

La coopération opérationnelle entre les Sociétés nationales participantes et le Comité international de la Croix-Rouge

par Andreas Lendorff et Andreas Lindner

« Associer étroitement les Sociétés nationales aux activités opérationnelles du CICR (que ce soit par du personnel détaché, par des délégations de projets ou encore par des projets bilatéraux), d'une part pour renforcer la capacité opérationnelle du Mouvement face à des besoins sans cesse croissants, et d'autre part pour répondre au vœu des Sociétés nationales d'intensifier et de faire mieux connaître leurs activités internationales. »

La phrase ci-dessus est tirée d'un document qui rassemble les réflexions et les suggestions présentées en mars 1995 par le CICR à la Commission consultative d'orientation et de prospective, créée par le Conseil des Délégués. Ce document, intitulé « *The future of the International Red Cross and Red Crescent Movement* » (« L'avenir du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » — en anglais seulement), met en exergue l'engagement pris par le CICR au cours des années récentes de poursuivre et même d'intensifier sa coopé-

Andreas Lendorff est chef adjoint du Département des ressources extérieures du CICR et **Andreas Lindner** est le coordonnateur du Département en matière de délégation de projets.

Cet article se fonde sur un document du CICR non publié, daté de mai 1997 et intitulé « *Review of delegated ICRC projects and participating National Society (PNS) bilateral projects carried out in areas under ICRC coordination — Final Report* » (« Étude sur les délégations de projets du CICR et les projets bilatéraux des Sociétés nationales participantes exécutés dans des domaines placés sous la coordination du CICR — Rapport final » ; ce document n'existe qu'en langue anglaise).

Original : anglais

ration avec les *Sociétés nationales participantes (SNP)*. Cet engagement a conduit à une grande variété de formes de coopération avec ces Sociétés. Les *délégations de projets du CICR* et les *projets bilatéraux dans des domaines placés sous la coordination du CICR* — les formes « nouvelles » de coopération entre les Sociétés nationales participantes et le CICR — représentent la phase la plus récente de ce processus.

L'engagement du CICR est réaffirmé avec force dans le nouvel « Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge » adopté par le Conseil des Délégués à Séville (Espagne) en décembre 1997¹. Le renforcement de la coopération opérationnelle avec les autres composantes du Mouvement représente aussi l'une des pierres angulaires du débat approfondi que le CICR a organisé dernièrement sur son rôle et ses activités dans les années à venir².

L'évolution de la coopération entre les Sociétés nationales participantes et le CICR

Les premières phases

Au cours des années qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, la participation des Sociétés nationales à des programmes coordonnés par le CICR a connu des degrés d'intensité divers. Dans la période allant jusqu'à la fin des années 60, les Sociétés nationales se voyaient confier un rôle assez actif, tandis que le CICR était perçu plutôt comme un organisme de coordination générale, avec un nombre relativement réduit de collaborateurs participant directement à la gestion des opérations sur le terrain.

À partir de la période des crises du Moyen-Orient, de Chypre et du Bangladesh, au début des années 70, le CICR a progressivement modifié sa conception des activités sur le terrain. La participation des Sociétés nationales aux programmes du CICR s'est néanmoins poursuivie, surtout sous forme d'aide financière et matérielle, et de plus en plus par le détachement de personnel spécialisé. Cette forme de soutien a connu son apogée au début des années 80, lorsque des centaines de délégués — personnel médical, spécialistes de la nutrition, ingénieurs sanitaires,

¹ Publié dans la *Revue internationale de la Croix-Rouge (RICR)*, n° 829, mars 1998, pp. 169-186.

² « Le CICR face à l'avenir », *RICR*, n° 829, mars 1998, p. 133.

administrateurs de secours et experts de logistique — ont été envoyés en Thaïlande et au Cambodge.

Ces formes « traditionnelles » d'appui fourni par les Sociétés nationales ont été de plus en plus mises à contribution dans le contexte des programmes d'assistance à grande échelle lancés par le CICR dans les années 80, lorsque plusieurs milliers de spécialistes recrutés par les Sociétés nationales travaillaient aux côtés des délégués du CICR dans la Corne de l'Afrique, en Angola, au Mozambique, de part et d'autre de la frontière afghane et en Europe orientale.

Toutefois, les années 80 ont aussi été marquées par la multiplication des organisations non gouvernementales (ONG) actives dans les mêmes zones de conflit. Comme il fallait s'y attendre, ces nouveaux venus sur la scène humanitaire ont cherché des appuis financiers, en particulier à l'échelon national, auprès des mêmes sources que les Sociétés nationales. Celles-ci ont donc tout naturellement connu davantage de difficultés à récolter des fonds pour apporter leur appui au CICR. Le problème était encore aggravé par le fait que les procédures opérationnelles du CICR n'incitaient guère les Sociétés nationales participantes à chercher des financements pour ce type de soutien traditionnel, qui ne leur conférait guère de notoriété par rapport aux nombreuses ONG. Celles-ci, plus directement actives sur le terrain, avaient donc, pour ainsi dire, davantage d'atouts à faire valoir dans les zones touchées par la guerre. Le besoin de notoriété n'a fait que croître avec l'écho grandissant, dans les médias, des tragédies réclamant une intervention humanitaire.

Le CICR a progressivement pris conscience de la nécessité dans laquelle se trouvaient les Sociétés nationales de se mettre davantage en évidence dans leur travail de terrain ; il a alors commencé à réfléchir aux moyens de confier à ses partenaires traditionnels un rôle plus actif. La majeure partie du débat sur ce thème s'est déroulée en liaison avec les Sociétés nationales participantes. L'un des forums les plus intéressants a été le « dialogue avec les Sociétés nordiques », qui a conclu son dernier cycle de discussions en novembre 1987. Au terme de ce processus, le Conseil exécutif du CICR a décidé que, entre autres mesures destinées à améliorer les relations entre les Sociétés nationales participantes (SNP) et le CICR, de nouvelles formes de coopération opérationnelle pourraient être introduites et que le CICR pourrait à l'avenir confier à ces Sociétés des volets bien définis de ses opérations. Il devait s'agir, avant tout, d'activités telles que l'administration d'une banque du sang, d'un hôpital ou d'un atelier d'appareillage orthopédique. Le CICR conserverait la responsabilité de la coordination d'ensemble de toute opération.

Les délégations de projets

Les règles et principes régissant cette nouvelle forme de coopération ont été rédigés pendant l'hiver 1988-1989. L'utilisation, dans un premier temps, du terme « sous-traitance » pour désigner cette conception n'allait pas sans causer une certaine confusion, puisque le terme désignait déjà un certain type de coopération au sein des programmes administrés par la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Il fut donc décidé de désigner ce type de coopération par l'expression « délégation de projet », définie précisément comme suit : « Une délégation de projet s'inscrit dans les objectifs et le budget du CICR, ce qui signifie que le CICR serait tenu d'exécuter le projet au cas où aucune Société nationale participante ne serait disposée à s'en charger. Un projet de ce type tombe sous le coup de la coordination opérationnelle générale du CICR, qui assume aussi une responsabilité spécifique pour les questions relatives à la sécurité ainsi que pour les contacts avec les médias et les autorités. » Il fut décidé en outre que le contrat relatif à un projet de ce type comprendrait en règle générale un accord assorti de deux annexes, à savoir le descriptif du projet accompagné du budget, et les principes et conditions habituelles régissant la coopération entre les SNP et le CICR.

Les principes ci-dessus définissent les responsabilités respectives du CICR et de la Société concernée. Il est bien entendu que le CICR conserve, sur le plan politique, la responsabilité en dernier recours pour toutes les décisions, les questions de sécurité et les démarches concernant l'opération globale de la Croix-Rouge internationale dans le cadre de laquelle le projet est exécuté. Les conditions d'exécution d'un projet délégué sont définies conformément aux politiques opérationnelles en vigueur du CICR. Le personnel des SNP qui participe à de tels projets est soumis à des obligations contractuelles semblables à celles qui s'appliquent au personnel détaché, et doit signer l'engagement de confidentialité qui est exigé de tout le personnel du CICR. Ces principes et conditions contiennent en outre des directives claires concernant l'utilisation de l'emblème comme signe protecteur, les contacts avec les médias et le partage des coûts.

Au moment où cette forme nouvelle de coopération vit le jour, on pensait que les délégations de projets devaient être définies dans le contexte du « continuum urgence-développement » ; on pensait, en d'autres termes, que ces projets couvriraient des activités censées être poursuivies après le terme de la phase d'action directe du CICR destinée à aider les victimes des conflits. Il convient par ailleurs de relever que l'un des

objectifs de départ, lorsque fut introduite la délégation de projet, était que la nouvelle notoriété acquise par les Sociétés nationales participantes serve à accroître leur capacité de collecte de fonds. Il était prévu que le coût d'un projet délégué serait assumé en totalité par la Société nationale participante elle-même, et l'on espérait que les capacités accrues de collecte de fonds déboucheraient sur un appui financier supplémentaire, de la part de la Société, aux activités du CICR dans le pays concerné.

Le premier contrat relatif à une délégation de projet, signé le 19 octobre 1989 entre le CICR et la Croix-Rouge danoise, remplissait l'ensemble des conditions décrites ci-dessus. Le programme de vaccination du bétail au Sud-Soudan était entièrement financé par la Société nationale et couvrait une activité appelée à se poursuivre dans la phase de l'après-conflit. Toutefois, aucune évaluation définitive du projet ne put être effectuée, car après de nombreux mois de coopération assez fructueuse, l'ensemble de l'opération du CICR, y compris la vaccination du bétail, fut interrompue. Des contraintes politiques et des considérations de sécurité obligèrent le CICR à suspendre provisoirement son opération au Sud-Soudan. Bien des mois plus tard, les deux parties n'étant toujours pas en mesure de reprendre leurs programmes, elles convinrent officiellement de mettre un terme à ce premier contrat de délégation de projet.

Les projets bilatéraux

En 1991, une deuxième forme de coopération vit le jour pour les activités effectuées par une Société nationale participante en dehors du cadre des objectifs du CICR visant la satisfaction des besoins d'urgence, et destinées à répondre à des exigences de nature plus socio-économique. La nécessité de projets de ce type apparut de façon particulièrement criante dans le contexte des programmes du CICR au Moyen-Orient et en Europe orientale. Cette forme de coopération, décrite comme « programme bilatéral de la SNP exécuté dans un domaine placé sous la coordination du CICR », fut définie de la manière suivante: « Un programme bilatéral exécuté par une SNP dans un domaine placé sous la coordination du CICR sort du cadre des objectifs et du budget de l'institution, ce qui signifie que le CICR ne serait pas tenu d'exécuter le projet au cas où aucune SNP ne souhaiterait le faire. Une délégation de projet, en revanche, tombe sous le coup de la coordination opérationnelle générale du CICR, qui assume aussi une responsabilité spécifique pour les questions relatives à la sécurité ainsi que pour les contacts avec les médias et les autorités. »

C'est le 17 décembre 1991 que fut signé — entre la Croix-Rouge néerlandaise et le CICR — le premier contrat de projet bilatéral. Comme

pour les délégations de projets, ce contrat se composait d'un accord assorti de deux annexes, à savoir le descriptif du projet, accompagné du budget, et les principes et conditions habituelles régissant ce type de coopération entre les SNP et le CICR. Bien qu'elle soit très proche de la délégation de projet, cette deuxième forme de coopération répond à des besoins de type différent et confère des niveaux de responsabilité spécifiques à chacune des deux parties au contrat, à savoir la Société nationale participante et le CICR. Sur le plan politique, le CICR conserve toujours la responsabilité ultime pour toutes les décisions et les questions relatives à la sécurité. Cependant, la participation du CICR est moindre pendant les phases de planification, et le partage des tâches est proportionnellement plus réduit lorsqu'il s'agit de la gestion du projet proprement dite et de la fourniture de l'appui logistique nécessaire.

Dans un premier temps, il n'y eut que peu de contrats signés pour ces divers types de projets. À la fin de 1992, cinq projets au total avaient été exécutés : un au Soudan et quatre au Moyen-Orient. Il est vrai que pendant la même période, des tentatives avaient aussi été faites d'essayer d'autres formes de projets coopératifs.

Autres types de projets

Avant que n'éclate la guerre du Golfe, plusieurs Sociétés nationales acceptèrent une proposition du CICR visant à préparer des « modules de camps pour personnes déplacées ou réfugiés ». L'idée était qu'une Société nationale, ou plusieurs Sociétés en association, fourniraient les secours et le matériel médical, le matériel opérationnel, les moyens logistiques et le personnel nécessaires, et gèreraient des camps capables d'accueillir jusqu'à 30 000 personnes. Le CICR put de ce fait réagir rapidement et efficacement lorsque des centaines de milliers de Kurdes commencèrent à fuir vers les pays limitrophes de l'Irak. Bien que le mode de fonctionnement fût similaire, dans une certaine mesure, à celui des délégations de projets, le cadre juridique n'était pas exactement le même, et ce mode de coopération, spécifiquement conçu pour ce contexte très particulier, n'a plus été utilisé par la suite.

D'autres formes de coopération bilatérale ont été mises en place par le passé, comme, par exemple, les projets d'appareillage orthopédique repris par des Sociétés nationales dans divers pays après le terme des programmes médicaux du CICR ; là encore, cependant, il s'agissait d'accords contractuels de type différent.

C'est dans le courant de l'année 1993 que l'on entreprit enfin de faire la synthèse des expériences acquises dans ces diverses formes de coopé-

ration, et un tournant se produisit cette année-là vers les délégations de projets et les projets bilatéraux. En 1994, un réel progrès avait été accompli grâce à ces formes nouvelles de coopération opérationnelle entre les Sociétés nationales participantes et le CICR. Parallèlement, pendant toutes ces années, l'appui « traditionnel » des SNP au CICR se maintenait à un niveau à peu près inchangé. L'assistance fournie sous forme de contributions en espèces, en nature et en personnel restait très importante pour le CICR et demeurait, pour certaines de ces Sociétés, le mode de coopération favori.

La nécessité de l'évaluation : l'étude de 1996

Entre la signature de la première délégation de projet, en 1989, et le mois de mai 1996, on compta au total 108 projets discutés, dont 64 furent exécutés, pour la plupart en ex-Yougoslavie et dans la région africaine des Grands Lacs, au cours des trois dernières années. Il est apparu judicieux, à la lumière de l'expérience — tant positive que négative — acquise dans ce cadre, d'effectuer une première évaluation de la politique et des pratiques de travail concernant ces projets. C'était aussi le vœu exprimé par les Sociétés nationales présentes à la réunion d'information semestrielle des SNP tenue à Glion (Suisse) en janvier 1996.

Les objectifs

Cette étude avait pour but, en premier lieu, de passer en revue la procédure de l'initiative, de la planification, de la mise en œuvre et du suivi de ces projets, sous tous les points de vue, et d'analyser de manière cohérente et approfondie les informations rassemblées. Le deuxième objectif était d'utiliser ces informations à l'appui de la gestion des projets à l'avenir, afin de résoudre certaines des difficultés quotidiennes rencontrées sur le terrain comme au siège. Le but final de l'étude était de fournir aux responsables des SNP et du CICR une meilleure idée des perspectives de cette forme de coopération. L'étude n'a cependant pas examiné les formes traditionnelles d'appui fournies par les Sociétés nationales, c'est-à-dire le financement direct, l'aide matérielle et le détachement de personnel; elle n'a pas davantage analysé les arrangements de collaboration similaires passés par les Sociétés dans le cadre des programmes coordonnés par la Fédération.

Méthodologie et calendrier

Deux mois après la réunion d'information de janvier 1996, un groupe de travail voyait le jour au sein du Département des ressources extérieures

du CICR afin de réaliser cette étude. Réunissant des personnes d'horizons très divers, actives au sein de divers départements du CICR, le groupe comprenait aussi quelques membres du personnel de Sociétés nationales participantes détachées à l'époque auprès du CICR. Le groupe au complet travailla jusqu'à la réunion d'information suivante des SNP, qui se déroula à Lausanne (Suisse) en octobre 1996; après quoi, un petit groupe de rédaction s'attela à la préparation du rapport final.

Les informations générales concernant les délégations de projets et les projets bilatéraux, ainsi que les informations détaillées sur les projets individuels proposés et réalisés jusqu'en mai 1996, furent rassemblées à partir des dossiers conservés au siège du CICR. Des données supplémentaires furent ensuite recueillies auprès du personnel du CICR et des SNP ayant directement participé aux projets exécutés au Rwanda et en ex-Yougoslavie. Ces informations permirent de dresser une liste de l'ensemble des délégations de projets et des projets bilatéraux conçus à ce jour, complétée par des informations plus détaillées.

Les responsables de l'étude eurent 138 entretiens avec un échantillon varié de personnes occupant des postes-clés au CICR à Genève et dans les sièges de 11 Sociétés nationales participantes, ainsi qu'avec des délégués du CICR et des SNP travaillant sur le terrain dans le cadre de projets délégués ou bilatéraux au Rwanda et en ex-Yougoslavie. Ces entretiens étant menés par un certain nombre de personnes différentes, on eut recours à un questionnaire afin d'assurer la cohérence de l'exercice. Des discussions de groupe eurent lieu, dans chaque délégation et sous-délégation visitée, avec des membres du personnel du CICR et des SNP. Les réponses au questionnaire ainsi que les discussions de groupe permirent de broser un tableau d'ensemble des expériences et des points de vue de personnes qui avaient été ou qui étaient encore impliquées dans les projets. Quant aux données statistiques issues des entretiens, elles ont été analysées grâce au logiciel informatique EPI-info.

*Principales conclusions et recommandations du rapport final*³

Les délégations de projets et les projets bilatéraux étaient généralement perçus comme une expérience intéressante, et la plupart du temps positive, par les personnes qui y participaient directement. Dans les ré-

³ « Étude sur les délégations de projets du CICR et les projets bilatéraux des Sociétés nationales participantes exécutés dans des domaines placés sous la coordination du CICR — Rapport final », mai 1997, document CICR non publié.

gions où ces types de projet étaient intégrés à une opération, ils renforçaient, de l'avis général, la capacité de la Croix-Rouge de répondre à un plus large éventail de besoins; dans bien des cas, les Sociétés nationales participantes apportaient des compétences professionnelles précieuses ainsi qu'une expérience pluriculturelle, grâce à leur personnel qualifié.

Les quelques notes de scepticisme exprimées se fondaient soit sur des expériences négatives bien précises, soit sur un manque de participation directe aux projets. Certains doutes furent émis quant à la capacité du CICR de mettre en œuvre les changements nécessaires sur le plan de la gestion et sur le plan opérationnel, et quant à la volonté des Sociétés nationales participantes de s'intégrer pleinement à la hiérarchie et à la discipline prévalant au sein d'une délégation du CICR.

Le rapport final révéla quatre grandes faiblesses :

1. Manque de cohérence entre les définitions théoriques des délégations de projets et des projets bilatéraux et la pratique réelle sur le terrain

Alors que les deux définitions étaient claires sur le plan théorique, les projets eux-mêmes ont souvent été exécutés au gré des circonstances, et les décisions de gestion ont été prises pour des raisons de convenance pratique plutôt qu'en fonction d'impératifs de principe, ce qui a eu pour effet de rendre floue la distinction entre les deux types de projets. Certains projets, qui sortaient clairement du cadre des objectifs du CICR, auraient dû, par définition, être des projets bilatéraux ; or, ils ont été définis comme des délégations de projets. Ce fait s'est souvent produit à cause d'une hypothèse erronée du CICR, à savoir qu'un projet bilatéral risquerait de ne pas pouvoir être réalisé dans une zone de conflit où la situation de sécurité était volatile, alors même que l'expérience positive acquise en Bosnie-Herzégovine avait clairement prouvé le contraire. À l'inverse, certains projets très proches des activités essentielles du CICR se sont vu conférer le statut de programmes bilatéraux, alors que leur gestion était beaucoup plus proche de celle d'une délégation de projet.

Pour garantir davantage de cohérence, l'une des recommandations de base du rapport final était que le CICR devrait toujours définir clairement son rôle opérationnel et ses objectifs dans un contexte opérationnel donné, pour ensuite seulement prendre une décision, en toute connaissance de cause, sur les types de projets à proposer aux Sociétés nationales participantes intéressées.

2. Modalités de gestion mal définies

Les entretiens ont révélé un manque de connaissances assez répandu sur la manière dont les projets délégués et les projets bilatéraux étaient censés fonctionner dans la réalité, sur la question de savoir à qui revenait l'initiative de formuler les propositions de projets, et sur la manière dont les projets délégués devraient être mis en œuvre et menés à bien.

Pour remédier à ce problème, un « manuel de l'utilisateur » pour les projets délégués a été rédigé et introduit sur le terrain dès le mois d'août 1997. Le manuel a depuis cette date été envoyé à toutes les délégations et sous-délégations du CICR qui ont des projets délégués dans leurs zones de responsabilité, aux sièges des Sociétés nationales participantes concernées, ainsi qu'à la plupart de leurs responsables de projets. Cette large diffusion a grandement contribué à harmoniser les connaissances et les attentes des partenaires du CICR et des SNP en ce qui concerne les délégations de projets. Le manuel, qui se fonde sur l'expérience des pratiques optimales, est encore un projet susceptible d'être révisé. La version finale sera publiée dans le courant de cette année, une fois que tous les collaborateurs concernés du CICR et des SNP auront fait connaître leurs remarques.

Le rapport final concluait en outre qu'il serait bon de faire figurer la délégation de projets dans le programme de formation du CICR destiné aux délégués envoyés sur le terrain. Depuis 1997, le cours de formation de deux semaines à l'intention des chefs de délégation et de sous-délégation et des coordonnateurs comprend une demi-journée réservée exclusivement à la gestion des délégations de projets. L'objet principal de cette formation est de veiller à ce que les cadres du CICR sur le terrain soient mieux préparés à garantir l'unité et la cohésion au sein de leur délégation. On insiste spécialement sur un aspect délicat, à savoir que la gestion des projets délégués, au sein desquels la répartition des responsabilités s'écarte du modèle auquel le CICR est accoutumé, ne correspond pas automatiquement à la structure de gestion hiérarchique du CICR. Le personnel du CICR et des SNP doit être rendu attentif à cette situation, ainsi qu'à la nécessité absolue de voir les deux parties faire preuve de souplesse et de compréhension. Le CICR doit trouver une manière de faire une place aux projets de la SNP et à son personnel, sans perdre la maîtrise de l'ensemble de l'opération, et tout en préservant l'identité des Sociétés nationales participantes. Préserver cet équilibre délicat représente sans doute le principal écueil à surmonter pour les chefs de délégation et de sous-délégation du CICR qui sont chargés de projets délégués.

3. Problème de coordination entre le terrain et les sièges du CICR et des SNP

Le rapport final a conclu que la charge de travail supplémentaire suscitée par les délégations de projets et les projets bilatéraux, en particulier au siège du CICR, était trop lourde. L'une des principales raisons était que la responsabilité de la gestion des projets n'était pas encore clairement répartie, avec pour conséquences des doubles emplois et une mauvaise coordination. Il n'était pas rare, selon le rapport, que responsables de secteur et responsables de projet dans les SNP, ainsi que collaborateurs locaux du CICR, ignorent à qui s'adresser à Genève lorsqu'il fallait résoudre des questions relatives à des projets délégués. La principale explication de cet état de fait résidait dans le fait qu'un grand nombre de départements avaient voix au chapitre dans la gestion des projets : le Département des ressources extérieures en tant que point de liaison au CICR avec les Sociétés nationales participantes, le Département des opérations en tant que service responsable des grandes orientations et principal point de contact pour les délégations sur le terrain, mais aussi les services techniques (secours et santé principalement), le Département des finances et de l'administration, le Département des ressources humaines et la Division de la doctrine et de la coopération au sein du Mouvement, dont les délégués font très souvent office de coordonnateurs pour les projets des SNP sur le terrain. Le rapport final recommandait la désignation d'un coordonnateur de projet, voire d'un service de coordination au siège du CICR, pour suivre le processus du début à la fin.

C'est au Département des ressources extérieures du CICR qu'a été confié le rôle de centre de liaison pour les projets délégués. Ce Département dispose maintenant d'un coordonnateur, dont la tâche principale consiste à organiser la procédure de proposition de projets aux Sociétés nationales participantes et à veiller à ce que toutes les questions posées par les Sociétés nationales partenaires et par les délégations du CICR sur le terrain concernant les projets délégués reçoivent une réponse dans les meilleurs délais. Au sein du Département des ressources humaines, une personne a été nommée pour s'occuper exclusivement du personnel participant aux projets délégués, mesure qui s'est elle aussi révélée d'une grande utilité.

4. Délégations de projets peu en phase avec les besoins réels

En ce qui concerne le lancement des délégations de projets, le rapport final a souligné que l'impulsion initiale, dans bien des cas, n'était autre que l'intérêt dont faisaient preuve les Sociétés nationales participantes. Cet

intérêt était manifesté lors de visites sur le terrain, ou par l'intermédiaire de Genève, ou encore parce que les Sociétés en question avaient des fonds disponibles à cette fin. Il en résultait parfois un projet plus ou moins artificiel, par trop axé sur les désirs des donateurs, et même difficile à définir comme projet délégué ou projet bilatéral. Qui plus est, cette manière de procéder plaçait invariablement le CICR en position de devoir réagir. Pour tirer un meilleur parti de tous les avantages qu'apporte la coopération avec les Sociétés nationales participantes dans les opérations de terrain (compétences spécialisées, personnel, fonds, etc.) et pour orienter ces Sociétés vers les besoins réels, le CICR se devait d'adopter une attitude plus active. Comme l'ont déclaré de nombreuses personnes interrogées, il serait préférable que l'idée et la proposition originale d'une délégation de projet émane des délégations du CICR sur le terrain.

En 1996, toutes les délégations ont été priées pour la première fois de réfléchir aux possibilités de délégations de projets — fondées sur des besoins réels — dès le stade des réunions annuelles consacrées au budget. Le résultat fut assez décevant, puisque neuf projets à peine furent proposés, dont quatre seulement étaient des propositions proprement dites, pouvant être présentées aux Sociétés intéressées. En 1997, après la rédaction du rapport final, des indications très claires furent données, stipulant que les délégations devraient commencer par déterminer les objectifs du CICR pour l'année à venir, puis utiliser ces objectifs comme base pour identifier des projets susceptibles d'être soumis aux Sociétés nationales participantes. Cette fois, la réaction fut nettement plus encourageante, puisque des propositions de 26 projets délégués et de deux projets bilatéraux furent transmises à Genève (on trouvera plus bas des informations plus détaillées sur leur exécution).

Depuis 1997, la tendance dominante semble avoir été le lancement de projets délégués par l'intermédiaire de la procédure générale de planification du CICR. Cependant, la méthode consistant à lancer des délégations de projets de manière ponctuelle plus tard dans l'année, lorsque se manifeste le besoin d'une intervention et lorsque la délégation du CICR estime qu'un projet se prête à être proposé à des Sociétés nationales intéressées, sera maintenue en parallèle. Le CICR ne souhaite pas exclure la possibilité de voir des Sociétés nationales proposer elles-mêmes des projets. Toutefois, conformément à la définition donnée plus haut, ce type de procédure devrait dans la plupart des cas conduire à des projets bilatéraux sortant du cadre des objectifs du CICR.

Les nouvelles formes de coopération entre les Sociétés nationales participantes et le CICR : les années 1997 et 1998

La coopération du CICR avec les Sociétés nationales de la Croix-Rouge dans les domaines de la délégation de projets et des projets bilatéraux s'est accrue de manière spectaculaire au cours des deux dernières années. Alors que 64 projets délégués et bilatéraux avaient été mis en œuvre entre 1989 et mai 1996, ce nombre s'élevait au 31 mars 1998 à 105, soit 58 projets délégués et 47 projets bilatéraux, dont 23 et 12, respectivement, sont actuellement en phase d'exécution.

Voici les chiffres totaux pour les deux dernières années :

	Projets délégués	Projets bilatéraux	Total
1996	30	22	52
1997	28	26	54
En cours au 31.03.98	23	12	35

Cette évolution très positive s'explique essentiellement par deux facteurs.

- a) Du côté des Sociétés nationales, cette forme de coopération avec le CICR éveille un intérêt croissant (bien qu'à des degrés divers selon les Sociétés). L'éventail des Sociétés nationales participantes s'est par ailleurs élargi. Le rapport final en énumérait 14 en mai 1996 (11 Sociétés européennes, plus les Sociétés américaine, canadienne et australienne); depuis cette date, les Sociétés nationale japonaise, espagnole et finlandaise se sont jointes au nombre, certaines de leur propre chef, d'autres après avoir été sollicitées par le CICR.
- b) Au sein du CICR, le nombre de partisans de la coopération avec les Sociétés nationales participantes augmente, lentement mais sûrement, comme en témoigne le nombre croissant de propositions de projet transmises par le siège au terrain, et comme l'illustre aussi l'extension de cette forme de coopération à des secteurs opérationnels qui, par le passé, se montraient plutôt réticents à l'égard de la délégation de projets.

Ce développement a été activement soutenu par une procédure plus systématique et plus efficace de proposition de projets aux Sociétés nationales, mise au point par le Département des ressources extérieures du CICR. En 1997, le Département a entrepris de dresser un inventaire de

tous les projets potentiels proposés par le terrain. Les 28 propositions formulées au terme des réunions budgétaires cette année-là ont été discutées à Genève au sein des départements concernés. Sur les 28 propositions de projet envoyées :

- sept ont été considérées comme ne se prêtant pas à des projets délégués ou bilatéraux ;
- deux ont dû être annulées en raison d'un changement de la situation sur le terrain ;
- six en étaient à un stade préliminaire de mise au point et seront examinées plus tard en 1998 ;
- 13 étaient bien préparées et prêtes à être proposées aux Sociétés nationales intéressées.

Il convient de relever que le processus de consultation entre les Opérations et le Département des ressources extérieures porte parfois sur des questions délicates pour lesquelles les Sociétés ne peuvent intervenir dans certains contextes opérationnels, en raison de leur nationalité.

Parallèlement à ces préparatifs internes au CICR, le Département des ressources extérieures a prié toutes les principales Sociétés nationales participantes d'indiquer leurs centres d'intérêt géographiques en ce qui concerne les délégations de projets pour 1998.

Au début du mois de novembre 1997, toutes les mesures préparatoires avaient été prises pour entamer la procédure de proposition concrète des projets aux Sociétés intéressées. La liste des propositions de projets du CICR disponibles a été confrontée avec la liste des intérêts géographiques exprimés par les Sociétés nationales participantes. Les projets ont été proposés sur cette base, avec recours pour la première fois à une procédure créant une certaine concurrence. Une même proposition de projet a en effet été présentée à deux, trois, voire quatre Sociétés, avec prière d'indiquer avant le début du mois de décembre leurs possibilités de financement et de personnel, ainsi que la date qu'elles pourraient envisager pour le lancement du projet. Il était clairement indiqué que dans la plupart des cas, le CICR donnerait la préférence à la « meilleure offre » (c'est-à-dire à celle qui indiquerait qu'un financement était assuré, que du personnel qualifié était disponible et qu'une date de démarrage proche pouvait être envisagée). Il faut préciser que ce principe peut souffrir des exceptions, essentiellement pour donner des chances aux nouvelles venues parmi les Sociétés nationales participantes qui manquent encore d'expérience en matière de coopération sur le terrain avec le CICR et qui, pour la plupart,

ont aussi besoin de davantage de temps pour réunir les fonds nécessaires. La procédure s'est déroulée dans la transparence la plus complète, et toutes les Sociétés ont été informées de l'identité de leurs « concurrents », afin de leur donner la possibilité de se mettre directement en rapport les unes avec les autres et de décider d'un commun accord qui pourrait être mieux placé pour exécuter tel ou tel projet.

Sur la base des réponses reçues, le Département des ressources extérieures a pu établir, dès le début du mois de décembre, l'allocation officielle des projets pour 1998. Dans bien des cas, la décision était facile, soit qu'une seule Société ait manifesté son intérêt, soit que l'une des candidatures ait présenté des avantages si évidents que la décision s'imposait d'emblée. Toutefois, dans un petit nombre de cas, il a fallu faire un choix entre plusieurs candidats dont les dossiers étaient également solides. La décision s'est alors fondée sur le souci de préserver un équilibre géographique, à l'échelle du monde entier, entre les diverses Sociétés nationales participantes. Dans un cas, une offre qui paraissait meilleure sur le papier a été déclinée parce que le CICR souhaitait élargir l'éventail des Sociétés participant à ce type de coopération.

À la fin du mois de mars 1998, quatre projets sur 13 avaient déjà démarré, deux projets avaient fait l'objet d'un accord sur des dates de lancement, un projet attendait une décision finale de la part de la Société nationale concernée, deux projets étaient en cours d'étude, un devait encore faire l'objet d'une étude, et l'un venait d'être financé. Les deux projets restants avaient dû être annulés en raison de l'évolution de la situation sur le terrain.

Enseignements à tirer et perspectives d'avenir

Le fait de lancer les propositions de projets le plus tôt possible, c'est-à-dire pendant les réunions budgétaires du CICR, présente plusieurs avantages pour les deux parties.

Les Sociétés nationales peuvent en pareil cas prendre contact avec les donateurs et chercher du personnel chevronné plus tôt que par le passé, et les procédures de planification opérationnelles et financières s'en trouvent pour elles facilitées.

Pour le CICR, l'avantage primordial est évidemment un processus de mise en œuvre plus rapide et mieux coordonné, tel qu'il est décrit plus haut. Contrairement à ce qui se passait naguère, lorsqu'il fallait souvent attendre longtemps avant qu'un projet délégué puisse démarrer, les projets

sont déjà, en 1998, à un stade d'avancement sans précédent, ce qui rend cette forme de coopération avec les Sociétés nationales participantes plus fiables pour le CICR que par le passé. La procédure d'identification de la Société nationale la plus appropriée pour un projet donné a aussi été accélérée par la procédure d'appel d'offres qui conduit à l'allocation finale. Autre aspect positif pour le CICR : les fonds provenant des Sociétés nationales participantes sont davantage canalisés vers les activités essentielles d'une opération, c'est-à-dire vers des projets qui sont absolument nécessaires plutôt que vers des projets certes utiles, mais non indispensables.

Il reste un petit nombre de points qui devront être repensés et améliorés à l'avenir. Alors que par le passé, la délégation de projet était très souvent l'option choisie pour des activités nouvelles, un nombre croissant d'activités du CICR en cours ont été choisies récemment pour faire l'objet de délégations de projets. Si cette manière de faire correspond entièrement à la philosophie de la délégation de projet, elle exige une coordination encore meilleure afin de ne pas perturber les activités qui sont déjà en cours. Comme l'ont montré quelques exemples récents, le Département des ressources humaines doit participer très tôt au processus de planification, afin que le remplacement d'un délégué du CICR par un responsable de projet d'une SNP puisse être coordonné comme il convient. Il faut pour cela que les deux parties fassent preuve d'une grande souplesse, comme dans un cas où une Société nationale accepta de se limiter à financer un projet délégué pendant un certain temps, et de n'envoyer son responsable de projet qu'une fois que le délégué du CICR chargé de la tâche eut terminé sa mission.

Il importe par ailleurs de maintenir un flux continu d'informations sur les projets entre le terrain et le siège avant que les équipes des Sociétés nationales participantes n'arrivent finalement dans les zones d'opération. Il s'écoule encore un laps de temps assez long (plusieurs mois) entre le moment où une proposition de projet est soumise par le terrain et le moment de l'arrivée de l'équipe de la SNP. Pendant cette période, la situation sur place peut évoluer, avec peut-être des conséquences importantes pour le projet lui-même. Il faut donc que le terrain tienne le siège du CICR parfaitement informé de la situation pour éviter toute mauvaise surprise au personnel des Sociétés nationales participantes qui arrive sur place. Le siège du CICR, quant à lui, doit informer les délégations de toutes les phases de la procédure d'allocation des projets.

Une tendance nouvelle se manifeste aujourd'hui : les Sociétés nationales participantes souhaitent se lancer dans des projets sans pouvoir

s'engager à couvrir elles-mêmes la totalité du budget. Une Société entame ainsi un projet avec ses propres fonds — ce qui intéresse le CICR parce que cela garantit un démarrage rapide — et dépose en même temps une demande de fonds auprès de son gouvernement ou auprès d'autres donateurs pour la suite du projet. Ce procédé s'est révélé très efficace à plusieurs reprises comme moyen de faire démarrer un projet et de garantir la suite de son financement. Que se passerait-il, pourtant, si le donateur refusait par la suite de fournir les fonds et si la Société ne parvenait pas à financer l'ensemble du projet avec ses propres ressources ? Conformément à la définition de la délégation de projet, le CICR devrait alors prendre le relais. Mais faut-il signer un contrat de projet si la Société nationale participante ne peut assurer la couverture intégrale du budget dès le départ ? Il n'existe pas sur ce point de règle générale, et les décisions ne peuvent se prendre qu'au coup par coup. Il faut toutefois que les Sociétés nationales soient bien conscientes des difficultés énormes que peut causer au CICR l'interruption d'un projet en cours, sur le plan opérationnel comme sur le plan du financement.

Si, dans certaines régions, les projets délégués et bilatéraux forment d'ores et déjà partie intégrante des opérations du CICR, la notion en tant que telle n'est pas encore intégrée de manière systématique dans la réflexion et la planification générale de l'institution. D'une zone opérationnelle du CICR à l'autre et d'une délégation à l'autre, le degré d'appui à l'égard de cette idée varie encore. Le point faible, du côté du CICR, semble être que même si une décision politique générale a été prise en faveur d'une coopération plus étroite avec les Sociétés nationales participantes, la mise en œuvre dépend toujours dans une large mesure des attitudes des responsables. Ces attitudes sont naturellement déterminées par l'expérience personnelle, ce qui pour les Sociétés nationales introduit un facteur d'imprévisibilité.

En outre, on constate encore chez un petit nombre de responsables du CICR des réticences quant au fait que les projets délégués peuvent aussi inclure un élément de transition vers une démarche davantage axée sur le développement, ce qui signifie qu'une Société nationale participante pourrait emmener son projet un pas plus loin que le CICR ne serait disposé à le faire sur la base de son mandat.

Un petit nombre de délégations du CICR ont toujours tendance à rationaliser la gestion des projets délégués et l'action de leurs responsables à un degré qui peut compromettre gravement l'individualité des Sociétés nationales participantes et le sentiment de propriété du projet qu'elles devraient ressentir. Par ailleurs, certaines Sociétés ont tendance à voir les

projets comme des activités isolées auxquelles les procédures et les règles habituelles du CICR ne s'appliquent pas entièrement. C'est là que réside la véritable gageure pour les délégations du CICR comme pour le personnel de projet des Sociétés nationales : il s'agit de trouver le juste milieu entre ces deux positions extrêmes, grâce à une souplesse accrue de part et d'autre. Le renforcement de la coopération opérationnelle entre le CICR et les Sociétés nationales participantes est l'unique moyen de faire en sorte que les notions de délégation de projets et de projet bilatéral fonctionnent réellement dans la pratique.

Les deux types de projet peuvent ouvrir la voie à une réponse plus créative aux tâches délicates qui s'imposent dans l'environnement humanitaire d'aujourd'hui. En associant les Sociétés de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge, ces projets permettront dans le même temps de renforcer les capacités des Sociétés nationales d'accomplir leurs tâches traditionnelles pour les victimes de la guerre et de la violence. Si le CICR et les Sociétés nationales choisissent de poursuivre ces formes de coopération, les délégations de projets et les projets bilatéraux pourraient devenir un moyen efficace de définir une manière plus globale de résoudre les problèmes d'ordre humanitaire, tout en lançant de nouvelles formes d'activités dans le cycle qui conduit des situations précédant un conflit au conflit actif, voire aux situations de conflit dans l'impasse, jusqu'à la phase de l'après-conflit et au passage graduel vers une paix stable. Il faut cependant éviter que ces formes nouvelles de coopération aillent de quelque manière que ce soit à l'encontre des formes de soutien traditionnelles au CICR de la part des Sociétés nationales, telles que le financement direct des programmes du CICR, les dons en nature— secours ou matériel médical— et le détachement de personnel spécialisé et expérimenté.