

Réflexions sur le thème: Développement des Sociétés nationales et coopération

par Oscar Ernesto Morales

1. Le concept de développement dans le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

1.1. Nous pouvons dire, par expérience, que le concept énoncé dans le document «Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 1980»¹ nous a servi de référence dans la préparation de nos plans généraux pour 1980-1985, 1982-1986 et 1987-1990.

1.2. Toutefois, nous devons souligner que, avant l'approbation dudit document par la XXIV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge à Manille, en 1981, ce thème avait déjà été évoqué par la XI^e Conférence interaméricaine à Rio de Janeiro (Brésil, 1979), dans sa résolution N° 4 (document intitulé «Plan de développement quinquennal de la Croix-Rouge en Amérique, 1980-1984»).

a) A cette réunion, les questions suivantes ont été discutées:

- 10 réunions interaméricaines antérieures (1923-1974);
- instauration du programme de développement à la Ligue (1963);
- réévaluation du rôle de la Croix-Rouge (1973-1975) (Rapport Tansley).

De nombreuses questions ont été posées sur l'avenir de ce continent, étant donné les tensions sociales et militaires, la pauvreté, la détérioration de la santé, etc.

b) En guise de conclusion, les participants ont exprimé le désir «d'encourager le développement des Sociétés nationales de la Croix-Rouge en fonction

¹ *Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 1980* (ci-après *Stratégie*), Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge, Genève, 1982.

des besoins de leurs peuples». Cette idée a conféré une nouvelle dimension au concept; mais à cause de son ampleur, la Société nationale risque de perdre de vue sa mission fondamentale et de se heurter à des difficultés au moment de la planification.

- c) Le fait de prendre en considération le développement du pays dans le concept de développement de la Société nationale a pour effet que tout projet est considéré comme un projet de développement.

1.3. La Croix-Rouge d'El Salvador, dans la formulation de ses plans, considère toujours les *concepts* suivants comme *fondamentaux*:

- a) «Si la Croix-Rouge a pour objet de faire un monde meilleur, ce n'est que par rapport à certains points; il ne lui est pas possible d'accomplir toutes les tâches qu'elle estime bénéfiques; au contraire, elle doit s'en tenir à ses devoirs spécifiques qu'elle doit connaître exactement. Ainsi, la Croix-Rouge veillera à éviter la dispersion. En dispersant ses efforts, elle s'exposera à une baisse de rendement dans un domaine où ils sont justement les plus utiles, et risquera ensuite de ne plus être en mesure d'assumer pleinement les responsabilités qui lui incombent par-dessus tout...».
- b) En ce sens, la Croix-Rouge d'El Salvador a été fidèle à sa mission fondamentale, qui consiste en la «prestation d'une aide d'urgence, sans condition et avec impartialité, là où existent des besoins de protection et d'assistance dus à des catastrophes naturelles ou des conflits armés».
- c) En cas de troubles internes en particulier, nous nous sommes toujours efforcés de: «veiller, sans relâche, à ne pas nous laisser entraîner sur des terrains mouvants où la Croix-Rouge perdrait rapidement son caractère et son crédit. Plus les frontières sont étendues, plus la vulnérabilité augmente, cependant que les risques d'erreur et d'abus croissent dans des proportions géométriques. A la pureté d'intention doit toujours s'ajouter la prudence».
- d) Nous considérons en outre que dans toute activité, dans tout programme, projet ou plan de travail, nous devons garder présente à l'esprit notre base de référence: «Les Principes fondamentaux sont ceux qui confèrent à la Croix-Rouge son caractère propre, la raison de son existence; ils doivent être observés fidèlement afin que leur principe cardinal d'humanité imprègne efficacement la réalité des faits, sans déformation».

1.4. Conformément à ce qui précède, nous avons utilisé le document intitulé «Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80», complété par le «Plan quinquennal de la Croix-Rouge en Amérique, 1980-1984» et les évaluations des XII^e et XIII^e Conférences interaméricaines.

Après avoir évalué notre action de développement au niveau national, nous pouvons dire que nous nous sommes efforcés, dans la pratique, de suivre

la définition telle qu'elle est présentée dans le document sur la Stratégie des années 80 ².

1.5. Toutefois, nous constatons que, depuis 1982, année où fut réalisée l'évaluation du Plan quinquennal à San José de Costa Rica, nous n'avons pas compté sur l'assistance de la Ligue pour notre programme de développement, comme le prévoyait la «Stratégie» ³. Depuis 1981, bien que différemment, nous avons cependant contribué efficacement à stimuler le développement de la Société nationale, en particulier dans les domaines mentionnés dans le document précité sur la «Stratégie» ⁴.

² *Stratégie, op. cit.*, paras. 49 et 50:

49. Par développement, nous entendons 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.

50. Le concept d'autosuffisance comprend à la fois la nécessité pour les Sociétés nationales de rester indépendantes et leur rôle d'auxiliaire des pouvoirs publics.

³ *Stratégie, op. cit.*, para. 45:

45. Le Programme de Développement (de la Ligue) a donc pour but dans les années 80 d'aider les Sociétés nationales à devenir, au sein de la Croix-Rouge internationale, des partenaires autosuffisants et efficaces.

⁴ *Stratégie, op. cit.*, para. 51:

51. Le concept d'efficacité est réalisé lorsqu'une Société nationale:

- a) répond d'une façon continue aux conditions de reconnaissance par le CICR et d'admission au sein de la Ligue;
- b) est indépendante de toute intervention d'organismes extérieurs dans la prise de ses décisions et dispose des ressources financières ou matérielles ainsi que du personnel nécessaire à la réalisation de ses plans;
- c) a défini le rôle de la Croix-Rouge dans le contexte national et a établi un plan ou une série d'objectifs en vue de son propre avenir — compte tenu de la politique du gouvernement et des besoins de la communauté;
- d) veille à ce que l'emblème de la croix-rouge soit respecté en temps de conflit armé et en temps de paix;
- e) est en mesure de prévoir les besoins qui se feront jour dans les domaines de la protection et de l'assistance, de s'y préparer et d'y répondre d'une façon indépendante ou bien en tant que partenaire des pouvoirs publics et/ou d'autres organisations;
- f) assure des services réguliers dans au moins un domaine qui, aux yeux des dirigeants, à l'intérieur ou à l'extérieur de la Croix-Rouge, apporte de réels bienfaits à ceux qui en ont besoin au sein de la communauté;
- g) possède une structure dirigeante au sein de laquelle les membres du niveau local peuvent être représentés et qui fonctionne conformément à ses statuts;
- h) possède, par écrit, et met en pratique des lignes de conduite relatives au recrutement, à la formation et à la récompense des membres, qu'ils soient rétribués ou volontaires;
- i) possède un siège central qui donne des directives et assure un appui aux unités locales; a établi une gestion financière de base y compris des dispositions permettant une vérification indépendante des comptes; entretient des relations efficaces avec les pouvoirs publics et d'autres instances;
- j) dispose d'unités locales capables: de déterminer les besoins et d'assurer, dans leurs propres zones, les services nécessaires, de soumettre au siège central des rapports annuels financiers et descriptifs, de prendre part aux assemblées générales annuelles, de remplir leurs obligations financières à l'égard du siège central;
- k) accepte et assume pleinement les responsabilités qui lui incombent en tant que membre de la Croix-Rouge internationale, en participant au processus de prise des décisions de celle-ci, notamment par le versement de sa contribution statutaire à la Ligue ainsi que par l'aide et la coopération qu'elle peut apporter, dans la mesure de ses ressources, à d'autres Sociétés nationales et d'autres organisations de la Croix-Rouge.

1.6. Enfin, nous pensons que, pour que la définition corresponde aux réalités du monde moderne, surtout à celles des Sociétés nationales de pays du tiers-monde, il ne faut pas perdre de vue que la Société nationale peut et doit, en plus de sa mission fondamentale, participer à des «programmes additionnels», afin d'aider à titre d'auxiliaire des pouvoirs publics, à répondre aux besoins de la population; ces programmes doivent cependant demeurer séparés du développement de la Société nationale, pour que celle-ci puisse accomplir sa mission fondamentale et aider à répondre aux besoins du pays. Cela facilitera la planification d'une part, et la sélection de projets d'assistance d'autre part.

2. Stratégie de développement des Sociétés nationales pour les années 90

Selon notre propre expérience et compte tenu des caractéristiques du Mouvement et de ses Principes fondamentaux, nous concevons la Stratégie pour les années 90 de la manière suivante:

2.1. Stratégie

- a) Apporter une assistance complémentaire aux Sociétés nationales pour leur permettre de se développer par leurs propres moyens, conformément à l'évaluation générale de leur situation, dans un souci d'autosuffisance et d'efficacité ⁵.
- b) Définir les plans d'action sur la base d'un diagnostic permettant d'identifier les besoins.
- c) Former le personnel des Sociétés nationales pour leur permettre d'effectuer des diagnostics et d'élaborer des plans et des projets de développement.

2.2. Principes d'action

- a) Les Sociétés nationales qui ont en priorité besoin d'assistance souffrent d'un manque de planification et d'évaluation; de plus, ceux à qui l'assistance est destinée reçoivent une information et une formation insuffisantes.
- b) C'est pourquoi, l'assistance au développement doit toujours prévoir une composante d'information et de formation à effet multiplicateur.

⁵ *Stratégie, op. cit.*, voir ci-dessus notes 2 et 4.

2.3. Objectifs

- a) Aider les Sociétés nationales à élaborer et appliquer les programmes d'éducation et de diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux et idéaux du Mouvement.
- b) Conseiller les Sociétés nationales en matière d'application des Principes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et les aider à surmonter les problèmes posés par l'évolution de leurs structures d'organisation.
- c) Aider les Sociétés nationales à disposer d'un système leur permettant en tout temps d'agir efficacement en cas de catastrophe naturelle et de conflit armé.
- d) Assister les Sociétés nationales dans le domaine de l'application des Conventions de Genève et de la protection de l'emblème.
- e) Conseiller et appuyer les Sociétés nationales dans la prestation de leurs services d'aide d'urgence et dans leurs programmes de santé communautaire et de bien-être social.
- f) Contribuer à la formation du personnel des Sociétés nationales, surtout en matière de planification, d'évaluation et de direction. Le facteur humain est déterminant et, dans ce domaine, la qualité est plus importante que la quantité.
- g) Assister les Sociétés nationales dans les domaines technique et financier, afin que leur structure administrative et opérationnelle leur permette d'appuyer le plan de développement.
- h) Appuyer les Sociétés nationales dans l'élaboration et l'application de programmes de relations publiques et d'information destinés à faire connaître leurs activités et services et à leur faire obtenir le soutien nécessaire.
- i) Appuyer et conseiller les Sociétés nationales afin qu'elles puissent mettre en œuvre des programmes et déployer des activités leur permettant de récolter les fonds nécessaires à leurs actions et à l'infrastructure correspondante.

2.4. Priorités

Nous considérons que les priorités pourraient s'établir à deux niveaux:

a) *Sociétés nationales en général*

Les priorités s'adressent:

- principalement en cas de conflit ou de catastrophe naturelle;

- dans le cas d'une organisation limitée et insuffisante, y compris en matière d'information ou si l'organisation est efficace mais doit être aidée pour pouvoir se développer ou se perfectionner.

b) *Sociétés nationales en particulier*

Les priorités s'appliqueront aux cas de difficultés en matière d'efficacité et en matière d'autosuffisance; les critères doivent se fonder sur un diagnostic préalable des besoins.

2.5. Approche de l'aide de développement

L'expérience nous a démontré que si nous voulions que l'aide soit efficace, nous devons la considérer comme globale.

Dans la pratique, lorsqu'on développe un secteur de la Société nationale (par exemple les services), les autres (personnel, finances, etc.) ne peuvent assurer l'appui requis que s'ils sont renforcés ou, au moins, adaptés.

2.6. Priorité à la promotion de services

Celle-ci dépend des caractéristiques de chaque Société nationale et de l'environnement dans lequel elle doit agir. Cependant, nous basant sur notre propre expérience en matière de développement, dans une situation de conflit — à la fois dans une zone très exposée aux catastrophes naturelles et dans un pays en développement — il existe des priorités fondamentales qui doivent toujours être prises en considération:

- a) Dans les Sociétés nationales, le facteur humain est décisif pour l'efficacité de leur mission humanitaire, telle qu'elle est définie par les Principes fondamentaux. Nous répétons, là aussi, que la qualité est plus importante que la quantité. Il est bien évident qu'«être Croix-Rouge» ne veut pas seulement dire avoir un nom, accomplir une tâche ou arborer un insigne, mais signifie plutôt «avoir ou réussir à avoir un certain état d'esprit et respecter un idéal».
- b) Les services prioritaires seront ceux qui permettent:
- d'améliorer le niveau de formation du personnel;
 - de déployer des activités quotidiennes permettant d'appliquer cette formation aux tâches nécessaires en cas de catastrophe naturelle ou de conflit armé;
 - de diffuser, tant sur le plan interne qu'externe, le droit international humanitaire et les principes et idéaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge;
 - de renforcer la capacité organisationnelle et opérationnelle de la Société nationale afin d'appuyer les programmes antérieurs.

- c) Les services contribuant directement au développement d'ensemble du pays doivent se différencier de ceux qui sont liés au développement de la Société nationale elle-même et destinés à lui permettre d'accomplir sa mission fondamentale.
- d) Les services des Sociétés nationales axés sur le développement d'ensemble du pays, du moins dans notre région, s'orientent de plus en plus vers la santé primaire et le bien-être social. Pour définir ces services, les Sociétés nationales doivent analyser de manière approfondie leur situation actuelle, tenant compte aussi bien de la réalité nationale qu'institutionnelle; pour les mettre sur pied, elles doivent pouvoir compter sur une décision à haut niveau des organes directeurs de la Croix-Rouge, garantissant la coordination avec le secteur gouvernemental.

3. Coopération en matière de développement

Notre situation particulière nous a amené à vivre des expériences avec toutes les composantes du Mouvement, compte tenu des besoins et des possibilités, notamment:

- *Avec le CICR*: collaboration dans le cadre du conflit Honduras-El Salvador, en 1969; avec sa délégation permanente, nombreuses tâches conjointes à partir de 1979;
- *Avec la Ligue*: collaboration dans le cadre des actions de secours organisées à la suite des tremblements de terre survenus au Nicaragua en 1971, au Guatemala en 1976 et au Mexique en 1985; mise en œuvre de plans de secours; collaboration avec la délégation permanente à la suite du tremblement de terre du 10 octobre 1986; actuellement, collaboration dans le cadre d'une nouvelle phase de reconstruction;
- *Avec les Sociétés nationales*: participation aux 13 Conférences interaméricaines tenues depuis 1923, ainsi qu'aux 12 Réunions subrégionales qui ont eu lieu depuis 1963; participation à la majorité des cours et séminaires organisés dans la région. Depuis 1983, et en principe jusqu'en 1990, appui des Sociétés nordiques de la Croix-Rouge pour la réalisation de projets multilatéraux de développement de notre Société nationale et de projets communautaires. De même, depuis 1987, participation à plusieurs projets de reconstruction, notamment avec les Sociétés nationales de la République fédérale d'Allemagne et de Suisse.

3.1. Cette série d'expériences, vécues dans le cadre d'une coopération de divers types et à différents niveaux, nous a permis d'aboutir aux conclusions suivantes:

- a) Le Bureau régional de la Ligue, à San José (Costa Rica), a considérablement contribué à ce que les XI^e et XII^e Conférences interaméricaines (Brésil, 1979 et Costa Rica, 1983) encouragent les Sociétés nationales à formuler leur propre Plan de développement quinquennal. Malheureusement, depuis 1984, ce Bureau a beaucoup perdu de son élan.
- b) Ce qui précède démontre que, pour qu'une Société nationale puisse se développer et obtenir l'appui nécessaire à ses programmes concrets, il importe qu'elle parte d'une auto-analyse et d'un plan précis, et identifie ses besoins et priorités.
- c) La collaboration avec le CICR, la Ligue et les Sociétés participantes à la tâche réelle d'appui aux Sociétés opératrices peut être efficace avec des délégués qualifiés, capables de faire face aux nécessités.
- d) Notre expérience est multilatérale, aussi bien pour ce qui est de la réception que de l'utilisation de l'aide au développement émanant des Sociétés participantes, c'est-à-dire :
 - les délégués du CICR et de la Ligue collaborent avec la Société nationale, l'aidant à formuler ses projets;
 - au moment de la matérialisation d'un accord, la Société opératrice aussi bien que la Société participante, la Ligue et le CICR, apposent leur signature sur le document;
 - à partir de ce qui précède, les deux Sociétés élaborent le plan conformément à ce qui est stipulé dans l'accord qu'elles ont signé;
 - enfin, un groupe mixte (Sociétés opératrice et participante, CICR et Ligue) procèdent à l'évaluation des programmes et des projets réalisés.
- e) Durant la phase de mise en œuvre du plan d'aide, chaque organisme reçoit des rapports sur les progrès et la finalisation du projet.

3.2. Dans les expériences que nous avons vécues, les compétences des Sociétés nationales opératrices et participantes ont été les suivantes :

- a) *Sociétés opératrices*
Chargées de la planification et du budget, processus qui permet de déterminer les besoins et les priorités :
 - administrer l'aide reçue conformément aux termes de l'accord;
 - remettre les vérifications de comptes et les rapports convenus, selon le cas aux Sociétés participantes, à la Ligue ou au CICR;
 - permettre ponctuellement l'évaluation et la liquidation des projets réalisés.
- b) *Sociétés participantes*
 - appuyer les plans d'action et le budget des Sociétés nationales opératrices;
 - élaborer conjointement l'accord de coopération, conformément au plan et au budget;

- recevoir les rapports convenus;
 - participer conjointement à l'évaluation et à la liquidation des projets réalisés.
- c) *CICR et Ligue*
- promouvoir la planification et l'aide aux programmes de coopération entre les Sociétés nationales et prodiguer des conseils à cet égard;
 - jouer un rôle actif d'appui et de coordination.

Oscar Ernesto Morales
Secrétaire exécutif
Croix-Rouge d'El Salvador
