

Réflexions sur la Croix-Rouge, le Croissant-Rouge et le développement

par la Croix-Rouge de Yougoslavie

1. Base conceptuelle

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est l'exemple de développement le plus remarquable qui soit. Fondé il y a 125 ans, il est aujourd'hui implanté dans le monde entier. Le nombre de ses membres a considérablement augmenté, son champ d'intervention s'est beaucoup étendu, ses méthodes se sont renouvelées et ses activités ont pris des formes nouvelles. Cette faculté de s'adapter à un monde en constante évolution a permis au Mouvement non seulement de garder la place qui était la sienne à l'origine, mais encore d'acquérir la très haute considération dont il peut se prévaloir actuellement auprès de l'opinion publique, faisant ainsi la preuve d'une capacité de développement peu commune. Le fait tient une place fondamentale dans la définition du développement tel que le conçoit le Mouvement aujourd'hui.

La notion de développement fait partie intégrante de la doctrine du Mouvement qui, en cela, a suivi l'évolution générale de la société. Dans son acception moderne, le développement aura été l'une des activités dominantes du monde contemporain depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Dès 1963, notre Mouvement a créé un programme d'aide au développement, conformément à ses Principes. En 1981, une étape importante a été franchie avec l'adoption du programme «Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80», alors qu'en 1975 déjà, la première Conférence mondiale de la Croix-Rouge sur la paix avait classé le développement parmi les principaux facteurs de paix. L'activité considérable déployée depuis lors par toutes les composantes du Mouvement en vue de promouvoir le développement invitait à s'interroger sur la notion même de développement au sein du Mouvement. La sixième Assemblée générale de la Ligue, tenue en 1987 à Rio de Janeiro, n'a d'ailleurs pas manqué de le faire.

Notre conception actuelle du développement est conditionnée par des facteurs extérieurs tels que le cours des événements mondiaux, et par des facteurs internes tels que les opinions, les prises de position et les usages qui ont cours dans notre Mouvement.

Le développement étant devenu un phénomène global influant très largement sur un grand nombre d'orientations, nous parlons maintenant de droit au développement. La Déclaration sur le droit au développement, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 4 décembre 1986 (Res. 41/128), définit le droit au développement comme un droit inaliénable de l'homme, «un processus global, économique, social, culturel et politique, complexe et global, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent».

Au vu des efforts déployés, tant à l'échelle mondiale qu'au sein de notre Mouvement, il est à constater que le développement est non pas un objectif statique et défini à l'avance, mais un processus *dynamique permanent visant constamment à l'amélioration du bien-être*. L'action du Mouvement est double: d'une part, il s'efforce de venir en aide aux victimes des conflits armés ou des catastrophes naturelles, afin qu'elles puissent recouvrer, voire améliorer leurs conditions de vie; d'autre part, ses services communautaires contribuent à la promotion de la santé publique et de l'assistance sociale. Ces objectifs font partie intégrante de la mission du Mouvement, dans la perspective d'un développement permanent. En outre, créer ou protéger le bien-être des populations correspond à une autre aspiration, également très actuelle: le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

L'adaptation constante aux exigences du moment et aux nouveaux moyens d'action avec, pour conséquence, la continuelle évolution des tâches, doit également trouver place dans une définition du développement conçu comme un processus dynamique. Tel est le sens de nombreux textes tels que le document «Le développement des Sociétés nationales comme contribution au développement national», préparé par le secrétariat de la Ligue en collaboration avec le CICR et l'Institut Henry-Dunant, pour la XXV^e Conférence internationale de la Croix-Rouge (Genève, 1986), et plus récemment une résolution de la Commission du Développement adoptée par l'Assemblée générale de la Ligue lors de sa VI^e session (Rio de Janeiro, novembre 1987).

En outre, la Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, le Programme d'action de la Croix-Rouge comme facteur de paix de 1975, et les documents publiés lors de la Seconde Conférence mondiale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur la paix en 1984, établissent une relation entre le développement et la paix, présentée comme un processus dynamique de coopération qui s'appuie sur un certain nombre de principes communément admis. La boucle est ainsi bouclée: le développement et la paix ont en commun d'être des processus dynamiques et de comporter des activités.

Il est aussi communément admis de nos jours que des liens existent entre

les Etats comme entre les personnes. «Les Etats ont le devoir de coopérer entre eux», affirme la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies. Depuis longtemps, le Mouvement tient ce principe pour fondamental; il l'a confirmé une nouvelle fois lors de la dernière modification de ses Statuts en 1986, en particulier dans le Préambule et aux articles 1, 3, 5, 6 et 7.

L'active participation de ceux qui sont les destinataires du développement, et qui en sont également les bénéficiaires, est un autre trait caractéristique de notre conception du développement. Le respect de ce principe ne pose pas de problème au Mouvement puisque, dès le début, sa stratégie a reposé sur un recrutement important de collaborateurs volontaires qui s'efforcent d'améliorer la condition des victimes de guerre et d'autres catégories de personnes.

Lorsqu'il intègre le développement à sa mission, lorsqu'il l'adapte à sa structure, le Mouvement cherche avant tout à *promouvoir le développement des Sociétés nationales*. Solidement établies tant au plan local que national, les Sociétés nationales disposent de tous les atouts nécessaires pour mettre en œuvre le concept de développement. Mais il ne faudrait pas pour autant limiter le développement à celui des Sociétés nationales, car il concerne l'ensemble du Mouvement et il comporte la promotion et le renforcement des relations mutuelles, l'établissement de la coopération et de la collaboration entre organismes. A cet égard, l'adoption en 1986 des nouveaux Statuts du Mouvement, adaptés aux exigences de notre époque, peut sans nul doute être considérée comme une contribution au développement. En effet, le Mouvement s'est ainsi donné des bases et un cadre légal qui vont favoriser et stimuler la réalisation de notre objectif primordial: l'amélioration constante du bien-être des peuples et des personnes à travers le monde.

Le droit au développement est commun, en effet, aux personnes et aux peuples et il convient de rappeler comment notre Mouvement œuvre en ce sens:

- a) la structure des Sociétés nationales permet aux personnes de faire usage de leur droit au développement;
- b) les personnes participent directement à la création et à la réalisation des programmes;
- c) l'ensemble de l'œuvre du Mouvement offre aux individus la possibilité de récolter les fruits du développement et de leur travail.

Il serait donc souhaitable que le développement s'étende à tous les domaines d'activité des différentes composantes du Mouvement, les services, les secours, la protection, mais aussi à l'élaboration de la doctrine, des objectifs, des missions et des méthodes de travail. D'ailleurs, cette extension est déjà en cours.

Le développement est un concept très vaste qui comporte deux aspects: d'une part, une notion très générale avec des objectifs lointains, impliquant un engagement à long terme et qu'il conviendrait de redéfinir; d'autre part, des projets et des programmes, limités dans le temps, conçus dans le cadre d'objectifs plus vastes. L'un et l'autre aspects sont indispensables, mais s'il faut qu'ils soient associés pour porter leurs fruits, il faut aussi qu'ils restent nettement distincts l'un de l'autre.

A partir de cette brève énumération des éléments qui nous paraissent avoir une importance fondamentale, il serait possible d'établir une nouvelle définition du développement pour les années qui viennent. Plus complet et plus complexe, moderne et répondant aux exigences du moment, il contribuerait à donner une nouvelle impulsion au Mouvement. Le bien-être des peuples et des personnes n'est pas encore assuré de façon satisfaisante ni équitable, et nous sommes témoins de bien des souffrances, les conditions de vie de certains peuples et de certaines nations sont en train de s'aggraver alors qu'elles étaient déjà mauvaises. Il serait donc nécessaire de poursuivre nos efforts sans relâche en vue de l'amélioration du bien-être. C'est là un objectif qui n'est pas près d'être atteint.

2. Stratégie pour les années 90

On ne saurait mener une réflexion sur la Stratégie du développement dans les années 90 sans rappeler au préalable ce qui a été réalisé jusqu'à présent dans ce domaine au sein de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.

Toutes les composantes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ont un rôle à jouer dans le développement du Mouvement: les Sociétés nationales, la Ligue des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge par l'intermédiaire de ses organes exécutifs, et le secrétariat de la Ligue, qui doivent assurer la préparation et l'exécution des programmes de développement, et le CICR, puisque la contribution au développement est stipulée dans son mandat¹. Le Programme de développement adopté en 1963 reconnaissait d'ailleurs le besoin d'une planification globale du développement de la Croix-Rouge.

Au cours des années 60 et 70, notre base de référence était le niveau social que connaissaient les pays nouvellement libérés où des Sociétés de la Croix-

¹ Ainsi l'article 5 des Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge stipule, *inter alia*, que le CICR «entretient des rapports étroits avec les Sociétés nationales. D'entente avec elles, il collabore dans des domaines d'intérêt commun, tels leur préparation à l'action en cas de conflit armé, le respect, le développement et la ratification des Conventions de Genève, la diffusion des Principes fondamentaux et du droit international humanitaire».

Rouge étaient en train de se former. Les projets, conçus pour des Sociétés de formation récente, portaient donc sur des périodes relativement courtes.

Durant les années 70, les projets prirent davantage en compte les exigences des Sociétés nationales à qui ils étaient destinés et qui eurent un rôle plus actif à jouer.

Au début des années 80, le nombre des Sociétés nationales reconnues s'élevait à 130, contre 86 en 1960 et 114 en 1970. Ainsi, une trentaine de Sociétés, nées au début des années 60, avaient 20 ans. Elles avaient dépassé la phase initiale et semblaient disposées à aller de l'avant. Il ne suffisait plus d'avoir des projets et des programmes, une conception plus globale du développement était dès lors possible, voire nécessaire, ainsi qu'une stratégie à long terme. En 1981, à Manille, la Conférence internationale de la Croix-Rouge adoptait «la Stratégie pour le développement des Sociétés nationales pour les années 80».

Cette stratégie s'appuie sur des données déjà largement acceptées par le Mouvement, encore faut-il qu'elles soient mises à jour et en prise directe sur les grands courants du développement social de notre temps.

Il importe dans les années 90 que les Sociétés nationales se développent afin de s'adapter à la rapide évolution de leurs pays et devenir d'utiles partenaires au sein de la coopération internationale. Mais il serait bon que, sans rien changer à leur structure, elles subviennent à leurs services de base afin de ne plus avoir constamment à faire appel à des aides extérieures.

Une autre tâche que devrait prévoir la Stratégie pour les années 90 est le développement de la capacité opérationnelle des Sociétés nationales, afin qu'elles puissent mettre sur pied des programmes efficaces pour les services de santé et d'assistance sociale. Enfin, si des solutions satisfaisantes étaient apportées aux problèmes-clés qui se posent à l'heure actuelle, tels le financement des activités, la structure, le personnel ou la formation des cadres, les Sociétés nationales y gagneraient en indépendance et en efficacité.

La Stratégie pour les années 80 concernait principalement les Sociétés du tiers monde, dont certaines, au moment de l'adoption étaient déjà extrêmement développées, alors que d'autres comptaient parmi les moins avancées. Alors que se rapproche le terme des années pour lesquelles la Stratégie a été conçue, il serait utile d'analyser les résultats qui ont été obtenus. Ils serviraient de fil conducteur pour le développement de la prochaine décennie. Les informations seraient demandées non seulement au Secrétariat de la Ligue, mais également aux Sociétés nationales pour le développement desquelles la Stratégie a été élaborée.

En attendant les conclusions finales sur l'application de la Stratégie pour les années 80, il est de notre devoir de nous interroger sur le développement futur de l'ensemble du Mouvement, et des Sociétés nationales en particulier.

La Croix-Rouge et le Croissant-Rouge doivent à certains principes fondamentaux spécifiques d'avoir une identité propre, distincte et différente de toutes les autres organisations; de même, certaines des activités caractéristiques des Sociétés et traditionnellement associées à l'image du Mouvement, peuvent assurément voir leurs modalités se modifier, mais elles devront rester conformes aux objectifs qui leur ont été assignés.

Une attention particulière devrait être accordée au *personnel qualifié*. Pour assurer leur recrutement, il faut que les programmes soient sans cesse remis à jour, que la *diffusion* des Principes fondamentaux du Mouvement et du droit international humanitaire soit constamment actualisée, dans la forme comme dans le fond. Le *personnel volontaire* a droit à toute notre attention car, par son nombre, il constitue la force vive du Mouvement, et les *professionnels* auront droit à une égale attention car leur niveau de compétence et leur dévouement influent tout autant sur les activités de la Société qui les emploie. L'efficacité et l'indépendance d'une Société nationale dépendent de la *formation* et des capacités de ses cadres. C'est pourquoi un effort supplémentaire devrait être fait en faveur des cadres: séminaires, cours généraux et cours spécialisés, ouverture de centres de formation et surtout des programmes pour la jeunesse.

Il n'est pas douteux sur tous ces points que bien des éléments de la Stratégie pour les années 1980 restent valables en ce qui concerne le rôle des Sociétés nationales et du Secrétariat de la Ligue. Tel est le cas également pour la contribution du CICR au développement des Sociétés nationales. Celle-ci comporte l'assistance technique et juridique dans la création ou la réorganisation de Sociétés nationales, la promotion et le soutien des programmes des Sociétés nationales dans le domaine de la diffusion du droit international humanitaire et des Principes fondamentaux du Mouvement, l'assistance pour la mise en œuvre des Conventions de Genève et en particulier pour la protection de l'emblème, la préparation des Sociétés nationales à leurs activités en cas de conflit armé, la contribution à la formation des cadres des Sociétés, la formation des délégués.

Les Sociétés nationales ont pour la plupart leur propre structure administrative, qui appellera certainement des aménagements, du fait du renforcement de leur situation matérielle, de l'augmentation du personnel et du développement de leurs activités. Il incombera certainement aux Sociétés nationales et à la Ligue de veiller constamment à l'amélioration des structures internes.

On pourrait également concevoir pour la prochaine décennie l'élaboration d'une stratégie globale pour le développement, sous forme d'un document qui serait présenté pour adoption à l'Assemblée générale de la Ligue et à la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. A condition, toutefois, de trouver les méthodes et les modalités adéquates pour la mise

en application de cette stratégie au niveau des Sociétés nationales. L'expérience acquise suggère qu'il serait judicieux de prévoir en outre, sur la base et dans le cadre d'une stratégie d'ensemble portant sur une plus longue période, des programmes courts et même une liste de projets isolés avec les buts et les moyens de financement clairement définis, comme ce fut l'usage jusqu'en 1981.

Il reste une ombre au tableau, une incertitude, c'est la question du *financement* du développement, qui fait problème, quelle que soit la méthode retenue pour le promouvoir. Chacune à sa manière, les Sociétés nationales assurent elles-mêmes le financement de leurs activités; leurs ressources proviennent des cotisations de leurs membres, des contributions volontaires de citoyens recueillies de différentes façons, d'activités rémunérées, de subventions gouvernementales pour des activités que l'Etat a intérêt à promouvoir. Les moyens ainsi récoltés suffisent tout juste, en particulier dans les pays en développement, à financer les activités existantes et les besoins les plus urgents, rarement pour l'extension des activités. Dans quelle mesure la Croix-Rouge devrait-elle en venir à prendre des arrangements avec le «monde des affaires», et avoir recours aux méthodes qui y sont pratiquées? La question se pose. Des méthodes commerciales permettraient de réunir des moyens financiers importants, elles apporteraient une rationalisation bénéfique à l'efficacité, à condition toutefois qu'elles ne soient pas généralisées. Il convient en outre de ne pas perdre de vue les principes humanitaires et les buts de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, leur rôle social, au niveau national et international. L'objectif du développement est l'indépendance financière des Sociétés nationales, qui, au lieu d'accepter l'aide permanente d'autres Sociétés, seraient en mesure d'utiliser les fonds dont elles disposent avec un maximum d'efficacité, ou s'efforceraient de trouver de nouvelles sources de financement.

3. Coopération

Il y a actuellement dans le monde un certain nombre d'organisations, gouvernementales et non gouvernementales, de niveau national ou international, qui fixent à leur travail des buts très semblables à ceux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge: le désir de venir en aide, d'améliorer la santé et les conditions de vie. Nos Sociétés nationales sont constamment appelées à coopérer avec elles, tout en préservant leur spécificité, entre autres le volontariat, l'impartialité, la neutralité et l'indépendance. Par un renforcement de leur coopération avec les autres organisations et avec les gouvernements au service de qui elles sont, elles obtiendront de meilleurs résultats et renforceront leur crédibilité auprès de la population. Un accroissement de la coordination entre les Sociétés nationales et les autres organisations sera profitable aux bénéficiai-

res et permettra d'éviter les doubles-emplois. Grâce à cette coopération, des fonds en provenance de ces organisations seront mis à la disposition des Sociétés nationales.

Lors de la mise en application de la Stratégie, toutes les contributions qui aident à atteindre l'objectif fixé devraient être considérées comme des contributions au développement, aussi bien celles qui se situent au niveau national, que celles qui ont été planifiées et exécutées par l'intermédiaire des organes internationaux du Mouvement; l'assistance bilatérale représente certainement aujourd'hui un facteur également important pour la promotion du développement.

La région offre des possibilités certaines pour la réalisation des objectifs fixés par la Stratégie. La coopération régionale, certes très développée aujourd'hui dans le monde de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, n'a cependant pas été suffisamment utilisée pour la promotion du développement. Le prochain plan à long terme gagnerait à ne pas négliger cet aspect.

*
* *

En guise de conclusion, nous poserons une question qui aurait sa place également dans l'introduction: Peut-on dire que la Société nationale qui appartient à un pays très développé industriellement, a de ce fait, atteint le terme de son développement? Comme, incontestablement, le développement technologique et économique d'un pays influe sur son développement social, il s'ensuit que même une Société nationale établie dans un pays industriellement développé et pourvue d'une solide assise matérielle, devrait sans cesse progresser sur le chemin du développement. Replacées dans la perspective d'une stratégie de développement, ces Sociétés devraient non pas faire figure de simples Sociétés participantes, mais s'ouvrir largement à une coopération active avec les Sociétés de tous les pays en développement, et se rapprocher du public de leur propre pays. Cette forme de développement a son importance, qu'il conviendrait de ne pas négliger. Elle doit aller dans le sens d'une amélioration des structures et des méthodes de travail, dans le sens également d'une extension des activités en vue de répondre à de nouveaux besoins.

Notre expérience nous a incité à présenter un certain nombre de remarques concernant le développement, qui, nous pensons, pourraient offrir matière à réflexion et à débat, dans la perspective d'une conception nouvelle visant à promouvoir le développement de notre Mouvement.

Croix-Rouge de Yougoslavie
