



Notre monde. À vous d'agir.

Conseil des Délégués du Mouvement international
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Genève, 26 novembre 2011 – Pour l'humanité



FR

Original : anglais

Conseil des Délégués 2011

DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève, Suisse
26 novembre 2011

Rapport

Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Stratégie pour le Mouvement)

Préparé en support à la Résolution 3 « Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-
Rouge et du Croissant-Rouge (Stratégie pour le Mouvement) »
Adoptée lors du Conseil des délégués du 26 novembre 2011

Document établi par

**la Commission permanente de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
en consultation avec le CICR et la Fédération internationale**

Genève, octobre 2011

RAPPORT

STRATÉGIE POUR LE MOUVEMENT

Résumé

Les travaux sur la Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge se poursuivent, malgré des années d'efforts pour parvenir à une résolution fonctionnelle.

Au cours de ces deux dernières années, deux aspects spécifiques ont pris une place centrale :

- 1) le travail sur les forums du Mouvement, plus connu comme Action 4,
- 2) et l'évaluation de la mise en œuvre de la Stratégie (comme l'a demandé le Conseil de Nairobi)

En outre, le processus de révision des statuts des Sociétés nationales s'est poursuivi sous la direction de la Commission conjointe CICR/Fédération internationale pour les Statuts des Sociétés nationales. Des progrès ont été réalisés, même si de nombreuses Sociétés nationales ont encore du pain sur la planche. La résolution de Nairobi a fixé à fin 2010 la date limite pour la révision des statuts de toutes les Sociétés nationales. La résolution soumise à ce Conseil prévoit de poursuivre le travail et de revoir l'objectif.

La Commission permanente prévoyait que la Stratégie pour le Mouvement serait achevée bien avant les réunions statutaires de 2011. C'est pourquoi une évaluation externe avait été demandée pour voir comment le Mouvement l'avait mise en œuvre.

Les résultats sont mitigés. L'évaluateur a fait des recommandations qui sont analysées par le CICR et la Fédération internationale. La nouvelle Commission devra déterminer les mesures à prendre après avoir entendu l'analyse du CICR et de la Fédération internationale.

Une évaluation des forums du Mouvement a été entreprise en se fondant sur des études réalisées avant le Conseil de Nairobi. Les dirigeants des Sociétés nationales ont exploré diverses solutions pour améliorer la planification et la coordination des réunions statutaires, notamment en cherchant des moyens pour améliorer la participation des Sociétés nationales à l'élaboration des ordres du jour et à la définition des résultats attendus.

Bien que les dirigeants des Sociétés nationales se soient clairement prononcés en faveur du changement, des questions clés relatives aux réunions principales des composantes du Mouvement – la Conférence internationale, le Conseil des Délégués, l'Assemblée générale de la Fédération internationale et les conférences régionales – n'ont pas pu faire l'objet d'une décision lors de ce Conseil. Des questions telles que la fréquence et la durée des réunions, ainsi que la possibilité de coordonner ou éventuellement de fusionner des points figurant à l'ordre du jour à la fois du Conseil et de l'Assemblée générale doivent encore être débattues, notamment par les deux parties prenantes principales, le CICR et la Fédération internationale. Néanmoins, une décision positive a été prise à cet égard, celle de réduire la longueur des réunions statutaires, qui passeront de 12 jours (en 2007) à 9 jours en 2011.

Une stratégie d'avenir est par définition insaisissable et dynamique, mais indispensable pour apporter des améliorations rationnelles et efficaces. Il revient aux dirigeants qui y sont habilités, de par leur position, de répondre à cet appel à l'action, de reconnaître la nécessité d'un compromis et de prendre les décisions novatrices, mais difficiles, qui sont nécessaires pour amener un changement réel dans notre manière de travailler au sein du Mouvement.

Le projet de résolution sur la Stratégie demande au Conseil de charger la nouvelle Commission permanente d'achever les travaux et le cas échéant, de présenter des propositions de changement au Conseil de 2013 pour approbation. La Commission exprime sa reconnaissance aux dirigeants des Sociétés nationales pour leur précieuse contribution à la réflexion sur les forums du Mouvement et pour leurs conseils sur la manière d'aborder l'avenir.

STRATÉGIE POUR LE MOUVEMENT

1. Introduction

La Stratégie pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, adoptée en 2001 et actualisée en 2005, vise à promouvoir la coopération entre les composantes du Mouvement afin d'œuvrer avec davantage d'efficacité et d'efficience. Huit de ses dix actions, avec les résultats attendus et la mise en œuvre, relèvent de la responsabilité soit du CICR, soit de la Fédération internationale. La Commission a dirigé les travaux sur les actions 4 et 8, « forums du Mouvement » et « parler d'une seule voix ».

Un rapport et un projet de résolution séparés sont présentés à ce Conseil sur les travaux que la Commission conjointe CICR/Fédération internationale pour les Statuts des Sociétés nationales a réalisés pour réviser les statuts des Sociétés nationales, comme le prévoit la Stratégie.

Au sein de la Commission, Steven Carr (membre de la Commission permanente) a dirigé les travaux sur la Stratégie et Adama Diarra (membre de la Commission permanente) ceux qui concernaient l'évaluation.

2. Les forums du Mouvement

L'Action 4 de la Stratégie pour le Mouvement vise à « renforcer le dialogue et les consultations au sein du Mouvement par le biais d'une meilleure utilisation des forums existants ». Elle prévoit en outre que « le Conseil des Délégués examine l'ensemble de la structure des réunions du Mouvement et formule des recommandations pour en réduire la complexité et en améliorer l'efficacité ».

Le rapport présenté au Conseil de Nairobi se base sur les résultats d'une étude sur la mise en œuvre des résolutions (lors de réunions du Mouvement) et sur l'analyse des réponses aux questions relatives aux forums du Mouvement. Il révèle notamment que

- o le *degré de mise en œuvre* dépend des capacités, des intérêts et des priorités de la Société nationale ;
- o lorsque la résolution est jugée *pertinente* dans le contexte de la Société nationale, la mise en œuvre suscite un degré élevé de créativité et efficacité ;
- o l'absence de mise en œuvre est due à un manque de capacités (par ex. ressources, espace politique) ou de pertinence du point de vue de la Société nationale ;
- o la plupart des Sociétés nationales *préfèrent une approche régionale* pour traiter des questions qui comptent pour elles et souhaitent que cet aspect soit encouragé et développé.

Lors du Conseil de Nairobi et de diverses réunions régionales, des dirigeants et des représentants des Sociétés nationales ont participé à un exercice complémentaire pour voir comment améliorer les réunions, en « réduire la complexité et en améliorer l'efficacité ».

Au total, 42 dirigeants de Société nationale ont participé à des entretiens structurés ; d'autres ont été consultés lors de régions régionales. Ils étaient largement d'accord sur l'orientation à adopter :

- des réunions plus courtes, plus intenses et mieux ciblées
- une gestion plus formelle des réunions (respect du règlement intérieur)
- une AG et un Conseil des Délégués tous les 4 ans

- un nouveau programme pour la Conférence internationale
- un processus participatif pour mieux prendre en compte les souhaits et les préoccupations des Sociétés nationales en élaborant l'ordre du jour
- une nouvelle conception des réunions régionales permettant de mieux les relier aux forums du Mouvement

Le rôle et le mandat de la Commission permanente ont également fait l'objet d'un examen. Les avis des participants et leur compréhension du rôle de la Commission permanente divergent, montrant la nécessité de le préciser.

Les travaux futurs devront également tenir compte des *ressources financières* : le coût d'une journée de réunions statutaires à Genève est estimé à quelque 300 000 francs suisses. Ce montant ne comprend pas les frais couverts directement par les Sociétés nationales participantes. Il faudrait aussi prendre en compte l'impact environnemental des réunions, dont les voyages sont le facteur le plus important.

La résolution de Nairobi sur la Stratégie pour le Mouvement a également prié « la Commission permanente, le CICR et la Fédération internationale de prendre des mesures concrètes pour améliorer le dialogue avec les Sociétés nationales et leur participation à la préparation des réunions statutaires de 2011, dans l'intérêt d'une meilleure appropriation et mise en œuvre des résultats de ces réunions ».

Des progrès ont été réalisés dans le sens d'une plus grande participation des Sociétés nationales à la préparation du Conseil et de la Conférence internationale de cette année. Un certain nombre de sujets clés inscrits à l'ordre du jour du Conseil sont issus des ateliers tenus lors du Conseil de Nairobi en 2009. En outre, la plupart des points soumis au Conseil pour décision proviennent de groupes de référence des Sociétés nationales, qui contribuent au développement des thèmes tout au long du processus. La communication de certains passages des projets de résolutions destinés au Conseil et à la Conférence déjà en juillet/août est une première et illustre les efforts faits pour promouvoir une meilleure participation et pour remédier à la faible appropriation des résultats des réunions statutaires par les Sociétés nationales. Cette évolution devrait se poursuivre et s'inspirer des résultats obtenus par la Fédération internationale, le CICR et la Commission permanente – en les combinant, pour que les Sociétés nationales s'engagent toujours davantage dans la préparation de l'ordre du jour et des sujets.

Une nouvelle manière de communiquer lors du processus préparatoire consiste à utiliser les sites internet. Dans un premier temps, des points pouvant figurer à l'ordre du jour du Conseil et de la Conférence ont été communiqués sur le site de la Commission permanente et dans son Bulletin d'information pour susciter des réactions et des commentaires, notamment de la part des Sociétés nationales. Plusieurs réunions régionales ont également permis de récolter des avis sur des plans et de proposer des initiatives.

Le site Internet de la Conférence internationale (www.rcrcconference.org) mise en place par la Commission permanente a fourni une voie de communication nouvelle et efficace à la fois aux Sociétés nationales et aux gouvernements pour transmettre des informations à un public cible plus large parmi les principales parties prenantes de la Conférence.

Une participation plus précoce des gouvernements se manifeste sous la forme de séances d'information pour leurs missions permanentes à Genève, qui viennent s'ajouter aux invitations et consultations du traditionnel Groupe des ambassadeurs ; quatre séances d'information ont eu lieu avec une forte participation. Des conseillers juridiques des Sociétés nationales ont participé à la dernière.

Malgré des progrès considérables, la Commission sortante n'est pas parvenue à avancer sur certaines questions clés concernant les forums du Mouvement. Elle est restée bloquée sur la « complexité inutile » et les options de changement. En outre, elle n'a pas examiné le rôle de la Commission permanente qui est, de par sa nature, un forum du Mouvement. Il est donc recommandé que la nouvelle Commission permanente se penche sur

- les moyens d'améliorer la coordination et l'efficacité du Conseil des Délégués et de l'Assemblée générale de la Fédération internationale ;
- la fréquence et la durée des réunions statutaires ;
- un examen externe du rôle et du fonctionnement de la Commission permanente, et notamment des recommandations pour modifier, maintenir ou abolir la Commission permanente ;
- une analyse des statuts du Mouvement à la lumière des discussions sur les réunions statutaires, dont les résultats seront présentés au Conseil des Délégués de 2013 dans le but d'un examen / révision *éventuelle* des statuts par la XXXII^e Conférence internationale en 2015 ;
- les moyens d'améliorer la compréhension du rôle de la Conférence internationale, de revoir ses dates et sa fréquence.

3. Suivi de la mise en œuvre

Le Conseil de Nairobi a également prié « la Fédération internationale et le CICR de renforcer leurs mécanismes de suivi, notamment leurs structures régionales, pour améliorer les retours d'informations des Sociétés nationales sur la mise en œuvre des résolutions adoptées par ce Conseil et les prochaines réunions statutaires, et de partager leurs conclusions avec la Commission permanente ».

Des réunions statutaires efficaces sont une aide à la diplomatie humanitaire du Mouvement, c'est pourquoi il faudrait inclure dans les résolutions un soutien concret aux efforts de sensibilisation et des mesures de mise en œuvre recommandées, pour guider les composantes.

Une approche « gestion de projet » pour suivre la mise en œuvre des résolutions adoptées ferait en sorte que les objectifs fixés soient atteignables et fournirait une base pour évaluer les progrès et les succès obtenus lors de prochaines réunions.

4. Parler d'une seule voix

L'action 8 invite le Mouvement à « Communiquer efficacement et avec force sur les actions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et mener des actions de sensibilisation aux principales questions humanitaires d'intérêt commun ». Elle recommande au Mouvement d'adopter « des positions communes claires et cohérentes sur les principaux problèmes qui se posent à la communauté internationale et à ses partenaires extérieurs » et des « stratégies clairement définies, prévoyant notamment une hiérarchisation des priorités ».

La campagne « Notre monde. À vous d'agir », qui vise à faire mieux connaître le travail du Mouvement et son impact, a été lancée en mai 2009. Le Conseil de Nairobi a demandé que les effets de la campagne soient analysés. L'évaluation effectuée a révélé que, dans son ensemble, la campagne avait atteint plus de 100 millions de personnes, avec des activités impliquant 70% des Sociétés nationales dans au moins 121 pays. Les participants à la campagne ont manifesté une meilleure connaissance du DIH que les non-participants. Néanmoins, la campagne n'a pas pu transformer cette vaste sensibilisation en une

mobilisation massive, surtout sur l'Internet. L'évaluation a porté sur les dix résultats attendus et a présenté neuf conclusions générales pour orienter les futures campagnes du Mouvement. Le rapport d'évaluation dans son intégralité peut être obtenu *sur demande*.

5. Évaluation de la Stratégie pour le Mouvement

Le Conseil de Nairobi a prié « la Commission permanente de présenter au Conseil des Délégués de 2011, avec la Fédération internationale et le CICR, une évaluation de la réalisation des objectifs stratégiques et des résultats attendus correspondant aux dix actions de la Stratégie pour le Mouvement ».

Le mandat de l'expert externe désigné pour effectuer l'évaluation fixait comme but de voir dans quelle mesure les objectifs stratégiques et les résultats attendus des dix actions de la Stratégie pour le Mouvement avaient été atteints, pour permettre à la Commission permanente de présenter ses observations et ses recommandations au Conseil des Délégués de 2011 afin de concevoir un éventuel Cadre stratégique pour le Mouvement.

L'objectif de l'évaluation était de déterminer dans quelle mesure

- a) les résultats attendus pour chaque action (tels qu'ils figurent dans la mise à jour de 2005) ont été atteints ;
- b) les mesures de mise en œuvre ont été appliquées et ont aidé à atteindre les résultats attendus et
- c) les progrès réalisés dans les dix actions ont contribué à atteindre les trois objectifs stratégiques de la Stratégie

Cette évaluation a été dirigée par une équipe de gestion présidée par Adama Diarra (membre de la Commission permanente) et composée de Helena Korhonen (secrétariat de la Commission permanente), Velina Mikova (CICR) et Stephen Wainwright (Fédération internationale) en plus de l'experte externe, Mme Michèle Mercier.

La méthode utilisée comprenait une analyse de chacune des dix actions, des résultats attendus et de la mesure dans laquelle ils ont été atteints.

Vous trouverez ci-dessous un résumé des résultats principaux et les recommandations de l'experte. Le rapport intégral (en anglais) est à disposition de tous les membres du Conseil des Délégués sur demande.

Toutes les actions de la Stratégie ont été jugées pertinentes. Elles reflètent le travail quotidien et les questions d'actualité traitées par les composantes du Mouvement. Certaines actions correspondent à des objectifs institutionnels que se sont fixés la Fédération internationale, le CICR et les Sociétés nationales, alors que d'autres n'ont pas été considérées comme prioritaires. La synthèse des réponses a donné des résultats globaux mitigés. La mise en œuvre de certains points des actions a été qualifiée de bonne, pour d'autres, elle était moyenne ou même faible.

Une évolution intéressante s'est produite, encourageant les partenaires du Mouvement à se rapprocher. Les modes de travail changent, surtout sur le terrain, nécessitant des contacts plus fréquents, voire systématiques, entre les partenaires CR/CR.

Toutefois, il reste encore beaucoup à faire pour renforcer les relations de travail lors de la préparation des forums du Mouvement, pour renforcer l'influence que le Mouvement peut avoir sur son environnement direct et pour que le Mouvement soit reconnu publiquement comme un réseau humanitaire mondial d'importance.

L'experte conclut que les composantes du Mouvement tendent à suivre des voies parallèles, qui parfois se rencontrent. Elles partagent les mêmes valeurs et respectent les mêmes principes, mais leurs buts et leurs intérêts sont différents. Leur environnement physique et politique influence directement leur degré d'engagement dans la mise en œuvre d'une action spécifique. C'est pourquoi l'efficacité globale reste un objectif lointain.

L'évaluation conclut également que la Stratégie n'est pas parvenue à construire un processus de réflexion stratégique au sein du Mouvement. Les mesures permettant d'y parvenir n'ont pas été prises. Aucune initiative importante ciblant ce but n'a été lancée. En outre, le degré d'appropriation de la Stratégie est très faible. Celle-ci était bien connue lors de son lancement, mais elle s'est lentement estompée du paysage.

Les composantes du Mouvement semblent plus se soucier de renforcer leur propre position que de se pencher sur une question aussi complexe que l'image du Mouvement. Le souhait du Mouvement de devenir un organe mondial influent est défié par la diversité des profils, des besoins et des aspirations de ses membres, selon l'évaluation.

Des données factuelles sur la mise en œuvre de chaque action par les diverses composantes ne sont que partiellement disponibles. Des informations utiles peuvent être tirées des rapports et des témoignages qui attestent d'un travail considérable accompli au cours des ans pour réaliser les objectifs de la Stratégie, même s'il n'y est pas toujours consciemment lié.

Pour résumer, l'évaluation constate que des progrès *importants* ont été réalisés dans les domaines suivants : renforcement des capacités, forums du Mouvement, interventions dans les situations d'urgence, secteurs impliquant un rôle d'auxiliaire et une communication efficace. Des résultats *moins convaincants* ont été enregistrés sur les questions d'intégrité et les liens avec le secteur privé. Les tendances extérieures et les meilleures pratiques ont suscité *le moins d'intérêt*, ou ont été laissées de côté.

Recommandation 1

Tirer parti des forces et des faiblesses du Mouvement

Toutes les composantes doivent faire le point sur les progrès réalisés, voir dans quels domaines des améliorations peuvent être apportées afin d'augmenter l'efficacité et l'efficacité du Mouvement et envisager

- Ø d'élaborer des **systèmes et des politiques** intersectoriels dans les domaines du renforcement des capacités, des fonctions de direction, du traitement des questions d'intégrité et de l'efficacité de la communication ;
- Ø de créer un système de **gestion du savoir** efficace permettant à tous les partenaires CR/CR de bénéficier de l'énorme somme de connaissances existant dans le Mouvement, de partager systématiquement les meilleures pratiques et les leçons tirées de l'expérience et d'améliorer la connaissance générale des projets du Mouvement ;
- Ø d'améliorer leur réponse aux situations d'urgence et aux autres défis d'ordre humanitaire en encourageant et en adoptant des outils pour effectuer systématiquement un **suivi et une évaluation** des opérations, grandes ou petites, menées en cas d'urgence, en se fondant sur des critères de l'OCDE/CAD internationalement reconnus et en privilégiant certains aspects de la coopération entre les partenaires du Mouvement et d'autres modes de travail spécifiques utilisés au sein du Mouvement (Séville, etc.) ;
- Ø en élaborant des règles et des lignes directrices pour effectuer une **étude d'impact** à tous les stades de l'action (urgence, réhabilitation, reconstruction, enseignement,

campagne, sensibilisation, etc.), qui soutiendra les efforts de partage des connaissances et améliorera la performance globale des acteurs du Mouvement.

Recommandation 2

Se concentrer sur les questions clés

Une des demandes principales de la Stratégie visait à améliorer l'élaboration d'approches coordonnées au niveau du Mouvement. Cette demande reste à l'ordre du jour et toutes les composantes sont encouragées à définir des domaines d'intérêt commun et des priorités pour le Mouvement en recherchant

- Ø une vision claire des priorités découlant de préoccupations internationales à l'échelle mondiale et locale (changement climatique, environnement, migration, pauvreté, faim, violence, sécurité de la population, urbanisation, réduction des risques de catastrophes) ;
- Ø un choix clair des questions ou des domaines où intervenir, en se fondant sur les forces spécifiques des composantes du Mouvement et leur valeur ajoutée, et une approche équilibrée tenant compte des capacités et des besoins de toutes les composantes, de leur diversité et de leurs ressources ;
- Ø un partenariat actif entre tous ceux qui participent à des initiatives lancées par le Mouvement afin de produire des résultats ayant une valeur ajoutée CR/CR ;
- Ø un rapport approprié sur les effets obtenus afin d'alimenter les processus de gestion du savoir et la planification de futures opérations.

Recommandation 3

Comblent les lacunes

La Fédération internationale et le CICR doivent tenir pleinement compte de la nécessité et de l'avantage qu'il y a à faire participer systématiquement les Sociétés nationales à toutes les initiatives du Mouvement et à déployer de gros efforts pour améliorer la situation actuelle en

- Ø utilisant mieux les réunions régionales pour débattre de questions d'actualité, de nouvelles tendances ou d'autres sujets préoccupant le Mouvement et devant être éclaircis
- Ø ayant davantage recours aux moyens de communication électroniques pour instaurer un dialogue régulier entre les partenaires CR/CR, sans augmenter les coûts opérationnels (visioconférences, consultations sur Internet, Skype, etc.)

Recommandation 4

Soutenir les initiatives du Mouvement

La Commission permanente devrait lancer, avec des spécialistes de la Fédération internationale et du CICR et le soutien des Sociétés nationales intéressées

- Ø un système efficace de consultation, examen, suivi et évaluation pour tous les projets importants inspirés par le Mouvement ou commandés en son nom, en tenant les partenaires du Mouvement informés des questions clés tout au long du processus.

Recommandation 5

Guider les processus du Mouvement

Vu la nécessité de créer un processus de réflexion stratégique pour l'ensemble du Mouvement, la Commission permanente, en liaison avec toutes les composantes du Mouvement et en utilisant les forums internationaux, doit définir la marche à suivre pour

- Ø réfléchir à une approche basée sur des principes pour inspirer des initiatives de l'ensemble du Mouvement

- Ø proposer des moyens permettant à l'avenir de stimuler la cohésion du Mouvement et de trouver des thèmes mobilisateurs pour susciter un plus grand intérêt pour renforcer l'unité du Mouvement sur la base de Principes révisés
- Ø avoir une conception commune des fonctions spécifiques et du rôle de la Commission permanente pour ces prochaines années.

5. Stratégie future

La Stratégie pour le Mouvement n'a pas été assortie d'une date limite formelle. Dix ans après l'adoption de la Stratégie « originelle », dont l'objectif était défini en ces termes : «... il ne s'agit pas d'un document gravé dans le marbre, mais d'une initiative visant à lancer un processus dynamique de réflexion stratégique au sein du Mouvement », le Conseil souhaitera peut-être charger la nouvelle Commission permanente de faire une étude pour voir si, à l'avenir, un cadre stratégique pourrait s'avérer nécessaire.

Au cours du processus d'examen et d'évaluation, les dirigeants des Sociétés nationales, du CICR et de la Fédération internationale ont exprimé leur avis sur ce que pourrait ou devrait être une stratégie future. Certaines idées intéressantes ont été avancées, qui peuvent servir de point de départ à l'étude mentionnée.

L'hypothèse est qu'un Mouvement proactif et tourné vers le futur tirerait avantage d'un cadre stratégique approprié ou d'une vision d'avenir pour diriger et coordonner une coopération efficace en tenant compte des tendances principales de son environnement interne et externe.

La Commission sortante a jugé que ce n'était pas son rôle d'élaborer des propositions pour l'avenir. Elle recommande plutôt au Conseil de charger la nouvelle Commission de voir si un cadre stratégique ou une vision d'avenir sont nécessaires et d'en définir le contenu, puis de soumettre ses propositions, le cas échéant, au Conseil des Délégués de 2013 pour décision.