

Le pouvoir de l'humanité

Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

8 décembre 2019, Genève



FR

CD/19/18

**Original : anglais
Pour information**

**CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
DU MOUVEMENT INTERNATIONAL
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse
8 décembre 2019

**Renforcer les relations civilo-militaires dans la gestion des
catastrophes
(résolution 7 du Conseil des Délégués de 2005)**

Rapport intérimaire

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

Genève, octobre 2019

RÉSUMÉ

Le document d'orientation « Relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires » (Document d'orientation) annexé à la résolution 7 du Conseil des Délégués de 2005 contient les principales orientations de politique générale régissant les relations entre les organismes militaires et les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement). Il est complété par les Principes et règles régissant l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Principes et règles)¹, qui portent sur les relations entre les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Sociétés nationales), la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et les organismes militaires, ainsi que par la résolution 7 de la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge intitulée « Le renforcement de la réponse du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à des besoins humanitaires croissants ».

Les relations avec les organismes militaires qui interviennent dans les situations de catastrophe ont considérablement évolué depuis 2005, comme cela a été mis en évidence lors du tremblement de terre de 2010 en Haïti, du typhon Haiyan en 2013, de l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014, du séisme au Népal en 2015 ou encore du cyclone Idai en 2019. La participation d'organismes militaires aux opérations de secours est aujourd'hui tout à fait normale. En effet, la fréquence et l'ampleur des catastrophes dépassant de plus en plus la capacité des organisations humanitaires à réagir efficacement, on peut s'attendre à une augmentation de la participation des forces militaires aux opérations de secours en cas de catastrophe, ce qui conduit à des interactions toujours plus importantes entre les intervenants du Mouvement et les organismes militaires internationaux. Cette implication toujours plus importante des organismes militaires et les interactions toujours plus fréquentes qui en résultent obligent les composantes du Mouvement à veiller d'autant plus à ce que les relations avec les acteurs militaires soient cohérentes dans l'ensemble du Mouvement, tout en engageant ces dernières à poursuivre leurs efforts en vue de renforcer la coopération et la coordination au sein du Mouvement, conformément à l'Accord de Séville et à ses Mesures supplémentaires².

Compte tenu de cette évolution dans les interventions en cas de catastrophe, le Document d'orientation et les Principes et règles doivent être mis en œuvre de manière plus systématique de façon à ce que les relations civilo-militaires du Mouvement (RCM) dans la gestion des catastrophes soient **cohérentes, fondées sur des principes et encadrées par des lignes directrices opérationnelles communes ; qu'elles s'appuient sur un savoir-faire, des outils et des formations appropriés, et qu'elles soient comprises et acceptées par les acteurs extérieurs. C'est aussi essentiel si nous voulons préserver notre espace « pilier rouge »**.

Pour soutenir cet effort général dans le respect des politiques existantes, nous recommandons l'adoption d'un plan d'action triennal poursuivant les objectifs suivants :

- **élaborer un cadre opérationnel commun** en matière de RCM à l'intention des membres du Mouvement qui interviennent lors de catastrophes, en identifiant, partageant et approuvant les bonnes pratiques et les enseignements acquis dans le domaine, en vue de leur mise en œuvre aux niveaux mondial, régional et national ;
- **mettre en place un réseau à l'échelle du Mouvement** qui emploie des ressources communes et cohérentes, de façon à renforcer l'autorité, la connaissance et l'expertise en matière de RCM ;

¹ Version révisée adoptée par l'Assemblée générale de la Fédération internationale en 2013, puis approuvée par la XXXII^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2015 (Résolution 7).

² Accord de Séville, 1997, et Mise en œuvre de l'Accord de Séville, Conseil des Délégués de 2005, résolution 8.

- **mener des activités de sensibilisation à l'interne et à l'externe** afin de préserver l'espace humanitaire du Mouvement et d'influencer l'évolution future des RCM partout dans le monde.

La formule « RCM dans la gestion des catastrophes » est utilisée au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge pour désigner l'interaction entre ses composantes et les organismes militaires dans les activités de préparation et de réponse aux catastrophes.

1) INTRODUCTION ET CONTEXTE

Depuis l'adoption du Document d'orientation au Conseil des Délégués de 2015, la nécessité d'une approche commune des RCM à l'échelle du Mouvement dans les activités de préparation et de réponse aux catastrophes s'est faite toujours plus pressante, notamment en raison des facteurs suivants :

- les organismes militaires³ sont toujours plus susceptibles d'avoir un rôle à jouer dans la préparation et les interventions en cas de catastrophe, la portée, l'ampleur, la complexité et la durée des catastrophes dépassant les capacités des entités civiles nationales et internationales à réagir efficacement⁴. Les divers motifs qui concourent à rendre le rôle des organismes militaires toujours plus important pourraient exposer les composantes du Mouvement à des problèmes de perception⁵.
- la présence de forces militaires, nationales et étrangères, et la multiplication de groupes armés non étatiques dans les environnements où se déroulent des opérations humanitaires rendent l'interaction entre composantes du Mouvement et organismes militaires plus probable, mais aussi plus complexe⁶.
- d'autres organisations humanitaires interagissent avec des organismes militaires dans de nombreux domaines, suivant des approches différentes⁷, qui sont souvent fonction de la façon dont elles conçoivent une coopération fondée sur des principes dans le cadre d'opérations de secours en cas de catastrophe⁸. L'absence d'une approche commune au sein des organisations humanitaires a pour effet de désorienter les militaires et d'affaiblir les efforts visant à préserver un espace et des principes humanitaires.

³ Dans le Document d'orientation, le terme « organismes militaires » désigne « toutes les entités et les groupes impliqués dans des tâches et des opérations militaires ».

⁴ E. Ferris, *Future Directions in Civil-Military Response to Natural Disasters*, Australian Civil-Military Centre, Canberra, 2012; C.-A. Hofmann and L. Hudson, "Military responses to natural disasters: Last resort or inevitable trend?", *Humanitarian Exchange*, No. 44, 2009, p. 29–31 ; H. Ahmad *et al.* *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm, Stockholm, 2008.

⁵ D. Capie, "The United States and humanitarian assistance and disaster relief (HADR) in East Asia: Connecting coercive and non-coercive uses of military power", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, n°3, 2015, p. 309–331 ; H. Karadag, "Forcing the common good : The significance of public diplomacy in military affairs", *Armed Forces & Society*, Vol. 43, n°1, 2017, p. 72–91 ; J.S. Nye Jr., "Get smart : Combining hard and soft power", *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4, July/August 2009, p. 160–163 ; A. Chong, "Smart power and military force: An introduction", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 38, n°3, 2015, p. 233–244.

⁶ S. Gordon, S. Haysom and V. Metcalfe, *Trends and Challenges in Humanitarian Civil-Military Coordination*, Humanitarian Policy Group, Londres, 2012.

⁷ M. Berg and V. Metcalfe, *Country-Specific Civil-Military Coordination Guidelines*, Humanitarian Policy Group, Londres, 2012.

⁸ En plus des directives du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA), des organisations humanitaires comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Oxfam, CARE International, Save the Children, le Conseil norvégien pour les réfugiés et d'autres ont leurs propres politiques en matière de coordination civilo-militaire ; d'autres encore travaillent actuellement à l'élaboration de politiques similaires.

La réponse aux catastrophes a un caractère de plus en plus transnational, impliquant souvent des forces militaires⁹ et des organisations humanitaires qui interviennent conjointement dans le monde entier. Aussi est-il important que le Mouvement adopte une approche commune des RCM, qui soit cohérente quant à la manière dont il entend préserver l'espace humanitaire, dans le respect des Principes fondamentaux.

Le Document d'orientation a permis au Mouvement d'être plus cohérent et mieux coordonné dans ses activités de préparation et de réponse aux catastrophes au cours de ces 13 dernières années. Les composantes du Mouvement ont pris des mesures visant à mettre en pratique le Document d'orientation en élaborant des outils et des approches propres à renforcer, au sein du Mouvement, la coopération et la coordination civilo-militaires lors d'interventions en cas de catastrophe, et ce principalement au niveau régional. Plus particulièrement, à la 19^e Conférence interaméricaine de 2012, 35 Sociétés nationales ont reconnu l'importance de renforcer les RCM et ont recommandé de redoubler d'efforts dans ce sens au titre du rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics des Sociétés nationales. Dans la foulée, la région Asie-Pacifique a organisé, en 2014, le premier forum consacré au RCM, tandis que la 9^e Conférence Asie-Pacifique lançait le « Beijing Call for Innovation », au nom duquel 45 Sociétés nationales se sont engagées à travailler sur une stratégie et des procédures opérationnelles standard relatives aux RCM. Ces activités dans la région Asie-Pacifique ont ouvert la voie à un échange d'outils et de pratiques au sein du Mouvement, au détachement de personnel du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) auprès de la Fédération internationale, ainsi qu'à l'élaboration de lignes directrices et de formations communes. Des initiatives similaires ont vu le jour dans la région des Amériques, d'autres régions s'étant elles aussi engagées à développer leurs approches régionales des RCM. Des efforts ont également été entrepris par un certain nombre de Sociétés nationales au niveau domestique.

Si de tels progrès sont à saluer, les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale n'ont toutefois mis en œuvre le Document d'orientation que partiellement et à des degrés divers, en fonction des défis opérationnels rencontrés, de leur interprétation des Principes fondamentaux et de leur mandat, de leur compréhension de leur rôle par rapport aux pouvoirs publics (notamment le rôle d'auxiliaire des autorités dans le domaine humanitaire de chaque Société nationale) et des ressources à leur disposition pour se mobiliser dans le domaine des RCM.

Une enquête réalisée en 2017 auprès de 23 Sociétés nationales (neuf d'Asie-Pacifique, cinq d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, quatre des Amériques, trois d'Afrique et deux d'Europe) et de 55 représentants de la Fédération internationale (26 chefs de bureaux de pays, 11 chefs de bureaux de zone ainsi que des directeurs régionaux et des directeurs adjoints) a révélé que 66 % des personnes interrogées étaient d'avis que davantage d'attention devait être accordée aux RCM, tandis que 20 % des sondés seulement considéraient que le matériel d'information et de formation consacré au RCM était suffisant.

Compte tenu de cette évolution et de l'interaction accrue, lors de catastrophes, entre intervenants du Mouvement et membres d'organismes militaires, il apparaît désormais clairement qu'il faut accélérer et systématiser la mise en œuvre du Document d'orientation, en suscitant un appui renouvelé aux niveaux national et régional, dans le cadre d'une approche commune des RCM à l'échelle du Mouvement, sous la forme d'un plan d'action RCM pluriannuel.

⁹C'est notamment le cas des forces nord-américaines et britanniques qui prennent part à des activités de préparation et d'intervention en cas de catastrophe en Afrique, dans la région Asie-Pacifique et en Amérique centrale et du Sud. Sans compter les forces militaires d'autres pays qui étendent leurs activités d'intervention en cas de catastrophe dans des contrées étrangères d'intérêt national.

2) VISION ET OBJECTIFS

Sur la base de l'expérience acquise au niveau régional, trois objectifs fondamentaux et interdépendants ont été définis pour consolider et harmoniser l'approche des RCM à l'échelle du Mouvement ; ils visent notamment à :

- **élaborer un cadre opérationnel commun** en matière de RCM à l'intention des membres du Mouvement qui interviennent lors de catastrophes, en identifiant, partageant et approuvant les bonnes pratiques et les enseignements acquis dans le domaine en vue de leur mise en œuvre aux niveaux mondial, régional et national ;
- **mettre en place un réseau à l'échelle du Mouvement** qui emploie des ressources communes et cohérentes, de façon à renforcer l'autorité, la connaissance et l'expertise en matière de RCM ;
- **mener des activités de sensibilisation à l'interne et à l'externe** afin de préserver l'espace humanitaire du Mouvement et d'influencer l'évolution future des RCM partout dans le monde.

A) ÉLABORER UN CADRE OPÉRATIONNEL COMMUN

Une approche commune des RCM à l'échelle du Mouvement doit pouvoir prendre appui sur un cadre régissant les opérations des secouristes commun, qui s'aligne sur les politiques existantes en matière de RCM et reflète l'environnement opérationnel en profonde mutation, tout en tirant parti des bonnes pratiques et des enseignements acquis dans le domaine. Ledit cadre visera en outre à garantir une approche des RCM cohérente et fondée sur des principes, qui permette à toutes les composantes du Mouvement d'intervenir efficacement en cas de catastrophe. À partir du Document d'orientation, qui servira de référence de politique générale, les lignes directrices et outils déjà disponibles en matière de RCM feront l'objet d'une révision. Si nécessaire, des versions mises à jour compatibles avec l'approche générale du Mouvement en matière de RCM seront élaborées et distribuées. Plus précisément, il s'agira de :

- concevoir un guide pour le Mouvement. L'élaboration d'un guide des RCM à l'usage du Mouvement, qui reviendra avant tout à valider les lignes directrices et outils existants, servira à mettre en œuvre la résolution 7 du Conseil des Délégués de 2005 intitulée « Document d'orientation sur les relations entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires ». Le guide comportera également des cahiers thématiques régionaux portant sur des scénarios de catastrophes particuliers, p. ex. pandémies et approches régionales liées à des contextes spécifiques.
- faire de la question des RCM un thème intersectoriel et transversal de l'action du Mouvement, en incorporant la question des RCM dans les politiques, documents d'orientation et autres cadres élaborés dans différents domaines tels que la santé, la protection, la logistique et la sécurité.

B) METTRE EN PLACE UN RÉSEAU À L'ÉCHELLE DU MOUVEMENT

Une approche unifiée des RCM à l'échelle du Mouvement exige l'existence d'un réseau de collaborateurs de toutes les composantes ayant des connaissances, une expertise et des responsabilités dans le domaine suffisantes pour intégrer les RCM dans l'ensemble des activités de gestion des catastrophes et dans les formations y ayant trait. Un tel réseau aurait pour tâche de mettre en œuvre le plan d'action RCM de sorte à favoriser une gestion des catastrophes efficace et fondée sur des principes. Pour mettre en place un réseau RCM, il s'agira de désigner des collaborateurs des Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR qui seront directement affectés aux RCM, de les mettre en rapport et de leur faire acquérir les connaissances dont ils auront besoin pour exercer leurs fonctions.

Plus précisément, il s'agira de :

- mettre en place une architecture RH, ce qui reviendra à désigner des collaborateurs issus des Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR susceptibles d'être spécialement affectés aux RCM ou capables d'assumer des tâches ou des fonctions en lien avec les RCM. Autrement dit, des interlocuteurs dont la sphère d'activité est directement liée aux RCM ou des coordinateurs désignés par les fonctions qu'ils occupent comme spécialistes des RCM ;
- élaborer un parcours d'apprentissage dédié. Le parcours d'apprentissage comprendra une série d'activités de formation progressive qui permettront aux collaborateurs d'acquérir les compétences requises par leurs fonctions respectives. Le matériel de formation comprendra un module en ligne ouvert à l'ensemble du personnel du Mouvement, en plus des cours déjà existants qui seront mis à jour de façon à inclure les RCM, ainsi qu'un cours résidentiel de cinq jours sur les RCM, sur le modèle des formations actuellement organisées dans la région Asie-Pacifique et dans les Amériques à l'intention des employés qui s'approprient à exercer des fonctions liées aux RCM lors d'interventions en cas de catastrophe ;
- renforcer les capacités des Sociétés nationales en matière de RCM. En recourant à des outils élaborés pour le développement des Sociétés nationales, comme l'approche « Préparation pour des interventions efficaces », il sera possible de renforcer les capacités en matière de RCM, grâce au parcours d'apprentissage type, ou à des formations ou des tutorats spécialement conçus pour des pays donnés ;
- optimiser les capacités de mobilisation. Dans l'architecture RH, un profil spécial sera créé pour les membres des unités d'intervention d'urgence ayant besoin d'acquérir des compétences en matière de RCM. Le thème des RCM sera également incorporé dans le parcours d'apprentissage, accompagné d'une formation pour tous les membres d'équipes d'intervention d'urgence.

C) MENER DES ACTIVITÉS DE SENSIBILISATION À L'INTERNE ET À L'EXTERNE

En menant des activités de sensibilisation à l'interne et à l'externe, le Mouvement sera mieux à même de veiller à ce que notre approche commune des RCM dans la gestion des catastrophes aux niveaux stratégique et opérationnel soit comprise et acceptée par les acteurs extérieurs. Ce travail de sensibilisation lui permettra également de faire entendre sa voix à l'échelle internationale pour influencer l'évolution future des RCM, y compris par le biais de partenariats.

À l'interne, la communication du Mouvement sur les RCM visera les buts suivants : obtenir un soutien en faveur de cette approche, harmoniser la compréhension des politiques du Mouvement relatives aux RCM et donner aux personnes désignées pour mener des activités de sensibilisation les compétences dont elles auront besoin. Il pourrait par exemple s'agir d'inclure les RCM dans des documents officiels comme la Stratégie 2030, de faire de la sensibilisation en interne (p.ex. dans le *Magazine Croix-Rouge Croissant-Rouge* ou en

produisant une vidéo de sensibilisation aux RCM), ou encore de mener des actions ciblées auprès de hauts dirigeants des Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR.

À l'externe, ce travail de sensibilisation permettra d'informer les acteurs extérieurs au Mouvement que sont les autres organisations humanitaires, les diplomates, les donateurs et les organismes militaires sur les activités de préparation et de réponse aux catastrophes ainsi que sur l'approche des RCM adoptée par le Mouvement, et notamment l'importance qu'il y a à adhérer aux Principes fondamentaux et à préserver l'espace humanitaire.

Les principales initiatives allant dans ce sens consisteront notamment en :

- l'organisation, en 2020, d'un forum international consacré aux RCM, en vue de créer les conditions favorables à un dialogue entre les organismes militaires et la communauté humanitaire sur le thème des RCM dans la gestion des catastrophes ;
- l'organisation et la coordination, par les composantes du Mouvement, d'exercices, de séminaires, d'ateliers et de formations sur les RCM à l'intention des autres acteurs humanitaires, des organismes militaires, etc. – utilisant des référentiels de communication et un discours communs ;
- la mise en place d'actions visant à influencer le comportement des organismes militaires et des autres acteurs humanitaires par le dialogue et via les événements mentionnés plus haut afin de promouvoir et de préserver l'espace « pilier rouge » et les « circuits rouges », et de plaider en faveur d'une action humanitaire fondée sur des principes.

Ces trois axes d'activité doivent garantir que les RCM du Mouvement dans la préparation et la réponse aux catastrophes seront cohérentes, encadrées par des lignes directrices opérationnelles communes, et qu'elles s'appuieront sur un savoir-faire, des outils et des formations appropriés et propres à préserver notre espace humanitaire. En outre, en se faisant le reflet des Principes fondamentaux, cette approche cohésive des RCM servira non seulement à favoriser une réponse plus appropriée, mais également à améliorer l'accès et l'acceptation, permettant à terme d'accroître la capacité du Mouvement à venir en aide aux personnes et aux communautés sinistrées.

3) MISE EN ŒUVRE, RESSOURCES ET SUIVI

Pour garantir le succès de la mise en œuvre d'une approche commune des RCM, il est essentiel de mutualiser de façon synergique les compétences, les expériences, les ressources et le soutien de toutes les composantes du Mouvement à tous les niveaux. En 2019, le nouveau conseiller international en RCM s'est attaché à soutenir ce processus en facilitant la collaboration dans le domaine des RCM et en veillant à renforcer la cohérence à l'échelle pan-régionale entre les différentes composantes du Mouvement. Le soutien de toutes les composantes du Mouvement est essentiel si l'on veut garantir la mise en œuvre effective de l'approche proposée en matière de RCM, notamment en allouant des ressources à l'appui de certaines activités telles que l'élaboration d'un guide pour le Mouvement, l'organisation de cours de formation ou le financement d'actions de sensibilisation.

Pour nous assurer que des progrès seront réalisés, nous recommandons qu'un rapport sur l'état de la mise en pratique du Document d'orientation par la concrétisation des objectifs fixés ci-dessus soit soumis au Conseil des Délégués de 2021.

4) CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Cette approche commune des RCM s'appuie sur des interactions cohérentes et fondées sur des principes avec les organismes militaires dans les activités de préparation et de réponse aux catastrophes. L'adoption de cette approche contribuera à renforcer la coopération et la

coordination au sein du Mouvement, ce qui devrait favoriser la mise en pratique du Document d'orientation et des Principes et règles. L'approche des RCM comporte trois objectifs fondamentaux considérés comme essentiels si l'on veut améliorer les RCM au sein du Mouvement ; ces objectifs devront être atteints dans un délai de trois ans. Ils sont interdépendants et nécessiteront un appui renouvelé de la part du Mouvement dans son ensemble et de toutes les composantes aux niveaux national et régional, du fait, en particulier, des fréquentes interactions et du dialogue répété entre les composantes du Mouvement et les organismes militaires. Atteindre ces objectifs contribuera à terme à améliorer la réponse aux catastrophes.