

Développement et coopération

par le Major Ali Hassan Quoreshi

1. Introduction

Le développement n'est peut-être pas la panacée à tous nos maux, mais ce n'est pas non plus un vain mot. C'est la capacité acquise aujourd'hui de maîtriser la situation de demain. Mon propos sera essentiellement de montrer le développement dans ses vraies dimensions, dans son contexte mondial. Il représente pour une organisation ou une institution la possibilité d'atteindre à l'efficacité dans l'accomplissement de sa tâche. C'est une réalisation planifiée systématiquement, un processus continu qui suit l'évolution des besoins et des priorités de l'avenir.

Dans le contexte de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le concept de développement a plusieurs dimensions, il comprend le développement des structures opérationnelles d'une Société nationale aussi bien que le développement des services qu'elle offre. Toutefois, ces deux aspects constituent un processus dynamique qui requiert une attention diligente. A la moindre défaillance de l'un, l'autre va en pâtir et c'est finalement l'ensemble du Mouvement qui risquera d'en subir les conséquences.

L'objectif final du développement, tel que l'a défini la «Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80», est que, au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les Sociétés nationales soient des partenaires autosuffisants et efficaces, deux notions que la Stratégie a également définies.

Le développement est tout à la fois une réalité et une utopie. Une réalité pour les économistes et les planificateurs, pour ceux qui veulent le progrès et la prospérité. Une utopie pour ceux qui s'en tiennent aux vues traditionnelles selon lesquelles l'avenir serait le prolongement du passé, non pas la condition indispensable pour permettre de progresser avec le temps, mais l'inéluctable aboutissement du passé et du présent.

La Société du Croissant-Rouge du Bangladesh, jugeant pertinente la notion de «développement» ainsi définie, en a fait la pierre angulaire de ses efforts en vue du développement. L'un des principaux objectifs que s'est fixé notre Société a été l'amélioration et le renforcement de son infrastructure, en ce qui concerne le personnel professionnel et les volontaires, afin de pouvoir mettre sur pied des soins de santé primaires, un programme de transfusion sanguine et un programme de préparation en vue des catastrophes. Il a été procédé à la sélection, à la formation et à l'engagement du personnel professionnel nécessaire dans les différentes catégories et disciplines. Au siège national, des bureaux spécialisés furent créés. Sur le terrain, des travailleurs sanitaires volontaires, des volontaires pour le recrutement de donneurs de sang et des volontaires pour la préparation en vue de catastrophes ont été soigneusement sélectionnés et formés.

Le renforcement des services va logiquement de pair avec le renforcement des structures, il en est la conséquence logique. Notre Société est fière aujourd'hui de son programme de soins de santé primaires, qui s'adresse à l'ensemble de la population et qui est déjà tout à fait remarquable; nous avons également un programme de transfusion sanguine très efficace avec un système pilote de promotion du don volontaire, et un programme, vital pour nous, qui assure le maximum de sécurité aux populations côtières du Bangladesh très exposées aux cyclones.

Ces services ont grandement accru les capacités de la Société en matière de services sanitaires de base et pour la préparation en vue des catastrophes.

Ces services, qui étaient plutôt sectoriels au départ, sont maintenant intégrés au programme général de développement de la Société. Intégrés au vrai sens du terme, puisque les volontaires de soins de santé primaires sont capables de faire face à des situations de catastrophes et ceux qui œuvrent à la préparation en vue des catastrophes peuvent donner des soins de santé primaires en dehors des périodes de catastrophes.

2. Développement — Définition et signification

Le développement, sectoriel ou non, devrait viser à l'amélioration de la qualité de la vie des communautés. Il est nécessaire que les Sociétés nationales puissent répondre de façon satisfaisante aux besoins des populations, que ces besoins soient consécutifs à une catastrophe naturelle ou qu'ils résultent des conditions géographiques, politiques, sociales ou économiques du pays.

Cela fait au moins 25 ans que le Mouvement insiste sur l'importance du développement. Malheureusement, qui en comprend convenablement les implications? Qui, dans la pratique, s'en soucie sérieusement? Que faut-il entendre

au juste par développement?: Les classiques interventions socio-économiques ou la croissance structurelle et institutionnelle des Sociétés nationales? L'amélioration des capacités de planification et des capacités de services ou l'amélioration des services effectivement fournis à la communauté? Activités isolées, discrètes et ayant chacune sa personnalité propre, ou dans une perspective plus large, activités intégrées et engagement à long terme? Voilà quelques unes des questions que continuent de se poser, aujourd'hui encore, les responsables de notre Mouvement.

Le Mouvement doit avancer avec son temps. Il a fallu presque 110 ans pour prendre la décision de se tourner vers l'avenir, et pour voir paraître la «Grande Etude»¹. Cette étude, qui a attiré l'attention sur les faiblesses du Mouvement et sur son autosatisfaction, qui a remis en question certaines de ses pratiques, consacrées par la tradition, n'a rien dit, toute brillante qu'elle soit, des possibilités futures des Sociétés nationales. Loin d'être un concept rigide et statique, le développement devrait être assez dynamique pour coller aux réalités du monde moderne et s'adapter à l'évolution des besoins socio-économiques des différents pays.

La définition actuelle, par ailleurs, reste trop générale. Elle ne précise ni le type ni la portée des services que devraient offrir les Sociétés nationales dans leurs efforts en vue du développement, et ainsi, des services choisis au hasard, sans tenir compte des besoins, des priorités et des aspirations des populations représenteraient tout de même une forme de développement pour ces Sociétés. Les objectifs du programme de développement seraient cependant loin d'être atteints. Théoriquement, tout ce qu'entreprend une Société peut s'inscrire dans son développement, mais en réalité et si l'on s'en tient à la Stratégie, le développement devrait être la possibilité pour une Société nationale de répondre de façon adéquate aux besoins d'une population: donner la réponse qui convient, quand il faut et là où il faut.

En termes de stratégie, le but final du développement est «d'amener les Sociétés nationales à l'autosuffisance...». Ce terme d'autosuffisance implique la confiance en ses capacités et en sa force, sans pour autant signifier autonomie ou indépendance financière. Il n'est guère concevable qu'une Société parvienne à l'autosuffisance, qui est une notion toute relative. Une Société qui se considère comme autosuffisante aujourd'hui peut très bien ne plus l'être demain, si, du fait des circonstances, il lui faut assumer de nouvelles tâches. Il vaudrait peut-être mieux parler d'indépendance financière.

¹ Cf. Donald D. Tansley, *Un ordre du jour pour la Croix-Rouge*, Réévaluation du rôle de la Croix-Rouge — Rapport final, juillet 1975.

3. La Stratégie du développement — Objectifs, besoins, priorités

Lorsque fut adoptée la «Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80», après un long processus de réflexion et de consultations, on négligea complètement les implications financières. Les buts étaient certes d'une grande portée et les objectifs ambitieux, mais la planification, le financement et l'application étaient vagues et irréalisables vu le temps dont on disposait. Dès le départ, l'échec était fatal. Les instances compétentes du Mouvement ont donc eu raison de prendre l'initiative de mettre sur pied une nouvelle Stratégie pour les années 90. On peut espérer que, tirant les leçons du passé, les auteurs sauront repérer les inconvénients et les faiblesses de la première Stratégie, trouver les solutions pour éliminer les faiblesses et les lacunes, et enfin faire preuve de réalisme dans la définition des buts et des objectifs.

La nouvelle Stratégie devrait se fixer pour objectif l'assistance aux Sociétés en développement pour qu'elles réussissent à échapper à la précarité de leur capacité organique, de leur administration, de leurs opérations et de leurs programmes. La Stratégie devrait définir le statut de la Société nationale qui a besoin d'aide au développement.

Il reviendrait alors à cette Société de déterminer non seulement ses propres besoins, mais également ceux de sa communauté, pour pouvoir ensuite établir ses priorités. Les besoins de la communauté, les ressources disponibles, l'infrastructure de la Société et ses capacités devraient imposer l'ordre des priorités. Une fois commencés, les services ne sauraient être abandonnés, même si l'aide extérieure cesse. Il y va de la crédibilité de la Société nationale.

La Stratégie devrait, en toute première priorité, accorder la plus grande attention à la formation de nouvelles Sociétés nationales, là où il n'en existe pas, et aux Sociétés qui existent déjà mais qui ont besoin d'assistance pour obtenir leur reconnaissance. Tout de suite après, dans l'ordre des priorités, viendraient les Sociétés les moins développées, suivies des autres Sociétés en développement, en réservant une place privilégiée aux Sociétés qui ne disposent pas d'une structure suffisante et qui n'ont pas le personnel minimum, professionnel ou volontaire.

On a beaucoup débattu le choix de l'approche. Intégrée ou sectorielle? Il ne fait aucun doute que la tendance actuelle est plutôt en faveur d'une approche intégrée du développement, au plan tant national qu'international. Cependant, notamment en ce qui concerne les Sociétés dont la formation ou la reconnaissance est récente, une approche sectorielle peut s'avérer plus efficace au départ, car la Société peut ne pas avoir l'organisation qui convient pour tirer profit

d'un programme intégré. Avec le temps, et au vu des progrès réalisés, l'approche sectorielle pourra peut-être s'élargir et s'ouvrir sur un système plus intégré.

Lors de la sélection des services et des activités et pour l'établissement des priorités, il sera tenu compte de la situation qui règne dans le pays. La préparation en vue des conflits peut devenir prioritaire dans un pays à fort risque de conflits, et dans un pays très exposé aux catastrophes naturelles; il y a lieu, c'est évident, d'accorder la priorité à la préparation en vue des catastrophes et aux systèmes de secours en cas de catastrophes et de désastres. Mais là où il n'y a ni menace ni risque de conflit ou de catastrophe naturelle, ce sont les services sanitaires pour la prévention, voire pour le traitement des maladies qui seront prioritaires. Cependant, sauf exception, il importe de promouvoir la préparation en vue des catastrophes, les services de prévention sanitaire et les programmes d'assistance sociale.

La solidarité universelle qui lie les Sociétés nationales et l'esprit de coopération internationale sont des phénomènes d'une valeur sans pareil, qui distinguent notre Mouvement de bien des organisations gouvernementales et non-gouvernementales. C'est cet esprit de coopération qui est au cœur même du développement tel que le conçoivent la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge.

4. Assistance au développement — Les différentes alternatives

Récemment, ce sont le multilatéralisme et le bilatéralisme qui ont fait l'objet de discussions et de critiques. Ils ont l'un et l'autre leurs bons et leurs mauvais côtés. Au nom de l'universalité, le maintien de l'approche multilatérale est souhaitable.

Néanmoins, malgré les nombreux avantages de cette méthode éprouvée, on a tendance, depuis quelque temps, à recourir de plus en plus au bilatéralisme. Au Bangladesh, par exemple, le Croissant-Rouge a eu de plus en plus affaire, ces dernières années, à une assistance de type bilatéral, particulièrement pour les programmes de préparation en vue des catastrophes et de soins de santé primaires. Le système bilatéral comporte, il est vrai, des avantages certains. La Société participante reste en contact direct avec la Société opératrice, elle est plus directement en prise sur la réalité au moment de l'application, du contrôle et du «feedback». La Société participante peut aisément procéder à une évaluation chiffrée de la façon dont est utilisée sa contribution. Les donateurs, ainsi mieux informés de l'usage qui est fait de leurs dons, trouvent là un nouveau facteur de motivation pour poursuivre ou renouveler leur engagement. Un autre avantage important est que les Sociétés participantes peuvent facilement prendre la mesure de la portée de leur engagement et des

résultats obtenus. Toutefois, il faut veiller à tenir la Ligue informée et à s'assurer sa participation, en particulier pour la planification, les rapports et l'évaluation. Le bilatérisme, cela est certain, a été très profitable au Croissant-Rouge du Bangladesh et il aura été un facteur positif de son développement.

Les systèmes d'assistance par le biais des «consortia» sont introduits depuis trop peu de temps pour qu'il soit possible de se prononcer sur leur utilité. Il faut encore les étudier. Pour l'instant, il semble que la formule serait valable pour une Société opératrice qui n'a que de modestes structures et de faibles capacités opérationnelles.

5. Les compétences des partenaires du développement

Comme son nom l'indique, c'est la Société opératrice qui devrait avoir la charge des opérations à tous les niveaux des activités de développement, les Sociétés participantes devant fournir l'apport financier et technique. Ce n'est pas parce qu'une Société opératrice a peu ou pas de structures administratives ou opérationnelles que la Société participante doit prendre en charge la mise en application. La première mesure devrait être l'amélioration des capacités de planification, d'opération ou d'administration. Ensuite, et ensuite seulement, on pourrait aborder l'étape suivante. En plus de l'assistance technique, le cas échéant, les Sociétés participantes pourraient être associées au projet et assister le personnel local et les volontaires pour sa réalisation.

Là encore, la Ligue devrait assumer un rôle prépondérant, aider les Sociétés opératrices dans l'élaboration des projets, élargir leur diffusion et trouver des parrains pour des contrats ou des accords. Dans le cas d'une approche multilatérale, le Secrétariat de la Ligue devrait assurer la coordination, le contrôle et le moment venu, la rétroaction. Lors d'accords bilatéraux, c'est à la Société participante qu'incomberaient ces responsabilités.

La contribution que le CICR apporte au développement des Sociétés nationales semble adéquate. Il serait bon qu'il poursuive son assistance technique et juridique en vue de la création ou de la reconnaissance de nouvelles Sociétés nationales et pour la diffusion des Principes fondamentaux du Mouvement et du droit international humanitaire.

Il lui revient également d'interpréter et de faire appliquer les Conventions de Genève et les Protocoles additionnels, de faire respecter les emblèmes. Le CICR a par ailleurs un rôle spécifique qui est l'assistance aux Sociétés nationales dans les activités qu'elles peuvent être amenées à entreprendre dans des situations de conflit. Enfin, et ce n'est pas le moindre de ses rôles, le CICR devrait partager les richesses de son expérience et de sa compétence avec les Sociétés nationales et leur dispenser une formation générale et spécialisée.

6. Conclusion

Il est encourageant de noter que toutes les composantes du Mouvement comprennent de mieux en mieux l'importance du développement. Tant que des pays, des continents et des sous-continentes auront à pâtir des différences de niveaux sociales, économiques et culturelles, tant que les caprices de la nature continueront à sévir sans merci, le développement sera et restera une nécessité, à l'intérieur du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et à l'extérieur. Notre grand Mouvement humanitaire, fort de nobles ambitions et de ses admirables principes, doit continuer d'aller de l'avant, avec courage et fermeté, en vue de répondre aux aspirations de l'humanité.

Major Ali Hassan Quoreshi
Secrétaire général
Croissant-Rouge
du Bangladesh
