

Le pouvoir de l'humanité

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

8 décembre 2019, Genève



FR

CD/19/7.2

Original : anglais

Pour information

CONSEIL DES DÉLÉGUÉS DU MOUVEMENT INTERNATIONAL DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE

Genève (Suisse)

8 décembre 2019

Renforcer la coordination et la coopération au sein du Mouvement (RCCM)

RAPPORT INTÉRIMAIRE

Document établi par
le Comité international de la Croix-Rouge et
la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Genève, octobre 2019

1. INTRODUCTION

Lancée par le Conseil des Délégués en 2013, l'initiative sur le renforcement de la coordination et de la coopération au sein du Mouvement (RCCM) vise avant toute chose à favoriser l'amélioration de la coordination et de la coopération au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Mouvement) afin que celui-ci puisse répondre plus efficacement aux besoins humanitaires en constante évolution partout dans le monde. Étant admis que ce processus nécessite un engagement à long terme au titre duquel les interventions coordonnées augmentent graduellement, le présent rapport a pour objectif de mettre en évidence les accomplissements réalisés durant la période de compte rendu (2017-2019), tout en soulignant les difficultés auxquelles nous avons été confrontés en tant que Mouvement, ainsi que la nécessité de renouveler notre engagement afin de concrétiser pleinement la vision RCCM.

Historique

La première résolution, en 2013, visait à créer des mécanismes de renforcement des rôles de direction et de coordination, notamment le renforcement des capacités des Sociétés nationales dans leur pays, en intensifiant les activités du Mouvement en matière de préparation, d'intervention et de relèvement, à travers la mise en place de plans, d'outils et de mécanismes opérationnels mieux coordonnés et plus uniformes, en promouvant une communication bien coordonnée, et en explorant de nouvelles méthodes visant à mobiliser des ressources à l'échelle du Mouvement pour les opérations internationales de secours de grande ampleur. En 2015, le Plan d'action avait une portée plus vaste et intégrait un éventail d'activités portant sur la formation, le renforcement des capacités de leadership des Sociétés nationales et l'élaboration d'outils, y compris une boîte à outils en ligne et des supports de communication, dont l'objectif était de favoriser la coordination au sein du Mouvement, de garantir une approche cohérente et complémentaire de la mobilisation des ressources et d'explorer les moyens d'améliorer la redevabilité et le respect des dispositions.

Où en sommes-nous ?

Pour la période actuelle de mise en œuvre, de 2018 à 2019, le but a été de cibler les activités de RCCM dans quelques domaines considérés comme susceptibles d'engendrer des changements profonds au sein du Mouvement, à savoir l'utilisation accrue des outils et mécanismes du Mouvement et l'amélioration des connaissances en matière de RCCM, l'harmonisation et l'amélioration de l'interopérabilité dans les domaines de la logistique, de la sécurité et des mécanismes à déploiement rapide, et l'harmonisation des activités de mobilisation des ressources. Bien que le choix de limiter le nombre de priorités et de privilégier les actions plus susceptibles d'engendrer des changements profonds ait été mûrement réfléchi, les Sociétés nationales ont été moins nombreuses à participer, peut-être parce que certaines ont eu l'impression que les activités étaient trop tournées vers les composantes internationales du Mouvement. Néanmoins, d'importants progrès ont été réalisés, en particulier concernant l'alignement des systèmes. Grâce à notre engagement constant, ces bénéfices commencent à se manifester au niveau des opérations, à mesure que nous renforçons la souplesse des interventions collectives du Mouvement ainsi que notre action en faveur de la réalisation des engagements pris dans le cadre du Grand compromis, afin d'optimiser l'efficacité des opérations en réduisant les doublons dans la gestion et les dépenses.

Globalement, et dans les cas de nouvelles urgences ou de pics dans les crises prolongées, la coordination au sein du Mouvement reste fonctionnelle au niveau des pays, des régions et du siège. Par exemple, des opérations de grande ampleur en Indonésie (séismes et tsunamis) et au Mozambique (cyclones) intègrent des éléments de complémentarité technique et opérationnelle entre les partenaires du Mouvement. Une approche entièrement conjointe est adoptée en République démocratique du Congo (RDC) pour lutter contre les épidémies de maladie à virus Ebola, dont la première s'est déclarée dans une zone non touchée par un

conflit armé, contrairement à la plus récente qui se déroule dans une zone de conflit. Les opérations récentes au Cameroun et en Éthiopie (mouvements de population), en Afghanistan (sécheresse et crues soudaines) et en Syrie ont également été mises au point de façon coordonnée, et un bon niveau de coordination est maintenu dans les situations de conflits armés prolongés, comme au Yémen et en Ukraine.

Dans les endroits où la fourniture de l'aide humanitaire contribue à créer des tensions politiques, comme au Venezuela, il peut être particulièrement difficile d'assurer une coordination efficace au sein du Mouvement. Dans ces contextes, la coordination nécessitera des efforts supplémentaires de la part du leadership pour garantir une action humanitaire fondée sur des principes et lever rapidement les difficultés et les désaccords. C'est ainsi que nous pourrions répondre efficacement aux besoins des plus vulnérables.

Le présent rapport montrera également que l'initiative RCCM a contribué à faire changer les mentalités concernant les avantages de la coordination à l'échelle du Mouvement. Au-delà du Plan d'action, cet « esprit RCCM » a eu un impact positif dans des domaines variés tels que les programmes de transferts monétaires, l'engagement des communautés et la redevabilité à leur égard, les migrations et les déplacements internes, et les relations entre civils et militaires. Il a également contribué à renouveler la volonté de s'engager dans des actions conjointes de plaidoyer et de représentation auprès des donateurs et des gouvernements. Ce changement de mentalité est tout aussi important que nos accomplissements plus techniques.

2. RÉALISATIONS SUR LE PLAN OPÉRATIONNEL

S'il est vrai que les difficultés sont souvent évoquées avec plus d'emphase que les réussites, des signes très encourageants nous parviennent du terrain, et tendent à démontrer que la

Opération de lutte contre Ebola en RDC : une approche pragmatique de la coordination

En République démocratique du Congo (RDC), une communication robuste et l'engagement de la Croix-Rouge de la RDC, de la Fédération internationale, du CICR et d'autres partenaires du Mouvement à travailler en coordination sont des facteurs déterminants d'une intervention collective complexe face à l'épidémie d'Ebola qui sévit dans les provinces du Nord-Kivu et d'Ituri. L'intense travail mené à l'échelle du pays, de la région et du siège a conduit à des niveaux de fonctionnalité, de complémentarité et de confiance rarement atteints par le passé. Ce résultat est encourageant, en particulier car la coordination est rendue plus difficile encore du fait que l'épidémie touche une zone de conflit extrêmement instable. Dans ce contexte, il a été convenu que le CICR dirigerait les opérations et la sécurité, et que la Fédération internationale prendrait la tête du soutien technique apporté à la Croix-Rouge de RDC. Cette structure originale est soutenue, depuis le départ, par le mécanisme d'appel international unique régi par la Fédération internationale, qui avait été initialement lancé en faveur d'une zone de la RDC non touchée par des conflits armés et auquel les activités du CICR en réponse à l'Ebola ont été intégrées.

coordination opérationnelle efficace n'est plus une exception. Au contraire, elle est en train de devenir une norme de plus en plus partagée, comme l'illustrent les exemples cités ci-dessus. Des dialogues se nouent régulièrement au niveau stratégique, les deux composantes internationales du Mouvement présentent des appels conjoints aux donateurs, et dans certains cas, des exposés communs spécifiques ont été produits pour présenter les résultats globaux des évaluations des besoins et l'approche conjointe adoptée pour soutenir l'intervention d'une Société nationale donnée dans son pays.

Pour la première fois, un responsable de la coordination au sein du Mouvement a été déployé dans le cadre des interventions consécutives aux cyclones Idai et Kenneth au Mozambique. Le but de cette fonction est de servir les intérêts communs du Mouvement dans les situations d'urgence de grande ampleur, en favorisant la création d'un environnement propice à une

coordination efficace et opportune des activités du Mouvement. Le responsable de la coordination a contribué de façon significative à développer une approche du Mouvement et à éviter les doublons d'efforts. Le mini-sommet organisé entre la *Cruz Vermelha de Mocambique* (Croix-Rouge du Mozambique), le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) et la déclaration commune qui en a découlé ont jeté les bases de la plateforme de coordination à trois niveaux, qui prévoit une coordination aux niveaux stratégique, opérationnel et technique à l'échelle nationale et locale. La coordination s'est avérée particulièrement efficace lorsque le deuxième cyclone, Kenneth, s'est abattu sur une zone de conflit, dans la province de Cabo Delgado. La Croix-Rouge du Mozambique, le CICR et la Fédération internationale ont travaillé main dans la main, en équipe, pour déployer une intervention unique dans le cadre de laquelle le personnel de la Fédération internationale a dû être hébergé dans les bureaux du CICR de Pemba, en zone de conflit.

Certains défis ont toutefois contrecarré l'efficacité de la coordination, dont l'absence de système établi, institutionnalisé, permettant de gérer les informations à l'échelle du Mouvement, de les diffuser parmi les composantes, et de communiquer vers l'extérieur sur les interventions menées. De plus, la longue négociation concernant la formulation des déclarations et des accords conjoints a retardé l'émission de ces documents.

En Indonésie, les interactions rapides et ciblées qui ont suivi les séismes de Lombok ont créé les conditions nécessaires à une coordination rigoureuse du Mouvement sous la houlette de *Palang Merah Indonesia* (Croix-Rouge indonésienne). Le mécanisme d'appel international unique n'a pas été utilisé, mais la Fédération internationale a intégré à son appel 500 000 francs suisses destinés aux activités du CICR aux fins, notamment, du rétablissement des liens familiaux et des inhumations sûres et dignes. Au Yémen et en Ukraine, le CICR a contribué au financement des plans de pays annuels de la Fédération internationale à l'appui du renforcement des capacités des Sociétés nationales et des interventions au niveau national. L'esprit RCCM était fort dans ces opérations, ce qui a permis d'adopter une approche flexible et adaptée au contexte tenant compte à la fois des ambitions du Mouvement et des contraintes opérationnelles.

La coordination, pour être fructueuse, nécessite des efforts soutenus et structurés à tous les niveaux. Au Venezuela, par exemple, les mécanismes de RCCM n'ont pas encore été activés, ce qui doit nous amener à nous demander pourquoi ils le sont dans certains contextes et pas dans d'autres, et comment renforcer la cohérence de notre approche.

Malgré les difficultés décrites ci-dessus, la coordination sur le plan opérationnel a apporté de réels bénéfices pendant la période de compte rendu. Dans de nombreuses circonstances, elle a fait naître un réflexe de coordination qui n'existait pas il y a cinq ans à peine. Il est essentiel de préserver cet élan et de continuer à investir dans les activités de RCCM tout en reconnaissant le travail qu'il reste à accomplir. Ainsi, grâce à une meilleure coordination, nous pourrions obtenir des résultats plus efficaces pour les communautés que nous servons.

Extrait d'un message d'un membre du personnel de la Fédération internationale à ses collègues du CICR au moment de quitter le Mozambique :

« Cette mission était véritablement conjointe. Le travail a prévalu et il a fallu que les deux organisations se coordonnent sans cesse.

Je suis heureux d'avoir participé à ce premier déploiement, où tous les acteurs du Mouvement ont travaillé main dans la main, et j'espère que ce ne sera pas le dernier, car nous pouvons tous apporter des choses très utiles aux opérations futures. »

3. Résolution RCCM — activités

Sous la supervision et la conduite conjointes de la direction du CICR et de la Fédération internationale, les équipes techniques, constituées de membres du personnel du CICR et de la Fédération internationale, ont organisé la série d'activités planifiées aux fins de la mise en œuvre de la résolution de 2015. À cet effet, elles ont réuni les Sociétés nationales partenaires ou utilisé des forums existants du Mouvement pour rassembler l'expertise technique requise et les contributions plus vastes à l'échelle du Mouvement. Dans le même temps, l'équipe internationale conjointe de coordination de la Fédération internationale et du CICR a supervisé le travail des équipes techniques, veillé à ce qu'il trouve un écho dans les opérations en cours et encouragé les deux institutions à mener toute opération d'urgence future dans l'esprit RCCM en utilisant d'emblée les outils et les processus connexes.

Pendant la période concernée, 28 des 30 activités planifiées ont été intégralement ou partiellement réalisées¹, étant noté que les résultats de certaines actions transformatrices pour le Mouvement prendront plus de temps à se concrétiser. En particulier, nous avons obtenu des résultats tangibles en assurant l'interopérabilité entre les systèmes de sécurité et de logistique de la Fédération internationale et du CICR. Il convient d'approfondir ce travail en tentant d'uniformiser autant que possible les systèmes, car ce point constitue un obstacle qui empêche de parvenir à un niveau optimal de coordination.

Il convient de noter que, compte tenu de l'ambition transformatrice de l'initiative RCCM et du fait que la mise en œuvre des activités proposées est souvent compliquée, le compte rendu sur deux ans, comme l'exige la résolution, représente en soi un défi. Nous pouvons faire état des activités réalisées durant cette période, mais il est difficile de montrer concrètement la différence globale qu'apporte l'initiative RCCM en termes d'impact opérationnel sur les personnes touchées. Une réflexion à plus long terme serait utile. L'intention est donc de passer à une période de référence de quatre ans, dans le cadre de laquelle un rapport intermédiaire sera soumis au Conseil des Délégués de 2021 et un rapport complet, à celui de 2023.

a) Connaissances en matière de RCCM

S'agissant de la priorité visant à accroître les connaissances en matière de RCCM et à renforcer l'utilisation des outils et mécanismes de coordination du Mouvement, les progrès réalisés sont encourageants quoiqu'inégaux. D'importants nouveaux contenus ont été ajoutés à la boîte à outils RCCM en ligne, notamment des modèles de documents, des vidéos de formation et des exemples de bonnes pratiques. Cependant, il n'a pas été possible de développer davantage cette boîte à outils en raison de difficultés techniques principalement liées à l'hébergement et à l'accessibilité du site Web, ainsi qu'à sa maintenance. Il faudrait migrer le site vers une autre plateforme telle que FedNet, bien que le but soit de l'afficher comme site en open source accessible à tous les praticiens du secteur, sans mot de passe. Des activités de sensibilisation à l'initiative RCCM ont été organisées à haut niveau, notamment dans le cadre des réunions conjointes des directeurs régionaux et des conférences régionales. Hormis en Europe, la reproduction de l'initiative RCCM dans les pays cibles a été peu fructueuse, de même que la mise en place d'équipes de support technique de RCCM au niveau régional. Néanmoins, les outils de RCCM ont été utilisés dans la plupart des nouvelles situations d'urgence où plusieurs composantes du Mouvement étaient actives.

Des volets consacrés au RCCM ont été ajoutés à divers modules de formation (les formations IMPACT et CAP de la Fédération internationale), et leur intégration à la formation d'introduction au Mouvement qui a été dispensée dans la région Europe et Asie centrale a été une réussite. Des modules contenant des vidéos de témoignages seront également inclus dans un outil de formation en ligne, dont l'élaboration est en cours en 2019.

¹Le plan d'action ainsi que l'évaluation des progrès réalisés sont disponibles en anglais sur demande.

L'équipe conjointe de coordination a continué de promouvoir l'utilisation des outils de RCCM lors des activités de préparation aux interventions d'urgence. Dans certains cas, ceux-ci ont été élaborés au cours d'une situation d'urgence (voir par exemple le travail actuellement mené pour établir un Accord de coordination du Mouvement au Mozambique). Dans d'autres cas, les outils de RCCM sont utilisés dans le cadre du processus de planification, comme c'est le cas des plans d'urgence du Mouvement (les plans d'urgence du Mouvement pour l'Arménie et l'Azerbaïdjan sont actuellement mis à jour et ceux destinés à l'Ukraine et au Pérou sont en cours d'élaboration) et les plans de pays du Mouvement. Globalement, nous constatons une baisse d'intérêt pour les plans d'urgence du Mouvement et, dans les contextes prioritaires, une prédilection pour les interventions concrètes plutôt que pour la planification de scénarios potentiels. Dans d'autres contextes, il est probable que les partenaires ne perçoivent pas encore la valeur ajoutée de la planification collective. Une fois parachevés la note d'orientation et le modèle relatifs aux plans d'urgence du Mouvement, ces derniers feront l'objet de campagnes de promotion auprès des Sociétés nationales situées dans des pays à risque élevé. À l'avenir, il conviendra également d'améliorer encore davantage la coordination dans le contexte de l'évaluation des besoins, de la planification et de la supervision à l'échelle du Mouvement.

La réussite de l'initiative RCCM repose essentiellement sur les connaissances qu'en a le Mouvement dans son ensemble. Les exemples opérationnels et les preuves empiriques confirment leur importance, et indiquent également qu'elles vont de pair avec la volonté de collaborer des dirigeants des composantes du Mouvement dans un pays donné. Si ces conditions préalables ne sont pas remplies, l'initiative RCCM peut rester à l'état embryonnaire.

Il est encore apparent qu'à travers le Mouvement, tous ne comprennent pas et n'accueillent pas de la même manière l'attitude collaborative. La réticence de certains à adopter l'initiative RCCM a sans doute été sous-estimée et n'a pas été traitée de façon adéquate. Il est donc crucial que la formation au RCCM et le renforcement de cette initiative, ainsi que la promotion des bonnes pratiques, restent des priorités pour garantir que le leadership, le personnel et les volontaires comprennent ce concept et les avantages qu'il apporte. L'expérience montre que souvent, lorsque ce concept est démystifié au travers d'exemples concrets de réussites, la nécessité d'améliorer la coordination s'impose souvent comme une évidence.

Voie à suivre

Compte tenu de ce qui précède, le développement des connaissances en matière de RCCM exige de mettre l'accent sur les aspects suivants :

- renforcer les capacités de formation du personnel au RCCM, en particulier les nouveaux arrivés et les responsables de pays ;
- continuer à investir dans des activités de préparation, la planification conjointe et le développement des Sociétés nationales ;
- investir dans des évaluations des besoins, la planification et la surveillance coordonnées dans les situations d'urgence ;
- encourager la généralisation de l'utilisation des outils et mécanismes de RCCM dont la valeur ajoutée est démontrée (par exemple, le mini-sommet, la plateforme de coordination à trois niveaux du Mouvement, les communications conjointes) ;
- continuer à alimenter la boîte à outils RCCM en modèles et en exemples de bonnes pratiques, et la faire migrer vers une nouvelle plateforme en ligne ;
- investir spécifiquement dans le renforcement des connaissances des Sociétés nationales agissant à l'étranger pour aider une autre Société nationale dans un pays touché, et interagir avec elles pour veiller à ce qu'elles perçoivent la valeur et l'intérêt que présente pour elles l'approche RCCM.

b) Interopérabilité

i) Logistique

La priorité consistant à développer davantage l'interopérabilité des systèmes de logistique entre les composantes du Mouvement se décline en six domaines d'activité : les stocks, le soutien logistique aux programmes de transferts monétaires, les achats, le développement de la logistique des Sociétés nationales, la gestion du parc automobile et la plateforme de logistique Croix-Rouge/Croissant-Rouge. Les réussites et les difficultés rencontrées dans ces domaines de travail sont décrites ci-après.

« Nous avons énormément progressé dans notre compréhension et nos rapprochements mutuels, ainsi que dans la volonté d'accroître notre interopérabilité et de produire des résultats plus nombreux et de meilleure qualité afin de renforcer notre impact. »

Un membre du comité de pilotage de la logistique de l'initiative RCCM

— Stocks et parc automobile : Dix articles de secours et douze modèles de véhicules situés dans sept entrepôts différents sont à présent partagés chaque mois et mis à la disposition des partenaires du Mouvement (valeur approximative : 10 millions de francs suisses). Les spécifications communes et les mécanismes de transaction ont fait l'objet d'un consensus formalisé au travers de procédures opérationnelles normalisées et d'un contrat de service.

— Achats : La Fédération internationale et le CICR ont intégré une clause dans tous les accords-cadres relatifs aux achats afin de faciliter l'accès aux contrats négociés et ont convenu de certaines conditions pour les autres partenaires du Mouvement. Les audits de qualité et de

responsabilité sociale et environnementale (QSE) réalisés par les experts du CICR et les outils connexes sont communiqués aux partenaires du Mouvement sur demande.

— Transferts monétaires : Des progrès significatifs ont été réalisés dans ce domaine, avec le soutien de Sociétés nationales et d'un coordonnateur dédié : la mise au point du cadre de compétences des ressources humaines unifié et du parcours d'apprentissage destiné au personnel de la logistique travaillant dans les programmes de transferts monétaires sont terminés ; six formations conjointes sur les transferts monétaires destinées aux services d'appui ont été dispensées à des participants issus de l'ensemble du Mouvement ; une matrice RACI (*Responsible, Accountable, Consulted, Informed*) destinée à réaliser des évaluations conjointes du marché a également été parachevée et acceptée par le comité de pilotage.

— Développement des capacités de logistique des Sociétés nationales : Un groupe de travail constitué de dix Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR a convenu d'une approche et d'une méthodologie pour le Mouvement, où les rôles et responsabilités sont précisés et où sont décrites notre méthode de travail et nos interactions dans les pays classés prioritaires. Un cadre de base des compétences en matière de logistique destiné aux Sociétés nationales, fondé sur ceux de la Fédération internationale et du CICR, a été mis au point, et la mise à l'essai d'un outil d'évaluation commun est prévue pour novembre 2019. Cet outil sera disponible sur une plateforme logistique centralisée à l'intention de tous les membres du Mouvement.

— Plateforme de logistique Croix-Rouge/Croissant-Rouge : Les services de logistique de plusieurs Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR ont établi que la création d'une plateforme de logistique Croix-Rouge/Croissant-Rouge commune serait une manière d'accroître leur efficacité et leur efficience, car elle permettrait d'améliorer la collaboration et l'interopérabilité, et d'optimiser les ressources. Une étude de faisabilité a été réalisée sur la base de cinq opérations majeures auxquelles plusieurs partenaires du Mouvement ont participé (Nigéria, RDC, Pakistan, Soudan du Sud et Yémen). L'étude a

comporté des consultations (au moyen d'une enquête) avec 33 participants et des entretiens structurés avec 25 partenaires du Mouvement et quatre organisations extérieures (Nations Unies et ONG). Les recommandations émises dans le rapport qui en est issu seront prises en compte afin d'améliorer la coopération et la coordination à l'avenir.

En dépit des avancées majeures réalisées et de l'engagement élevé constaté parmi le personnel des Sociétés nationales, du CICR et de la Fédération internationale, d'importantes difficultés subsistent et empêchent d'accélérer la mise en œuvre des différentes actions décrites ci-dessus dans les contextes opérationnels. Il est indispensable de poursuivre l'harmonisation des systèmes et des procédures au sein du Mouvement (dans le domaine de la logistique, mais également de façon générale) pour tirer pleinement parti des avancées réalisées dans le domaine de la logistique pendant la période concernée. Cela nécessitera la participation d'un groupe plus large de parties prenantes, ainsi que des ressources suffisantes.

Voie à suivre

Au vu des accomplissements réalisés à ce jour, et à la suite d'une consultation qui s'est tenue en juin 2019 avec plusieurs Sociétés nationales, il a été convenu de consacrer les prochaines années à l'interopérabilité des services de logistique (planification commune, prépositionnement international des stocks et stratégies de mobilisation et d'approvisionnement), de poursuivre les efforts d'harmonisation des procédures et des systèmes et d'établir un accord global de coopération. Le développement des capacités de logistique des Sociétés nationales et le soutien à une chaîne d'approvisionnement destinée aux interventions monétaires dans les situations d'urgence restent des priorités élevées. Enfin, l'importance de garantir que la chaîne d'approvisionnement est conforme, sur le plan de l'environnement, entre autres, au principe « ne pas nuire » a été recensée comme un axe de travail potentiel.

ii) Sécurité

Parmi les priorités de la période de référence actuelle figurait la poursuite du renforcement, de la rationalisation et de l'harmonisation de la gestion de la sécurité et de la sûreté au sein du Mouvement. Les progrès réalisés dans ce domaine sont décrits ci-dessous.

Le CICR et la Fédération internationale ont recensé, mis à jour et précisé les éléments communs et les approches adoptées en matière de sécurité et de gestion des crises dans le cadre du soutien aux Sociétés nationales et dans les contextes de collaboration. En concertation avec le Réseau de référents en matière de sécurité, constitué de quinze Sociétés nationales, la Fédération internationale et le CICR ont respectivement mis à jour et affiné leurs documents internes afin de préciser le soutien disponible en matière de sécurité en vertu de l'accord sur les différents niveaux de sécurité. Cette approche de la sécurité à l'échelle du Mouvement fournit une prévisibilité accrue lorsqu'un appui est apporté aux interventions coordonnées du Mouvement, dans tout contexte donné, partout dans le monde.

Concernant la rationalisation des outils de gestion de la sécurité et les formations visant à renforcer les capacités en matière de sécurité à l'échelle du Mouvement, de nombreuses activités ont été déployées, dont :

- la création d'un calendrier de formation partagé qui permet aux membres du Réseau de référents en matière de sécurité d'accéder à des possibilités de formation ;
- le parachèvement des normes minimales applicables au niveau II du programme de formation à la sécurité du Mouvement (sécurité personnelle dans les situations de conflit/module sur les environnements complexes) ;
- un cours de formation des formateurs de trois jours sur la sensibilisation à la sécurité et l'expérience de terrain (SAFE) assuré par le CICR et destiné aux membres du Réseau de référents en matière de sécurité ;

- l'élaboration, par la Fédération internationale, d'une boîte à outils standard aux fins de la formation de sensibilisation aux environnements hostiles (formation « HEAT ») destinée aux partenaires du Mouvement ;
- l'alignement d'autres documents, dont le formulaire sur les données d'informations personnelles conçu pour vérifier l'identité des individus, les règles de sécurité et les formulaires de signalement des incidents, en cours de parachèvement ;
- des consultations entre le CICR et la Fédération internationale pour mettre à jour leurs supports relatifs à la sécurité, tels que le manuel *Staying alive* du CICR et la formation en ligne *Stay safe — Préserver sa sécurité* de la Fédération internationale.

Des collaborations spécifiques ont vu le jour autour de la sécurité et de la gestion des crises dans plusieurs contextes opérationnels difficiles, dont les situations de conflit à risque élevé ou d'autres situations de violence, et les zones touchées par des catastrophes en RDC, au Nigéria et au Mozambique, où le CICR a élargi son appui à la sécurité afin d'intensifier la réponse conjointe du Mouvement face aux besoins humanitaires.

Le renforcement des capacités et de la collaboration des Sociétés nationales sur le volet sécurité du RCCM est un défi majeur. Quelques Sociétés nationales dirigent les groupes de travail du Réseau de référents en matière de sécurité, mais il convient d'encourager toutes les Sociétés nationales à participer davantage, à s'approprier l'initiative et à occuper des fonctions de co-leadership, pour que l'esprit RCCM s'intègre dans le tissu collectif du Mouvement et dans l'environnement de travail quotidien, plutôt que de rester un processus essentiellement conduit par la Fédération internationale et le CICR.

Voie à suivre

La plupart des initiatives en cours concernant la sécurité (outils, formation et architecture) doivent se poursuivre, celles-ci faisant désormais partie intégrante du paysage collaboratif du Mouvement en matière de sécurité. La nécessité d'intégrer durablement les procédures et outils existants dans les pratiques quotidiennes de gestion de la sécurité devrait figurer au rang de priorité.

iii) Déploiements rapides

L'accroissement de l'interopérabilité des capacités de déploiement rapide entre les composantes du Mouvement faisait également partie des priorités définies pour la période concernée. À cette fin, et faisant suite à une recommandation du groupe de travail sur les catastrophes et les crises, les groupes de travail techniques sur les Unités d'intervention d'urgence (ERU) ont été adaptés et étoffés afin d'élargir la participation du Mouvement. Quatre groupes de travail techniques (sur les thèmes des secours, de la logistique, des camps de base et de la santé) ont ainsi été organisés en juin 2018 avec la participation de Sociétés nationales, de la Fédération internationale et du CICR. Cinq autres seront organisés courant 2019 (sur l'eau, l'assainissement et l'hygiène, les technologies de l'information et de la télécommunication, la logistique, la santé et les secours). Les réunions de 2018 et 2019 des membres des mécanismes mondiaux à déploiement rapide ont également rassemblé toutes les composantes du Mouvement.

Les équipes techniques et à déploiement rapide sont en train de parachever les définitions de profils de plus de 60 postes afin d'homogénéiser les compétences du personnel à déploiement rapide à l'échelle du Mouvement ; cette cohérence des cadres de compétences aura des retombées bien au-delà des déploiements rapides et constitue une avancée majeure en matière d'harmonisation des compétences fondamentales et techniques. Outre l'homogénéisation ou la cohérence des profils entre la Fédération internationale et le CICR, le profil du responsable de la coordination au sein du Mouvement a été spécifiquement conçu pour travailler avec les différentes composantes du Mouvement participant à une opération donnée. Cette fonction a été mise à l'essai dans le cadre d'un récent déploiement au Mozambique.

Certains cours de formation sur les déploiements d'urgence sont alignés et harmonisés dans le cadre du processus d'optimisation des mécanismes à déploiement rapide. Par exemple, la Fédération internationale et le CICR sont en train de préparer la première formation destinée aux responsables de la coordination au sein du Mouvement, prévue pour novembre 2019. Par ailleurs, le CICR et la Fédération internationale étudient les moyens d'accroître la mobilité du personnel à déploiement rapide des Sociétés nationales en améliorant la cohérence des procédures opérationnelles normalisées.

Voie à suivre

Les enseignements tirés des opérations récentes dans lesquelles des mécanismes et/ou du personnel à déploiement rapide ont été mobilisés (l'opération de lutte contre Ebola en RDC et les interventions consécutives aux cyclones au Mozambique, par exemple) confirment qu'il reste primordial d'harmoniser ces fonctions si l'on veut améliorer les interventions du Mouvement dans les situations d'urgence.

Parmi les priorités définies pour la prochaine période figure la nécessité de préciser les conditions de déploiement des responsables de la coordination au sein du Mouvement, à savoir, définir les déclencheurs et convenir d'un arrangement avec les entités qui les emploient. Lorsque la formation des responsables de la coordination aura eu lieu (elle est prévue pour novembre 2019) et que nous disposerons d'une réserve de personnel formé, nous serons prêts à effectuer des déploiements plus systématiques dans les situations d'urgence de grande ampleur. Des efforts supplémentaires sont requis aux fins d'explorer les domaines où il convient d'aligner les mécanismes et les outils de déploiement afin d'optimiser les interventions globales du Mouvement, l'accent étant mis sur les évaluations des besoins, la planification et la surveillance coordonnées.

Les principales difficultés seront les suivantes : optimiser la complémentarité et l'efficacité des composantes du Mouvement dans les situations de crise prolongée ; garantir, à chaque intervention, que la Société nationale du pays touché joue un rôle central et obtienne le soutien dont elle a besoin ; et élargir la participation des Sociétés nationales et leur adhésion aux aspects du processus de RCCM liés aux déploiements rapides.

c) Mobilisation des ressources

Le dernier domaine de priorité portait sur la nécessité d'améliorer encore la cohérence dans la mobilisation des ressources et de définir des modalités qui garantissent l'efficacité par rapport aux coûts et la crédibilité des interventions du Mouvement.

En 2018 et en 2019, un appel international unique (appel où une composante internationale du Mouvement organise une campagne de levée de fonds au nom des deux composantes) a été lancé en réponse à l'épidémie d'Ebola en République démocratique du Congo. Il y a également eu plusieurs campagnes coordonnées (utilisant des outils de collecte de fonds distincts), notamment dans le cadre des opérations engagées face aux mouvements de population au Bangladesh, en Éthiopie, au Mozambique et dans la région du Venezuela et de la Colombie.

Pour renforcer davantage la coordination, le CICR et la Fédération internationale ont augmenté le nombre de séances d'information conjointes destinées aux missions permanentes à Genève concernant les opérations faisant l'objet d'appels internationaux uniques ou d'appels coordonnés. Cette initiative a été accueillie favorablement par les missions, qui ont apprécié ce niveau de coordination et salué la pertinence et l'utilité de ces séances. De plus, le CICR et la Fédération internationale ont préparé des messages du Mouvement sur les opérations engagées que les Sociétés nationales ont été invitées à utiliser aux fins du lancement de campagnes de collecte de fonds ou de leurs échanges avec les donateurs institutionnels. La Fédération internationale et le CICR ont également mieux

coordonné leurs appels aux Sociétés nationales partenaires dans le cadre d'opérations menées par la Fédération internationale auxquelles participait le CICR, afin de présenter un compte rendu commun de leurs interventions complémentaires.

L'une des tâches prioritaires consistait à analyser les enseignements tirés de l'appel international unique, et à définir les actions futures sur la base des résultats de cette analyse. Le mécanisme d'appel international unique, qui est l'un des résultats de la précédente résolution sur le RCCM, a été conçu pour : a) capitaliser sur la complémentarité des deux composantes chargées de lancer de tels appels ; et b) accroître les financements dans leur globalité.

Dans le contexte de l'approche de l'apprentissage intentionnel par la pratique, l'appel international unique a fait l'objet d'un examen par des tiers au cours du dernier trimestre de 2018. Le rapport qui en découle souligne les forces et les faiblesses du mécanisme, ainsi que les domaines à améliorer selon les expériences, dans un nombre restreint de contextes. Il met également en garde contre l'utilisation de ce mécanisme avant que n'aient été apportées les améliorations suivantes : a) mieux définir le cadre stratégique du mécanisme (QUOI et POURQUOI), b) définir au préalable dans quelles circonstances utiliser ce mécanisme (QUAND et OÙ), c) achever l'élaboration des procédures opérationnelles normalisées ainsi que de modèles facilitant leur utilisation (COMMENT), d) améliorer le suivi, et e) se doter de mécanismes d'apprentissage. Le rapport indique également que certains problèmes dépassant le domaine de la mobilisation des ressources ont eu une incidence sur l'efficacité de l'appel international unique et émet des recommandations pour améliorer la complémentarité et la coordination opérationnelle au sein du Mouvement, ainsi que les activités de développement à long terme des Sociétés nationales.

En juillet 2019, le rapport a fait l'objet de consultations au CICR et à la Fédération internationale auxquelles les Sociétés nationales ont participé par voie de téléconférences, afin de recueillir des commentaires et suggestions sur la voie à suivre.

Voie à suivre

L'expérience de l'appel international unique a été l'occasion, pour la Fédération internationale et le CICR, d'apprendre à mieux se connaître et de tirer parti de leur présence opérationnelle mutuelle. Elle leur a permis de prouver aux donateurs que les deux institutions accordent de l'importance à la collaboration, qu'elles restent pleinement déterminées à faire vivre l'esprit RCCM et qu'elles continuent d'étudier les moyens d'assurer la coordination et d'utiliser les ressources de façon complémentaire, en particulier dans les situations d'urgence complexes et de grande ampleur. Les experts ont conclu que le mécanisme d'appel international unique fonctionne au mieux dans les situations où la coordination entre les composantes du Mouvement est déjà bien établie, ce qui atteste la nécessité de poursuivre l'initiative RCCM de façon inclusive, aux fins de soutenir les interventions des Sociétés nationales dans leur pays et de tirer le meilleur parti de la complémentarité entre les interventions locales et internationales.

Il faut néanmoins garder à l'esprit que cet examen a été réalisé à une phase précoce d'une initiative nouvelle et que divers témoignages de terrain recueillis jusqu'à présent indiquent que le recours au mécanisme d'appel international unique s'avère chronophage, en particulier en raison de disparités entre les systèmes et procédures financiers de la Fédération internationale et du CICR.

À la lumière des conclusions du rapport et des consultations menées depuis lors, le comité de pilotage de l'initiative RCCM privilégie actuellement l'utilisation d'appels coordonnés, plus faciles à administrer, sans exclure d'activer le dispositif d'appel international unique s'il considère que les conditions essentielles sont remplies. Aux fins des appels coordonnés, le Mouvement établit un descriptif commun présenté d'une seule voix aux donateurs, tout en

utilisant des instruments de levée de fonds distincts. Ces méthodes de travail étant bien acceptées par les donateurs, et au vu du confort qu'elles apportent dans le cadre des situations d'urgence, elles constituent désormais la norme minimale qu'il faudra adopter à l'avenir.

Les retours d'information des donateurs montrent que notre positionnement commun, les réunions d'information et nos déclarations ont transformé la perception qu'ils ont de nous, en tant que « pilier rouge » ; à leurs yeux, nous sommes plus compréhensibles, cohérents et prévisibles. Il est important de continuer à travailler avec les donateurs pour que cette clarté accrue débouche sur une augmentation des financements. Au-delà des avantages directs qu'apporte le mécanisme d'appel international unique, nous avons été invités à participer ensemble à des événements clés pour présenter notre analyse commune des principales problématiques humanitaires.

Toutefois, il convient de poursuivre l'harmonisation entre la Fédération internationale et le CICR lors de l'émission d'appels internationaux, et la participation des Sociétés nationales des pays touchés et les Sociétés nationales partenaires à la planification des interventions collectives, en tant que sources d'actions conjointes pour la mobilisation des ressources, doit être systématique dans le cadre du processus RCCM.

4. AU-DELÀ DE L'INITIATIVE RCCM

L'initiative RCCM a contribué à transformer les mentalités en créant « l'esprit RCCM » et à les ouvrir davantage à la coordination dans des domaines qui ne sont pas officiellement couverts par ce processus. En voici quelques exemples ci-après.

Relations entre civils et militaires : La participation croissante des forces militaires aux interventions d'urgence a donné lieu à une initiative, à l'échelle du Mouvement, visant à encourager le renforcement de la collaboration lors des interactions avec ces entités. En Asie-Pacifique, le détachement par le CICR de membres de son personnel auprès de la Fédération internationale dans le cadre d'activités liées aux relations entre civils et militaires, le brassage des outils et des pratiques et l'élaboration de lignes directrices et de formations communes ont renforcé les méthodes de collaboration du Mouvement avec les forces militaires. Des initiatives semblables sont en train de voir le jour aux Amériques et d'autres régions se sont engagées à approfondir leur approche dans ce domaine. Fin 2018, le CICR et la Fédération internationale ont créé un poste conjoint de conseiller chargé des relations entre civils et militaires. Par ailleurs, un plan d'action est en cours de déploiement, lequel prévoit l'élaboration d'un cadre opérationnel commun, la création d'un réseau d'employés spécialisés dans ce domaine à l'échelle du Mouvement, et des actions de sensibilisation et de plaidoyer.

Programmes de transferts monétaires : Le dossier des transferts monétaires a fait l'objet d'une coordination solide au sein du Mouvement. Le groupe consultatif et le groupe de travail de pairs chargés de ces questions ont défini des objectifs qui épousent l'ambition du Mouvement de devenir le leader mondial dans le domaine des transferts monétaires de qualité à des fins humanitaires. D'ici à 2020, le Mouvement vise à distribuer 1 milliard de francs suisses au titre des programmes de transferts monétaires et/ou de distribution de bons dans 100 pays et à apporter un appui à 50 Sociétés nationales par le biais d'activités de préparation aux programmes de transferts monétaires. L'initiative « Counting Cash » du Mouvement indique qu'en 2018, le volume des transferts monétaires est passé de 800 millions à 825 millions de francs suisses, en faveur de cinq millions de personnes dans 52 pays.

Interaction avec les communautés et redevabilité : Les engagements minimums et les actions menées à l'échelle du Mouvement en matière d'interaction avec les communautés et de redevabilité ont été définis en concertation avec plus de 20 Sociétés nationales, et seront

présentés pour adoption par le Conseil des Délégués de 2019 sous la forme d'un projet de résolution.

5. CONCLUSION ET VOIE À SUIVRE

L'expérience acquise depuis 2013 montre qu'améliorer la coordination est possible, et qu'il s'agit souvent d'un processus progressif qui consolide à la fois le Mouvement dans sa globalité et ses composantes. Ce processus a permis d'accroître la coordination dans de nombreuses opérations menées durant la période de référence (2017-2019) et a conforté le réflexe de coordination du Mouvement jusqu'à un point qui n'était pas envisageable il y a cinq ans. Les avancées réalisées dans des domaines techniques, tels que l'interopérabilité des mécanismes de logistique, de sécurité et de déploiement rapide, et l'expansion des outils et des formations facilitent la coordination opérationnelle. Les progrès réalisés en matière de RCCM, notamment notre positionnement conjoint, ont aidé les donateurs et les autres parties prenantes à voir le « Pilier rouge » comme un partenaire cohérent et prévisible, créant ainsi une attente selon laquelle il s'agit désormais de notre méthode de travail normale en tant que Mouvement.

Malgré ces avancées, la coordination reste une entreprise complexe, parsemée d'écueils. Il est ardu, par exemple, de cultiver l'esprit de coordination de l'ensemble des collaborateurs du Mouvement. Cet obstacle est parfois plus difficile à surmonter que les disparités techniques ou systémiques. Nos progrès dépendent grandement de l'engagement politique des dirigeants, lequel doit nécessairement être maintenu et renforcé si l'on veut éviter de revenir aux mentalités et pratiques concurrentielles du passé. La coordination présente certes certaines difficultés qui lui sont inhérentes — elle exige beaucoup de temps et d'efforts —, mais il est indispensable que les dirigeants à tous les niveaux du Mouvement comprennent bien quels en sont les avantages. La coordination de nos activités de mobilisation de ressources s'est également avérée être une tâche complexe. Dans certaines situations, cela nous a rapprochés, en tant que Mouvement ; dans d'autres, cela a engendré des contretemps. Par conséquent, différents modèles ont été mis à l'essai. Les résultats sont variables, mais globalement, les donateurs apprécient notre démarche. Une autre difficulté a été d'obtenir des données quantitatives fiables concernant les résultats opérationnels de la coordination, mais les preuves qualitatives donnent à penser que nous sommes en nette progression.

À ce jour, l'objectif de l'initiative RCCM a été d'établir que la coordination inclusive et prévisible du Mouvement permet de mieux travailler ensemble. Ces bases étant jetées, et la faisabilité et les avantages de la coordination ayant été démontrés, nous avons revu nos ambitions à la hausse pour l'avenir. L'objectif fixé pour la prochaine phase — **l'initiative RCCM 2.0** —, qui nécessite un leadership politique et un engagement constant, vise à déployer le potentiel du Mouvement à son maximum, et ses interventions à une échelle optimale. Pour ce faire, il est impératif, au cours de cette nouvelle phase, de mieux associer les Sociétés nationales aux niveaux stratégique et opérationnel, et d'obtenir de la part de toutes les composantes du Mouvement qu'elles s'investissent davantage dans le processus.

Nous proposons que l'initiative RCCM 2.0 se fixe sept priorités, dont deux concernent des éléments fondamentaux de la coordination du Mouvement, et cinq portent sur des éléments catalyseurs. Ces priorités sont axées autour d'une ambition globale : garantir des interventions humanitaires rationnelles et efficaces.

Le premier élément fondamental consiste à garantir **l'utilisation coordonnée des fonctions et responsabilités opérationnelles respectives des composantes du Mouvement**, qui leur ont été conférées par les États et/ou par le Mouvement lui-même. Ces fonctions et responsabilités ne sont pas mutuellement exclusives. Elles doivent être exercées de façon complémentaire en appui à la conduite des opérations et aux fins d'inciter les parties prenantes à élargir la portée, l'acceptation et l'accès du Mouvement.

Le deuxième élément fondamental vise à accroître le **financement destiné aux opérations du Mouvement**. Prenant appui sur les recommandations issues de l'analyse de l'appel international unique, le Mouvement doit faire en sorte que les activités de mobilisation des ressources soient compréhensibles, cohérentes et prévisibles, l'exigence minimale étant d'organiser des appels coordonnés. L'amélioration constante de la visibilité des opérations du Mouvement au travers de collectes de données fiables et la diffusion, en temps opportun, d'informations sur l'empreinte du Mouvement permettra aux parties prenantes internes et externes de mieux repérer les possibilités d'effectuer des investissements conjoints et d'avoir un impact collectif.

Les cinq éléments facilitateurs suivants, qui soutiendront l'efficacité des actions conjointes du Mouvement, feront le lien avec les travaux déjà menés dans le cadre de l'initiative RCCM et au-delà.

Pour tirer pleinement parti des résultats obtenus jusqu'à présent, nous devons poursuivre au-delà de 2019 les travaux relatifs à l'**interopérabilité des systèmes et des procédures** au sein du Mouvement. Si des progrès encourageants sont à noter dans les domaines de la logistique, de la sécurité et des déploiements rapides, de nouveaux travaux seront peut-être nécessaires dans d'autres domaines dans lesquels l'amélioration de l'interopérabilité de nos systèmes contribuera à renforcer notre fort impact opérationnel.

C'est en comprenant et en exploitant les **capacités** dont dispose chaque composante du Mouvement pour contribuer aux interventions, y compris les compétences des Sociétés nationales dans leur pays, que nous garantirons que les services fournis dans le cadre des opérations sont adéquats et efficaces. Ces investissements accéléreront l'activation de l'initiative RCCM dans les contextes opérationnels et amélioreront notre capacité collective de d'intensifier les interventions lorsque cela est nécessaire.

Les connaissances en matière de RCCM sont cruciales si l'on veut fonctionner efficacement en tant que Mouvement. Il convient de continuer à investir dans le renforcement de ces connaissances, notamment en formant le personnel nouvellement recruté et les responsables de pays, et de constituer une réserve de responsables de la coordination au sein du Mouvement formés, afin de développer une compréhension commune des rôles au sein du Mouvement et de notre **préparation collective à mener des interventions**. Nous poursuivrons l'élaboration de la boîte à outils RCCM, en nous interrogeant sur la nécessité de créer d'autres outils pour différents contextes, après évaluation des outils qui ont fait leurs preuves au cours des opérations.

La **dimension locale des interventions du Mouvement** et la question des interactions avec les interventions internationales parallèles ont toujours été au cœur des opérations du Mouvement, et les priorités en matière de localisation leur confèrent une importance grandissante. La complémentarité entre les interventions nationales et internationales doit être au cœur de nos priorités, car elle contribue à renforcer la capacité des Sociétés nationales des pays touchés et à accroître l'impact et la viabilité à long terme de l'action du Mouvement.

Enfin, point d'importance vitale, nous devons affermir notre capacité collective d'être les premiers intervenants aux niveaux national et international dans les situations d'urgence, et de déployer **rapidement et adéquatement** des interventions à l'échelle du Mouvement, dans le respect de nos ambitions. C'est ainsi que nous renforcerons la position du Mouvement en tant qu'intervenant international clé.

Les progrès tangibles réalisés jusqu'à présent grâce au processus RCCM prouvent que nous sommes sur la bonne voie, et que notre impact collectif et les communautés que nous servons en bénéficieront. Nos réussites dans le domaine du RCCM ont jeté les bases du travail collaboratif du Mouvement et suscité des attentes. Il a été démontré que nous avons les

moyens de répondre à ces attentes, et le moment est donc venu de rehausser les débats et les pratiques afin de libérer le potentiel du Mouvement et d'assurer sa transformation dans la durée.