

CONSEIL DES DÉLÉGUÉS
Séoul, 16 - 18 novembre 2005

MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE :

**RAPPORT SUR LES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL
DE LA COMMISSION PERMANENTE
SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE**

PROJET DE RÉOLUTION

**MESURES SUPPLÉMENTAIRES VISANT À AMÉLIORER LA MISE EN
ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE**

(Point 9 de l'ordre du jour provisoire)

**Document établi par
la Commission permanente
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge**

Genève, septembre 2005

Résumé

L'Accord de Séville, adopté par le Conseil des Délégués en 1997, est le document de base qui sert à déterminer les rôles et responsabilités des composantes du Mouvement participant à des opérations internationales de secours et à un travail à long terme de renforcement des capacités. Il a introduit les deux concepts d'institution directrice et de rôle directeur dans le but de renforcer la coopération et la coordination entre toutes les composantes du Mouvement.

Malgré l'importance de l'Accord et le fait qu'il ait été accepté à l'échelle mondiale, sa mise en œuvre révèle des points faibles qui, selon la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2003, devaient être analysés par un groupe de travail *ad hoc* chargé de proposer des solutions. Il était demandé à ce groupe de travail d'inventorier les principaux problèmes qui s'étaient posés dans la mise en œuvre de l'Accord de Séville ainsi que les possibilités de renforcer la coopération pour répondre aux besoins des personnes vulnérables en menant des actions qui aient le maximum d'impact et d'efficacité. Les difficultés qu'il fallait examiner concernaient notamment les procédures régissant l'engagement de chacune des composantes du Mouvement dans une opération donnée, une attention particulière devant être accordée aux rôles et fonctions de la Société nationale hôte et des Sociétés nationales travaillant sur le plan international ainsi qu'aux préoccupations spécifiques des Sociétés nationales des pays voisins du théâtre des opérations.

Le groupe de travail, présidé par Mme Janet Davidson, Vice-Présidente de la Commission permanente, et composé de représentants du CICR (trois personnes), de la Fédération internationale (trois personnes) et de Sociétés nationales (six personnes), a recueilli auprès des composantes du Mouvement – en particulier auprès de Sociétés nationales – des informations sur les expériences qu'elles ont faites dans des situations où l'Accord de Séville a été appliqué.

Il est incontestable que le Mouvement a besoin d'un outil tel que l'Accord de Séville pour organiser les activités internationales de ses composantes. Il est évident aussi que l'on a enregistré un certain nombre de succès lorsque l'Accord a été appliqué ; les facteurs qui ont permis ces succès ne doivent pas être passés sous silence. Il est clair, enfin, que l'environnement extérieur dans lequel se produisent de nombreuses crises est plus complexe que par le passé et que, en outre, une évolution a eu lieu au sein même des composantes du Mouvement. Ainsi, les Sociétés nationales ont vu leurs capacités changer considérablement et elles participent de plus en plus à des activités internationales. Par ailleurs, on a enregistré une tendance croissante au bilatéralisme et il arrive encore que certaines Sociétés nationales mènent des actions unilatérales.

La Commission permanente considère qu'il serait bénéfique pour l'Accord que l'on clarifie les rôles et responsabilités essentiels qui incombent à la Société nationale hôte, à l'institution directrice et aux autres Sociétés nationales participant à des opérations. Elle estime également que l'Accord doit être mieux compris, accepté et appliqué par le personnel, les volontaires et les organes directeurs au sein du Mouvement.

À cette fin, la Commission permanente a l'honneur de soumettre le présent rapport, qui constitue le contexte du projet de résolution et de son annexe intitulée « Mesures supplémentaires visant à améliorer la mise en œuvre de l'Accord de Séville » – mesures qu'elle demande au Conseil de bien vouloir adopter.

RAPPORT SUR LES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL DE LA COMMISSION PERMANENTE SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE

1. CONTEXTE

L'Accord de Séville s'applique aux activités internationales que les composantes sont appelées à exercer en coopération, sur une base bilatérale ou multilatérale, à l'exclusion des activités que les Statuts et les Conventions de Genève attribuent aux composantes individuellement¹. Il a été élaboré conjointement par les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale et a été adopté par toutes les composantes du Mouvement à la session du Conseil des Délégués tenue à Séville en 1997.

L'Accord porte essentiellement sur les rôles et responsabilités du CICR et de la Fédération, qui ont une mission et un mandat spécifiquement internationaux ; en effet, il a été estimé que ces deux institutions avaient développé une capacité permanente leur permettant de mener des opérations à travers le monde et auraient la capacité et les moyens nécessaires pour coordonner et gérer les ressources parvenant, depuis différents pays, dans un pays où une importante opération de secours se déroulerait. Ce postulat de base est établi par les Statuts du Mouvement (articles 3, 5, et 6).

En outre, les compétences spécifiques conférées à chaque composante sont définies dans les Conventions de Genève et leurs Protocoles additionnels ainsi que dans les Statuts du Mouvement. Rien dans l'Accord de Séville ne saurait être interprété comme limitant ou modifiant le rôle particulier et les compétences de chaque composante (Accord de Séville, article 1.4).

Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit disposer d'un système de coordination rationnel et efficace pour ses activités internationales, afin de bien gérer les ressources qui lui permettront de fournir les services nécessaires aux personnes et populations touchées, et afin de coordonner son action avec les autres systèmes d'assistance humanitaire². Cependant, l'Accord étant axé principalement sur les rôles et responsabilités du CICR et de la Fédération, il est largement ressenti comme n'ayant pas développé suffisamment ceux de la Société nationale hôte et des Sociétés nationales déployant des activités au niveau international.

Les Sociétés nationales ont certes participé au processus de rédaction de l'Accord, mais plusieurs ont trouvé qu'elles n'y étaient pas pleinement associées ou que la consultation n'était pas suffisamment exhaustive. À l'époque de la rédaction, les rôles et responsabilités des Sociétés nationales n'étaient pas au centre du débat. Ainsi, de nombreuses Sociétés ont eu l'impression que l'Accord visait essentiellement à fournir des orientations claires quant aux rôles et responsabilités du CICR et de la Fédération en matière de direction des opérations du Mouvement.

¹ Accord sur l'organisation des activités internationales des composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, première partie, article 1 (1.1 et 1.3), novembre 1997.

² Les systèmes humanitaires extérieurs au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : le système des Nations Unies et les organisations non gouvernementales nationales ou internationales.

Depuis l'adoption de l'Accord de Séville en 1997, le Mouvement a vu beaucoup de situations évoluer. De nombreuses Sociétés nationales sont aujourd'hui plus aptes à assumer des responsabilités de coordination sur leur propre territoire, et sont davantage maîtresses de leur planification et de leurs choix de priorités. D'autres se sont dotées de structures et de capacités de mise en œuvre et de supervision au niveau international. Le Secrétariat de la Fédération internationale a considérablement modifié ses structures et modalités de soutien aux opérations des Sociétés membres sur le terrain, et le CICR a nettement développé son interaction avec les Sociétés nationales dans leur pays. Dans tous ces changements, le rôle des Sociétés nationales a été mis en évidence.

Pour les rédacteurs, le défi consistait à élaborer un accord qui soit mondial par sa portée mais spécifique dans son application, et qui soit assez souple pour s'adapter à des situations en pleine évolution et à des partenaires différents.

Par exemple, le processus de consultation « Notre Fédération de demain » a abouti récemment à l'élaboration d'un nouveau modèle de fonctionnement, qui a été présenté au groupe de travail comme susceptible d'améliorer l'efficacité et la coordination des opérations de secours dans les situations de catastrophe naturelle ou technologique, surtout en ce qui concerne les éléments suivants – éléments couverts également par les Mesures supplémentaires :

- des alliances opérationnelles appuient les mécanismes de coordination nationaux au moyen desquels la Société nationale hôte dirige la mise en œuvre des opérations dans son pays ;
- la planification préalable en prévision de catastrophes garantit une définition plus claire des rôles et responsabilités de toutes les composantes concernées ;
- une ferme volonté, de la part du Secrétariat de la Fédération et de tous les partenaires engagés dans des alliances opérationnelles, de soutenir les Sociétés nationales de pays prioritaires convenus devrait permettre à un plus grand nombre de Sociétés nationales d'assumer la fonction d'institution directrice.

2. LE GROUPE DE TRAVAIL

Le Groupe de travail sur la mise en œuvre de l'Accord de Séville, créé conformément à la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2003, a eu pour objectif d'inventorier les principaux problèmes qui se sont posés dans la mise en œuvre de l'Accord et les chances qui se sont offertes de renforcer la coopération pour répondre aux besoins des personnes vulnérables en menant des actions qui aient le maximum d'impact et d'efficacité. Au cours de son mandat, il a reçu des composantes du Mouvement – en particulier de Sociétés nationales – des informations sur les expériences qu'elles ont faites dans des situations où l'Accord de Séville a été appliqué. Il s'est intéressé tout particulièrement aux problèmes ayant un rapport avec le rôle de l'institution directrice, aux difficultés de la Société nationale hôte et aux préoccupations des Sociétés nationales participant à des opérations internationales de secours.

Depuis l'adoption de l'Accord, trois rapports sur sa mise en œuvre ont été présentés au Conseil des Délégués. Le groupe de travail a tenu compte de toutes les observations formulées antérieurement et a encouragé toutes les parties intéressées à donner leur avis et à suggérer des moyens concrets d'améliorer l'Accord de façon à renforcer la coopération et la coordination au sein du Mouvement, partout dans le monde. Le groupe de travail a analysé toutes les observations reçues.

Le groupe de travail a tenu cinq réunions à Genève. De plus, des sous-groupes ont travaillé à des tâches précises. Le mandat et la composition du groupe de travail sont présentés dans l'annexe 1.

Le groupe a élaboré un plan de travail et créé des mécanismes pour la collecte d'informations et la synthèse des points de vue du CICR, de la Fédération internationale, de la Société nationale hôte et des Sociétés nationales qui ont des activités internationales.

3. PRÉSENTATION GÉNÉRALE ET MÉTHODE UTILISÉE

Le groupe a largement consulté les Sociétés nationales sur le bilan qu'elles faisaient d'opérations où l'Accord avait été appliqué. Un questionnaire a été envoyé à un certain nombre d'entre elles dont on savait qu'elles avaient participé à de telles opérations. Des avis ont été recueillis aussi lors de conférences et de réunions. Enfin, les expériences du CICR et de la Fédération ont été analysées.

Sur la base des réponses reçues et des autres informations réunies, le groupe de travail a commencé par définir les trois principaux thèmes sur lesquels devaient se concentrer ses travaux, à savoir :

- o le processus de Séville (le continuum)
 - la portée de l'Accord
 - les éléments déclenchant, la fin de l'opération, la transition
- o l'institution directrice
 - clarté des rôles
 - direction/gestion
 - rôle des Sociétés nationales déployant des activités au niveau international (Sociétés nationales participantes, SNP) et des Sociétés nationales des pays voisins du théâtre des opérations
- o sensibilisation / développement des connaissances et des compétences
 - formation
 - acceptation
 - suivi, évaluation et compte rendu

En outre, le groupe a examiné des questions intersectorielles, à savoir le rôle de la Société nationale hôte et le concept de rôle directeur, et a analysé chaque thème sous les angles suivants : les difficultés sont-elles dues à un manque de clarté, un manque de textes, un manque de compréhension, un manque de bonne volonté ?

4. PRINCIPALES CONCLUSIONS

Les grands thèmes indiqués ci-dessus ont été analysés en profondeur par trois sous-groupes du groupe de travail. Des rapports ont été établis sur chacun de ces thèmes. En effectuant la synthèse des résultats des délibérations des trois sous-groupes, complétés par les retours d'information, le groupe de travail a tiré les conclusions suivantes :

- L'Accord de Séville demeure un outil viable et utile lorsqu'il est compris, accepté et appliqué comme cela était prévu. Il est indispensable de promouvoir les principes qui sous-tendent l'Accord et d'effectuer un travail préparatoire de clarification des rôles et responsabilités de chaque composante si l'on veut améliorer l'efficacité du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans trois domaines : la mise en place de mesures de préparation aux situations d'urgence, la réduction de la vulnérabilité et l'intervention lors de situations d'urgence.

- Le principal but visé devrait être de trouver des moyens de compléter l'Accord de Séville et d'en améliorer la mise en œuvre sans en réviser ou modifier le texte actuel, comme cela est précisé dans le mandat du groupe de travail. Pour cela, il faudrait analyser en détail les obstacles à une mise en œuvre réussie de l'Accord et d'autres règles connexes (notamment les Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe, approuvés par le Conseil des Délégués en 1995) et formuler des recommandations précises visant à améliorer la coopération internationale au sein du Mouvement.
- Si le concept d'institution directrice fournit au Mouvement un dispositif de coordination efficace, il doit être complété par une meilleure reconnaissance du mandat de la Société nationale hôte tel que le définissent les Statuts du Mouvement (article 3).
- Il faut accorder plus d'attention au rôle de la Société nationale hôte en tant qu'institution directrice.
- La Fédération a un rôle crucial à jouer s'agissant de développer des réseaux régionaux de Sociétés nationales et de leur apporter le soutien nécessaire. Ces réseaux peuvent jouer un rôle vital d'appui aux opérations du Mouvement. Partout où il en existe, ils devraient être incités à mener des activités qui contribuent à la réalisation des objectifs et priorités fixés pour une opération du Mouvement.

En outre, le groupe de travail a fait plusieurs observations récurrentes :

- Il est incontestable que le Mouvement a besoin d'un outil tel que l'Accord de Séville pour organiser les activités internationales de ses composantes.
- L'Accord a été appliqué avec succès dans un certain nombre d'opérations à travers le monde.
- L'environnement extérieur dans lequel se produisent de nombreuses crises est plus complexe que par le passé.
- Le contexte interne a lui aussi évolué depuis l'adoption de l'Accord en 1997. Ainsi, les Sociétés nationales ont vu leurs capacités changer considérablement et elles participent de plus en plus à des activités internationales. Par ailleurs, on a enregistré une tendance croissante au bilatéralisme, et il arrive encore que certaines Sociétés nationales travaillant au niveau international mènent des actions unilatérales.
- Nombre des problèmes rencontrés aujourd'hui dans la mise en œuvre de l'Accord sont les mêmes qu'il y a quelques années – ce qui signifie soit qu'ils n'ont pas été résolus, soit que l'on n'en a pas tiré les enseignements.
- Dans l'ensemble, l'Accord n'est pas bien compris, accepté et appliqué par le personnel, les volontaires et les organes directeurs au sein du Mouvement.

L'Accord de Séville est l'instrument le plus important dont dispose le Mouvement pour l'organisation des activités internationales de ses composantes et, à ce titre, il offre un cadre de coordination qui met, de la façon la plus efficace possible, les principes organisationnels en adéquation avec les besoins des personnes et des populations touchées par une situation d'urgence.

5. PRINCIPALES DIFFICULTÉS

Les principaux problèmes recensés dans la mise en œuvre de l'Accord de Séville ont été les suivants :

- Les relations entre la Société nationale hôte et l'institution directrice, lorsqu'une opération internationale de secours est déployée dans un contexte national, ne sont pas définies assez clairement.
- Les relations entre l'institution directrice, la Société nationale hôte et d'autres composantes du Mouvement (surtout des Sociétés nationales déployant des activités au niveau international et les Sociétés nationales des pays voisins du théâtre de l'opération) ne sont pas définies assez clairement.
- Le concept de « rôle directeur » – c'est-à-dire ce qu'il signifie et son rapport avec le concept d' « institution directrice » – n'est pas assez clair.
- Il n'arrive pas assez souvent que la Société nationale hôte exerce la fonction d'institution directrice.
- Les mécanismes de coordination sont insuffisants dans les situations exigeant une institution directrice.
- L'Accord de Séville et les textes connexes ne sont pas assez connus ni assez bien compris.
- La mise en œuvre pâtit du manque de mécanismes de « résolution des problèmes » et de l'insuffisance des moyens et politiques permettant de régler les problèmes d'interaction entre les composantes.
- Il manque une réelle volonté de coopérer (bonne volonté).
- Il n'existe pas de mécanismes de responsabilisation qui permettent d'assurer le respect de l'Accord.
- L'institution directrice n'a pas toujours donné aux Sociétés nationales déployant des activités internationales suffisamment de possibilités de participer à des opérations du Mouvement.

6. RÉSULTATS

En se fondant sur son analyse de toutes les informations reçues des diverses sources, ainsi que des constatations faites et des problèmes relevés, le groupe de travail a mis au point ses recommandations, regroupées en plusieurs catégories pour incorporation dans les propositions à soumettre au Conseil des Délégués de 2005. Ces catégories sont les suivantes :

- Rôles et responsabilités – Société nationale hôte et institution directrice
- Coordination
- Protocoles d'accord
- Sociétés nationales voisines et Sociétés nationales déployant des activités au niveau international
- Transition

- Résolution de problèmes
- Faire mieux connaître l'Accord

Les résultats sont présentés au Conseil des Délégués sous la forme

- d'un rapport sur le processus et sur les travaux du groupe de travail, et
- d'un projet de résolution accompagné de « Mesures supplémentaires ».

7. CONCLUSION

La résolution 8 du Conseil des Délégués de 2003 prévoyait qu'il soit proposé un additif au texte de l'Accord de Séville. Étant donné la nature des problèmes qui se posent et les principales conclusions présentées par le groupe de travail, la Commission permanente n'a pas estimé qu'un additif constituerait la solution la plus appropriée pour régler les problèmes recensés par le groupe. Elle présente donc des « Mesures supplémentaires » portant sur des éléments de l'Accord qui, parce qu'ils ne sont sans doute pas assez explicites, peuvent se prêter à différentes interprétations.

La Commission souligne à quel point il est important de faire mieux connaître et comprendre l'Accord, ainsi que la responsabilité qui incombe à toutes les composantes du Mouvement de l'appliquer dans l'esprit de son préambule. Elle suggère donc que les Mesures supplémentaires proposées soient mises en œuvre, au même titre que l'Accord lui-même, par toutes les composantes du Mouvement et que leur impact en matière de renforcement de la coopération soit soigneusement évalué au cours des deux années à venir. Les enseignements tirés de la mise en œuvre de l'Accord et des Mesures supplémentaires seront suivis de près et analysés aux fins de présenter des conclusions et, le cas échéant, de nouvelles recommandations au Conseil des Délégués en 2007.

Groupe de travail sur la mise en œuvre de l'Accord de Séville

créé par la Commission permanente à sa 14^e séance,
le 29 janvier 2004

Mandat

Comme le demande la résolution 8 du Conseil des Délégués de 2003, le mandat général du Groupe de travail est le suivant :

- inventorer les principaux problèmes qui se sont posés dans la mise en œuvre de l'Accord de Séville au cours des six dernières années et les chances qui se sont offertes de renforcer la coopération ;
- analyser les procédures régissant l'engagement de chacune des composantes du Mouvement dans une opération donnée, en accordant une attention particulière aux rôles et aux fonctions de la Société nationale hôte et des Sociétés nationales travaillant sur le plan international. Les préoccupations spécifiques des Sociétés nationales voisines seront aussi dûment prises en compte dans cette analyse ;
- analyser les expériences faites par toutes les composantes du Mouvement dans les situations de transition ;
- examiner plus en profondeur les situations dans lesquelles une Société nationale serait mûr à même d'assumer la fonction d'institution directrice sur son territoire (conformément aux paragraphes 5.3.3 et 6.2 de l'Accord de Séville), formuler des recommandations pratiques, et élaborer des directives applicables à toutes les composantes dans de telles situations ;
- proposer des ajouts à l'Accord de Séville qui spécifient les procédures régissant l'engagement de chacune des composantes du Mouvement dans les opérations, en vue d'améliorer le fonctionnement du Mouvement en tant que réseau mondial. Les travaux menés en la matière prendront spécifiquement en compte les fonctions et rôles respectifs de la Société nationale dans son propre pays, du CICR, de la Fédération internationale et des Sociétés nationales travaillant sur le plan international, conformément aux dispositions contenues dans les Statuts du Mouvement, dans l'Accord de Séville et dans d'autres documents directifs pertinents du Mouvement, en particulier l'Action 7 de la Stratégie pour le Mouvement. Ces ajouts prendraient la forme d'un additif au présent texte de l'Accord.

Composition

Présidente : Mme Janet Davidson, Vice-Présidente de la Commission permanente

Afrique

M. Shimelis Adugna, Éthiopie
(Vice-Président)

Amériques

M. Walter Cotte, Colombie

Asie

M. Dev R. Dhakhwa, Népal
Dr Mohamed Al Ali, Qatar

Europe

Mme Johanna van Sambeek, Pays-Bas

CICR

M. Jacques Forster
Mme Angela Gussing
M. Christoph Harnisch

Fédération internationale

M. Jean Coffi Boko
Mme Susan Johnson
M. Luc De Wever

CD 2005 - DR 9/1
Original : anglais
Présenté par
la Commission permanente
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

PROJET DE RÉSOLUTION

MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE

Le Conseil des Délégués,

rappelant la résolution 8 de sa session de 2003,

prenant note du rapport de la Commission permanente sur les travaux de son Groupe de travail *ad hoc* sur la mise en œuvre de l'Accord de Séville,

reconnaissant que l'Accord de Séville a été un outil essentiel pour organiser les activités internationales des composantes du Mouvement et que sa mise en œuvre a connu un certain nombre de succès depuis l'adoption de l'Accord en 1997,

notant toutefois que l'Accord de Séville n'est pas encore suffisamment compris, accepté et appliqué par le personnel, les volontaires et les organes directeurs des composantes du Mouvement,

reconnaissant que l'environnement extérieur dans lequel se produisent de nombreuses crises est plus complexe que par le passé, et que le contexte intérieur du Mouvement et de ses composantes a évolué depuis l'adoption de l'Accord en 1997,

acceptant et accueillant avec satisfaction la mise en place de modèles de coopération et de collaboration nouveaux et différents entre les composantes du Mouvement,

réaffirmant que l'Accord de Séville correspond à une nécessité en tant qu'instrument utile servant à organiser les activités internationales des composantes du Mouvement, et en tant que catalyseur du développement d'un esprit de collaboration,

1. **adopte** les Mesures supplémentaires visant à améliorer la mise en œuvre de l'Accord de Séville ;
2. **invite** les composantes du Mouvement à appliquer ces Mesures supplémentaires au même titre qu'elles doivent appliquer l'Accord lui-même ;
3. **prie instamment** toutes les composantes d'acquérir une meilleure connaissance de l'Accord de Séville et de ses Mesures supplémentaires en développant la formation et en organisant une formation conjointe à tous les niveaux ;

4. **demande** à la Commission permanente, au CICR et à la Fédération internationale, conformément à leurs mandats respectifs tels que les définit l'article 10 de l'Accord de Séville,
 - a. d'évaluer l'impact des Mesures supplémentaires en matière de renforcement de la coopération au cours des deux années à venir ;
 - b. de suivre et d'analyser les expériences et enseignements tirés de la mise en œuvre de l'Accord de Séville et de ses Mesures supplémentaires, en veillant à consulter suffisamment les Sociétés nationales participant aux opérations ;
 - c. de présenter un rapport sur leurs conclusions et, éventuellement, de nouvelles recommandations – y compris, si nécessaire, une révision de l'Accord de Séville – au Conseil des Délégués en 2007, et
 - d. d'encourager une mise en œuvre plus efficace de l'article 10 de l'Accord de Séville.

ANNEXE

**MESURES SUPPLÉMENTAIRES VISANT À AMÉLIORER
LA MISE EN ŒUVRE DE L'ACCORD DE SÉVILLE**

Le présent document vise à faire mieux comprendre l'Accord de Séville et à en améliorer la mise en œuvre. Il porte sur des éléments de l'Accord qui, n'étant peut-être pas assez explicites, peuvent se prêter à différentes interprétations. Il doit servir de guide aux utilisateurs de cet instrument dans des domaines où des améliorations sont nécessaires : définition des rôles et responsabilités des composantes, compréhension du concept d'institution directrice, coordination, résolution de problèmes et sensibilisation à l'Accord afin qu'il soit mieux connu. Il complète l'Accord sans en modifier les conditions d'application ni le contenu.

1. Rôles et responsabilités – Société nationale hôte et institution directrice

- 1.1. Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge doit disposer d'un système de coordination rationnel et efficace pour ses activités internationales, afin de bien gérer les ressources qui lui permettront de fournir les services nécessaires aux personnes et populations touchées, et afin de coordonner son action avec les autres systèmes d'assistance humanitaire³. À cet effet, l'Accord de Séville définit le concept d'institution directrice comme étant « un instrument de management pour l'organisation des activités internationales ». Cette fonction d'institution directrice est conférée à une seule composante du Mouvement dans chaque situation donnée (AS 4.3)⁴.
- 1.2. La Société nationale hôte conserve en tout temps le rôle et le mandat qui sont les siens en vertu des Statuts du Mouvement. L'Accord de Séville ne porte que sur l'organisation des activités internationales des autres composantes du Mouvement. Ainsi, dans son propre pays, une Société nationale continuera d'agir conformément à son mandat dans toutes les situations. En ce qui concerne les opérations internationales du Mouvement, elle peut aussi être amenée à assumer le rôle d'institution directrice dans certaines situations et, lorsque ce n'est pas le cas, elle est toujours la « partenaire principale » de l'institution directrice.
- 1.3. L'Accord précise que « le concept d'institution directrice s'applique principalement aux situations d'urgence [...] où un secours rapide, cohérent et efficace est nécessaire pour répondre sur une grande échelle aux besoins des victimes » (AS 4.4), ce qui signifie que la fonction est **une mesure temporaire prise face à un ensemble de circonstances particulier**. Dans tout pays, la coexistence des activités statutaires de la Société nationale hôte et des activités internationales de soutien menées par d'autres composantes du Mouvement conduit à un environnement opérationnel complexe qui, au sein du Mouvement, exige une coordination assurée par une institution directrice – laquelle peut être la Société nationale hôte, le CICR ou la Fédération internationale (AS 5.3).
- 1.4. La coordination de l'action au sein du Mouvement sous la conduite d'une institution directrice n'a bien fonctionné que lorsqu'une bonne relation de travail s'était instaurée

³ Les systèmes humanitaires extérieurs au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge : le système des Nations Unies et les organisations non gouvernementales nationales ou internationales.

⁴ « AS » est l'abréviation d' « Accord de Séville ».

entre la Société nationale hôte et le CICR et/ou la Fédération internationale. Toutes les autres composantes participant à une opération internationale doivent être favorables à un accroissement de la participation et de la responsabilité de la Société nationale hôte dans la direction et la coordination de l'opération.

- 1.5. La fonction d'institution directrice est un outil organisationnel qui doit permettre de gérer une action temporaire dans un ensemble de circonstances particulier, et elle coexiste avec les activités statutaires de la Société nationale hôte – activités que celle-ci mène en tout temps.
- 1.6. Dans toute opération internationale de secours où la Société nationale hôte n'est pas l'institution directrice, elle sera la partenaire principale de l'institution qui assume cette responsabilité.
- 1.7. En tant que principale partenaire de l'institution directrice, la Société nationale hôte est consultée sur tous les aspects de l'opération du Mouvement entrant dans le champ d'application précisé à l'article 1.1 de l'Accord de Séville. Les consultations entre l'institution directrice et la Société nationale hôte devraient s'effectuer à travers des mécanismes de coordination préétablis couvrant les éléments suivants :
 - a. analyse de l'environnement politique, socioéconomique et humanitaire ;
 - b. évaluation et recensement des besoins humanitaires ;
 - c. définition des objectifs généraux de l'opération internationale de secours, et fixation des priorités ;
 - d. mise en place et maintien d'un cadre permettant de gérer la sécurité de toutes les composantes du Mouvement ;
 - e. élaboration d'une stratégie opérationnelle pour une intervention du Mouvement conforme aux objectifs généraux et tenant compte des ressources disponibles ;
 - f. élaboration du plan d'action défini en fonction des priorités de l'opération du Mouvement ;
 - g. description des mécanismes de résolution des problèmes ;
 - h. gestion des relations avec les autorités en ce qui concerne l'opération internationale de secours, et
 - i. définition de stratégies de mise en place (ou « d'entrée ») et de sortie pour les programmes et activités des diverses composantes, y compris les dispositions à prendre pour la phase de transition.
- 1.8. L'article 5.3 de l'Accord de Séville définit clairement dans quelles circonstances le rôle d'institution directrice est attribué à telle ou telle composante. Cette institution doit assurer rapidement une organisation cohérente de l'opération du Mouvement en faveur des victimes dans des situations exigeant une institution directrice au sens de l'article 5.1.
- 1.9. L'article 6.2 de l'Accord de Séville définit le cadre régissant l'action d'une Société nationale hôte assumant le rôle d'institution directrice. Dans ce cadre, il est tenu compte de la capacité opérationnelle nécessaire pour répondre aux besoins des victimes ainsi que des capacités de la Société nationale hôte et de son aptitude à mener l'action.
- 1.10. Les éléments qui facilitent l'évaluation des capacités et des moyens d'une Société nationale s'agissant de coordonner une opération internationale de secours sur son propre territoire sont les suivants :

a) Structure organisationnelle et dirigeante de la Société nationale hôte

La Société nationale devrait répondre aux normes établies pour « une Société nationale qui fonctionne bien »⁵ et procéder régulièrement à des autoévaluations.

b) Capacité de gérer l'opération internationale de secours effectuée par le Mouvement

Cette capacité s'évalue en fonction des éléments suivants :

1. acceptation par tous les acteurs clés intervenant dans une situation donnée, et accès à ces acteurs ;
2. couverture du territoire national par la Société nationale ;
3. gestion opérationnelle et capacités logistiques ;
4. capacité de gérer les systèmes de sécurité nécessaires pour les Sociétés nationales engagées dans une action internationale ;
5. relations de travail fonctionnant bien avec les autres composantes du Mouvement et les acteurs extérieurs.

1.11. Lorsqu'il y a une institution directrice autre que la Société nationale hôte, la stratégie opérationnelle de l'action du Mouvement sera obligatoirement élaborée dans le cadre d'une consultation et d'une coopération étroites avec ladite Société nationale hôte. Les autres composantes du Mouvement intervenant dans le contexte en question jouent un rôle d'appui et sont également consultées.

1.12. Les opérations de secours ne sont pas gérées de la même façon selon qu'elles sont menées dans des situations de conflit ou en temps de paix. Il faut tenir dûment compte du fait que dans les situations de conflit armé ou de troubles intérieurs, y compris leurs suites directes (AS 5.1 et 5.2), deux institutions (la Société nationale hôte et le CICR) ont le *mandat exprès* de répondre aux besoins des populations touchées. Les autres composantes du Mouvement appuient et renforcent les capacités d'action nationales ou multilatérales.

1.13 Dans une situation de conflit, l'institution directrice coordonnant une opération internationale de secours doit avoir les *capacités et moyens supplémentaires* qui lui permettront d'assumer les fonctions suivantes :

- a. maintenir des relations et des contacts avec les acteurs étatiques et non étatiques qui ont une influence sur le conflit en cours là où l'opération de secours est menée ;
- b. gérer et maintenir un dispositif de sécurité pour toutes les composantes du Mouvement participant à l'opération dans le cadre d'une action coordonnée du Mouvement ;
- c. veiller au respect des règles applicables à l'usage des emblèmes de la croix rouge et du croissant rouge à des fins de protection ;
- d. formuler, en consultation avec les Sociétés nationales concernées, des déclarations publiques sur l'état d'avancement de l'opération de secours ;
- e. assumer la responsabilité ultime de l'opération internationale de secours envers les parties au conflit, qu'elles soient étatiques ou non étatiques.

1.14 Ces acteurs étatiques ou non étatiques peuvent avoir des intérêts sur différentes populations et différentes zones géographiques. L'institution directrice doit toujours s'efforcer de convaincre les parties au conflit que l'assistance fournie par le Mouvement est basée entièrement sur les besoins humanitaires, ce qui n'est possible que lorsque toutes ces parties reconnaissent ladite institution comme un acteur humanitaire impartial, neutre et indépendant.

⁵ Caractéristiques d'une Société nationale qui fonctionne bien, Fédération internationale, mai 1994

- 1.15 L'organisation d'opérations internationales de secours en temps de paix est régie par l'Accord de Séville et les Principes et règles régissant les actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe. Dans les situations où l'Accord de Séville prévoit que c'est la Fédération internationale qui agira en tant qu'institution directrice, il est recommandé à celle-ci de conclure des accords avec les Sociétés nationales des pays les plus exposés à des catastrophes (soit un accord antérieur à toute catastrophe, soit un accord *ad hoc* avec la Société nationale hôte). Il lui est également recommandé, en se fondant sur une évaluation ou sur des informations fournies par les Sociétés nationales de ces pays en ce qui concerne leur capacité, leur cartographie des risques et leurs plans d'intervention d'urgence, de définir les rôles et responsabilités respectifs – y compris, le cas échéant, les rôles et responsabilités des Sociétés nationales d'autres pays ainsi que du CICR.

2. Coordination

- 2.1. L'institution à laquelle est dévolu le rôle d'institution directrice doit avoir les capacités et moyens requis pour « assumer la direction générale et la coordination des activités opérationnelles internationales »⁶ que prévoit l'Accord de Séville. Les systèmes de gestion et de coordination applicables à une intervention humanitaire du Mouvement doivent couvrir l'environnement de travail national, les flux d'aide internationale et les relations internationales.
- 2.2. L'essentiel de la responsabilité de l'institution directrice est axé sur la direction et la coordination des activités, ce qui exige « la mise en place de moyens efficaces de consultation » (AS 4.5) avec les autres composantes du Mouvement. Celles-ci, pour leur part, doivent accepter et respecter les règles et procédures ainsi instaurées. Afin de favoriser l'établissement d'un cadre cohérent pour la coordination de l'action du Mouvement, les mécanismes mis en place doivent associer *tous* les partenaires faisant partie du Mouvement qui sont à l'œuvre dans un pays (la Société nationale hôte, le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales déployant des activités internationales).
- 2.3. Les mécanismes de coordination qui seront mis en place revêtiront la forme de réunions régulières – présidées par l'institution directrice – entre les diverses composantes du Mouvement à l'œuvre dans un pays (la Société nationale hôte, le CICR, la Fédération internationale et les Sociétés nationales déployant des activités internationales).
- 2.4. Ces réunions doivent fournir le cadre nécessaire à la prise de décisions stratégiques et à la coordination des activités opérationnelles ; elles peuvent se tenir à différents niveaux (cadres supérieurs et personnel chargé de la mise en œuvre) selon la complexité de l'opération.
- 2.5. Toutes les décisions prises au cours de ces réunions doivent, à bref délai, faire l'objet d'un compte rendu et être communiquées à tous les partenaires concernés aux fins de mise en œuvre – laquelle mise en œuvre sera supervisée par les mécanismes de coordination⁷.

⁶ Accord de Séville, première partie, article 4.B), 4.3.

⁷ Au nombre des exemples concrets de ce type de dispositif, on citera notamment les mécanismes de coordination mis en place pour la Russie en 2000, pour l'opération Balkans en 1999, pour l'opération Macédoine en 2000, pour l'opération Soudan en 2004 et pour l'opération tsunami en 2005.

- 2.6. Il est recommandé d'établir des mécanismes de coordination de l'action du Mouvement dans toutes les circonstances où diverses composantes sont présentes et contribuent aux opérations menées dans un pays. Cela signifie que ces mécanismes s'appliquent également dans des situations « normales », autrement dit qui ne sont pas des situations d'urgence, et ceci afin de faire en sorte que la coopération au sein du Mouvement ait l'efficacité et les résultats voulus. Ces mécanismes faciliteraient la coopération et le dialogue aux points d' « entrée » et de « sortie » de l'intervention de l'institution directrice (transition) et contribueraient à clarifier la coordination à long terme des activités internationales des composantes du Mouvement.
- 2.7. Les procédures applicables à la participation d'autres composantes du Mouvement doivent être établies par l'institution directrice en coopération avec la Société nationale hôte, selon les étapes suivantes :
- a) expression du souhait de participer sur la base du plan opérationnel et des priorités communiqués aux partenaires potentiels ;
 - b) détermination de la motivation des partenaires et de leur intérêt à participer ;
 - c) intérêts de la Société nationale hôte : proximité, partenariats existants, possibilité d'une participation à long terme ;
 - d) formulation de propositions précises par les partenaires potentiels, avec indication de leurs compétences particulières et des ressources dont ils disposent ;
 - e) décision prise par l'institution directrice en coopération avec la Société nationale hôte et en consultation avec les partenaires potentiels ;
 - f) protocole(s) d'accord ou accord(s) similaire(s) précisant les éléments suivants : buts et objectifs, rôles et responsabilités, ressources (humaines et financières), dispositions prises en matière de suivi et de compte rendu et mécanismes de résolution de problèmes.
- 2.8. L'institution directrice doit disposer d'un système permettant de recenser et de diffuser les pratiques recommandées en ce qui concerne la coordination et les procédures de participation.

Sont également pertinentes aux fins de la coordination les sections suivantes, à savoir 3 à 5.

3. Protocoles d'accord

- 3.1. Il convient d'établir des protocoles d'accord concernant l'attribution des rôles et responsabilités au niveau national dès lors que plusieurs composantes du Mouvement sont à l'œuvre dans un pays, et ce afin de favoriser des pratiques opérationnelles cohérentes et une bonne compréhension des rôles et responsabilités déjà définis dans les Statuts du Mouvement et l'Accord de Séville.
- 3.2. L'expérience de certaines opérations récentes⁸ démontre à quel point les protocoles d'accord préétablis entre la Société nationale hôte, le CICR et la Fédération sont utiles. Le processus de négociation de ces protocoles permet aux parties de développer des relations de travail plus solides et de mieux connaître leurs capacités, systèmes et outils respectifs. Les protocoles d'accord peuvent être considérés comme des mesures préparatoires en prévision des changements de rôles et de responsabilités qui se produiront dans les situations d'urgence.

⁸ Soudan 2004, Népal 2004, Sri Lanka 2004, Indonésie 2004.

- 3.3. La Société nationale hôte, le CICR et la Fédération veilleront conjointement à ce que le protocole soit élaboré dans le cadre d'un processus de consultation adéquat, et à ce que les autres Sociétés nationales concernées participent et signent.
- 3.4. Le protocole d'accord précisera les rôles et responsabilités respectifs relevant d'une coopération fonctionnelle dans des « circonstances normales » et dans des situations où il faut mettre en place une opération internationale de secours conformément aux dispositions de l'Accord de Séville.
- 3.5. Protocoles d'accord et processus CAS (stratégies de coopération) devraient en principe se compléter, l'objectif étant de garantir une coopération et une coordination plus efficaces en tout temps.

4. Sociétés nationales voisines et Sociétés nationales déployant des activités au niveau international

- 4.1. Les Statuts du Mouvement attribuent aux Sociétés nationales le rôle suivant sur le plan international : « ... les Sociétés nationales, dans la mesure de leurs moyens, viennent en aide aux victimes des conflits armés conformément aux Conventions de Genève ainsi qu'aux victimes des catastrophes naturelles et d'autres situations d'urgence ; ces secours, apportés sous forme de services, de personnel et de soutien matériel, financier ou moral, sont transmis par les Sociétés nationales concernées, le Comité international ou la Fédération internationale. » (Statuts du Mouvement, article 3.3)
- 4.2. Lors de la planification d'une opération du Mouvement, quelle qu'elle soit, toutes les composantes – Sociétés nationales des pays voisins, autres Sociétés nationales travaillant au niveau international et CICR ou Fédération (selon le cas) – doivent se voir donner la possibilité de participer à l'opération, dans l'esprit du préambule de l'Accord de Séville. Toutes les composantes doivent adhérer aux priorités et objectifs fixés par l'institution directrice (en consultation étroite avec la Société nationale hôte en sa qualité de « partenaire principale » si celle-ci n'est pas l'institution directrice). De plus, toutes les composantes engagées dans l'opération sont tenues de participer pleinement aux mécanismes de coordination mis en place et de les soutenir.
- 4.3. En ce qui concerne les responsabilités mutuelles des Sociétés nationales de pays voisins opérant dans un cadre régional, il convient de tenir compte du fait qu'il existe entre ces Sociétés – ce qui est normal – des relations logiques tenant à la culture, à la langue et à d'autres dénominateurs communs existant à ce niveau.
- 4.4. Les réseaux régionaux peuvent jouer un rôle crucial en matière d'appui aux opérations du Mouvement. La Fédération internationale est chargée de coordonner la coopération entre les Sociétés nationales dans les diverses régions et de faciliter la conclusion, au niveau sous-régional, d'accords préalables qui constituent une mesure préparatoire en prévision de situations d'urgence nécessitant une assistance internationale en temps de paix. Le CICR peut également être partie à ces accords.
- 4.5. Les Sociétés nationales agissant conformément à l'Accord de Séville pourraient offrir un cadre permanent de coordination et de planification qui permettrait d'améliorer la préparation aux situations d'urgence dans les régions voisines de leur pays. Il conviendrait d'établir des plans d'assistance mutuelle et des protocoles spécifiques relatifs à l'action de secours et au relèvement – plans et protocoles qui tiendraient dûment compte de l'Accord de Séville ainsi que des Principes et règles régissant les

actions de secours de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en cas de catastrophe, et préciseraient quels seraient les principaux acteurs chargés de la coordination. Des capacités régionales devraient être consacrées à la surveillance des besoins humanitaires et à la mise en place de systèmes d'alerte précoce en vue d'éventuelles interventions. Les autres composantes devraient prêter leur concours aux processus de coopération régionale.

- 4.6. Aux termes de l'Accord de Séville, toutes les ressources internationales destinées à une opération d'urgence, quelles que soient leur provenance et l'institution qui les met à disposition, doivent être considérées comme relevant de l'action collective et coordonnée du Mouvement. Dans un souci d'efficacité et de cohérence, les Sociétés nationales doivent éviter toute action unilatérale ou action bilatérale non coordonnée.
- 4.7. Partout où des réseaux régionaux de Sociétés nationales sont en place, éventuellement assortis d'accords de coopération préalablement négociés, ils devraient être chargés de déployer des activités concourant à la réalisation des priorités et objectifs fixés pour une opération du Mouvement.

5. Transition

- 5.1. La passation des fonctions de gestion des ressources liées à une opération du Mouvement (période de transition) doit être basée sur une analyse et un suivi de l'évolution du contexte. Cette analyse doit être effectuée et débattue dans le cadre des réunions de coordination tenues régulièrement entre toutes les parties concernées – la Société nationale hôte, le CICR ou la Fédération et les Sociétés nationales engagées dans l'opération internationale.
- 5.2. Au cours du processus de transition qui mène de la situation de crise à un retour à la normale en passant par les phases de relèvement et de reconstruction, les mécanismes de coordination et les accords établis entre les composantes participant à l'opération doivent en principe être maintenus.
- 5.3. Il incombe à l'institution directrice, en consultation avec la Société nationale hôte (si celle-ci n'est pas l'institution directrice), de négocier toute modification à apporter aux mécanismes et accords en vigueur.
- 5.4. Les stratégies d'entrée et de sortie applicables aux programmes et autres activités menées par les composantes du Mouvement dans un contexte donné doivent être définies en concertation entre l'institution directrice et la Société nationale hôte.
- 5.5. La décision de mettre fin au mandat de l'institution directrice sera prise par ladite institution, en consultation avec la Société nationale hôte (si celle-ci n'est pas l'institution directrice) et les autres composantes intervenant dans l'opération.
- 5.6. Les modalités du processus de transition par lequel l'institution directrice transmettra la responsabilité de l'opération à la Société nationale hôte doivent être précisées officiellement dans un protocole d'accord pour la coopération au développement qui servira de cadre à des activités de soutien au renforcement des capacités de la Société nationale.

6. Résolution de problèmes

- 6.1. Le plan d'ensemble établi pour l'opération par l'institution directrice en concertation avec la Société nationale hôte (si celle-ci n'est pas l'institution directrice) devrait comprendre des mécanismes de résolution de problèmes.
- 6.2. Les problèmes relatifs à la mise en œuvre de l'Accord de Séville devraient être clairement recensés sur le terrain et traités sur place avec l'institution (ou les institutions) ou les personnes concernées.
- 6.3. Les diverses institutions du Mouvement à l'œuvre sur le terrain devraient veiller à ce que leur personnel responsable sur place ait, dans la mesure du possible, le pouvoir et le mandat de prendre les décisions nécessaires pour résoudre les problèmes qui se poseraient dans le pays où se déroule l'opération.
- 6.4. Il incombe à l'institution assumant le rôle d'institution directrice dans le pays où se déroule l'opération de veiller à ce que les problèmes soient définis et exposés de façon concrète, avec formulation de propositions visant à les résoudre sur le terrain. Les mesures prises doivent être clairement expliquées par écrit.
- 6.5. Les problèmes survenus sur le terrain mais qui n'ont pu être résolus sur place malgré les mesures adéquates – et clairement expliquées par écrit – qui ont été prises seront soumis aux sièges respectifs des composantes du Mouvement concernées.
- 6.6. Les cadres supérieurs responsables des opérations dans les institutions à l'œuvre sur le terrain examineront le cas sur la base de la documentation et des informations fournies, et prendront la décision nécessaire. Cette décision sera communiquée au terrain pour application.
- 6.7. L'article 10 de l'Accord de Séville prévoit le suivi de la mise en œuvre de l'Accord, ainsi que des mécanismes d'arbitrage pour régler les différends qui ne peuvent être résolus par d'autres moyens. Il est nécessaire de faire un usage plus efficace et plus systématique des dispositions relatives au suivi et à la présentation de rapports sur la mise en œuvre de l'Accord, afin de permettre des évaluations régulières et rigoureuses ainsi que la prise de mesures correctives sans tarder en cas de difficultés.
- 6.8. Si des manquements répétés au respect de l'Accord de Séville de la part d'une composante du Mouvement portent atteinte à la cohérence, à l'image et à la réputation de l'action de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge sur le terrain, le problème sera initialement traité comme cela est précisé ci-dessus. En fonction des circonstances, de tels cas peuvent être considérés comme des problèmes d'intégrité.

7. Faire mieux connaître l'Accord

- 7.1. La formation est un élément essentiel de tout effort visant à développer l'esprit de coopération et à faire mieux comprendre les politiques et règles. Pour renforcer le rôle de l'Accord de Séville en tant que catalyseur du développement d'un esprit de collaboration (voir le préambule de l'Accord), la formation devrait toucher le plus grand nombre de personnes possible à tous les niveaux de l'ensemble des composantes du Mouvement, et pas seulement des composantes qui participent ou pourraient participer à des opérations de secours.

- 7.2. La formation doit être axée sur la responsabilisation des membres de chaque composante, et notamment sur le respect des règles et le devoir particulier qui incombe aux organes de gouvernance de chaque institution de vérifier si la direction de l'institution honore les obligations découlant de l'Accord.
- 7.3. Le CICR et la Fédération internationale, avec la participation des Sociétés nationales, élaboreront des modules de formation standard de deux types différents : un programme de formation de base accessible à l'ensemble du personnel et des volontaires et un programme de formation à la gestion opérationnelle pour les personnes qui seront vraisemblablement appelées à participer directement à la coordination d'activités internationales. Ces modules traiteront adéquatement de la spécificité des opérations menées dans des situations de conflit et de troubles intérieurs.
- 7.4. Les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale organiseront des sessions de formation communes pour les membres de leur personnel et de leur effectif de volontaires qui seront concernés, aux niveaux de la mise en œuvre, de la gestion et de la gouvernance.
- 7.5. Ces sessions de formation devront, dans la mesure du possible, être menées conjointement et organisées régulièrement afin que les nouveaux membres des organes de gouvernance et du personnel ainsi que les nouveaux volontaires connaissent suffisamment bien l'Accord.
- 7.6. La Fédération internationale et le CICR offriront leur aide aux Sociétés nationales pour l'organisation des sessions de formation, qui réuniront des participants de toutes les composantes du Mouvement.
- 7.7. La pertinence de l'Accord de Séville devrait être réaffirmée dans les politiques, règles et règlements établis au sein du Mouvement.