs ou d'autres groupes organisés⁴⁷. Les facteurs de risque se présentent rarement de façon isolée. Ils ne sont pas forcément des causes de la violence, mais ils contribuent à en prévoir l'apparition, le développement et l'escalade dans une communauté⁴⁸.

Les résultats d'une enquête récente visant à identifier les problèmes prioritaires en matière de sécurité urbaine⁴⁹ indiquent que les personnes perçues comme vulnérables ou très vulnérables sont les femmes (93,4 % des personnes interrogées), les jeunes (88,2 %), les enfants (84,6 %), les pauvres (83,8 %), les personnes âgées (59,2 %) et les riches (29,4 %). Même si ces réponses correspondent à des perceptions et non à des données vérifiées, elles donnent une indication des groupes sociaux en situation de risque. N'oublions pas non plus que les personnes appartenant à deux catégories (les femmes pauvres, par exemple) peuvent être confrontées à un faisceau de risques, et que les menaces peuvent changer de nature selon la catégorie à laquelle une personne appartient.

Les victimes de comportements violents peuvent être elles aussi des agresseurs. Ainsi, par exemple, le problème de la violence des jeunes doit être analysé de ces deux points de vue, et il ne doit pas être dissocié d'autres formes de violence, comme la violence physique ou sexuelle ou l'exposition prolongée à un conflit armé. Cependant, comme le signale l'Organisation mondiale de la Santé, « *tous les jeunes violents n'ont pas de problèmes importants en dehors de leur violence, et tous les jeunes à problèmes ne sont pas nécessairement violents* »⁵⁰.

L'un des problèmes qui préoccupe particulièrement certaines Sociétés nationales et le CICR est l'échelle et le nombre de victimes de la violence armée organisée dans les grandes villes, dans des situations qui se situent en dessous du seuil d'application du droit humanitaire international. Ce type de violence peut être plus dévastateur qu'un conflit armé⁵¹. La façon dont les autorités réagissent, par des mesures politiques et/ou de sécurité, aux phénomènes émergents de violence organisée influence souvent la façon dont ces phénomènes évoluent.

⁴⁶ Programme des Nations Unies pour les établissements humains, *State of the World's Cities 2006/7*, op. cit., p. 142.

⁴⁷ Voir Paulo Sérgio Pinheiro, *Rapport mondial sur la violence contre les enfants*, ONU, Genève, 2006, p. 301-315.

⁴⁸ <http://www.surgeongeneral.gov/library/youthviolence/toc.html>, consulté le 25 juillet 2007.

⁴⁹ ONU-HABITAT, *Enquête du Programme pour des villes plus sûres*, « *Aidez-nous à rendre les villes plus sûres* », résultats préliminaires de l'enquête, 15 p. (chiffres relevés sur le site web d'ONU-HABITAT le 24 juillet 2007). Ces chiffres sont fondés sur les réponses de 228 des 5 000 partenaires ONU-HABITAT contactés au sein des gouvernements, des autorités locales, de la société civile, des universités, du secteur privé, des fondations et des agences des Nations Unies. Ces statistiques peuvent changer si l'enquête est étendue à d'autres pays.

⁵⁰ Organisation mondiale de la Santé, *Rapport mondial sur la violence et la santé*, Genève, OMS, 2002, p. 25.

⁵¹ *La sécurité pour un siècle urbain. Défis locaux, perspectives mondiales*, humansecurity-cities.org, 2007, p.106. Ce document a été élaboré par une communauté virtuelle d'experts.

Dans ce genre de contexte, la vie en milieu urbain peut être perturbée par des services sociaux publics déficients (eau et assainissement, services de santé et scolarisation) et par un contrôle étroit du territoire par des groupes organisés. Les quartiers touchés peuvent se trouver au-delà des limites accessibles, même pour les agences sociales ou humanitaires, et il est souvent difficile, voire impossible, d'apporter une aide à ceux qui en ont besoin.

Dans certaines sociétés, la violence est devenue un problème tellement persistant et systémique que l'on peut affirmer qu'une « culture de la violence » s'y est établie⁵².

Face au défi que constitue la violence au sein des communautés, en particulier en milieu urbain, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a recherché des réponses précises aux nombreux problèmes humanitaires engendrés par ce type de violence et à la violence en tant que telle. Les réponses diffèrent en fonction du mandat de chacune des composantes du Mouvement.

Les Sociétés nationales sont les mieux placées pour mettre en œuvre des réponses humanitaires sur le long terme, lorsqu'elles sont bien ancrées dans les communautés où elles opèrent. Leur rôle n'est pas seulement d'alléger les souffrances des personnes touchées en répondant à leurs besoins immédiats. Il consiste aussi à contribuer à la prévention et à la réduction de la violence dans leurs communautés.

- *L'assistance* inclut la fourniture des premiers secours, un soutien psychosocial et d'autres formes de secours aux victimes, à leurs familles et aux communautés concernées.
- *La prévention* inclut des activités éducatives et récréatives, des plans exhaustifs de gestion du risque, la création d'opportunités d'emploi et des campagnes de sensibilisation destinées à promouvoir la non-discrimination, la compréhension mutuelle et le respect mutuel. Ces activités visent à faire changer les comportements et les attitudes et à proposer des solutions de remplacement au comportement violent.

Les activités des Sociétés nationales peuvent être enrichies par la mise en commun des savoirs et des expériences des Sociétés qui vivent des situations semblables ou qui ont la possibilité de partager des perspectives culturelles ou autres.

Selon l'échelle ou la fréquence des événements violents, leur emplacement et l'étendue de leurs conséquences humanitaires, les Sociétés nationales peuvent être, de plus, soutenues par la Fédération internationale ou le CICR.

La violence en milieu urbain pose un certain nombre de défis aux Sociétés nationales. Il est notamment nécessaire, si l'on veut aider à prévenir et à réduire la violence, de :

- Comprendre la nature, l'impact et les causes de la violence dans une situation donnée. Cela signifie qu'il faut connaître le contexte et la structure de la violence, notamment dans le cas des gangs ou des groupes organisés qui présentent un mode de fonctionnement particulier, avec leurs interactions, leur code de conduite et leur histoire.
- Mettre en place une approche diversifiée et exhaustive⁵³, d'autant plus nécessaire qu'une forme de violence peut être le catalyseur d'une autre.

⁵² Voir Croix-Rouge espagnole, *Regional Strategy for Violence Prevention*, Croix-Rouge espagnole, Panama/Madrid, 2005.

- Organiser des activités à long terme, dont il est souvent difficile de mesurer l'impact, et qui posent des problèmes particuliers pour ce qui est de leur suivi et de leur évaluation.
- Répondre efficacement à la manifestation, irrégulière ou cyclique, de la violence dans les communautés.
- Travailler dans des environnements à risques, qui peuvent mettre en danger la vie ou la sécurité du personnel humanitaire et des volontaires.
- Connaître le cadre juridique national et international dans lequel s'inscrit l'activité opérationnelle.
- Travailler en synergie avec d'autres organismes et mener des actions complémentaires à l'échelon local, national et international.

Le CICR gère actuellement plusieurs programmes dans des villes perturbées par une violence organisée endémique, dans des situations qui ne sont pas couvertes par le droit international humanitaire. Ces programmes permettent aux Sociétés nationales d'évacuer les malades et les blessés, et de leur apporter les premiers secours, de réparer les services essentiels d'approvisionnement en eau, de s'assurer que la police (et les forces armées, lorsqu'elles sont chargées de faire respecter la loi) incorpore les standards internationaux en matière de droits de l'homme et les principes humanitaires dans sa doctrine, sa formation et ses opérations, et de sensibiliser les jeunes au droit international humanitaire.

La création de communautés plus sûres est indispensable pour résoudre les problèmes complexes engendrés par la violence en milieu urbain. Les gouvernements devraient se doter de politiques et d'un cadre juridique pour soutenir les efforts d'organisations telles que les Sociétés nationales, qui luttent contre les conséquences humanitaires de la violence. Le dialogue continu, la coopération et les partenariats entre les composantes du Mouvement, les États et autres organismes sont des conditions indispensables pour que la lutte contre la violence dans les communautés soit efficace et globale.

• **Le conflit armé et ses suites en milieu urbain**

Tout au long de l'histoire, les conflits armés ont profondément marqué la vie des hommes, des femmes et des enfants des zones urbaines. Ils ont été les victimes de l'artillerie lourde, de bombardements ou d'un siège durant des mois ou des années. Ils sont particulièrement menacés dans de telles circonstances car les objectifs militaires sont souvent situés tout à côté de la population civile et des installations civiles. Ils sont souvent pris au milieu de combats de rue et vivent dans la peur, sachant que la violence peut surgir n'importe où à tout moment. Les combats se déroulent juste là où ils vivent. Leur sécurité est menacée par toutes sortes de porteurs d'armes dans des environnements où les armes prolifèrent et sont employées à bout portant.

Les conséquences humanitaires du conflit armé sur la population des villes peuvent être aggravées par différents facteurs, dont :

⁵³ Voir Judi Fairholm, *Preventing Violence in the Lives of Children and Youth*, Croix-Rouge canadienne, Ottawa, 2003.

- la densité de la population, qui augmente le risque de se faire tuer ou blesser (foules dans les marchés, blessures dues aux éclats de verre, difficulté d'accès des conducteurs d'ambulance ou des pompiers, munitions non explosées jonchant les rues etc.) ;
- les dommages causés aux infrastructures complexes nécessaires à la vie de la population (par exemple, les stations d'épurement de l'eau, les centrales électriques et les hôpitaux), qui peuvent avoir un impact négatif sur la santé publique ;
- les pénuries d'aliments, les hausses de prix et la perturbation des mécanismes du marché et du commerce avec la campagne, qui mettent en danger la sécurité économique des ménages ;
- une dégradation de la qualité des services habituellement fournis à la population résidente (aux personnes âgées, aux malades, aux pauvres, aux écoliers, etc.) par les services sociaux municipaux – quand ils existent encore ;
- la fermeture des issues d'évacuation, qui met les gens en danger de mort, de viol et de pillage.

Dans les pays touchés par un conflit armé, les villes attirent un grand nombre de gens dénués de tout ou se sentant menacés. S'il est vrai que les villes peuvent présenter plus de possibilités de survie que les zones rurales touchées par la pauvreté (en fouillant dans les poubelles, par exemple), les habitants des villes disposent sans doute de moins de mécanismes d'adaptation à la situation que la population rurale et les mécanismes de soutien mutuel qui existent dans les villes sont peut-être moins efficaces à mesure que le temps passe. Les gens des villes ont des difficultés à identifier des solutions alternatives durables qui pourraient résoudre leurs problèmes.

Les activités menées par le CICR dans ce type de contexte sont bien connues des participants à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et ne seront donc pas décrites ici⁵⁴. Il convient de rappeler que le CICR n'est pas engagé dans la recherche de solutions politiques visant à prévenir la violence, mais qu'il défend le droit humanitaire, lequel impose certaines limites aux moyens et aux méthodes de combat. Son action est étroitement liée à celle des Sociétés nationales — ses principaux partenaires — qui peuvent elles aussi mener des programmes d'assistance aux victimes des conflits armés, comme indiqué dans les Conventions de Genève et les Statuts du Mouvement⁵⁵. Le CICR et les Sociétés nationales se soutiennent mutuellement, généralement en collaboration avec la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

⁵⁴ Dans de tels contextes, le rôle principal du CICR est de rappeler aux parties au conflit leurs obligations vis-à-vis du droit international humanitaire, et en particulier les règles qui imposent des interdictions et des restrictions quant aux moyens et aux méthodes de guerre (p. ex., le principe de la distinction, détaillé à l'objectif 3), de s'assurer que les personnes privées de liberté sont traitées humainement et dans le respect de leur dignité, de réunir les familles séparées par le conflit et de restaurer les liens familiaux. Le CICR assiste les victimes des conflits armés afin de préserver leur bien-être physique et leur dignité, et afin de les aider à retrouver leur autonomie, en s'assurant que les suites du conflit ne mettent pas leur avenir en péril. Il s'efforce aussi de renforcer la capacité des Sociétés nationales à se préparer et à répondre aux besoins qui surgissent lors des conflits armés et autres situations de violence.

⁵⁵ *Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge*, article 3.

Art. 9, 9, 9 et 10, communs aux quatre Conventions de Genève de 1949.

Art. 59 et 63 de la Quatrième Convention de Genève.

Art. 17, 69, 70 et 81 du Protocole additionnel I.

Art. 18 du Protocole additionnel II.

Le CICR et les Sociétés nationales rencontrent beaucoup de problèmes opérationnels durant les conflits armés en milieu urbain. *Les questions relatives au respect du droit international seront débattues sous un autre point de l'ordre du jour (objectif 3).* Ils doivent relever différents défis lorsqu'ils mènent un programme d'assistance en milieu urbain pendant un conflit armé⁵⁶ :

- L'espace urbain est hétérogène. Il y a « des villes dans la ville ». Il est difficile de définir des priorités et d'identifier les réponses qui conviennent à chaque contexte.
- Il est difficile de déterminer et d'évaluer la vulnérabilité dans les villes, surtout parce que les personnes qui ont le droit d'être protégés et assistés sont éparpillées dans la population.
- Les systèmes et les dispositifs qui fournissent des services essentiels comme l'eau potable, les égouts, les centrales électriques et les hôpitaux sont plus complexes dans les grandes villes que dans les zones rurales. Ils fonctionnent souvent mal à cause d'un manque d'entretien dû au conflit. Si un service a été touché, certains problèmes vont se poser. La réparation et le rétablissement de systèmes complexes exigent de bonnes connaissances techniques et il est souvent difficile de trouver des gens capables de continuer de faire fonctionner le service une fois qu'il a été rétabli.
- Les décisions stratégiques et techniques de mise en œuvre de moyens performants afin de réparer les systèmes doivent être prises rapidement, et il faut savoir que les erreurs peuvent avoir de graves conséquences pour un grand nombre d'individus.
- Il faut tirer des leçons des expériences passées (projets d'alimentation, coupons urbains, activités de production, etc.). De nouveaux types d'activités, comme, par exemple, l'agriculture urbaine peuvent aussi être envisagés.
- Le risque de graves détériorations du contrôle social est plus grand dans un environnement urbain anonyme.
- La sécurité est toujours un problème dans de tels environnements, où il est plus difficile de savoir qui est en charge de telle ou telle partie de la ville, et de développer un réseau de contacts.

Pour trouver des solutions aux nombreux défis humanitaires posés par les conflits armés en milieu urbain, il est indispensable d'accomplir un effort concerté et d'y faire participer les autorités nationales et locales, les organisations humanitaires et la société civile (groupes d'experts, médias et secteur privé, par exemple), tout en expliquant clairement les rôles spécifiques des différentes instances et en veillant au respect de l'indépendance et de la neutralité propres au CICR.

QUESTIONS

La Conférence pourra éventuellement s'interroger sur les questions suivantes :

1. À l'avenir, la violence sera plus étroitement associée aux ajustements que nos sociétés vont devoir accomplir pour s'adapter à la croissance démographique, aux

⁵⁶ Les villes peuvent aussi faciliter la logistique de l'activité humanitaire, du fait de la concentration de la population à assister et de la présence de moyens de communication.

flux migratoires, à la course grandissante aux ressources naturelles, à la pénurie d'énergie et d'eau, au réchauffement climatique et aux pandémies. Comment un effort collectif peut-il être engagé afin d'évaluer et d'analyser les conséquences humanitaires de la violence et de prévoir les plus urgents des besoins humanitaires engendrés par la violence urbaine, auxquels les composantes du Mouvement devront faire face ?

2. Quelles sont les stratégies nationales et communautaires que les autorités nationales et les composantes du Mouvement ont déjà mises en place pour prévenir et réduire la violence et quels sont les enseignements qui en ont été tirés ? Comment évaluer l'efficacité des programmes de prévention de la violence ?
3. Quelle sorte de programme pourrait être conçu dans le domaine de la pratique de l'application de la loi (y compris le domaine judiciaire et l'administration des prisons) pour aider les jeunes impliqués dans la violence à intégrer la société et pour réduire le risque qu'ils se radicalisent ?
4. De quelle façon les autorités publiques et les Sociétés nationales pourraient-elles travailler ensemble pour garantir que les victimes de violences reçoivent une assistance et un soutien appropriés, ce qui inclut les premiers secours et le traitement des traumatismes, la réadaptation physique et les services psychosociaux ?
5. En tenant compte de la contribution d'autres instances nationales et locales à la prévention et à la réduction de la violence, en quoi consiste, d'après vous, la valeur ajoutée des composantes du Mouvement ? De quelle façon leur neutralité et leur indépendance peuvent-elles mieux contribuer à alléger la situation de ceux qui souffrent de la violence au sein de la communauté ?
6. Quel champ d'action existe-t-il pour une nouvelle collaboration entre les gouvernements, les Sociétés nationales, les organisations internationales et les ONG dans le domaine de la prévention de la violence ?

6. LES MALADIES ÉMERGENTES ET RÉCURRENTES, AINSI QUE LES AUTRES DÉFIS DE SANTÉ PUBLIQUE

« Les inégalités flagrantes dans la situation sanitaire des peuples, aussi bien entre pays développés et pays en développement qu'à l'intérieur même des pays, sont politiquement, socialement et économiquement inacceptables et constituent de ce fait un sujet de préoccupation commun à tous les pays⁵⁷ »

Le débat que doit engager la Conférence internationale vise à faciliter la préparation de stratégies concertées ou de partenariats qui aideront à améliorer l'accès des personnes vulnérables – y compris les victimes de la marginalisation, de l'opprobre ou de situations de violence - aux soins de santé, en s'appuyant sur la ressource unique, ancrée dans les communautés, que sont les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La santé est une condition essentielle du progrès économique et social et elle est au cœur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

La première Convention de Genève, adoptée en 1864 grâce à la clairvoyance d'Henry Dunant, avait pour objectif *« l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne »*⁵⁸. Le Comité International de la Croix-Rouge et les premiers comités nationaux de secours aux blessés avaient été créés un an plus tôt. Depuis, l'action du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le domaine de la santé s'est étendue dans le monde entier et l'idée première de porter secours aux soldats blessés et malades sur le champ de bataille s'est développée jusqu'à englober la santé publique.

Cette action repose aujourd'hui sur les volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui travaillent au sein des communautés. Par le biais de leurs Sociétés nationales, ces volontaires constituent une ressource essentielle lorsqu'il s'agit de répondre à des urgences dans le domaine de la santé publique ou d'aider des personnes dont la vie ou le mode de vie est menacé.

La prévention des maladies et l'assistance aux personnes et aux communautés sont deux actions complémentaires. Seule une approche collective au plan local, national et international peut répondre à la multiplicité des défis sanitaires surgissant dans un monde interconnecté, caractérisé par une rapide croissance démographique, des déplacements de population, un environnement menacé et de nombreuses formes de violence.

CADRE D'ACTION

En matière de santé, l'action des composantes du Mouvement découle de la mission du Mouvement qui consiste notamment à *« protéger la vie et la santé et faire respecter la personne humaine, en particulier en temps de conflit armé et dans d'autres situations d'urgence »* et à *« œuvrer à la prévention des maladies et au développement de la santé et*

⁵⁷ Déclaration d'Alma Ata, Conférence internationale sur les soins de santé primaires, Alma Ata, URSS, 6-12 septembre 1978.

⁵⁸ Convention de Genève du 22 août 1864, pour l'amélioration du sort des militaires blessés dans les armées en campagne, Genève, 1864.

du bien-être social »⁵⁹. La base sur laquelle repose cette action est le droit international humanitaire (pendant un conflit armé), les Statuts du Mouvement et ses Principes fondamentaux, tels que le principe d'humanité, qui sous-tend toutes ses actions.

En outre, les activités du Mouvement en matière de santé ont pour base la Déclaration et l'Agenda pour l'action humanitaire, adoptés par la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2003⁶⁰, ainsi que divers documents d'orientation des composantes du Mouvement⁶¹. Ce dernier a travaillé à l'échelon international en partenariat avec différents organismes, dont l'Organisation mondiale de la Santé, avec laquelle la Fédération internationale a rédigé une lettre en 2005⁶².

FAITS ET DÉFIS

On se limite trop souvent à aborder les problèmes de santé dans leur contexte propre au lieu de les situer dans le cadre des grands défis auxquels l'humanité doit faire face. Le but de ce chapitre est de s'arrêter sur certaines grandes maladies et sur certains grands défis de santé publique qui ont de vastes répercussions sur les nations et les communautés. Il cherchera aussi à identifier des domaines potentiels de partenariat entre les gouvernements, les composantes du Mouvement et d'autres organismes. Cette liste n'est en aucun cas exhaustive. Elle ne fait que servir de point de départ au débat de la Conférence.

I. Quelques maladies émergentes et récurrentes⁶³

• VIH et tuberculose (TB)

Quelque 40 millions de personnes sont porteuses du VIH et environ 25 millions en sont mortes depuis le début de l'épidémie⁶⁴. La nature et la portée de la crise du VIH-Sida varient considérablement selon les régions et les pays. Beaucoup de personnes n'ont toujours pas accès à la thérapie anti-rétrovirale.

Un tiers de la population mondiale est infecté par le bacille de la TB⁶⁵. Sur les huit millions de nouveaux cas survenant chaque année, presque un million correspond à une co-infection TB/VIH.

⁵⁹ Statuts et règlement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptés par la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge, Genève, octobre 1986.

⁶⁰ Adoption de la Déclaration et de l'Agenda pour l'action humanitaire, Résolution 1, XXVIII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2-6 décembre 2003.

⁶¹ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Stratégie mondiale pour la santé et l'assistance aux personnes 2006-2010*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2007, 24 p.
Comité international de la Croix-Rouge, « Politique d'assistance du CICR » (adoptée par l'Assemblée du CICR le 29 avril 2004), version publique, *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 86, n° 855, 2004, p. 677-693.

⁶² <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/health/who-letter-en.pdf>.

⁶³ Parmi les autres préoccupations du CICR et de la Fédération non décrites ici se trouvent la diarrhée, la pneumonie et le staphylococcus aureus résistant à la méticilline (MRSA).

⁶⁴ Unité de recherche sur les conflits, Institut Clingendael, Programme de recherche sur les conflits et le VIH-Sida, Projet Sécurité et Gouvernance, *HIV/AIDS, Waking up to the Challenges*, document de travail, préparé à l'adresse du ministère néerlandais des Affaires étrangères et de l'ambassadeur spécial pour le VIH-Sida, 16 mars 2005.

⁶⁵ Aide-mémoire de l'OMS, sur <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs104/en/index.html>.

La tuberculose est en augmentation dans de nombreux pays en développement et en transition⁶⁶. La situation est aggravée par la rapide augmentation de nouveaux cas de pharmacorésistance.

Les deux maladies sont la cible d'une forte stigmatisation, qui doit être combattue au niveau de la communauté.

Le VIH et la tuberculose dans les lieux de détention méritent une attention particulière. Les prisonniers sont une population oubliée et ne constituent pas une priorité de l'action gouvernementale en matière de santé publique. On leur accorde trop souvent peu d'attention, quand bien même ils risquent de retourner dans leur communauté en emportant avec eux des maladies en sus des problèmes de réadaptation liés à leur période d'incarcération.

Tout au long de son travail lors de conflits armés et d'autres situations de violence, le CICR a acquis une large expérience dans ce domaine, dont les Sociétés nationales peuvent profiter.

Rassemblées, leurs expériences signalent plusieurs problèmes graves, dont :

- Ø *La surpopulation dans les prisons* - qui est déjà un problème en soi, mais qui favorise aussi la transmission de maladies infectieuses (la typhoïde, la dengue, la diarrhée, la tuberculose et le VIH).
- Ø *L'interruption des traitements* : quand bien même des programmes de soins contre le VIH ou la tuberculose existent en prison, les détenus sont souvent libérés avant la fin de leur traitement et l'expérience montre qu'ils sont nombreux à l'interrompre à leur sortie de prison⁶⁷.

En 2006, la Fédération internationale a lancé un projet « Santé et prisons » qui vise à faire le point sur le travail en matière de santé publique et de soutien psychosocial accompli par les Sociétés nationales auprès des détenus et des anciens détenus à leur retour chez eux. Ce projet porte principalement sur le VIH et la tuberculose. Il cherche non seulement à donner une vue d'ensemble de la situation actuelle, mais aussi à faire partager des exemples de bonne pratique au sein du Mouvement et auprès des partenaires extérieurs.

• Le paludisme et la rougeole

Plus d'un million de personnes meurent de paludisme chaque année. Ce sont surtout des bébés, de jeunes enfants et des femmes enceintes, la plupart en Afrique⁶⁸. Chaque année, plus de 500 millions de personnes sont gravement atteintes de paludisme.

La rougeole est la principale cause de mort chez les enfants de moins de cinq ans dans les pays en développement. Chaque année, 23 millions d'enfants sont atteints de rougeole dans le monde⁶⁹. Ces deux maladies pourraient être prévenues grâce à une mobilisation de la société et à une action communautaire efficace.

⁶⁶ On estime que, de 2000 à 2020, près d'un milliard de personnes en plus seront nouvellement infectées par la tuberculose, 200 millions de personnes en tomberont malades et au moins 35 millions en mourront.

⁶⁷ Les médicaments du traitement DOTS (Directly Observed Therapy) doivent être pris pendant six à huit mois. Dans le cas des tuberculoses pharmaco résistantes, le traitement peut durer deux ans. Les personnes infectées par le VIH doivent suivre un traitement rétroviral toute leur vie.

⁶⁸ Aide-mémoire de l'OMS n° 94, mai 2007.

⁶⁹ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Partnering for Impact – Measles and Polio Vaccination*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, avril 2007, p. 2.

Les composantes du Mouvement sont des promoteurs actifs de partenariats pour combattre ces maladies. Les partenariats rassemblent des organisations internationales telles que l'OMS, les ministères de la Santé, les Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des autorités publiques et locales. Les Sociétés nationales et leurs volontaires permettent de mener des actions à grande échelle et d'en assurer le suivi. La Fédération internationale présente l'avantage de pouvoir entreprendre des programmes de vaccination dans des zones difficiles d'accès, avec l'aide du CICR⁷⁰. Des campagnes très performantes ont réduit la mortalité due à la rougeole de 60 % dans le monde entier et de 75 % en Afrique. Elles associent la distribution massive de moustiquaires destinées à protéger du paludisme à des programmes de vaccination contre la rougeole et la polio.

• **La grippe, la grippe aviaire et les autres maladies contagieuses**

La menace constituée par la grippe demeure réelle. Le travail de la Fédération internationale et des Sociétés nationales, accompli en étroite collaboration avec l'OMS et les ministères de la Santé, est une composante essentielle des programmes nationaux de prévention de l'épidémie.

Lors de sa XIV^e session, en 2005, l'Assemblée générale de la Fédération internationale a adopté une résolution encourageant les Sociétés nationales à établir des contacts avec les ministères de la Santé de leur pays et à faire participer leurs ressources aux programmes nationaux de prévention des pandémies de grippe. Les Sociétés nationales peuvent contribuer à la planification nationale, en fournissant des exemples du travail que le Mouvement a accompli dans le cadre de la lutte contre le virus Ébola, le choléra et le SRAS.

II. Accès aux soins de santé⁷¹

L'accès aux soins de santé est un défi mondial :

- La pauvreté est souvent le principal facteur qui limite l'accès aux soins essentiels de santé. Certains pays n'ont pas de régime d'assurance santé. Dans d'autres, les patients doivent participer aux frais de soins de santé par des cotisations de plus en plus chères ou par des régimes d'assurance onéreux et ce, souvent dans des pays où le gouvernement prenait autrefois en charge une bonne partie du coût.
- La distance à parcourir pour se faire soigner, le prix du voyage, les conditions dangereuses du déplacement et les restrictions de déplacement, dont celles qui sont dues à des hostilités, sont parfois des obstacles supplémentaires.
- Certaines catégories de la population, comme les migrants ou les détenus, sont parfois victimes de discrimination pour l'accès aux soins de santé.

⁷⁰ Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Reducing Suffering from Malaria*, Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, avril 2007, 4 p.

⁷¹ Parmi les défis qui se posent dans le domaine de la santé publique et qui ne sont pas décrits ici, il convient de signaler les grandes tendances suivantes : les changements démographiques (p. ex. le vieillissement de la population dans certains pays), l'urbanisation (la violence urbaine, l'urbanisation de la population associée à une augmentation des maladies chroniques, à l'alcoolisme, aux toxicomanies et à une mauvaise alimentation), l'industrialisation (les effets de la pollution, les accidents de la circulation), et le changement climatique. Les difficultés de mise en œuvre du Programme élargi de vaccination constituent un autre défi.

Dans les conflits armés, le CICR et les Sociétés nationales concernées peuvent rencontrer des problèmes spécifiques : ils peuvent ne pas avoir accès aux personnes qu'ils voudraient secourir dans des zones de conflit (à cause notamment des mines terrestres et des munitions non explosées, ou encore en raison des restrictions de déplacement imposées par les parties en conflit, en particulier dans les zones de combat), ou aux personnes privées de liberté. Garantir que les personnes touchées par un conflit armé ont accès aux soins de santé sans aucune discrimination fondée sur le sexe, l'âge, l'ethnie, la religion ou l'opinion politique constitue un autre défi.

Le fait que de nombreux gouvernements n'ont que des ressources limitées à investir dans les services de santé publics est un problème additionnel. Les régimes de remboursement des frais s'effondrent rapidement en période d'instabilité. L'affaiblissement et l'effondrement de l'infrastructure sanitaire pèsent lourdement sur les organisations humanitaires, à qui on demande de fournir un soutien et une expertise allant des soins de santé primaires à la gestion d'un hôpital.

III. Les autres menaces qui pèsent sur les soins de santé

- **La difficulté d'assurer un approvisionnement sûr, fiable et durable en sang et en médicaments**

Des millions de personnes nécessitent chaque jour des transfusions sanguines et leur santé est menacée si le sang manque ou s'il est contaminé. Le Mouvement encourage le don de sang volontaire et non rémunéré.

La contrefaçon de médicaments et de vaccins et leur non conformité aux normes sont un autre problème majeur, car ils mettent en danger la vie et la santé des personnes. Les politiques relatives à la qualité des articles médicaux achetés pour des pays en conflit doivent de ce fait être strictement appliquées.

L'approvisionnement en médicaments destinés aux malades chroniques peut aussi être perturbé en période de crise, lors d'un conflit armé ou une autre situation de violence, ou pendant une catastrophe naturelle. Dans certaines conditions, les composantes du Mouvement peuvent jouer un rôle primordial à cet égard.

- **La migration des professionnels de la santé**

Le personnel de santé abandonne les pays en développement pour les pays développés, ce qui entraîne une pénurie de personnel qualifié dans leurs pays d'origine. Un conflit armé et la violence peuvent aussi inciter le personnel de santé à partir.

Les programmes sanitaires nationaux doivent s'employer à résoudre ce problème en lui conférant la plus haute priorité.

- **Le non-respect des installations sanitaires et du personnel de santé dans les conflits armés**

Dans de nombreux pays touchés par un conflit, on constate un manque de respect des services médicaux : les médecins et le personnel infirmier sont parfois menacés et forcés de soigner des patients sous la menace de violence, au lieu de pouvoir le faire en suivant des priorités médicales.

Le Mouvement promeut le droit international humanitaire, qui contient des dispositions relatives au respect du personnel médical, du transport à but médical et des installations médicales ainsi qu'à leur protection, et le CICR fait des démarches auprès des parties en conflit dans le but d'améliorer l'application de certaines dispositions, surtout lorsqu'elles sont violées.

Le CICR tire également parti de sa position d'intermédiaire spécifiquement neutre et indépendant pour faciliter le travail des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge avec qui il travaille en partenariat, par exemple lorsque leurs ambulances ont du mal à effectuer des missions médicales sans entraves.

LA VALEUR AJOUTÉE DU MOUVEMENT

Partout dans le monde, l'action du Mouvement s'effectue par le biais de Sociétés nationales qui s'acquittent de leur mission humanitaire tout en jouant le rôle d'auxiliaires auprès des autorités publiques dans le domaine humanitaire.

Les Sociétés nationales et leur Fédération internationale jouent un rôle unique en matière de santé. « *Leur force réside dans leur nombre, leur portée mondiale, l'expérience, l'énergie et le dynamisme que leur donne le service des volontaires* ⁷² » La Stratégie mondiale de la Fédération pour la santé et l'assistance aux personnes 2006-2010 fournit aux Sociétés nationales et à la Fédération les orientations stratégiques nécessaires :

1. *Renforcement des capacités* : Des volontaires préparés peuvent être mobilisés rapidement.
2. *Mobilisation sociale* : La participation de la communauté aux activités en faveur de la santé et de l'assistance aux personnes doit augmenter, de même que les campagnes menées par le réseau des volontaires.
3. *Partenariats* : Les Sociétés nationales et leurs volontaires sont des partenaires clés dans les alliances mondiales ou nationales pour la santé et l'assistance aux personnes.
4. *Les services de santé dans les situations d'urgence* : Pour un meilleur soutien sanitaire dans les situations de crise, les services de santé doivent faire partie intégrante d'une gestion efficace de la catastrophe assurant le lien entre les solutions apportées aux problèmes de santé publique, d'approvisionnement en eau et de systèmes d'assainissement et au contrôle des épidémies.
5. *Sensibilisation* : La priorité doit aller aux plus vulnérables, et ce, à tous les niveaux - local, national, régional et international.
6. *Autonomisation de la communauté* : La promotion des services de santé et la préparation aux catastrophes, qui incluent notamment l'autonomisation des femmes, doivent permettre aux communautés de vivre une vie plus pleine et plus productive.

En sa qualité d'organisation qui se consacre à alléger la souffrance dans les conflits armés et les autres situation de violence, le CICR possède des connaissances et une expérience du travail dans des États fragiles. Dans ces contextes, il fournit des secours, de l'eau potable et des systèmes d'assainissement, et il est engagé dans diverses activités du secteur

⁷² *Stratégie mondiale pour la santé et l'assistance aux personnes 2006-2010*, p. 1 (traduction non officielle)

sanitaire, allant des soins de santé primaires et des soins pré-hospitaliers aux interventions chirurgicales de première nécessité et à la gestion hospitalière.

Dans les lieux d'internement tels que les prisons et autres lieux de détention, l'accès aux soins de base et à un environnement sain sont de la plus haute importance pour assurer que les détenus restent en bonne santé. Dans certains pays, et principalement s'ils sont en situation de crise, les conditions sanitaires des lieux de détention sont souvent insatisfaisantes, et parfois déplorables. Il y a des liens indissociables entre l'alimentation, la santé et l'environnement. Les conseils expérimentés que le CICR peut fournir sur la conception de l'environnement carcéral représentent une valeur ajoutée. Les composantes du Mouvement recommandent que les détenus, et principalement ceux qui présentent un haut risque d'infection ou qui sont déjà atteints de maladies endémiques (le VIH ou la tuberculose, par exemple) reçoivent des soins de santé et une alimentation appropriés.

QUESTIONS

1. Quelles procédures les États et les composantes du Mouvement devraient-ils établir ou ont-ils déjà établies pour réagir à la menace d'une épidémie et pour assurer :
 - la transmission d'une information précise sur la nature du foyer épidémique et sur les précautions à prendre immédiatement au niveau de la communauté ;
 - l'identification des personnes qui (a) présentent un risque élevé d'infection et (b) ont besoin d'assistance et de protection ?
2. Dans le monde actuel, le volontariat est une composante essentielle de toute stratégie de santé publique. Quelles stratégies les composantes du Mouvement et leurs partenaires pourraient-ils adopter pour maximiser le potentiel de cette ressource ?
3. Comment soutenir l'autonomisation des communautés de telle sorte que celles-ci, et en particulier leurs jeunes, soient plus résilientes et mieux organisées pour réagir à des menaces contre la santé auxquelles elles n'ont peut-être encore jamais été confrontées ?
4. Comment les gouvernements et les autres organismes peuvent-ils bénéficier de l'expérience que les Sociétés nationales ont acquise en leur qualité de fournisseurs de premiers secours et de services médicaux urgents sur le front lorsqu'ils conçoivent des programmes d'éducation sanitaire pour les communautés ?
5. Quelles mesures faut-il prendre pour renforcer l'engagement des gouvernements à garantir, obligatoirement et nécessairement, en particulier dans les situations de conflit armé, le respect du personnel médical, du transport à but médical, des établissements médicaux et autres installations médicales, ainsi que leur protection ? Quelles mesures devraient être prises pour parfaire l'accomplissement de cette obligation ?
6. Quelles initiatives devraient être prises collectivement pour améliorer l'accès de toutes les personnes vulnérables, dont les personnes marginalisées, stigmatisées ou prises dans une situation de violence, aux soins de santé de première nécessité, conformément au principe fondamental d'impartialité du Mouvement ?
7. Quelles sont les prochaines étapes nécessaires pour assurer que la contribution des Sociétés nationales aide à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement ?

6. CONCLUSION

La Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est un forum particulièrement approprié pour combattre les conséquences humanitaires de :

- la dégradation environnementale, y compris le changement climatique ;
- les migrations internationales ;
- la violence, en particulier en milieu urbain ;
- les maladies émergentes et récurrentes, ainsi que les autres défis de santé publique tels que l'accès aux soins de santé.

Les décisions relatives à une action future dans ces domaines auront des répercussions sur la vie de millions de personnes à travers le monde. En conséquence, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la Fédération internationale et le CICR (en travaillant sur le terrain au sein des communautés) et les gouvernements (en se dotant de politiques pour les communautés) devraient unir leurs forces pour développer des stratégies et des programmes capables d'alléger la misère, de réduire la vulnérabilité et de renforcer la capacité de faire face à l'adversité.

Il faudra pour ce faire engager des efforts à long terme, qui demanderont une bonne compréhension du rôle de toutes les parties engagées et des règles régissant leur coopération. Mais il faudra surtout une grande clairvoyance, une volonté d'apprendre des autres et un sens de la responsabilité partagée vis-à-vis des plus vulnérables, et en particulier des pauvres (si souvent les plus menacés).

Puisse le débat ouvert qui s'engagera lors de la Conférence dessiner le cadre dans lequel s'inscrira cet effort en incitant les participants à appréhender pleinement les aspects humanitaires de problèmes souvent sensibles du point de vue politique, et souvent abordés sous le seul angle de la sécurité, et, en les incitant, ce faisant, à laisser de côté les différends, conformément à l'esprit des principes du Mouvement.