

Réflexions sur les relations multilatérales et bilatérales au sein de la Croix-Rouge dans le domaine du développement

par Troels Mikkelsen

I. La notion de développement

La «Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80», que la Conférence internationale de la Croix-Rouge a adoptée à Manille en 1981, définit ainsi le développement: «le processus de renforcement de la capacité des Sociétés nationales d'assurer des services Croix-Rouge fondés sur les ressources nationales. Il s'agit donc de développer à la fois la structure opérationnelle des Sociétés et les services qu'elles rendent».

Les positions prises dans le présent article reposent toutes sur cette définition fondamentale du développement, envisagé dans le cadre de la Croix-Rouge. Pour nous, membres de la Croix-Rouge danoise, cette définition garde toute son actualité, quels qu'aient été les effets des tentatives de mise en application de cette Stratégie. Il convient de souligner que le développement doit être envisagé comme un processus évolutif et non comme un événement ponctuel. Le développement des Sociétés nationales devrait être abordé de façon intégrée et porter à la fois sur les structures centrales et régionales et sur les services à la communauté.¹

II. Rôle du Secrétariat de la Ligue et des Sociétés nationales dans le développement

On peut distinguer trois acteurs principaux dans le programme de développement de la Ligue: les Sociétés opératrices, le Secrétariat de la Ligue et les Sociétés participantes.

¹ Cf. «Développement: Utopie ou réalité? Les priorités de la Ligue». Ce document, qui a été présenté par la Croix-Rouge danoise à l'Assemblée générale de la Ligue à Rio de Janeiro en novembre 1987, montre notamment que le développement des structures et le développement des services sont trop étroitement liés pour être traités séparément.

● **Les Sociétés opératrices:** c'est à elles que, finalement, incombe la responsabilité de leur propre développement. A tous les stades du processus de développement (projet, application, évaluation), c'est elles qui ont à jouer le rôle le plus important.

● **Le Secrétariat de la Ligue** devrait apporter son soutien aux Sociétés opératrices dans la planification générale de leur développement. Secrétariat et Sociétés opératrices devraient agir de concert pour fixer les priorités et les objectifs et pour trouver les donateurs potentiels. Le Secrétariat a également un rôle à jouer dans l'évaluation globale du programme de développement.

● **Les Sociétés participantes** devraient apporter leur soutien, par le moyen de contributions en espèces, en nature et sous la forme de services, à des projets bien déterminés dans le cadre du programme de développement général qui aura été défini. Les détails de la préparation et de la réalisation des différents projets devraient être laissés à l'initiative des Sociétés opératrices et des Sociétés participantes sur une base bilatérale, le rôle du Secrétariat se situant plutôt au niveau du contrôle.

De l'avis de la Croix-Rouge danoise, ces lignes directrices sont de nature à assurer la pleine efficacité des ressources, dans le cadre du programme de développement de la Ligue. Il serait donc souhaitable que le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ne change pas de cap dans les années 90.

Cette position est le fruit de 10 ans d'expérience et des observations que la Croix-Rouge danoise a pu faire sur ses propres activités en faveur du développement, tant au plan bilatéral que multilatéral, entre autres, lors de sa participation au Programme d'Afrique du Sud (PAS).

Dans les pages qui suivent, nous nous efforcerons de justifier notre position, en nous référant tout particulièrement à l'exemple du PAS.

III. Coopération multilatérale et bilatérale — Avantages et inconvénients

Le PAS, dans les 5 ans qui ont suivi son introduction en 1979, est probablement l'exemple le plus connu d'une approche multilatérale en matière de développement de Sociétés nationales. L'objectif était de renforcer neuf Sociétés nationales d'Afrique australe, et de les aider sur la voie de l'autosuffisance. Les actions, qui étaient principalement financées par un nombre égal de Sociétés nord-américaines et européennes, étaient coordonnées par le Secrétariat de la Ligue.

Le soutien des Sociétés participantes consistait presque exclusivement — au moins dans la phase initiale — en contributions financières qui passaient par l'intermédiaire du Secrétariat et en une mise à disposition du personnel auprès des Sociétés opératrices, en tant que représentants généraux de la Ligue (délégués généraux au développement, chargés d'assister les Sociétés dans la réalisation de leurs programmes de développement). Dans certains cas, il s'est établi des relations assez étroites entre les Sociétés opératrices et les Sociétés participantes correspondantes, mais pratiquement, l'administration réelle des fonds des donateurs est revenue au Secrétariat de la Ligue et à son Bureau du Programme d'Afrique australe, qui prit également en charge l'établissement des rapports et des comptes qui devaient être envoyés aux donateurs.

Il s'est avéré que le programme a été très profitable pour les Sociétés de la région. Le multilatéralisme a indéniablement porté ses fruits, en ce sens qu'il a permis une *approche unifiée* des problèmes de développement — souvent très voisins — des différentes Sociétés: il a permis également de réunir des sommes considérables, ce qui eût été irréalisable si les donateurs avaient été sollicités cas par cas; en outre, le Bureau du PAS ayant accumulé expériences et informations en provenance de tous les pays de la région, la réalisation de la suite du programme y a gagné en efficacité. Enfin, il était plus simple pour les Sociétés opératrices de n'avoir qu'un seul partenaire avec qui traiter, le Secrétariat de la Ligue.

Cependant, le multilatéralisme a été poussé trop loin. Non seulement le Secrétariat s'est occupé de l'aide aux Sociétés opératrices pour la planification du développement de leurs structures et pour le choix des activités prioritaires, mais il s'est aussi chargé, jusque dans les moindres détails, de la mise en œuvre effective des différents projets. De la sorte, les Sociétés participantes se sont senties quelque peu mises de côté et, au Danemark au moins, l'intérêt pour le programme est allé en faiblissant car les sections locales, qui, par leurs contributions volontaires, fournissaient l'essentiel de l'assistance financière avaient de plus en plus l'impression d'être tenues à l'écart.

Il a également été difficile d'obtenir des subsides gouvernementaux pour le financement du programme, dont le coût ne cessait de croître alors que les contributions privées diminuaient. Les rapports administratifs et comptables exigés généralement par les gouvernements ne correspondaient en effet pas à la pratique du Secrétariat, et les agences gouvernementales ont coutume de n'octroyer de subventions que si la Société participante qui reçoit les fonds assume l'entière responsabilité du projet.

Il n'est évidemment pas juste d'attendre du Secrétariat qu'il s'acquitte de tâches telles que la rédaction des rapports, la tenue des comptes ou la communication d'un «feed-back» suffisant aux sections locales des Sociétés participantes. Mais notre conviction se trouve ici confirmée: lors de la planification

détaillée et de la réalisation d'un projet entrant dans le cadre du programme de développement d'une Société opératrice, il y a lieu d'encourager les relations directes entre la Société opératrice et les Sociétés participantes, en faisant appel aux compétences qui sont toujours plus nombreuses au sein des Sociétés nationales.

Une autre raison nous amène à penser qu'il n'est pas bon que le Secrétariat s'implique trop dans les détails: imagine-t-on, en effet, ce que deviendrait la charge administrative du Secrétariat, si les programmes de développement de la Ligue du monde entier prenaient modèle sur le PAS de la première période? N'y aurait-il pas également un danger que le Secrétariat, débordé, ne puisse plus assumer son rôle de coordination pendant la phase de planification?

Ainsi, peu à peu, sont apparus les avantages d'une coopération bilatérale entre Société opératrice et Sociétés participantes lors de la planification et de la mise en œuvre des projets d'un programme de développement. Mais la coopération bilatérale comporte également des inconvénients, tenant surtout au fait que les Sociétés opératrices, aussi bien que les Sociétés participantes, risquent de sous-estimer l'importance des priorités retenues par les Sociétés opératrices, et le rôle de coordination du Secrétariat de la Ligue.

Il est tentant pour une Société participante de «court-circuiter» le Secrétariat et de s'adresser directement à une Société opératrice pour lui présenter un programme sur mesures sans tenir compte du plan de développement de la Société opératrice. Il est tout aussi tentant pour la Société opératrice d'accepter ce programme, surtout si des sommes considérables sont en jeu, peut-être par simple crainte des conséquences d'un refus (qui sait quand l'occasion se représentera?).

Le grand perdant est alors la Société opératrice, qui risque de sacrifier les activités en cours, toutes saines qu'elles soient. Elle se trouve très souvent surchargée du fait de projets qui visent parfois plus l'intérêt des donateurs que le sien et pour lesquels elle ne dispose pas encore des structures adéquates. Cette tendance se constate surtout après les grandes opérations de secours, au moment où le pays suscite un vif intérêt dans les milieux donateurs. L'important est moins le rôle du Secrétariat que le respect des plans et des priorités de la Société opératrice. Cependant, surtout lorsque les Sociétés opératrices sont relativement fragiles, le Secrétariat a le devoir de s'assurer que la coordination fonctionne bien et que toutes ces offres, si bien intentionnées soient-elles, ne nuisent en rien aux priorités établies.

IV. Projets de services spécifiques

Les années 80 ont vu des projets gérés conjointement par des Sociétés participantes et des agences extérieures à la Croix-Rouge, des ministères

gouvernementaux, par exemple. Ainsi, en Ouganda, la Croix-Rouge danoise est responsable d'un programme national pour les médicaments de base. Le gouvernement danois, qui en est le fondateur, a pour principal partenaire le ministère de la santé ougandais et depuis 1985, la Croix-Rouge ougandaise se charge de la partie du programme qui a trait à l'information du public sur l'usage des médicaments. En outre, au début de 1985, les services et les fournitures de médicaments étaient étendus à tous les dispensaires des missions catholiques et luthériennes alors que dès 1980, la Croix-Rouge danoise assurait un service de conseil en pharmacologie auprès du ministère de la santé. Le projet ougandais pour les médicaments de base est peut-être atypique, du fait de ses dimensions et de sa composition, mais il montre l'importance d'un engagement à long terme dans un projet de développement sectoriel.

Ce type de relation est assez nouveau dans la coopération pour le développement, et il a fait l'objet de critiques, plus ou moins justifiées, dans les milieux de la Croix-Rouge.

On a dit que la Société de Croix-Rouge qui opère hors de son pays, sous ses propres couleurs mais sans s'abriter derrière la Ligue ou la Société locale, brouille l'image que le public se fait de la Croix-Rouge. Si tel est le cas, il convient d'agir pour que cette confusion soit aussi limitée que possible.

On a dit également que ce genre d'activité n'était d'aucune utilité pour le développement de la Société nationale. Or, s'il est vrai que la Société nationale ne joue aucun rôle dans les activités, il est tout aussi vrai de dire que la Société nationale n'y perd rien non plus. Il est à remarquer d'ailleurs qu'il s'agit non pas de bilatéralisme, avec les éventuels effets négatifs évoqués plus haut, mais d'une relation de travail pure et simple, qui n'a strictement aucun effet sur la Société nationale.

Il est clair par ailleurs que ces activités répondent à un besoin de la communauté, et on ne voit pas très bien pourquoi des considérations purement formelles sur le choix de la filière à suivre devraient l'emporter sur le but premier qui est d'apporter de l'aide à ceux qui en ont besoin.

La Croix-Rouge danoise pense qu'il serait bon que le Mouvement dans son ensemble soit ouvert à de telles initiatives. Sous réserve toutefois que toutes les parties concernées, et en particulier les Sociétés participantes, fassent tout ce qui est en leur pouvoir pour que les activités soient le plus profitables possible à la Société de Croix-Rouge locale, la faisant participer si possible directement au projet, au moins à titre consultatif, car la Société devrait être formellement partie à l'accord, pour bénéficier ainsi de la bienveillance du public.

Dans le cas de l'Ouganda, que nous venons d'évoquer, le projet a incontestablement servi les relations publiques de la Société nationale et réhaussé son image de marque, car le projet a été très favorablement accueilli par les milieux

de la santé et par la population rurale, qui associent la Société et le Mouvement avec l'amélioration des conditions de vie.

V. Conclusion

Si la Croix-Rouge entend aller de l'avant en matière de développement, il faut que toutes les ressources du Mouvement soient utilisées à plein. La coopération en faveur du développement doit donc comporter des relations multilatérales et des relations bilatérales, et il est temps de revenir sur l'idée, largement répandue, selon laquelle ces deux types de coopération s'excluraient mutuellement.

Pour que le Secrétariat puisse remplir son rôle de coordination dans le cadre du programme de développement de la Ligue, il importe que ce rôle soit largement respecté et par les Sociétés opératrices et par les Sociétés participantes. Le rôle du Secrétariat devrait être de réunir systématiquement toute la documentation dont peuvent avoir besoin les Sociétés opératrices et participantes, centraliser toute cette documentation, et la mettre à la disposition des Sociétés nationales. Mais il faudrait pour cela que le Secrétariat soit renforcé, surtout dans le sens d'une modernisation de sa capacité d'analyse et de planification, tant à Genève que sur le terrain.

Troels Mikkelsen
Chef du Secrétariat
de la Croix-Rouge danoise
