

L'avenir de l'action humanitaire : une perspective du CICR

Claudia McGoldrick*

Claudia McGoldrick est conseillère spéciale auprès de la présidence et du bureau du directeur général du CICR. Avant de rejoindre le CICR en 2006, elle a occupé les fonctions d'analyste pays sénior au Conseil norvégien pour les réfugiés, puis de directeur Afrique au Comité pour la protection des journalistes, à New York. Elle a travaillé plusieurs années en Afrique de l'Ouest, en Asie centrale et au Royaume-Uni en tant que journaliste collaborant à divers médias internationaux.

Résumé

L'évolution de l'environnement mondial dans lequel ils travaillent pose de profonds défis aux acteurs humanitaires, tant du fait de la complexité croissante des crises majeures et de leur impact sur les personnes touchées qu'en raison des changements que connaît le secteur humanitaire lui-même alors qu'il tente de répondre à ces enjeux. L'article présente ce que le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) considère comme certains des défis essentiels auxquels l'action humanitaire est confrontée aujourd'hui et sera confrontée ces prochaines années ; il indique ensuite comment l'institution entend relever ces défis sans trahir les principes fondamentaux d'impartialité, neutralité et indépendance qui guident son action.



* L'auteure tient à remercier le grand nombre de collègues du CICR qui lui ont apporté leur contribution et leurs commentaires constructifs ; Pascal Daudin, chef de l'unité politique du CICR, mérite une mention particulière pour sa contribution substantielle et inestimable. La version originale en anglais de cet article est publiée sous le titre « The future of humanitarian action : an ICRC perspective », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 965-991.

Contexte général

« Nous sommes face à un événement isolé et prolongé qui rappelle par son ampleur le tsunami de 2004, par ses effets destructeurs le séisme haïtien et, par sa complexité, la situation au Moyen-Orient ». C’est en ces termes qu’un haut responsable humanitaire a évoqué la situation au Pakistan lors des inondations catastrophiques de 2010 qui ont fini par affecter plus de 18 millions de personnes sur un tiers du territoire¹.

La crise humanitaire au Pakistan a véritablement été – et demeure – d’une grande complexité. Les centaines de milliers de personnes déplacées en raison des violences armées qui avaient éclaté dans le nord-ouest du pays au milieu de 2008 se sont trouvées parmi les plus vulnérables quand les inondations sont survenues. Les affrontements ont, depuis lors, provoqué plusieurs vagues successives de déplacements de populations, privant de tout accès aux services essentiels plusieurs dizaines de milliers de résidents déjà appauvris. Les combats ont exacerbé les violences sectaires et ethno-politiques dans les grandes villes comme Karachi et Lahore, où les conditions de vie se sont encore dégradées. En même temps, dans le sud-ouest du pays, la province du Baloutchistan restait affectée par le conflit armé en cours dans le pays voisin, l’Afghanistan, d’où affluaient un grand nombre de blessés en quête de soins médicaux.

Les inondations sont donc venues s’ajouter à une situation de crise déjà complexe. Les ressources et les capacités d’intervention dont disposait le gouvernement pakistanais étaient très insuffisantes par rapport à l’ampleur des dommages. La réponse humanitaire internationale n’a pas, dans l’ensemble, réussi à pallier les manques et elle a donné lieu à de vives critiques dans différents cercles. Plusieurs facteurs – brouillage des lignes de partage entre différents agendas (politique, militaire et humanitaire); manque de leadership; enfin, action lente, confuse et largement non coordonnée, menée par un nombre élevé d’organisations humanitaires rivalisant souvent entre elles – semblent s’être conjugués. De fait, de vastes besoins restaient encore non couverts plusieurs mois après la catastrophe². Or, nombre des critiques émises faisaient écho à celles entendues à propos de l’action menée après le séisme qui a frappé Haïti début 2010 et qui avait déjà mis à rude épreuve les capacités de la communauté humanitaire internationale.

L’opération du CICR au Pakistan figure depuis plusieurs années, sans interruption, parmi les plus vastes et les plus complexes conduites dans le monde. Quand les inondations sont survenues, le CICR était ainsi déjà très

1 Jane Cocking, Directrice humanitaire d’Oxfam, citée parmi d’autres commentateurs dans *BBC News*, « Pakistan: Senior UN figure criticises response », 23 août 2010, disponible sur : <http://www.bbc.co.uk/news/monde-south-asia-11054958> (dernière consultation décembre 2011).

2 Parlement du Royaume-Uni, Comité du développement international, *Seventh Report: The Humanitarian Response to the Pakistan Floods*, 10 mai 2011, disponible sur : <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmintdev/615/61502.htm#evidence> (dernière consultation décembre 2011). Des témoignages écrits ont été présentés au Comité par plusieurs organisations non gouvernementales et organisations humanitaires internationales.

présent dans les zones du pays affectées par la violence. Peut-être cette opération est-elle celle qui rassemble le plus grand nombre des défis que le CICR rencontrera toujours plus souvent dans différents contextes à travers le monde et auxquels l'institution devra s'adapter. Les multiples bouleversements de l'environnement mondial auront forcément un impact sur les personnes vulnérables et l'architecture humanitaire devra se modifier pour y faire face. Les difficultés comme celles rencontrées au Pakistan prendront donc probablement de l'ampleur ces prochaines années.

Pour le CICR, l'enjeu consiste à conserver sa capacité de mener une action humanitaire qui respecte les principes fondamentaux d'impartialité, de neutralité et d'indépendance³. Ces principes sont d'une grande importance pour le CICR, car ils permettent à l'institution d'obtenir l'acceptation la plus large possible auprès de toutes les parties prenantes, et d'avoir ainsi accès en toute sécurité aux populations nécessitant protection et assistance. La pertinence, l'efficacité et, en fin de compte, la perception de l'action humanitaire sont essentielles pour obtenir cette acceptation.

Cela dit, bien peu des défis que l'action humanitaire rencontre aujourd'hui sont vraiment nouveaux. Le rôle des États, la politisation de l'aide et l'instrumentalisation des organisations humanitaires (et la performance de ces dernières, dont l'action n'est pas toujours fondée sur des principes ou professionnelle) ont exposé l'action humanitaire à de vives critiques au fil des décennies. Depuis la guerre du Biafra dans les années 1960 (le CICR s'est alors trouvé lui-même au cœur d'une controverse et la neutralité de son action a été sérieusement mise en doute)⁴ jusqu'aux lendemains du génocide rwandais et à la débâcle des camps de Goma au milieu des années 1990, la réponse humanitaire internationale n'a pas répondu aux attentes dans de nombreux cas. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et ce qui a été appelé ensuite « la guerre mondiale contre le terrorisme » ont marqué un nouveau tournant. La confusion croissante entre les objectifs politiques, militaires et humanitaires des gouvernements donateurs occidentaux, ainsi que la prétendue connivence des organisations humanitaires dans leur propre exploitation par ces mêmes gouvernements, ont amené certains auteurs et universitaires à déclarer qu'en fait, l'action humanitaire neutre n'était pas en crise, mais bel et bien déjà morte⁵.

3 L'action humanitaire du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est spécifiquement basée sur sept Principes fondamentaux: humanité, impartialité, neutralité, indépendance, volontariat, unité et universalité. Dans le présent article, les références aux « principes (humanitaires) fondamentaux » sont basées sur cette définition. Pour plus d'informations, voir: <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/misc/fundamental-principles-commentary-010179.htm> (dernière consultation décembre 2011).

4 David P. Forsythe, « The ICRC: a unique humanitarian protagonist », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 89, N° 865, mars 2007, p. 69.

5 David Rieff, *A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis*, Simon & Schuster, New York, 2002; Kurt Mills, « Neo-humanitarianism: the role of international norms and organizations in contemporary conflict », dans *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 11, N° 2, p. 161.

La situation n’est pas aussi alarmante. Le contexte global dans lequel se déroule l’action humanitaire s’est modifié de manière importante au fil des ans et cette évolution se poursuivra. Le CICR, pour sa part, s’est toujours efforcé de s’adapter aux réalités changeantes et il continuera d’agir ainsi. Certains bouleversements d’ampleur planétaire – ou tout au moins la convergence de divers changements ou tendances – seront toujours plus difficiles à surmonter. Cela aura de lourdes conséquences pour l’avenir de l’action humanitaire en général, mais cela viendra accroître, et non pas diminuer, l’importance d’une démarche impartiale, neutre et indépendante. En termes d’accès aux personnes touchées et de résultat de l’action menée, il sera d’autant plus important de conserver une telle démarche et d’en démontrer la valeur.

Certes, l’analyse et la compréhension des contextes dans lesquels les praticiens humanitaires travaillent aujourd’hui leur permettent de faire certaines prévisions générales quant aux changements que le paysage humanitaire devrait connaître prochainement. Par contre, il ne serait ni réaliste ni vraiment utile de planifier et d’élaborer des stratégies opérationnelles portant sur plus de quelques années. D’une part, cela tient à la rapidité et à l’imprévisibilité des changements. Après tout, qui parmi les humanitaires avait réellement vu venir (et s’était préparé à affronter) les conséquences des événements récents en Afrique du Nord et au Moyen-Orient? La rapidité et l’ampleur des troubles violents ont surpris bien des gens, et nul ne sait quelles seront finalement les conséquences de ces événements. D’autre part, cela tient aussi au fait que le financement humanitaire et, donc, la planification des interventions ont intrinsèquement un caractère à court terme, et souvent réactif. Cet état de fait n’est modifié ni par la chronicité de nombreuses crises, ni par les appels à l’établissement de liens plus cohérents avec le développement (par le biais, notamment, de projets facilitant le relèvement rapide ainsi qu’une meilleure préparation aux situations de crise).

En quoi consistent donc, de l’avis du CICR, les principaux défis qui se posent aujourd’hui et se poseront demain à l’action humanitaire en termes, d’une part, de tendances mondiales ayant un impact sur les personnes vulnérables et, d’autre part, de changements induits par le système humanitaire lui-même pour rester en phase? De quelle manière l’institution entend-elle répondre à ces défis (principalement dans le cadre de sa stratégie institutionnelle 2011-2014), en maintenant les besoins individuels au cœur de son action et en s’appuyant sur la résilience des bénéficiaires pour s’acquitter de sa mission?

En réponse à ces questions, la première partie du présent article examine certains des principaux défis posés par les crises contemporaines, tels qu’observés dans les opérations du CICR à travers le monde, et considère en particulier la manière dont ces défis affectent les personnes auxquelles l’institution entend apporter protection et assistance. La deuxième partie décrit un certain nombre de pressions et de changements existant au sein du « système »

humanitaire⁶ lui-même, en analysant leur impact sur l'action humanitaire fondée sur des principes. La stratégie du CICR et la façon dont l'institution entend relever les vastes défis qui se posent à elle sont examinées dans la troisième partie. Pour conclure, l'article revient sur certains des principaux défis et obstacles que tous les acteurs humanitaires auront probablement à surmonter dans les années qui viennent.

Les défis posés par les crises contemporaines

Convergence des crises mondiales

Ces dernières années, l'expression « crise mondiale » a pris un caractère quasiment générique. Elle est principalement utilisée pour désigner la convergence de trois crises – alimentaire, énergétique et financière – et de leurs effets. Ces phénomènes continuent d'avoir des conséquences aussi multiples que massives, affectant profondément la vulnérabilité, les besoins mais aussi la résilience d'une partie des personnes les plus pauvres du monde. Le taux de chômage continue de grimper dans de nombreux pays, les aliments sains et nutritifs sont souvent hors de portée de la population et les tensions restent vives entre les communautés qui s'efforcent de trouver les moyens de s'adapter. La diminution des envois d'argent par des proches vivant à l'étranger aggrave encore la situation. Dans bien des endroits, ces problèmes sont exacerbés par l'instabilité politique ou la violence, ainsi que par des pressions environnementales. Tout porte à croire que les changements climatiques – en redessinant les cartes de la disponibilité de l'eau, de la sécurité alimentaire et de la prévalence des maladies, ainsi qu'en modifiant le tracé des limites côtières – auront pour effet de réduire les ressources alimentaires et en eau disponibles, d'accroître la migration, d'aviver les tensions et, probablement, de provoquer de nouveaux conflits⁷. Viennent encore s'ajouter au tableau la croissance démographique et le déplacement de populations, ainsi qu'un phénomène relativement nouveau, celui des « réfugiés environnementaux » dont, selon certaines estimations, le nombre devrait atteindre

6 Dans *Future of the Humanitarian System: Impacts of Internal Changes*, Feinstein Center, novembre 2009, disponible sur : <http://www.humanitarianfutures.org/sites/default/files/internal.pdf> (dernière consultation décembre 2011), John Borton relève qu'un trait marquant du « système humanitaire » réside dans le manque de clarté quant à ce qu'il est précisément et quant au tracé de ses limites. Il n'existe aucune définition universelle du « système humanitaire » : certains auteurs lui ajoutent le qualificatif d'« international » pour le distinguer des éléments nationaux et locaux dans le pays affecté ; d'autres auteurs rejettent le vocable même de « système », arguant qu'il suggère la présence d'acteurs poursuivant des buts communs. Borton lui-même emploie la définition de travail suivante : « une multiplicité d'organisations internationales, nationales et locales, déployant des moyens financiers et matériels ainsi que des ressources humaines afin de porter assistance et protection aux personnes affectées par les conflits et les catastrophes naturelles, l'objectif étant de sauver des vies, de réduire les souffrances et d'aider au relèvement » (p. 5) [traduction CICR].

7 Voir Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU), *Sicherheitsrisiko Klimawandel- Hauptgutachten 2007*, mai 2007, disponible sur <http://www.wbgu.de/hauptgutachten/hg-2007-sicherheit/> (dernière consultation décembre 2011).

150 millions en 2050⁸. Si plusieurs de ces tendances convergent, en particulier dans les pays affectés à la fois par un conflit armé et par une catastrophe naturelle ou des problèmes environnementaux, le résultat risque d'être désastreux.

Un exemple frappant est donné par la situation alarmante en Somalie, où la crise alimentaire s'est dramatiquement aggravée en 2011. La rudesse des conditions climatiques (avec, notamment, la pire sécheresse que le pays ait connue depuis des décennies) a provoqué de dramatiques pertes de récolte et de bétail, et le prix des denrées alimentaires a encore augmenté⁹. Venue s'ajouter à l'insécurité chronique, aux affrontements et aux très grandes difficultés restreignant l'accès humanitaire, cette crise a anéanti les mécanismes d'adaptation d'une population déjà aux abois. L'ampleur de ses répercussions sur les pays voisins ne doit pas être sous-estimée : la montée des tensions après l'intervention militaire kényane en Somalie en est un exemple parmi d'autres¹⁰. Il est rare que les conséquences de crises aussi complexes restent confinées à l'intérieur d'un seul pays.

Les opérations en Somalie demeurent parmi les plus vastes, et les plus difficiles, que le CICR conduit à travers le monde. Intervenant dans le cadre d'un partenariat avec le Croissant-Rouge de Somalie, le CICR a surtout développé ses centres d'alimentation thérapeutique et ses structures de soins de santé, amplifiant ainsi une opération de secours déjà importante. Néanmoins, ce n'est un secret pour personne que, dans certaines zones de conflit, les problèmes de sécurité pèsent lourdement sur les conditions de travail. Ces problèmes sont tels que nombre d'organisations humanitaires ne peuvent tout simplement pas travailler dans le pays et que l'accès du CICR reste limité. Dans certaines régions (Somalie centrale et méridionale), le CICR ne peut travailler qu'avec la coopération et par le canal du Croissant-Rouge de Somalie et de ses agents locaux sur le terrain.

Les crises multidimensionnelles continuent de frapper diverses régions du monde, forçant toujours plus de personnes démunies et vulnérables à s'adapter à des difficultés chroniques. Dans de nombreux cas, leurs capacités de relèvement et d'adaptation à long terme étant affaiblies, ces personnes se retrouvent encore plus vulnérables aux secousses économiques soudaines. Dans bien des contextes de travail du CICR, tels que la République démocra-

8 Cité dans Rajesh Chhabara, « Climate change refugees seek a new international deal », dans *Climate Change Corp*, 27 décembre 2008, disponible sur : www.climatechangecorp.com/content.asp?ContentID=5871 (dernière consultation décembre 2011).

9 CICR, Communiqué de presse 11/49, « Somalie : la mort guette les enfants atteints de malnutrition », 13 juillet 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2011/somalia-news-2011-07-13.htm> (dernière consultation le 20 décembre 2011); Chris Niles, « Amidst the region's worst drought in decades, Somali refugees crowd camps in Kenya », UNICEF, 11 juillet 2011, disponible sur : http://www.unicef.org/infobycountry/kenya_59174.html (dernière consultation décembre 2011); UNHCR, « Crisis in Horn of Afrique: a worsening humanitarian situation », disponible sur : <http://www.unhcr.org/pages/4e1ff4b06.html> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

10 Pour des informations détaillées sur cette intervention, voir International Crisis Group, *The Kenyan Military Intervention in Somalia*, Africa Report N° 184, 15 février 2012, disponible sur : <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/horn-of-africa/kenya/184%20-%20The%20Kenyan%20Military%20Intervention%20in%20Somalia.pdf> (dernière consultation mars 2012).

tique du Congo, le Pakistan, Haïti ou le Bangladesh, nombreuses sont les personnes sur le terrain qui voudraient voir se traduire dans la réalité des faits les grands discours sur la « reprise mondiale ».

La plupart des conflits armés contemporains sont chroniques, souvent motivés par l'accès aux ressources vitales et voient se mobiliser une multiplicité d'acteurs aux intérêts divergents. Neuf des dix plus grandes opérations menées par le CICR en 2012 seront restées les mêmes qu'en 2010 et 2011 (si l'on compare les budgets initiaux). En outre, la plupart des pays où ces opérations se seront déroulées – Afghanistan, Irak, Soudan, Somalie et Colombie – sont en proie à un conflit armé prolongé.

La nature changeante de la violence armée

Il est évident que la nature des conflits armés avait déjà considérablement évolué dans la seconde moitié du XX^e siècle. Depuis 1945, les conflits armés internationaux classiques sont nettement moins nombreux. Ils ont été remplacés par une vaste gamme de confrontations aux multiples facettes, internes ou transfrontalières, ainsi que par des situations complexes dans lesquelles une multitude d'acteurs aux motivations diverses (allant de l'appât du gain aux revendications de tous ordres) font peser une énorme menace sur la population civile. Les lignes séparant les parties, de même que la démarcation entre combattants et civils, sont toujours moins nettes¹¹.

Au-delà des conflits armés, l'ampleur et les conséquences humanitaires d'autres situations de violence vont probablement augmenter de manière importante ces prochaines années. Le phénomène des crimes violents liés à la drogue, qui provoquent des milliers de morts chaque année en Amérique latine, est un exemple dramatique de cette évolution. Les troubles violents qui continuent de secouer certaines parties de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient en est un autre. D'autres régions du monde seront probablement, elles aussi, toujours plus touchées par la violence. L'urbanisation rapide et la croissance démographique constituent deux des principaux facteurs aggravants. Le Pakistan, par exemple, qui compte aujourd'hui quelque 185 millions d'habitants, devrait voir ce chiffre passer à 315 millions en 2050¹²; la population pakistanaise devrait rester largement concentrée dans des mégapoles comme Karachi, où au fil des ans, le territoire urbain est devenu un champ de bataille quasi-permanent, sur lequel s'affrontent différentes factions politiques et ethniques.

11 CICR, *Le droit international humanitaire et les défis posés par les conflits armés contemporains*, Rapport, XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 28 novembre-1^{er} décembre 2011, disponible sur: <http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-ihl-challenges-report-11-5-1-2-fr.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

12 Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population, données disponibles sur: http://esa.un.org/unpd/wpp/Multiple-Figures/multiple-figures_1.htm (dernière consultation décembre 2011)

Selon un rapport établi dans le cadre d’une initiative diplomatique récente, « [p]lus de 740 000 personnes meurent chaque année de violences liées à des conflits armés, ainsi qu’à la petite ou grande criminalité. Une forte majorité d’entre elles (jusqu’à 490 000) sont tuées en dehors des zones de guerre »¹³ ; à ce chiffre, il convient d’ajouter le nombre incalculable de victimes de la violence atteintes de blessures physiques ou psychologiques. En outre, la violence armée dans des contextes non conflictuels aurait également un coût économique très élevé, du fait de la perte de productivité due aux morts violentes. Ainsi, la violence vient encore aggraver les effets déjà complexes de la « crise mondiale » sur les segments les plus pauvres et les plus vulnérables de la société.

Les défis posés au droit international humanitaire

Au fil des décennies, le droit international humanitaire (DIH) s’est forcément adapté à cette réalité changeante. L’adoption, en 1977, des deux premiers Protocoles additionnels aux Conventions de Genève de 1949, établissant notamment des règles relatives à la conduite des hostilités (Protocole I) et à la protection des personnes touchées par des conflits armés non internationaux (Protocole II) en est un exemple. L’établissement de règles spécifiques interdisant ou réglementant l’emploi de certaines armes telles que les mines antipersonnel et, plus récemment, les armes à sous-munitions est un autre exemple.

Les terribles événements du 11 septembre 2001 et leurs suites ont constitué un nouveau test pour le DIH. La polarisation des relations internationales et les conséquences humanitaires de la « guerre mondiale contre le terrorisme » ont lancé un énorme défi. La confusion entre le terrorisme et la guerre (ainsi qu’entre les régimes juridiques applicables) a eu tendance à sérieusement saper la notion même de « droit international humanitaire » et à causer des problèmes, en particulier quand le terme « terrorisme » est manipulé à des fins politiques. La prolifération de nouveaux acteurs (y compris des groupes armés non étatiques), l’évolution des méthodes et moyens de guerre et, enfin, la faiblesse des mécanismes de mise en œuvre posent d’autres défis encore au DIH¹⁴.

Le DIH a réussi jusqu’ici à surmonter ces défis en gardant sa pertinence intacte, et en voyant réaffirmées son adéquation et son adaptabilité en tant que cadre juridique pour la protection des victimes des conflits armés. Néanmoins, ni la nature des conflits armés ni les causes et conséquences de ces confrontations ne vont cesser d’évoluer. Il est donc essentiel que le DIH poursuive lui aussi son évolution. Il est apparu de manière toujours plus évidente

13 Déclaration de Genève sur la violence armée et le développement, Rapport intitulé *Global Burden of Armed Violence*, Genève, 2008, disponible : <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2008.html> (dernière consultation décembre 2011).

14 CICR, *op. cit.*, note 11, pp. 48-52.

que certaines problématiques exigeaient une clarification et que, dans certains domaines, le droit conventionnel devait être développé. Le CICR a donc réalisé à cette fin une étude approfondie sur le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés. Tout au long de 2010 et au-delà, les conclusions de cette étude ont fait l'objet de discussions entre le CICR et les États, ainsi qu'avec d'autres importantes parties prenantes¹⁵. Comme cela sera décrit de manière plus détaillée ci-dessous, les résultats de l'étude et les consultations ultérieures ont constitué la base d'une résolution de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève fin 2011. Intitulée « Renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés », cette résolution ouvre effectivement la voie aux futurs travaux dans ce domaine.

Évolution des méthodes et moyens de guerre

Les nouveaux développements technologiques – ainsi que, non seulement, les risques mais aussi les opportunités qui s'ensuivent – viendront également ces prochaines années façonner le contexte dans lequel s'inscrit l'action humanitaire. Des conflits récents ont été marqués par un recours accru aux armes ou systèmes d'armes contrôlés à distance – drones compris – ainsi qu'aux armes automatiques¹⁶. Il est possible qu'à l'avenir, certains systèmes d'armes deviennent entièrement autonomes. Un tel développement suscite certaines inquiétudes quant au respect du DIH, ne serait-ce qu'en raison de la capacité (ou de l'incapacité) de ces systèmes d'armes de distinguer les civils des combattants ; dans ce cadre, il convient aussi d'examiner avec soin la question de la responsabilité, aux niveaux pénal et civil. La « cyberguerre » constitue un autre risque et pourrait potentiellement avoir d'énormes conséquences sur le plan humanitaire. Par exemple, le lancement d'attaques informatiques contre diverses cibles (aéroports, hôpitaux, systèmes de transport, barrages ou centrales nucléaires) est techniquement possible ; or, de telles attaques pourraient provoquer de profondes perturbations des infrastructures, ainsi que d'importantes pertes dans la population civile et de graves dommages aux biens de caractère civil. Le CICR suit donc attentivement les rapides avancées dans ce domaine, examinant notamment l'application des règles du DIH (tâches auxquelles il s'emploie dans différents forums depuis près de dix ans).

15 CICR, « Projet de résolution et rapport sur le renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés », XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 28 novembre-1^{er} décembre 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/assets/files/red-cross-crescent-movement/31st-international-conference/31-int-conference-strengthening-legal-protection-11-5-1-1-fr.pdf> (dernière consultation le 10 décembre 2011). Voir aussi la déclaration du président du CICR, Jakob Kellenberger, « Le renforcement de la protection juridique des victimes des conflits armés – Consultations des États et voie à suivre », 12 mai 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/statement/ihl-development-statement-2011-05-12.htm> (dernière consultation décembre 2011).

16 Voir CICR, *op. cit.*, note 11, pp. 36-40.

Le système de réponse humanitaire en mutation

Tout comme l’action humanitaire fondée sur des principes est mise à l’épreuve par les multiples changements qui interviennent dans l’environnement mondial (et modifient la nature des besoins humanitaires), les pressions et les évolutions qui apparaissent à l’intérieur du système humanitaire lui-même constituent elles aussi un défi.

Acceptation et perception de l’aide

Les organisations d’aide humanitaire sont souvent accusées d’être au service de stratégies politiques plus vastes, ou de constituer une tête de pont officieuse pour la promotion d’intérêts étrangers. Depuis les années 1990, mais de manière plus fréquente depuis 2001 et le lancement de la « guerre mondiale contre le terrorisme », il est arrivé que ces organisations soient impliquées dans l’alliance (tout sauf sainte) entre développement et lutte contre le terrorisme, conformément à l’idée selon laquelle la pauvreté est l’un des facteurs qui favorisent le terrorisme. Aujourd’hui, certains États soutiennent leurs actions militaires par le biais de campagnes d’aide dont le but n’est pas uniquement de protéger leurs troupes, mais aussi de participer à la mise en œuvre de stratégies de stabilisation.

Plus généralement, l’évolution de l’environnement international vers un nouvel ordre multipolaire et la diminution de l’influence de l’« Occident » amènent certains gouvernements de pays en développement à résister toujours plus vigoureusement aux *diktats* de la communauté internationale (gagnant ainsi en popularité auprès de leur population). Quand elles sont perçues comme des institutions « occidentales », les organisations non gouvernementales internationales (ONGI) font souvent les frais de ce changement de perspective. Leur rôle humanitaire n’est plus accepté d’emblée et elles font l’objet d’une surveillance importante sur les plans politique et de sécurité.

Dans un article célèbre paru en 1993¹⁷, Samuel P. Huntington, spécialiste américain des sciences politiques, a avancé l’idée selon laquelle la guerre froide étant terminée, les conflits les plus fréquents et les plus violents seraient désormais provoqués par les différences d’ordre non plus idéologique mais culturel. Or, cette théorie du « choc des civilisations » est de plus en plus contestée par les universitaires en tant que tentative simpliste, arbitraire et déplacée visant à justifier l’agression occidentale contre d’autres cultures (islamique et orthodoxe). Les notions essentielles qui sous-tendent l’humanitarisme moderne, à savoir les idées du Siècle des lumières et la pensée chrétienne du XIX^e siècle, se sont ainsi trouvées mises en question à leur tour. Aujourd’hui, un nombre croissant de pays ou d’entités politiques refusent les interventions ou les programmes d’aide à cause de ce qu’ils considèrent comme des valeurs « importées », non pertinentes ou même dangereuses. Des penseurs musul-

17 Samuel P. Huntington, « Clash of Civilizations? », dans *Foreign Affairs*, Vol. 72, N° 3, été 1993, pp. 22-49.

mans radicaux cherchent aussi à imputer les difficultés du monde musulman aux effets délétères de la décadence morale « occidentale ». Le monde humanitaire se trouve donc vraiment au cœur du débat sur les tensions et les divisions culturelles.

L'un des enjeux, en ce qui concerne l'action humanitaire, tient à la remise en cause de l'« universalité » de certaines valeurs essentielles, aujourd'hui perçues comme des notions importées. Pour le CICR, la neutralité et l'indépendance constituent en grande partie des moyens permettant d'accéder à toutes les communautés qui ont besoin d'aide ; par contre l'impartialité et l'humanité, qui représentent l'essence même de la philosophie humanitaire, sont des valeurs qui ne souffrent aucun compromis. Par exemple, en fondant leur action sur des critères ethniques ou religieux, certains acteurs sont tentés d'aider certaines communautés, ignorant délibérément celles qui ne répondent pas à ces mêmes critères. Une telle démarche ne peut pas être qualifiée d'action « humanitaire ». Néanmoins, un certain nombre d'organisations caritatives s'efforcent de jeter des ponts entre leur propre ensemble de valeurs et les principes humanitaires universellement acceptés. Le CICR reconnaît qu'il est hautement nécessaire de prendre part au débat portant sur la renégociation, ou la redéfinition, des principes et des valeurs de caractère universel.

Des États qui s'affirment

La résurgence actuelle de l'affirmation d'une souveraineté fondée sur l'État constitue une tendance ayant un impact important sur la réponse humanitaire. Un nombre croissant d'États hôtes s'emploient activement à bloquer, restreindre ou contrôler la réponse humanitaire sur leur territoire¹⁸. Pour justifier leur démarche, ils invoquent soit les impératifs de la « lutte contre le terrorisme » soit des problèmes de « sécurité interne ». Les agences humanitaires servent quelquefois de pion, ou de bouc émissaire, dans des luttes politiques internes. Certains gouvernements insistent parfois sur leur propre définition ou compréhension de l'« assistance humanitaire » (en la limitant aux secours d'urgence, par exemple) ; d'autres imposent des obstacles administratifs qui entravent l'acheminement de l'aide vers des parties disputées du territoire national. Un certain nombre d'États vont même jusqu'à considérer une approche neutre et indépendante comme une atteinte à leur droit de gérer comme ils l'entendent les conflits ou les catastrophes survenant sur leur territoire.

D'une manière ou d'une autre, les États hôtes non occidentaux veulent toujours plus se montrer aptes à gérer les crises politiques et humanitaires qui les frappent. Cela tient à leur volonté d'assumer leurs propres responsabilités

18 Des recherches récentes indiquent un déclin général du respect des principes humanitaires par les gouvernements hôtes. Voir l'étude réalisée en 2010 sur l'état du système humanitaire par l'Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP), *The State of the Humanitarian System*, 2010, disponible sur : <http://www.alnap.org/pool/files/alnap-sohs-final.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

et, d'autre part, à leur scepticisme quant à l'efficacité et aux intentions de la communauté humanitaire internationale. En insistant sur son approche impartiale, neutre et indépendante, le CICR échappe peut-être, dans une certaine mesure, à de telles pratiques. N'a-t-il pas obtenu, malgré les difficultés, l'accès aux victimes en Libye, en Syrie et dans d'autres régions en crise du Moyen-Orient ? L'institution n'est cependant pas encore complètement à l'abri, comme le montre l'exemple du Sri Lanka : fin 2010, le gouvernement a demandé au CICR de gérer ses opérations exclusivement depuis la capitale, Colombo¹⁹.

La politisation de l'aide

Tant les États bailleurs que les États hôtes veulent manifestement voir l'action humanitaire servir directement ou indirectement leurs propres intérêts nationaux. Les efforts qui en résultent (dirigés vers une plus grande « cohérence » et visant à harmoniser les objectifs politiques, militaires et humanitaires) pourraient donc sembler inévitables, car l'action humanitaire ne peut se dérouler dans un vacuum politique. Par contre, ce même élan dresse divers obstacles sur la voie du respect des principes humanitaires, comme l'illustrent avec la plus grande acuité certaines situations de conflit armé international – en Afghanistan, Irak et, plus récemment, Libye – où entre en jeu une multitude d'acteurs et d'objectifs différents.

En Afghanistan, l'aide humanitaire a été utilisée de manière flagrante comme un outil permettant de mettre en œuvre des stratégies de gestion de conflit et de lutte contre l'insurrection. La tactique adoptée par les militaires pour « gagner les cœurs et les esprits » en mobilisant des moyens tels que les PRT (équipes provinciales de reconstruction) est, par sa nature même, incompatible avec les principes fondamentaux de l'action humanitaire. Toutes les organisations caritatives travaillant dans un tel environnement risquent ainsi d'être perçues comme poursuivant des objectifs politiques. De fait, des ONG aux mandats multiples qui déploient des activités humanitaires et de développement (donc à plus long terme) dans un contexte de conflit ont été accusées d'aggraver cette « confusion »²⁰.

Pour le CICR, le fait que son action soit perçue comme étant impartiale, neutre et indépendante joue un rôle absolument capital quand il s'agit d'établir un dialogue avec les parties engagées dans un conflit et d'obtenir l'accès humanitaire aux personnes nécessitant aide et protection. La situation en Afghanistan est cependant très complexe, car le conflit gagne des zones restées

19 Voir CICR, Communiqué de presse 11/68, « Sri Lanka : le CICR ferme ses bureaux dans le nord du pays », 25 mars 2011, disponible sur : <http://www.icrc.org/fre/resources/documents/news-release/2011/sri-lanka-news-2011-03-25.htm> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

20 Pour Médecins sans Frontières, la communauté humanitaire en Afghanistan a en grande partie perdu l'acceptation de la population qui est nécessaire pour fournir l'aide humanitaire. Voir Michiel Hofman et Sophie Delauney, « Special Report – Afghanistan: A Return to Humanitarian Action », mars 2010, disponible sur : <http://www.doctorswithoutborders.org/publications/article.cfm?id=4311&cat=special-report>. (dernière consultation le 20 décembre 2011).

calmes jusqu'ici, et les groupes armés ne cessent de se diviser en factions. Le CICR a ainsi été amené à travailler toujours davantage avec des partenaires locaux, en particulier le Croissant-Rouge afghan, pour que son mandat et son action soient plus largement compris et acceptés et pour avoir accès aux personnes les plus vulnérables²¹.

Plus récemment, en Libye (où le Conseil de sécurité des Nations Unies avait autorisé l'intervention militaire lancée en mars 2011 afin de protéger la population civile menacée), les agendas politique, militaire et humanitaire des principaux acteurs internationaux étaient difficiles à distinguer pour le grand public. En fin de compte, une telle confusion des rôles complique ou entrave l'accès humanitaire impartial aux populations, indépendamment de leur appartenance à l'une ou l'autre des parties au conflit. L'emploi de la force en dernier recours pour protéger les civils est parfois inévitable, mais il risque d'être perçu comme une opération politique visant à affaiblir la notion de souveraineté des États, et d'aboutir ainsi au rejet de toutes les formes d'intervention humanitaire²².

Quand un véritable conflit armé international s'est développé en Libye, les organisations humanitaires ont rencontré de très grandes difficultés en termes d'accès, particulièrement à Tripoli et dans la partie du pays contrôlée par le gouvernement ; très peu d'entre elles ont été en mesure d'agir avec efficacité et d'atteindre les personnes nécessitant protection et assistance. Le CICR a pu envoyer une équipe dans la ville de Benghazi, dans l'est du pays, quelques jours après le début du violent soulèvement en février 2011, puis ouvrir un bureau à Tripoli et étendre ses opérations dans l'ouest libyen. Un tel accès a cependant été difficile à obtenir et n'a jamais pu être tenu pour acquis. Ses efforts visant à gagner la confiance et l'acceptation des parties au conflit en adoptant une approche strictement impartiale, neutre et indépendante ont joué un rôle crucial. Ils lui ont permis à la fois d'atteindre les personnes qui avaient besoin d'aide et d'assurer la sécurité de son personnel. De solides relations de partenariat au niveau local, y compris avec le Croissant-Rouge libyen, ont aussi aidé de manière déterminante le CICR à comprendre pleinement la situation et les besoins des différentes communautés, ainsi qu'à accroître le nombre de bénéficiaires de son action.

Prolifération et diversification des nouveaux acteurs

La situation en Afghanistan et en Libye illustre bien un autre phénomène actuel, à savoir la prolifération de nouveaux acteurs, qu'ils soient eux-mêmes impliqués dans le conflit armé ou qu'ils y répondent (la distinction entre eux

21 Fiona Terry, «Le Comité international de la Croix-Rouge en Afghanistan : réaffirmer la neutralité de l'action humanitaire», dans *Revue internationale de la Croix-Rouge, Sélection française 2011/1, Conflit en Afghanistan*, Vol. 93, pp. 147-165.

22 Pour un examen de la situation libyenne et de l'évolution du concept de la « Responsabilité de protéger », voir Bruno Pommier, « Le recours à la force pour protéger les civils et l'action humanitaire. Le cas libyen et au-delà », dans la présente édition.

étant parfois assez floue). D’une part, on voit émerger aux niveaux national et transnational de nouveaux groupes non étatiques, dont l’influence continuera de croître et, en fin de compte, décidera de l’agenda des organisations humanitaires. La diversité de ces acteurs est très grande, car ils représentent toute une gamme d’identités et de motivations, ainsi que des degrés divers de volonté et de capacité de respecter le DIH et d’autres normes de droit international. Qu’il s’agisse de certains groupes armés organisés, d’entreprises militaires et de sécurité privées, de sociétés transnationales, de gangs urbains, de milices ou de diverses entités criminelles transnationales, y compris les groupes « terroristes » et les pirates, tous les acteurs doivent faire l’objet d’un contrôle dans ce domaine.

D’autre part, la réponse humanitaire elle-même devient toujours plus l’affaire de nouveaux acteurs – secteur privé, nouvelles ONG ou forces militaires étrangères – dont le *modus operandi* diverge souvent des approches traditionnelles et n’est pas toujours basé sur les principes humanitaires. La « valeur ajoutée » des acteurs humanitaires traditionnels se trouve ainsi souvent mise en question, de même que les mécanismes de coordination actuels. Cela a été démontré en Afghanistan et dans d’autres situations de conflit armé : la compétition entre les acteurs humanitaires a abouti à certains compromis sur les principes humanitaires dans le but de gagner en notoriété et d’accroître les ressources. Les acteurs humanitaires traditionnels qui insistent sur le respect des principes de neutralité, d’indépendance et d’impartialité risquent ainsi de se trouver marginalisés et exposés à davantage de menaces sur le plan de la sécurité. En cas de catastrophe naturelle majeure (comme le séisme qui a frappé Haïti), les acteurs humanitaires traditionnels risquent d’être « mis sur la touche » par des acteurs émergents – forces armées et protection civile – disposant de ressources bien supérieures en termes de finances, de logistique et d’expertise.

Les bailleurs sont eux aussi toujours plus diversifiés. Un nombre sans cesse croissant de bailleurs étatiques « non traditionnels » ou « émergents » conduisent leurs opérations hors du giron du Comité d’assistance au développement (CAD) de l’OCDE, et indépendamment de l’initiative suédoise *Good Humanitarian Donorship*²³. Une tendance observée parmi les gouvernements donateurs « hors CAD » consiste à acheminer les fonds non plus par le canal des organisations humanitaires mais directement aux États hôtes ; de plus, ces gouvernements tendent souvent à offrir leur soutien aux pays voisins. Une part importante du financement humanitaire est aussi assurée par un nombre croissant de bailleurs non gouvernementaux. Souvent, ces mouvements de fonds ne sont pas systématiquement signalés ni compilés par les mécanismes établis assurant le suivi des flux financiers. Les fonds peuvent notamment provenir

23 À propos de l’initiative *Good Humanitarian Donorship*, voir : <http://www.goodhumanitarianandonorship.org/> (dernière consultation le 20 décembre 2011). Voir aussi Andrea Binder et Claudia Meier, « Opportunity knocks: why non-Western donors enter humanitarianism and how to make the best of it », dans *International Review of the Red Cross*, Vol. 93, N° 884, décembre 2011, pp. 1135-1149.

du secteur privé et des ONG elles-mêmes (dons reçus du public ou d'autres sources), ainsi que du financement militaire affecté à l'aide humanitaire et, enfin, des envois d'argent provenant de la diaspora²⁴.

Il est donc important que les organisations humanitaires telles que le CICR nouent des relations – notamment au niveau local – avec les nouveaux réseaux d'acteurs, qu'il sera essentiel de bien comprendre.

Problématique de la coordination

Organisations humanitaires, bailleurs, agences des Nations Unies et « experts » humanitaires reconnaissent unanimement que la coordination humanitaire rencontre des difficultés. Depuis 2005, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) joue un rôle central dans la formulation d'une réponse plus efficiente aux crises, en obtenant parfois des résultats mitigés. Dans certains cas, le manque de coordination a abouti à l'adoption de stratégies contradictoires et à des disparités dans la fourniture de l'aide.

Les difficultés sont apparues de manière éclatante dans la réponse de la communauté internationale au tremblement de terre survenu en Haïti en janvier 2010 et suivi, dix mois plus tard, par l'ouragan Tomas. « La crise cynique de l'humanitarisme au milieu d'une crise humanitaire qui dure depuis des décennies » : c'est ainsi que la situation a été décrite par une journaliste américaine²⁵. Le manque de leadership et les carences de la coordination figurent parmi les principales causes de la situation qui fut si chaotique que 1,3 million d'Haïtiens démunis étaient encore privés de toit fin 2010²⁶. « Est-ce vraiment cela, l'humanitarisme ? », interrogeait la même journaliste, faisant écho au scepticisme largement répandu dans le public et laissant présager un avenir bien sombre.

Ces prévisions risquent fort de se réaliser, tout au moins en partie. Dans un pays comme Haïti – terriblement pauvre, sujet aux troubles politiques, à la violence interne et aux catastrophes naturelles – la profonde complexité des besoins humanitaires a clairement mis à rude épreuve un système humanitaire international déjà chancelant.

Pourtant, bien qu'en majorité les organisations semblent admettre que le système doit être amélioré, tout consensus s'arrête ostensiblement à cette constatation²⁷. Rares sont les organisations qui proposent des solutions alternatives convaincantes (ce qui peut notamment s'expliquer par une profonde

24 Voir Peter Walker et Kevin Pepper, « The State of Humanitarian Funding », dans *Forced Migration Review*, N° 29, 2007, pp. 33-35.

25 Jane Regan, « Haïti : humanitarian crisis or crisis of humanitarianism ? » dans *Huffington Post*, 5 décembre 2010, disponible sur : http://www.huffingtonpost.com/jane-regan/haiti---humanitarian-cris_b_779503.html (dernière consultation le 20 décembre 2011) [traduction CICR].

26 *Ibid.*

27 Wolf-Dieter Eberwein, « Quel futur de l'action humanitaire ? », dans *Grotius International*, 3 janvier 2011, disponible sur : <http://www.grotius.fr/quel-futur-de-l%E2%80%99action-humanitaire/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

réticence de leur part à faire le moindre compromis sur leurs propres mandats et méthodes au profit d’un cadre de coordination plus inclusif).

L’existence d’une concurrence accrue entre les organisations humanitaires est avérée. L’aide est devenue une industrie, les acteurs sont de plus en plus nombreux et le marché toujours plus encombré. La survie de nombreuses organisations dépend de leur capacité à convaincre les médias, à lever des fonds et à exercer une influence sur les acteurs politiques. Les organisations intervenant dans les situations d’urgence doivent se rendre crédibles aux yeux de leurs mandants et de leurs bailleurs, en démontrant qu’elles sont capables d’intervenir rapidement et d’atteindre les communautés touchées. Aujourd’hui, lorsqu’une crise éclate, ce sont souvent les spécialistes du plaidoyer et de la communication, ainsi que les rédacteurs de propositions, qui constituent le fer de lance de l’action humanitaire.

Un certain nombre d’organisations ont été consternées par la décision courageuse prise en janvier 2005 par Médecins sans frontières (MSF) d’interrompre sa campagne de collecte de fonds en faveur des victimes du tsunami, au profit d’un surcroît d’assistance aux victimes des crises oubliées²⁸. Leur absence dans un contexte de crise donné peut créer de graves difficultés pour certaines organisations et risque même de les forcer à sortir du « marché ». Cela explique notamment que certaines organisations disposant de compétences insuffisantes ou de capacités limitées se précipitent dans des lieux où elles ne contribueront que peu aux solutions humanitaires (et aggraveront peut-être encore la confusion). En même temps, il est très difficile d’imposer des mécanismes contraignants étant donné que toutes les organisations veulent préserver leur propre espace.

En réalité, la situation sur le terrain est souvent plus nuancée. Une coopération existe bel et bien, car un sentiment de complémentarité s’est développé entre les organisations partageant le même esprit et les spécialistes du secteur. Cela les a conduits à utiliser entre eux une *lingua franca* professionnelle pour évaluer les situations et élaborer des réponses appropriées. Le but pour le CICR – et pour bien d’autres organisations – est ainsi d’aller au-delà du débat général sur les mécanismes de coordination pour favoriser la mise en place, entre les acteurs présents et actifs, d’une coordination axée sur le terrain, afin d’assurer les meilleures protection et assistance possibles aux personnes qui en ont besoin.

Nouvelles technologies et action humanitaire

Si les nouvelles technologies présentent certains risques en termes d’évolution des méthodes et moyens de guerre, elles offrent aussi certaines opportunités. Elles exerceront en effet toujours plus d’influence sur le *modus operandi*

28 *La Liberté*, 6 janvier et 23 mai 2005. Voir aussi Paul Barbagallo, « Healing Ways », mars 2005, disponible sur : <http://www.fundraisinguccessmag.com/article/though-misunderstood-first-doctors-without-borders-bold-decision-stop-accepting-tsunami-relief-donation-could-help-revive-public-trust-nonprofits-32313/1> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

des acteurs humanitaires, en particulier dans le domaine de la collecte et du partage des informations. En ce qui concerne, par exemple, l'évaluation des besoins, la disponibilité sans cesse croissante de nouvelles technologies basées sur le web signifie que l'« auto-évaluation » devient de plus en plus une réalité pour les bénéficiaires. Ces derniers ont ainsi la possibilité d'être davantage associés à l'identification de leurs besoins et à la formulation de réponses adéquates. En même temps, une telle démarche risque de bousculer les priorités et, en fin de compte, de mettre en péril l'autorité des organisations d'aide.

En Haïti, les nouvelles technologies des médias et de la communication ont été utilisées comme jamais auparavant pour soutenir les opérations de secours. Parmi les exemples à citer figure le *crowdsourcing* dont l'un des initiateurs a été la plateforme Ushahidi (« témoignage » en swahili) : des logiciels d'exploitation libres permettent aux communautés et aux individus de partager des informations en temps réel par le biais de SMS ou d'e-mails ainsi que sur Twitter et sur le web²⁹. Des mises à jour en temps réel et des cartes interactives donnent ainsi des renseignements sur les lieux où l'aide est le plus urgemment requise ou peut être obtenue.

En même temps, la gratuité de l'accès aux informations du web, y compris par le biais de plateformes d'alerte telles que Wikileaks, peut poser d'autres défis aux organisations humanitaires. Pour le CICR, la poursuite d'un dialogue confidentiel avec tous les protagonistes constitue, en cas d'éventuelles violations du DIH, un élément essentiel de l'action menée auprès de toutes les parties concernées ayant le pouvoir d'améliorer la situation en facilitant la communication et les changements positifs grâce à l'instauration de rapports de confiance. La confidentialité n'est pas inconditionnelle, car le CICR peut être amené à faire des dénonciations publiques dans des cas exceptionnels. Néanmoins, les informations divulguées risquent en fin de compte de nuire aux personnes à qui, précisément, le CICR s'efforce d'apporter protection et assistance (si, par exemple, les autorités décident d'empêcher le CICR de se rendre dans certains lieux ou auprès de certaines personnes, privant ainsi l'institution de toute possibilité de fournir de l'aide). Le processus visant à rétablir des rapports de confiance et à réobtenir l'accès peut être très long et très difficile.

Financement humanitaire et temps de réponse

L'évolution de la réponse humanitaire dépendra en grande partie de son mode de financement. Le financement humanitaire exerce en effet une influence déterminante sur la manière dont l'aide est fournie. Aucune organisation humanitaire ne peut être sûre de pouvoir obtenir sans difficultés suffisamment de fonds non affectés pour répondre rapidement et efficacement aux besoins humanitaires réels des personnes touchées par un conflit ou une catastrophe. Les difficultés de financement affectent le CICR à la fois directement et

29 Pour un examen approfondi de ce sujet, voir Patrick Meier, « Les nouvelles technologies de l'information et leur impact sur le secteur humanitaire », dans la présente édition.

indirectement en raison de leur impact important sur les contextes dans lesquels il travaille (où, parfois, d’autres organisations humanitaires ne peuvent tout simplement pas être présentes).

Financement global

Ces dernières années ont été marquées par un élargissement de l’assistance étrangère. Toute une gamme d’acteurs divers – États, secteur privé et société civile – ont en effet augmenté leurs contributions versées au titre de l’aide au développement et de l’assistance humanitaire. Entre 2000 et 2009, le montant global annuel de l’aide au développement est passé de 84 à 129 milliards de dollars US, tandis que l’assistance humanitaire fournie par les États passait de 6,7 à 12,4 milliards de dollars US.

En 2010, le montant du financement humanitaire global, tel qu’enregistré par le service spécialisé du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA)³⁰ a atteint un niveau sans précédent : 15,7 milliards de dollars US ont été affectés à l’aide humanitaire, en grande partie pour les interventions liées aux catastrophes naturelles survenues en Haïti et au Pakistan. Pendant la même période, la Procédure d’appel global de l’ONU (CAP) n’a reçu que 64 pour cent des 11,3 milliards de dollars US demandés : ce taux de couverture (le plus bas des six dernières années) s’explique probablement, en partie tout au moins, par les difficultés financières rencontrées par de nombreux gouvernements donateurs.

Plus de la moitié du financement humanitaire global est passée par le canal de l’ONU et de ses agences spécialisées, et une grande partie a été acheminée par le biais des mécanismes de financement multilatéral gérés par l’ONU (mécanismes mis en place à l’issue d’une évaluation de la réponse humanitaire d’urgence, réalisée en 2005, et des réformes qui en ont découlé³¹). Néanmoins, ce sont les ONG et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge qui réalisent la majorité des opérations humanitaires³², et qui sont souvent les premiers à répondre aux situations d’urgence.

30 La base de données en ligne *Financial Tracking Service (FTS) – Tracking Global Humanitarian Aid Flows* rassemble des informations sur les appels consolidés, les interventions lors de catastrophes naturelles, l’aide bilatérale ainsi que sur d’autres contributions annoncées; elle est disponible sur : <http://fts.unocha.org/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

31 L’étude intitulée « *Humanitarian Response Review* » a été demandée par le Coordinateur des secours d’urgence de l’ONU; diverses recommandations clés visant à réformer la réponse collaborative aux situations d’urgence figurait dans le rapport d’évaluation, publié en août 2005, à savoir : renforcement du rôle et des fonctions des coordinateurs humanitaires et amélioration du processus de sélection et attribution de responsabilités bien définies aux principales organisations au niveau sectoriel. L’étude a ainsi notamment débouché sur la création du système des *clusters*, ou mécanismes de coordination sectorielle; la mise en place de nouveaux mécanismes de financement a constitué un autre de ses résultats. À propos des *clusters*, voir : <http://oneresponse.info/Coordination/ClusterApproach/Documents/Humanitarian%20Response%20Review.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

32 Pour une analyse globale du financement humanitaire, voir le site de l’organisation *Global Humanitarian Assistance (GHA)*, disponible sur : <http://www.globalhumanitarianassistance.org> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Le développement en point de mire

Le fait de lier l'assistance humanitaire aux objectifs à plus long terme du développement constitue une tendance observée chez différents acteurs engagés dans l'action humanitaire, États bailleurs ou récipiendaires de l'aide, secteur privé, société civile ou acteurs multilatéraux. Des crises majeures, comme celles qui ont frappé Haïti et le Pakistan, la fréquence et la gravité croissantes des catastrophes naturelles, ainsi que les divers défis d'ampleur planétaire mentionnés plus haut, mettent à rude épreuve les capacités d'intervention au niveau international. Afin d'accroître l'efficacité des interventions humanitaires, la communauté internationale a commencé à axer de plus en plus ses efforts sur les problèmes structurels. Davantage d'attention est aujourd'hui accordée à un financement prédictible et adéquat des activités de préparation aux situations d'urgence et de transition entre secours et relèvement à plus long terme³³. Cette tendance aura probablement pour conséquence d'accroître l'ampleur des opérations d'assistance en vue d'atteindre des objectifs à court et à long terme dans le cadre de plans de développement plus vastes et coordonnés.

De manière générale, tant les États bailleurs que les États récipiendaires reconnaissent la nécessité de lier l'assistance humanitaire et l'aide au développement, mais les raisons qu'ils invoquent sont différentes. L'objectif principal des États bailleurs est de faire en sorte que leurs ressources soient utilisées de manière efficace et que l'aide qu'ils accordent ait un impact maximum. Quant à eux, les États récipiendaires ont plutôt le souci de « s'approprier » davantage l'aide pour pouvoir l'axer sur leurs propres priorités. Dans la plupart des cas, les deux parties sont vraiment motivées par un désir identique, celui d'agir avec un maximum d'efficacité, de répondre aux aspirations de la société civile et d'améliorer la manière de rendre compte de l'utilisation des ressources. Cela dit, les objectifs sont parfois moins clairs.

La crise d'insécurité alimentaire qui touche la Corne de l'Afrique offre un exemple récent de cette tendance. En 2011, les gouvernements donateurs et le système humanitaire des Nations Unies ont clairement défendu l'idée selon laquelle l'aide d'urgence devait être axée sur le développement et, par conséquent, devait passer par le canal du soutien au gouvernement hôte. Une telle approche est discutable quand le contexte est tel que celui de la Somalie, où conflit et catastrophe se conjuguent et où le gouvernement fédéral de transition est à peine en mesure de fonctionner. Elle a en outre pour effet de détourner l'attention d'un autre problème majeur, à savoir le fait que beaucoup d'organisations humanitaires sont dans l'incapacité d'obtenir l'accès aux principales zones de conflit, tant lors de crises soudaines que lors de conflits armés prolongés.

33 Cette question est également débattue dans l'interview conjointe de Kristalina Georgieva, Commissaire européenne chargée de la Coopération internationale, de l'Aide humanitaire et de la Réponse aux crises, et de Jakob Kellenberger, président du CICR. Voir « Quels sont les défis futurs de l'action humanitaire? », dans cette édition.

Obstacles aux interventions impartiales et efficaces

Les insuffisances du système humanitaire international actuel font souvent l’objet de discussions aujourd’hui. Elles conduisent les gouvernements, les bailleurs et le système humanitaire dans son ensemble à élaborer une nouvelle architecture de l’aide, dont les pierres angulaires seraient l’appropriation et la direction au niveau local. Or, de manière générale, la pratique actuelle des bailleurs ne tend pas à favoriser les ONG nationales ni d’autres acteurs locaux. La plupart des ONG n’ont aucun accès à certains mécanismes de financement gérés par les Nations Unies ; celles qui y ont accès se plaignent de devoir se soumettre à des exigences bureaucratiques disproportionnées, ainsi qu’à davantage de contrôles divers et d’obligations en matière de présentation de rapports. Plusieurs ONG regrettent en outre de ne pas recevoir d’aide destinée à couvrir leurs frais généraux ni de fonds pour imprévus. Pour ces ONG, il est ainsi onéreux, voire impossible, de travailler dans des contextes opérationnels difficiles ou dangereux comme la Somalie et le Yémen. Les ONG nationales et locales sont dans une position encore plus défavorable en ce qui concerne l’accès aux aides financières par le biais de ces mécanismes.

Répondre de manière impartiale aux besoins humanitaires réels constitue donc un véritable défi, mais deux éléments viennent encore compliquer la situation. D’un côté, l’aide reste très concentrée, en termes de contexte et de secteur (l’aide alimentaire dite « liée » représente en effet une part prépondérante). D’un autre côté, il est rare que, dans un contexte donné, les besoins humanitaires puissent être mesurés de manière exacte et cohérente. Certaines caractéristiques des évaluations des besoins conduites par des organisations humanitaires souvent rivales sont notamment à blâmer (manque de données et caractère imprécis, axé sur les mandats et non coordonné). Les bailleurs ont là un rôle important à jouer. Ils doivent soutenir les efforts engagés pour que les évaluations des besoins soient plus cohérentes, exactes et fiables, car c’est le meilleur moyen de s’assurer que les ressources seront allouées strictement en fonction des besoins humanitaires réels. Une souplesse et une diversité accrues du financement – en insistant sur les sources autres que les Nations Unies ainsi que sur les acteurs locaux – sont aussi des éléments importants à cet égard.

Déficit de crédibilité

Tous ces différents facteurs contribuent, en partie tout au moins, à l’élargissement du fossé qui sépare ce que les acteurs humanitaires disent vouloir faire et ce qu’ils sont véritablement capables de faire sur le terrain. Parmi les problèmes qui creusent ce fossé entre les mots et l’action, l’un des plus sérieux réside dans la vive concurrence que se livrent les organisations humanitaires pour assurer leurs ressources et asseoir leur notoriété. Cette concurrence influence le type et le degré d’honnêteté de la communication portant sur leurs activités (nombre de bénéficiaires, accès et rôle effectivement joué par les partenaires

opérationnels, par exemple). Un autre problème grave réside dans la tendance croissante de beaucoup d'acteurs humanitaires à « sous-traiter » l'action et les risques qui l'accompagnent. Parfois, le financement passe d'un donateur à l'une des agences spécialisées des Nations Unies, à une ONG internationale ou à un partenaire opérationnel local. Il parvient finalement aux bénéficiaires, sous une forme ou une autre, après que chaque maillon de la chaîne ait prélevé des frais généraux non spécifiés et alors que le niveau de contrôle reste essentiellement inconnu. Une première question se pose alors : qui, finalement, doit rendre compte de l'efficacité et de l'efficacités avec lesquelles l'argent est dépensé ? Seconde question : une organisation d'aide peut-elle indûment exposer son personnel national, au nom de la diversité et de la responsabilisation des acteurs locaux ? Aussi longtemps qu'il ne sera pas répondu clairement à ces questions, la perception, l'acceptation et la pertinence de l'action humanitaire seront jugées sans indulgence.

Efforts visant à améliorer la réponse humanitaire

Lancée en 2005, l'étude *Humanitarian Response Review* visait à recenser les faiblesses du système humanitaire en ce qui concernait, notamment, la coordination, le leadership et le financement. Cinq ans plus tard, il est apparu que des améliorations étaient intervenues dans certains domaines, y compris ceux de l'évaluation des besoins, de la fixation des priorités et de la rapidité de la réponse humanitaire³⁴. L'évaluation la plus récente portant sur les « clusters » (ou groupements d'approche sectorielle) a montré des résultats quelque peu mitigés. Certes, une meilleure couverture des besoins a été constatée dans certaines zones (moins de lacunes et moins de doublons, donc une efficacité accrue) et, jusqu'ici, les avantages tirés de l'approche sectorielle ont excédé son coût. Toutefois, l'évaluation pointe vers la subsistance de certaines faiblesses, y compris une gestion insatisfaisante des « clusters » et l'incapacité de tirer parti des capacités locales (qui, dans certains cas, ont même été affaiblies)³⁵.

En décembre 2010, reconnaissant la persistance de certaines faiblesses, Valerie Amos, la Secrétaire générale adjointe de l'ONU aux Affaires humanitaires, a réuni – sous l'égide du Comité permanent inter-organisations (IASC) – les représentants des agences des Nations Unies, des ONG et du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge afin de mettre au point un « nouveau modèle opérationnel » pour l'action humanitaire. Le CICR, qui a le statut d'invité permanent du IASC, a soutenu cette initiative et y a participé, démontrant son ambition de contribuer à façonner le débat humanitaire sur une série de questions de caractère juridique ou politique en rapport avec sa mission.

34 ALNAP, *op. cit.*, note 18, p. 7, et note 31.

35 Julia Steets *et al.*, *Cluster Approach Evaluation 2 – Synthesis Report*, URD et GPPi, avril 2010, disponible sur : <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=5269> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Bien que ce projet ait uniquement débouché sur des efforts visant à renforcer le « modèle » existant de l’action humanitaire, l’ONU a reconnu ouvertement qu’il convenait de traiter certaines questions prioritaires. Il s’agissait notamment d’examiner la nécessité de renforcer et d’améliorer encore davantage le leadership humanitaire, à tous les niveaux, ainsi que la coordination opérationnelle ; la nécessité d’améliorer le développement des capacités en associant davantage les ONG locales et nationales ainsi que d’autres acteurs locaux ; enfin, la nécessité impérieuse, au nom du principe de redevabilité, de rendre des comptes aux populations locales, en s’appuyant notamment sur une meilleure communication, sur des mécanismes participatifs et sur l’utilisation des nouvelles technologies.

Certification et redevabilité

Certaines initiatives actuelles en faveur de la certification des organisations humanitaires et de la « professionnalisation » du personnel humanitaire visent à corriger certaines faiblesses et insuffisances du système : il s’agit d’assurer le respect des normes, d’accroître la qualité et la cohérence des interventions et, enfin, de renforcer la redevabilité. Certes, le CICR est favorable à l’idée générale d’une approche opérationnelle commune, basée sur les principes fondamentaux humanitaires, tels qu’ils sont énoncés, par exemple, dans le « Code de conduite pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et pour les organisations non gouvernementales (ONG) lors des opérations de secours en cas de catastrophe » de 1994. Il est clair cependant que, quel que soit leur type, les codes et les référentiels n’ont pas un pouvoir illimité. Comment seraient choisis (et avec quel degré d’objectivité) les critères permettant d’évaluer les organisations ? Qui accorderait la certification ? Enfin, comment tout cela serait-il contrôlé et mis en œuvre ? Il n’existe pas aujourd’hui de réponses claires à ces questions très controversées.

Assurément, l’efficacité opérationnelle devrait être le critère principal. Il serait en effet bien difficile, sinon impossible, de mesurer objectivement le respect des principes humanitaires (cela risquerait, de plus, de conduire à des querelles politiques). Toutefois, en ne considérant les opérations que sous un angle technique, on risque de négliger certains aspects de l’action humanitaire liés à la protection, donc plus sensibles et plus difficiles. On pourrait également craindre que la certification vienne diminuer la volonté d’innovation et d’adaptation, en particulier quand l’action humanitaire est menée par des acteurs non traditionnels. Après le séisme qui a dévasté Haïti en 2010, par exemple, les normes Sphère³⁶ ont donné lieu à de grands débats destinés à établir si ces normes sont atteignables, ou même appropriées³⁷.

36 Voir « Le Projet Sphère - La Charte humanitaire et les standards minimums de l’intervention humanitaire », projet lancé en 1997 par un groupe d’ONG humanitaires et le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, disponible sur : <http://www.sphereproject.org/>. <http://www.sphereproject.org/sphere/fr/accueil/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

37 IRIN, « Haïti : Humanitarian best practice – dignity, not just digits », 9 avril 2010, disponible sur : <http://irinnews.org/Report/88752/HAITI-Humanitarian-best-practice-dignity-not-just-digits> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Les systèmes de certification et d'accréditation individuelle peuvent, certes, remédier en partie aux carences qui sont apparues avec tant d'acuité en Haïti, mais ils ne constitueront jamais, au mieux, que des mesures partielles. D'ailleurs, en l'absence de tels dispositifs, certains grands donateurs ont déjà mis au point leurs propres systèmes de certification ou de classement : ils mesurent et comparent les performances des organisations humanitaires – CICR compris – et, en définitive, le « rapport qualité/prix » obtenu. L'évaluation réalisée en 2011 par le département du Développement international du Royaume-Uni³⁸ a clairement marqué un tournant dans ce domaine et il est probable que les autres bailleurs agissent dans le même sens.

La stratégie du CICR

Face aux vastes défis qui guettent l'action humanitaire, comment la stratégie du CICR se propose-t-elle donc de prendre en compte, dans toutes leurs multiples dimensions, les besoins et les vulnérabilités des victimes de crise ? Quelles mesures contribueront à créer et à renforcer la résilience des victimes, maintenues fermement au cœur de l'action du CICR, tout en renforçant la pertinence et l'efficacité de l'institution elle-même ?

L'action humanitaire fondée sur des principes

Pour atteindre ces buts ambitieux, le CICR base son action sur sa stratégie institutionnelle 2011-2014. Celle-ci définit la manière dont l'institution entend répondre aux besoins humanitaires pendant cette période, tout en accroissant son expertise, en coordonnant son action avec d'autres organisations humanitaires et en développant ses partenariats avec les Sociétés nationales³⁹.

Dans ce contexte, certaines questions clés exigent une attention toute particulière, notamment la manière – impartiale, neutre et indépendante – dont le CICR mène son action humanitaire dans les situations de conflit armé et de violence interne et qui constitue à la fois la base du mandat du CICR et un élément fondamental de son identité⁴⁰. Bien sûr, beaucoup d'autres acteurs humanitaires affirment respecter les principes fondamentaux humanitaires. Quelle est donc la différence ? Alors qu'il existe un consensus général sur les

38 Voir, Royaume-Uni, Department for International Development (DFID), « Multilateral aid review », 21 novembre 2011, disponible sur : <http://www.dfid.gov.uk/what-we-do/how-uk-aid-is-spent/a-new-direction-for-uk-aid/multilateral-aid-review/> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

39 CICR, « La stratégie du CICR 2011-2014 », disponible sur : <http://www.cicr.org/fre/resources/documents/publication/p4050.htm> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

40 Rapport du Symposium organisé par le CICR et l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), « Humanitarian endeavour and armed conflict: contemporary challenges / Humanitaire et conflits armés – Les défis contemporains », juin 2010, disponible sur : http://www.icrc.org/eng/assets/files/reports/humanitaire_et_conflits_armes._les_defis_contemporains.pdf (dernière consultation le 20 décembre 2011).

principes qui sous-tendent l’action humanitaire, la manière dont ces principes sont interprétés et mis en pratique varie assurément beaucoup.

Les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels fournissent des bases solides pour la création d’un espace humanitaire de caractère impartial, mais le DIH ne stipule pas que l’assistance relève exclusivement des acteurs civils. Étant donné que les autorités ou les puissances occupantes sont responsables d’assurer la survie de la population, il est difficile de tenir les militaires à l’écart. Toutefois, ces derniers ne doivent pas se déguiser en acteurs humanitaires civils, et une distinction claire doit être maintenue en tout temps entre les deux catégories d’intervenants. L’action humanitaire est aujourd’hui dans les mains d’une variété croissante d’acteurs, tant civils que militaires, dont la manière de respecter les principes fondamentaux peut être parfois (au mieux) inégale. Néanmoins, en vertu de son mandat et de la volonté des États parties aux Conventions de Genève, le CICR peut à juste titre revendiquer l’identité spécifique de son action humanitaire, définie en deux mots : neutralité et indépendance.

Exercer un mandat juridique est une chose, mettre en pratique les principes d’humanité, neutralité, indépendance et impartialité en est, bien sûr, une autre. Pour le CICR, cela exige essentiellement une approche basée sur les besoins ainsi qu’une proximité avec les bénéficiaires et l’établissement d’un dialogue avec toutes les parties prenantes. Cette approche permet à l’institution de gagner le maximum d’acceptation et de respect et, par ce biais, l’accès humanitaire le plus large possible⁴¹. Elle contribue aussi à assurer la sécurité de son personnel. C’est ainsi que le CICR a pu obtenir l’accès aux victimes lors de crises récentes (conflits armés ou autres situations de violence) en Côte d’Ivoire, en Libye et en Syrie, par exemple. Il convient cependant de répéter que, dans plusieurs cas, il n’a pas été facile d’obtenir cet accès. En outre, le fait que le CICR ait été à plusieurs reprises la seule organisation humanitaire internationale capable d’assurer une présence physique sur le terrain n’est pas vraiment une situation idéale pour s’assurer que l’ensemble des besoins d’un nombre parfois considérable de personnes sont couverts, tant en matière de protection que d’assistance.

Organisation de référence pour le DIH

En dépit des changements rapides de l’environnement et de tous les défis, présents ou émergents, ayant un impact sur l’avenir de l’action humanitaire, une préoccupation demeurera au cœur de la mission du CICR, comme elle l’a toujours été tant dans les opérations que dans les domaines juridique et politique : le respect du DIH dans les situations de conflit armé. L’institution croit fermement que l’évolution du contexte dans lequel se déroule l’action humanitaire vient confirmer, et non pas affaiblir, la pertinence et l’importance du rôle du DIH dans

41 Voir F. Terry, *op. cit.*, note 21, p. 7.

la protection de la vie et de la dignité des victimes des conflits armés, en dépit – ou plutôt à cause – des violations flagrantes commises par les parties aux conflits dans le monde entier. En même temps, le CICR lance une large gamme d'initiatives en vue de la clarification et du développement de certains aspects du DIH.

L'une de ces initiatives a consisté en une étude approfondie portant sur le renforcement de la protection juridique des victimes de conflits armés. L'étude – dont les résultats ont été présentés, dès 2010, aux États et autres parties prenantes importantes – a confirmé que le DIH restait dans l'ensemble un cadre approprié pour régir le comportement des parties engagées dans un conflit armé. Elle a également relevé la nécessité de renforcer le DIH dans certains domaines afin d'offrir une meilleure protection aux victimes. Ces domaines sont au nombre de quatre : protection des personnes privées de liberté ; mécanismes internationaux de contrôle du respect du DIH et réparations en faveur des victimes de violations ; protection de l'environnement naturel ; enfin, protection des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays. Bien que l'ensemble des conclusions de l'étude demeure valable, la première série de consultations avec les États a montré qu'il conviendrait de s'attacher en priorité, d'une part, à remédier aux faiblesses du droit relatif à la protection des personnes privées de liberté et, d'autre part, à renforcer les mécanismes de contrôle du respect du DIH et à s'assurer de leur efficacité.

Une résolution forte, présentant les conclusions de l'étude du CICR et du processus ultérieur de consultation avec les États, a été adoptée par la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, tenue à Genève en novembre-décembre 2011. Ainsi ont été posés les jalons des futurs travaux visant à renforcer le DIH dans deux domaines particuliers, à savoir, d'une part, la protection des personnes privées de leur liberté en relation avec un conflit armé et, d'autre part, les mécanismes internationaux de contrôle du respect du DIH. La résolution a également invité le CICR à identifier et proposer une série d'options et de recommandations quant à la manière de traiter les problèmes humanitaires, en réaffirmant les règles existantes, en les clarifiant ou même en les développant. Un plan quadriennal de mise en œuvre du DIH a en outre été adopté. Il définit des séries de mesures que les États sont instamment appelés à prendre pour améliorer la mise en œuvre du DIH dans des domaines clés tels que, notamment, l'accès des populations civiles à l'assistance humanitaire dans les conflits armés et la protection spécifique de certaines catégories de personnes.

Diversité des crises et flexibilité de la réponse humanitaire

L'évolution de la nature des crises humanitaires a montré au CICR qu'il devait être prêt et apte à répondre rapidement à des besoins humanitaires complexes, apparaissant dans des situations toujours plus diverses et inattendues.

Le CICR est intervenu rapidement quand des troubles violents ont éclaté en Libye en février 2011. Très peu de temps auparavant, il avait lancé une importante opération de secours en Côte d'Ivoire, où une assistance vitale a été

fournie aux victimes de l’escalade rapide de la violence qui a suivi les élections présidentielles, tant à Abidjan que dans l’ouest du pays. En mars, alors même que la situation se transformait en un véritable conflit armé en Côte d’Ivoire et en Libye, le Japon était confronté à un tsunami et à incident nucléaire majeur. Le CICR a apporté son soutien à la Croix-Rouge du Japon dans les domaines où il possède une expertise particulière (rétablissement des liens familiaux; suivi et conseils concernant la capacité de réaction du Japon en cas d’incident nucléaire, radiologique, biologique et chimique; expertise médico-légale). Il a été jugé indispensable d’apporter un tel soutien du fait de l’ampleur de la catastrophe, ainsi que pour renforcer la crédibilité du CICR et affirmer sa capacité de contribuer à la réponse internationale à une situation critique touchant des centaines de milliers de personnes.

Venues s’ajouter aux opérations programmées dans l’appel du CICR pour 2011 qui contenait déjà un budget terrain record dépassant de peu le milliard de francs suisses, les interventions liées aux événements mentionnés ci-dessus ont donc sérieusement compliqué la planification opérationnelle de l’institution. Elles ont aussi reconfirmé l’importance des capacités du CICR en termes de déploiement et d’intervention rapides. Constituant l’une des principales forces de l’institution, ces capacités resteront une priorité ces prochaines années.

Réponse aux nouvelles formes de violence armée

Les troubles violents qui ont commencé à s’étendre en 2011 en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, de la Tunisie et de l’Égypte au Yémen et à la Syrie, ont largement conforté la manière dont le CICR entend faire face aux conséquences humanitaires toujours plus graves des situations de violence autres que les conflits armés. Bien souvent, ces situations sont causées et exacerbées par d’autres fractures économiques et sociales, et il est probable que ces phénomènes prennent de l’ampleur ces prochaines années.

Quelle est la manière la plus efficace d’intervenir, par exemple, dans des zones urbaines à forte concentration de population, où sévissent des bandes criminelles violentes et où règnent le non-droit et l’extrême pauvreté? La difficulté de répondre à une telle question ne saurait être sous-estimée. Il est indispensable d’adopter une approche extrêmement pragmatique, visant à trouver un équilibre entre des considérations d’ordre opérationnel, politique et juridique. Certes, dans divers pays (principalement d’Amérique latine), le CICR menait déjà différentes opérations incluant notamment l’assistance médicale et les premiers secours, les activités liées à la détention et l’appui aux Sociétés nationales. Toutefois, l’ampleur des actes de violence et leurs conséquences en Afrique du Nord et au Moyen-Orient ont joué un rôle de catalyseur, incitant le CICR à intervenir de manière plus systématique et plus efficace dans ce domaine. L’institution est également appelée à mieux adapter sa connaissance de divers corpus juridiques – droit des droits de l’homme, notamment – aux besoins opérationnels attendus dans certains domaines spécifiques (arrestation, détention et emploi de la force, par exemple).

Évaluation des besoins

Comme l'ont montré les récentes crises en Haïti et au Pakistan, il existe souvent un déficit d'information dans les tout premiers temps. Les bailleurs et les autres parties prenantes doivent parfois agir sans disposer d'informations à jour, exactes et coordonnées. Le système humanitaire s'emploie à remédier à cela en se dotant de toute une gamme d'outils et de mécanismes d'évaluation des besoins, tels que le « tableau de bord » humanitaire de l'OCHA et l'initiative des Nations Unies connue sous le nom de *Global Pulse*⁴².

Au sein de cet ensemble de différentes initiatives, potentiellement source de confusion, le CICR doit pouvoir, conjointement avec les autres membres du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, formuler une position cohérente quant à sa manière précise d'évaluer les besoins. Bien évidemment, les bénéficiaires eux-mêmes doivent être mieux associés à l'identification des besoins et à la formulation de réponses adéquates. Cette réalité a déjà pris forme, comme en témoigne l'évolution rapide des technologies basées sur le web, dont la plateforme Ushahidi mentionnée plus haut est un exemple parmi d'autres.

Relèvement rapide

L'aide au relèvement rapide (« précoce ») au lendemain d'un conflit armé ou d'une autre situation de violence constitue aujourd'hui une autre priorité du CICR, et le restera dans les prochaines années. Certes, une très importante zone grise existe entre secours d'urgence et développement : pendant cette période, ni les calendriers rigoureux ni les critères inflexibles n'ont leur place. Cependant, le but principal du relèvement rapide est (ou devrait être) de promouvoir la résilience et l'autosuffisance des populations concernées. Le fait d'aider les individus et les communautés à se doter de mécanismes d'adaptation à long terme contribue aussi à leur rendre leur dignité, ce que ne peuvent faire ni l'aide alimentaire ni d'autres secours d'urgence.

Selon la définition formulée par les Nations Unies, et telle qu'il est généralement compris, le relèvement rapide est un processus qui débute dans un contexte de crise humanitaire et qui vise à prendre appui sur les opérations de secours pour catalyser des opportunités de développement durable. Le terme a toutefois été utilisé pour décrire toute une variété de concepts et d'approches en rapport avec le relèvement – assistance humanitaire, développement, stabilisation, consolidation de la paix et construction de l'État, notamment – qui se recourent souvent et s'opposent parfois⁴³.

42 Voir le site Internet de *Global Pulse*, disponible sur : <http://www.unglobalpulse.org/> (dernière consultation le 20 décembre 2011) [NdT : *Global Pulse* vise à mettre les nouvelles technologies de l'information et de la communication au service des populations vulnérables partout dans le monde.]

43 Voir, par exemple, « Untangling early recovery », Policy Brief N° 38, Humanitarian Policy Group/ Overseas Development Institute, octobre 2009, disponible sur : <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5309.pdf> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

Comme cela a déjà été dit dans le présent article, le fait de vouloir concilier les approches à long terme du développement (qui peuvent se politiser) et les activités de secours immédiates, visant à sauver des vies, pose des défis fondamentaux. Des bailleurs peuvent parfois utiliser l’aide au développement pour promouvoir des changements et, en fin de compte, leurs propres objectifs ; ils imposent ainsi une conditionnalité, ce qui est incompatible avec les principes fondamentaux de l’action humanitaire.

Les organisations humanitaires ont incontestablement un rôle capital à jouer immédiatement après les conflits. En effet, ce sont souvent les membres les plus vulnérables de la société – tels que les personnes privées de liberté, les déplacés internes, les femmes et les enfants – qui risquent de ne pas recevoir la protection et l’assistance dont ils ont besoin pour commencer à rebâtir leur vie.

En réalité, cela fait bien des années que le CICR déploie des activités de relèvement rapide qui ne se bornent pas à répondre aux besoins à court terme des bénéficiaires de son action (bien que l’expression elle-même soit apparue relativement récemment dans le jargon du CICR en lieu et place de l’expression « action dans les périodes de transition »)⁴⁴. En juin 2011, au cours d’une discussion interne, le président du CICR, Jakob Kellenberger, a défini de la manière suivante l’action de relèvement rapide menée par le CICR :

Cette action vise à rétablir et à renforcer la résilience physique et mentale des personnes touchées par un conflit armé ou toute autre situation de violence organisée. Elle vise principalement à permettre à ces personnes de retrouver rapidement leur autonomie, ainsi qu’à les aider à surmonter les chocs et traumatismes subis. L’organisation déploie ses activités de relèvement rapide parallèlement à d’autres interventions humanitaires d’urgence et/ou après la fin des hostilités ; ces activités doivent être adaptées aux diverses réalités de l’environnement, rural et urbain.

La question principale orientant les activités du CICR est de savoir comment l’institution peut agir au mieux pour assister et protéger les personnes qui sont victimes des conflits armés et autres situations de violence, ainsi que des effets à long terme de ces événements (dans le cas, par exemple, des personnes portées disparues et du lourd héritage des restes explosifs de guerre). Dans le cadre du relèvement précoce, le type d’activité déployée est dicté par les aspirations et les besoins particuliers des personnes touchées. L’accent peut être mis en priorité sur tel ou tel secteur : sécurité économique, eau et habitat ou services médicaux.

Un exemple pouvant être cité est le développement des capacités des communautés rurales au Darfour. Un autre exemple est celui de l’hôpital Mirwais, dans le sud de l’Afghanistan, auquel le CICR apporte son aide depuis près de vingt ans : si, au début, l’aide ne portait que sur les soins aux blessés

44 Marion Harroff-Tavel, « La guerre a-t-elle jamais une fin ? L’action du Comité international de la Croix-Rouge lorsque les armes se taisent », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, Vol. 85, N° 851, septembre 2003, pp. 465-496.

de guerre, elle s'est élargie peu à peu et elle concerne aujourd'hui un nombre considérable de personnes affectées indirectement par le conflit. Désormais, l'accent est mis davantage sur le développement des capacités et la formation, le but étant d'améliorer la prestation de soins de santé dans tous les domaines (obstétrique/gynécologie, pédiatrie, etc.). L'Irak constitue un autre exemple encore : le CICR fournit non seulement une aide d'urgence partout où cela est nécessaire mais, par le biais des initiatives micro-économiques, il apporte aussi un soutien aux ménages ayant une femme à leur tête. Le fait que sur les dix plus grandes opérations actuellement menées par le CICR, sept se déroulent dans des situations de conflit armé prolongé, confirme à quel point il est important, dans un contexte de crise humanitaire, d'identifier les opportunités en matière de relèvement rapide.

Ainsi, bien que le relèvement rapide ne soit pas forcément quelque chose de particulièrement nouveau pour lui, le CICR a clairement pour ambition aujourd'hui d'aborder cette question de manière beaucoup plus déterminée, structurée et cohérente, et de consulter soigneusement les acteurs du développement afin de formuler des stratégies « d'entrée et de sortie », tout en gardant une distance prudente vis-à-vis de tout processus de développement motivé par des considérations politiques.

Importance de l'acceptation

En réponse aux défis liés à la perception et à l'acceptation de l'aide humanitaire, tels que décrits plus haut dans le présent article, tout au long de ces dernières années (plus particulièrement depuis 2003, année marquée par les attentats contre les bureaux de l'ONU et du CICR à Bagdad), le CICR a suivi une stratégie concertée visant à améliorer la perception et la compréhension de son action humanitaire, neutre et indépendante. En même temps, il a continué de décentraliser la gestion de la sécurité (davantage basée sur l'acceptation que sur des mesures de sécurité passive) et d'étoffer ses relations avec le monde musulman. Le but du CICR est d'être capable de démontrer – sur le plan pratique et non pas sémantique – la valeur ajoutée de son approche neutre et indépendante, ainsi que la valeur du DIH.

Pour atteindre ce but, le CICR a principalement besoin de créer une base de soutien plus large par le biais d'un dialogue avec des parties prenantes plus diversifiées, en particulier des partenaires locaux (Sociétés nationales et ONG locales, notamment). Se soustraire à cette nécessité l'exposerait au risque d'être marginalisé par les États, les forces militaires, les sociétés civiles ou les organisations d'inspiration religieuse. Le manque d'acceptation pourrait aussi avoir des répercussions négatives sur la sécurité du personnel sur le terrain.

Plus généralement, le CICR s'efforce de diversifier sa base de soutien traditionnelle. À cette fin, il développe des relations stratégiques avec de nouveaux acteurs étatiques spécifiques dont il espère recevoir un soutien accru, d'ordre juridique, opérationnel et, dans certains cas, financier. Parallèlement, le CICR s'attache à mieux comprendre les perspectives et opinions de certains

pays au sujet de l’action humanitaire, et à intégrer ensuite cette connaissance dans sa manière de conduire ses activités et ses opérations à travers le monde.

Tous les objectifs définis dans la stratégie du CICR prévoient un élément indispensable : l’établissement ou le renforcement des partenariats au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Dans bien des situations de conflit armé ou de violence, la Société nationale est déjà un partenaire essentiel. Dans des contextes opérationnels aussi difficiles que l’Afghanistan, le Pakistan, la Somalie et la Libye, il est indispensable de coopérer avec la Société nationale et de lui apporter un soutien. L’esprit de partenariat au sein du Mouvement (réaffirmé lors de la XXXI^e Conférence internationale à Genève, fin 2011) contribue de manière capitale à permettre au CICR de s’attaquer à la complexité des besoins humanitaires d’aujourd’hui.

Pour parvenir non seulement à forger des partenariats et à accroître le soutien en sa faveur – assurant ainsi son acceptation – mais aussi à remplir tous les objectifs de sa stratégie institutionnelle, le CICR dispose d’un atout essentiel : les 13 000 membres de son personnel, recrutés sur le plan international ou local. Le fait de capitaliser sur leurs compétences et sur leur expérience aidera de manière décisive le CICR à atteindre ses buts et ses objectifs dans les prochaines années. De même, il sera essentiel de répondre aux normes les plus élevées du professionnalisme en termes de performance et de redevabilité. De nouvelles stratégies relatives aux ressources humaines sont en cours d’élaboration et d’application, afin de soutenir les objectifs opérationnels définis dans la stratégie institutionnelle du CICR, en particulier ceux qui ont trait à l’optimisation de la performance du CICR. Ces mesures sont mises en place parallèlement aux nouvelles orientations en matière de gestion de l’information et de collecte de fonds (cette dernière stratégie allant notamment dans le sens de démarches accrues auprès du secteur privé).

Conclusion

Le présent article a tenté de fournir une analyse descriptive des vastes défis qui se posent aujourd’hui, et se poseront demain, à l’action humanitaire, tout en indiquant comment, pour sa part, le CICR entend relever ces défis. En conclusion, et au risque d’une simplification excessive, nous évoquerons brièvement certains des éléments essentiels ou caractéristiques jalonnant ce paysage humanitaire en mutation dans lequel tant le CICR que les autres acteurs humanitaires devront se repérer.

Le « système » humanitaire en tant que tel va probablement continuer de se fragmenter sous l’effet des tendances et des changements d’ampleur planétaire. Il est probable qu’une coexistence croissante s’instaurera entre, d’une part, les différents types d’aide tels que les initiatives dirigées par le secteur privé, le déploiement de moyens militaires, l’aide bilatérale interétatique, les actions globales conçues par les Nations Unies et, d’autre part, l’action humanitaire neutre et impartiale. Les États occidentaux perdront à terme leur mono-

pole sur le financement humanitaire, et les nouveaux venus proposeront ou imposeront leur propre agenda. Ses anciens bénéficiaires joueront un rôle toujours plus important en faveur de l'aide humanitaire.

Il est devenu évident au cours de la décennie écoulée que les interventions militaires n'étaient pas suffisantes pour promouvoir la stabilisation et la paix. Un consensus général se dégage sur un autre point : les fractures économiques sont, au minimum, l'un des éléments qui contribuent aux conflits. Les pressions exercées afin de contrôler ou de diriger l'aide humanitaire en tant qu'outil de gestion des crises politiques ne vont probablement pas disparaître.

L'aide humanitaire peut parfois être perçue comme une forme d'entreprise « colonialiste » qui crée une relation asymétrique entre les communautés et les représentants du secteur caritatif. La modification de l'équilibre du pouvoir au niveau international risque fort de mettre en péril l'acceptation de stratégies intégrées (en matière, par exemple, de construction de la nation ou de l'État) partout où celles-ci sont basées sur des principes et des valeurs qui ne sont pas nécessairement partagés. En fait, la diversité du personnel n'apportera pas de solution durable au problème philosophique plus profond consistant à déterminer comment éviter la dépendance et rendre les communautés autonomes. L'imposition de principes « universels » et de solutions techniques conçues par des intellectuels occidentaux se heurtera à une résistance toujours plus vive. Il faut à la fois améliorer le dialogue avec les autorités locales et les communautés affectées et encourager la recherche de solutions non pas standardisées mais basées sur des principes.

Les récents développements intervenus dans le domaine humanitaire nous ont rappelé que l'action humanitaire ne se déroulait pas dans un vide politique. Dans un contexte international où, de manière générale, les États évitent de révéler explicitement leurs intérêts stratégiques et leurs ambitions nationalistes (préférant promouvoir les notions de progrès, de stabilisation ou de développement), le concept d'« humanitarisme pur » peut paraître quelque peu incongru. D'une part, l'action humanitaire qui n'est pas au service d'objectifs stratégiques plus élevés, qui évite d'analyser les racines profondes des crises et qui emprunte largement son éthique au monde médical⁴⁵, présente objectivement moins d'attraits aux yeux de certains États. D'autre part, certains États craignent toujours davantage que l'intervention humanitaire soit utilisée pour imposer une idéologie politique ou autre. Une énorme tâche reste donc à accomplir. Il faut en effet remettre en place une action humanitaire objective, permettant d'accéder librement et en temps voulu aux victimes des conflits ou des catastrophes naturelles, sans exclure pour autant l'émergence de solutions politiques et économiques.

Les crises survenues au Pakistan et en Haïti ne sont que deux manifestations attristantes de certaines faiblesses majeures du « système » international de réponse humanitaire, montrant notamment la nécessité d'améliorer le

45 Mark R. Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.

leadership, le développement des capacités (par le biais d’une participation locale effective et de mécanismes de coordination appropriés) et, enfin, la nécessité de respecter le principe de redevabilité vis-à-vis, en particulier, des populations locales. L’échec global en Haïti (qui n’est aucunement un cas unique) avait conduit le ministre britannique du Développement international d’alors à déclarer que le système humanitaire dans son ensemble était « non adapté au but visé »⁴⁶.

Les réformes récentes, y compris l’introduction du système des « clusters » évoqué plus haut, qui visaient à corriger ces faiblesses n’ont eu qu’un succès limité. Cela est dû, en partie tout au moins, au rôle prépondérant joué par les mandats et les intérêts de chaque organisation en particulier (redoutant de perdre son statut et les ressources nécessaires pour remplir son mandat essentiel). Nul n’ignore que c’est la rivalité entre les organisations, y compris au sein de l’ONU elle-même, qui a empêché la mise en place d’un cadre véritablement inclusif, tant en ce qui concerne la coordination de l’action que l’évaluation des besoins. Ce sont là des problèmes fondamentaux auxquels ni structures ni mécanismes toujours plus sophistiqués ne peuvent espérer apporter une solution.

Il est temps aujourd’hui de passer à l’étape suivante. L’évolution rapide du contexte dans lequel se déroule l’action humanitaire ne laisse aucune place à la complaisance ou aux pleurs sur les échecs du passé. Les acteurs humanitaires, à tous les niveaux, devraient reconnaître leurs différences, et savoir en tirer parti, en parlant une langue commune et en travaillant selon des principes compatibles.

Tous les acteurs humanitaires devraient être prêts à répondre en toute honnêteté à certaines questions difficiles. Quelle est réellement leur capacité d’intervention dans les situations d’urgence, et cette capacité est-elle mobilisable à la fois en cas de catastrophe naturelle et de conflit armé ? Certaines initiatives humanitaires alimentent-elles en fait la violence ? Où les acteurs ont-ils un accès humanitaire et où n’ont-ils pas un tel accès ? Dans quelle mesure les acteurs délèguent-ils les activités à leurs partenaires et comment contrôlent-ils effectivement cette procédure ? Dans quelle mesure coordonnent-ils leurs activités d’une manière significative avec les acteurs réellement présents et actifs au niveau local ? Enfin, arrive-t-il parfois que les acteurs humanitaires abandonnent les principes et cèdent au pragmatisme quand il leur paraît opportun de le faire ?

Le CICR n’est que l’un des protagonistes évoluant sur un terrain toujours plus vaste, où une pléthore de nouveaux acteurs prétend déployer des activités de protection. La réputation et l’acceptation se gagnent au fil des actions, de manière continue. Pour le CICR, cela signifie contribuer à la pertinence et à la crédibilité de l’action humanitaire en agissant de manière impartiale, neutre et indépendante, en dialoguant avec toutes les parties prenantes et, enfin, en

46 « Aid must double to respond to disasters », dans *The Independent*, 29 mars 2010, disponible sur : <http://www.independent.co.uk/news/world/politics/aid-must-double-to-respond-to-natural-disasters-unwarned-1929992.html> (dernière consultation le 20 décembre 2011).

assurant une coordination avec les partenaires opérationnels pertinents sur le terrain, de manière à répondre le plus efficacement possible aux besoins des personnes touchées par une crise. De fait, ces personnes sont tout sauf des victimes passives, comme les événements survenus récemment au Moyen-Orient l'ont confirmé avec brutalité. La manière dont les acteurs humanitaires interagissent avec les personnes à qui ils s'efforcent d'apporter protection et assistance – en s'appuyant sur la résilience et sur les mécanismes d'adaptation souvent formidables des bénéficiaires de leur action – doit continuer de s'améliorer.

Les autres acteurs humanitaires – y compris les agences des Nations Unies, les ONG et les bailleurs, malgré toutes les pressions et contraintes particulières qu'ils subissent – ont chacun leur propre rôle à jouer pour assurer la transparence, la redevabilité et l'impact de l'action humanitaire. Tous les acteurs doivent avoir en commun la volonté de veiller à ce que des priorités soient établies et à ce que les ressources et les aides soient allouées en fonction des besoins humanitaires réels, et non pour servir tout autre objectif. En d'autres termes, le principe d'impartialité doit constituer le plus petit dénominateur commun de l'action humanitaire, sous toutes ses formes.

Le monde des humanitaires compte de nombreux individus très professionnels, très compétents et profondément engagés, ainsi que de nombreuses organisations humanitaires dont chacune accomplit un travail remarquable. Malheureusement, aujourd'hui, le tout n'est pas égal à la somme de ses parties, comme cela est apparu de manière extrêmement claire en Haïti, puis lors d'autres crises récentes. Il reste encore beaucoup à faire avant de pouvoir affirmer en toute confiance que l'avenir de l'action humanitaire est aussi « adapté au but visé » qu'il peut – ou doit – l'être.

