

## **Concept**

# **Partenariat dans la Coopération Internationale**



© Thierry Parel

Croix-Rouge suisse  
Rainmattstrasse 10 / Case postale  
CH-3001 Berne  
Téléphone 031 387 71 11  
[www.redcross.ch](http://www.redcross.ch)

**Table des matières**

<b>1.</b>	<b>Objet et champ d'application</b>	1
<b>2.</b>	<b>Objectifs et domaines d'activités de la CRS dans la Coopération internationale</b>	1
2.1	Aide d'urgence et gestion de catastrophes	1
2.2	Reconstruction/réhabilitation	1
2.3	Coopération au développement	1
<b>3.</b>	<b>Partenariat</b>	2
3.1	Conception du partenariat	2
3.2	Organisations partenaires	2
3.3	Critères de collaboration avec des organisations partenaires	3
3.4	Formes de collaboration	4
3.4.1	Collaboration bilatérale	4
3.4.2	Conduite directe du programme	4
3.4.3	Collaboration multilatérale	4
3.4.4	Alliances et mise en réseau en Suisse et à l'échelle internationale	4
<b>4.</b>	<b>Méthode de travail</b>	5
4.1	Mise en place, supervision et fin de la collaboration	5
4.2	Renforcement des compétences et des ressources ( <i>capacity building</i> )	5
<b>5.</b>	<b>Documents de référence et instruments de mise en œuvre</b>	6



## 1. Objet et champ d'application

Le présent concept fournit le cadre de la coopération avec des organisations partenaires dans les projets et programmes du département Coopération Internationale (IZ) de la Croix-Rouge suisse (CRS). Le concept ne concerne que les organisations partenaires dans les pays d'intervention.

En plus d'explicitier la conception du partenariat soutenue par la CRS, il se propose d'en décrire les principes, les critères et les formes, et d'offrir une base cohérente pour dialoguer, négocier et travailler avec les organisations partenaires.

Le concept s'applique à tous les collaborateurs de la CRS, tant au Siège que dans les délégations locales.

## 2. Objectifs et domaines d'activités de la CRS dans la Coopération internationale

Selon le principe «protéger, préserver et promouvoir la vie, la santé et la dignité des êtres humains», le département Coopération internationale se donne pour mission principale d'améliorer l'état de santé de groupes de population particulièrement défavorisés.

Ses activités se concentrent sur les trois domaines suivants<sup>1</sup> :

### 2.1. Aide d'urgence et gestion de catastrophes

Le sauvetage de vies humaines, l'apaisement des souffrances ainsi que la préservation des conditions de vie à court et à moyen termes sont au cœur de l'action du département.

A travers des mesures d'aide ciblées et une optimisation de l'intervention des secours, il permet ainsi à la CRS de venir en aide aux victimes de catastrophes qui ne sont pas en mesure de gérer elles-mêmes la situation<sup>2</sup>.

### 2.2. Reconstruction/réhabilitation

La reconstruction recouvre l'ensemble des activités visant à rétablir les conditions de vie des populations et des institutions touchées par des catastrophes naturelles ou des conflits, et à les améliorer selon le modèle «*building back better*».

Elle porte aussi bien sur la réhabilitation sociale et économique que sur le travail de reconstruction à proprement parler. En effet, les efforts déployés par la CRS en matière de reconstruction s'accompagnent généralement d'un engagement dans le domaine de la réhabilitation sociale ou économique. La CRS place les besoins et les perspectives d'avenir de la communauté au cœur des projets qu'elle met sur pied («planification et mise en œuvre des projets axées sur les besoins de la communauté»).

### 2.3. Coopération au développement

La coopération au développement met l'accent sur l'amélioration de l'état de santé de groupes de population particulièrement défavorisés. La santé s'entend au sens large comme un droit fondamental et une condition nécessaire à des conditions de vie décentes, au développement et à la réduction de la pauvreté.

En favorisant l'épanouissement du potentiel et des ressources de la population locale et des organisations partenaires et en favorisant l'initiative personnelle (*empowerment*), la CRS contribue à leur développement autodéterminé. Si l'action de la CRS porte prioritairement sur les prestations de service (conseil/soutien et renforcement des partenaires), elle n'en exige pas moins, en parallèle, des activités de plaidoyer (*advocacy*).

<sup>1</sup> Conformément à la *Stratégie 012* de la CRS, juin 2007; cf. également les concepts élaborés par la CRS dans les domaines de l'aide d'urgence et de la gestion de catastrophes (2004), de la santé (2006) et de la reconstruction (2009).

<sup>2</sup> Les principaux documents de référence sont les suivants: *Code of Conduct for the IFRC and NGOs in Disaster Relief* et *The Sphere Project*.

Au sens de l'approche **Linking Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)**<sup>3</sup> la préparation aux catastrophes (*Disaster Prevention and Preparedness*), la réduction des risques de catastrophes (*Disaster Risk Reduction*) ainsi que la gestion des catastrophes (*Disaster Response*) sont prises en considération dans les trois domaines d'activités.

### 3. Partenariat

La conception du partenariat retenue par la CRS est en relation directe avec ses valeurs, ses objectifs et ses principes. Guidé par les besoins de la population, le choix des partenaires et des formes de collaboration est opéré dans une perspective d'efficacité, de durabilité et de durabilité.

#### 3.1. Conception du partenariat

Le partenariat repose sur le dialogue, qui s'appuie lui-même sur la transparence et des conditions communément admises. Dès lors, l'égalité des droits, la reconnaissance et l'estime mutuelles revêtent tout autant d'importance que le respect de l'indépendance culturelle et institutionnelle des partenaires.

Il implique généralement un engagement à long terme et une relation dynamique qui requiert des deux parties d'être intègres, fiables, flexibles, motivées et disposées à apprendre.

La CRS respecte l'indépendance des partenaires et exige d'eux en contrepartie qu'ils observent ses valeurs fondamentales (en particulier les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge).

Consciente que la dépendance de ses partenaires en matière de financement de projet génère une asymétrie en termes de relations de pouvoir, la CRS aborde cette problématique avec la diligence requise.

#### 3.2. Organisations partenaires

Les **Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge** sont les principaux partenaires de la CRS. Instituée dans les trois domaines d'activités, la collaboration est néanmoins placée sous la coordination de la FICR au lendemain de grandes catastrophes.

La **Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)** est un partenaire clé de la CRS dans les opérations d'aide d'urgence organisées à la suite d'une catastrophe majeure. Au vu du grand nombre d'acteurs internationaux participant à ces interventions, la coordination des actions au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge revêt une importance particulière.

L'engagement direct de la CRS est très limité en situation de guerre ou de conflit. Le cas échéant, elle apporte son soutien aux activités du **Comité international de la Croix-Rouge (CICR)** ou travaille main dans la main avec lui.

La collaboration avec des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, la FICR ou le CICR est régie par les principes et les directives adoptés par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (cf. chapitre 5).

Dans des cas spécifiques, une collaboration directe avec des **organisations de base**<sup>4</sup> et/ou des **organisations non gouvernementales (ONG) professionnelles** est envisageable, pour autant toutefois qu'elle génère une valeur ajoutée pour le programme, favorise la réalisation des objectifs et que la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge correspondante y ait donné son feu vert.

<sup>3</sup> Cf. prise de position de la CRS sur l'approche LRRD (2010)

<sup>4</sup> Les organisations de base (*Community based Organisation, CBO*) sont des organisations qui agissent en tant que représentants directs de la population (p.ex. organisations indigènes) ou de groupes spécifiques (p.ex. groupes d'entraide).

Cette collaboration peut être justifiée, entre autres, dans les cas suivants:

- La Société nationale ne remplit pas l'ensemble des conditions de base nécessaires à la mise en place d'un partenariat (cf. critères au chapitre 3.3).
- La CRS est membre d'un consortium/d'une alliance avec d'autres acteurs suisses et/ou internationaux en dehors du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge.
- Certaines parties du projet sont confiées à des ONG spécialisées (santé, construction, aspects hydrauliques, conseil, etc.).
- La CRS exerce une influence stratégique (notamment en matière de politique de santé) au travers d'organisations de la société civile.
- Le contenu des projets n'est pas en phase avec la stratégie de la Société nationale.

Les programmes visant à renforcer le système de santé exigent une collaboration avec le **Ministère de la santé** du pays concerné, collaboration dont les modalités doivent généralement être fixées de manière contractuelle. Il convient, de préférence, d'opter pour un modèle de collaboration tripartite incluant également la Société nationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ou une organisation de base.

### 3.3. Critères de collaboration avec des organisations partenaires

Au cours de la phase de clarification, la CRS examine les capacités des organisations partenaires potentielles sur la base d'une liste de critères.

La promotion des structures partenaires ayant un ancrage local (Sociétés nationales de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, organisations de base, groupes d'entraide) constitue un aspect essentiel du travail de la CRS. Si l'évaluation initiale fait apparaître un degré de maturité insuffisant des structures et des capacités de gestion, il convient de veiller à ce que les thèmes du développement organisationnel et du renforcement des compétences et des ressources (*capacity building*) soient traités de manière adéquate.

Lorsque la CRS travaille avec des ONG et des institutions professionnelles, elle accorde certes moins d'importance à cet aspect, mais pose néanmoins des exigences plus élevées à l'organisation partenaire. Les critères ci-après<sup>5</sup> se subdivisent en deux groupes:

#### A. Conditions de base d'une collaboration avec des Sociétés de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge et des organisations de base:

- communauté de valeurs et de visions entre la CRS et les organisations partenaires
- légitimité et obligation de rendre des comptes (*accountability*) vis-à-vis de la population
- représentativité (large ancrage au sein de la population, réseau de bénévoles)
- cadre d'action légal (travail en toute légalité)
- esprit d'initiative, volonté d'assumer une responsabilité personnelle et appropriation (*ownership*)
- organisation : transparence dans la prise de décisions et au niveau des responsabilités; système de gestion fonctionnel et volonté déclarée de le développer ou de le professionnaliser
- ouverture à l'idée d'alliances avec d'autres acteurs (en particulier au plan local)

<sup>5</sup> Ne sont énoncés ici que les critères principaux; pour une liste détaillée des critères retenus, veuillez consulter le document *Criteria for the assessment of partner organisations for long term and rehabilitation projects* (Handbuch für Qualitätssicherung, CRS 2009; étape 2). Au cas de défis, des composants spécifiques de «capacity building» sont inclus dans l'accord de partenariat et l'implémentation du programme.

**B. Conditions d'une collaboration avec des ONG et des institutions professionnelles:**

- bases légales (*constituency*); reconnaissance étatique
- bonne gouvernance (responsabilité, transparence, séparation de pouvoirs)
- système de gestion: structure adaptée aux exigences, processus efficaces et contrôle-qualité
- ressources en phase avec les exigences ainsi que compétences spécialisées et méthodologiques

Dans la perspective d'une **collaboration productive avec les Ministères (de la santé)**, il y a lieu de clarifier un certain nombre de questions, selon les objectifs, l'organisation et les contenus du projet :

- Politique :
  - stratégies en matière de santé, projet de réforme; lois et directives applicables au projet
  - volonté du gouvernement de mettre en œuvre des stratégies visant à lutter contre la pauvreté
  - degré de décentralisation
  - volonté du gouvernement de coopérer avec des ONG («NGO-friendly»)
  - ouverture à une participation de la société civile
  - possibilité de recourir à des approches participatives
- Structures et gestion:
  - appropriation (*ownership*), transparence, volonté de renforcer la gestion
  - ressources et capacité : finances, personnel, infrastructures
- Coordination et modalités de coordination :
  - alignement sur / coordination avec d'autres partenaires (INRO, OMS, donateurs internationaux, etc.)
  - possibilité de faire participer les Sociétés de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge et/ou les organisations de base au projet

**3.4. Formes de collaboration****3.4.1. Collaboration bilatérale**

Dans les trois domaines, la CRS a majoritairement recours à la collaboration bilatérale avec des organisations partenaires locales.

Le «bilatéralisme coordonné» (*coordinated bilateralism*) avec des Sociétés nationales de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge est régi par le *Code for Good Partnership* du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (cf. chapitre 5). Les projets soutenus par la CRS doivent impérativement être en phase avec les objectifs et la teneur du plan de développement national de la Société nationale de même qu'avec la stratégie régionale de la FICR.

La formation d'alliances stratégiques et l'harmonisation de la collaboration avec d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, des ONG et les autorités d'un pays ou d'une région (approche fondée sur la multiplicité des parties prenantes) permettent de mieux asseoir les programmes dans la durée et de les reproduire dans des régions voisines.

La mise en réseau des organisations partenaires au sein des pays prioritaires et entre eux favorise du reste une approche régionale du programme et le développement continu des stratégies et des orientations.



**Rôle de la CRS:** Afin de soutenir le développement autodéterminé des organisations partenaires, la CRS dispense à ces dernières soutien et conseils sous la forme d'une assistance technique et en matière de renforcement des compétences et des ressources (*capacity building*) ainsi que d'une aide à l'autonomie (*empowerment*). Les activités de plaidoyer et de sensibilisation permettent pour leur part d'assurer une concertation entre les différentes parties intéressées et d'encourager leur collaboration.

### 3.4.2. Conduite directe du programme

Dans des cas spécifiques, la CRS assure elle-même la conduite de projets avec ses propres bureaux sur place, le plus souvent sur la base d'un mandat ou pour le compte d'un gouvernement. Le cas échéant, les projets s'inscrivent généralement dans le cadre d'un programme étatique placé sous la supervision du Ministère de la santé. Dans la mesure du possible, la CRS encourage la Société nationale locale ou des organisations de base à participer à la planification et à la mise en œuvre du programme.

La prise en charge du pilotage direct entre également en ligne de compte dans le cadre des programmes de l'aide humanitaire et la reconstruction associés à des montants de financement élevés. En l'occurrence, la délégation de la CRS assume la direction globale et le contrôle des différents projets.

### 3.4.3. Collaboration multilatérale

En fonction des besoins et des possibilités, la CRS intervient en cas de grande catastrophe en déployant des unités d'intervention d'urgence (Emergency Response Units, ERU) et du personnel, en distribuant des biens de secours et en allouant des fonds à des opérations conduites sous la houlette de la FICR ou du CICR. Si la CRS vise, là aussi, la mise en place d'une collaboration directe avec la Société nationale locale, une action multilatérale coordonnée n'en reste pas moins nécessaire.

Dans le cadre de la gestion de catastrophes, la CRS, en tant que membre de la Chaîne suisse de sauvetage, travaille en collaboration étroite avec le Corps suisse d'aide humanitaire (CSA), en particulier dans le cadre d'équipes d'intervention d'urgence (SET – Sofort Einsatz Team) et d'Emergency Response Teams (ERT) ainsi que d'opérations faisant appel à des chiens de catastrophe (REDOG).

### 3.4.4. Alliances et mise en réseau en Suisse et à l'échelle internationale

En sa qualité de membre du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et de la FICR, la CRS prend une part active au dialogue sur des questions stratégiques et au développement de la Fédération. Elle assure les échanges avec les services opérationnels et techniques de la FICR au Secrétariat et dans les bureaux de zone.

Elle échange aussi périodiquement ses points de vue avec la FICR sur des questions politiques.

Lorsqu'elle décèle des formes de collaboration et des synergies judicieuses (objectifs communs, partenaires, domaines d'intervention complémentaires, financement), la CRS s'allie à d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge ou à d'autres acteurs (DDC, œuvres d'entraide suisses et internationales; OMS, International Society of Blood Transfusion et autres).

En Suisse, la CRS est membre de réseaux dont l'activité présente un intérêt pour son travail (Medicus Mundi Suisse, programme «Vision 2020», aidsfocus, plates-formes des ONG et autres) et soutient le dialogue entre les œuvres d'entraide ainsi qu'avec la Confédération.

## 4. Méthode de travail

### 4.1. Mise en place, supervision et fin de la collaboration

Le dialogue, les négociations, le suivi de projets et le monitoring au niveau local sont généralement assurés par des délégations de la CRS ou des coordinations entre pays.

La décision relative à la mise en place de la collaboration avec une organisation partenaire est soumise au préalable à l'examen minutieux d'un certain nombre de critères ainsi qu'à la négociation des conditions et des modalités de collaboration.

Parallèlement à la conclusion d'un accord juridique formel, la transparence et la fiabilité sont capitales pour l'instauration d'une relation de confiance entre les organisations partenaires. Conjuguée au dialogue, la supervision systématique garantit l'efficacité et la réalisation des objectifs tout en permettant une identification précoce des dangers et des problèmes liés à la collaboration.

Les programmes à long terme sont réalisés par phases de 3 à 5 ans maximum et donnent lieu à une évaluation. Cette procédure permet d'assurer un suivi périodique de la collaboration et, au besoin, d'en renégocier les modalités ou d'y mettre un terme.

La CRS s'efforce de trouver des solutions constructives aux problèmes et aux conflits. Lorsque l'organisation partenaire est confrontée à une situation difficile (p. ex. conflits politiques et crises), la CRS soutient les efforts qu'elle déploie en vue de mettre en place des méthodes de travail appropriées ou d'autres projets.

La fin de la collaboration est planifiée et communiquée à temps, et la phase de bouclage est organisée par les deux parties. Parmi les aspects importants de la dernière phase du projet figurent la réalisation des objectifs en matière de renforcement des compétences et des ressources et l'aptitude du partenaire à poursuivre les activités de manière autonome.

Si la CRS constate qu'en dépit des avertissements qu'elle a formulés par écrit, des conditions essentielles de la collaboration ne sont pas remplies, elle met un terme à celle-ci. Cela est tout particulièrement le cas lors d'une rupture de la confiance, notamment en présence de l'une ou l'autre des situations suivantes:

- corruption ou utilisation abusive des fonds du projet;
- prestations/résultats insuffisants/déficients ou manque d'utilité des prestations pour la population;
- manque de transparence au niveau des structures et des mécanismes décisionnels;
- mise en œuvre du projet révélant une incompatibilité des approches et des méthodes;
- absence de communication et d'établissement de rapports opérationnels ou financiers portant sur plusieurs mois.

### 4.2. Renforcement des compétences et des ressources (*capacity building*)

La consolidation des organisations partenaires est un facteur clé pour assurer la durabilité des programmes. Les méthodes et mesures applicables à la CRS sont décrites dans le guide de la CRS relatif au renforcement des compétences et des ressources.

En matière de gestion, les activités de *capacity building* mettent l'accent sur l'efficacité, la transparence et l'obligation de rendre des comptes en interne comme en externe, tout en favorisant le renforcement des structures et l'indépendance financière.

Dans le cadre de la collaboration avec d'autres Sociétés nationales de la Croix-Rouge/du Croissant-Rouge, la CRS, à travers ses activités de *capacity building*, vise en particulier à consolider les structures décentralisées. Elle se fonde à cette fin sur les critères définis par la Fédération autour des Caractéristiques d'une Société nationale qui fonctionne bien et sur le guide de la FICR intitulé *Capacity building Framework*. Des projets concrets et réalistes donnent en outre la possibilité aux structures locales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en particulier aux jeunes bénévoles, de développer leurs compétences opérationnelles et d'acquérir de l'expérience en matière de gestion de projets. Enfin, les structures locales sont mises en réseau au sens d'une approche régionale.

Les organisations partenaires sont sensibilisées à des stratégies et à des plans de développement nationaux et régionaux (décentralisation, lutte contre la pauvreté, plans nationaux en vue de la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement, VIH/sida, etc.). Il importe donc de promouvoir leur influence sur les processus et leur participation active au dialogue politique (*democratic ownership*). La CRS encourage ses partenaires à rechercher le dialogue avec d'autres partenaires en vue de mettre en place des alliances et des réseaux.

## 5. Documents de référence et instruments de mise en œuvre

Croix-Rouge suisse

- Handbuch für Qualitätssicherung, département Coopération internationale de la CRS (2009):
  - Criteria for the assessment of partner organisations for long term and rehabilitation projects
  - Guidelines for Cooperation Agreements and Memorandum of Understanding
  - Mesures pour combattre la corruption
- Capacity building bei Rotkreuzgesellschaften und Basisorganisationen. Guide de la Croix-Rouge suisse. CRS 2001.

Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR)

- Accord de Séville (1997) et ses Mesures supplémentaires (2005).
- Politique relative à la coopération au développement (1997) et Common approach to National Society Development (2005).
- Code for Good Partnership of the International Red Cross and Red Crescent Movement. Principles and indicators (2010).
- Caractéristiques d'une Société nationale qui fonctionne bien (1994).
- Capacity building Framework (2002).
- Principes et règles de secours Croix-Rouge et Croissant-Rouge lors de catastrophes (1995).
- 8NS Africa Initiative: Meeting Partnership – Measurable Partnership Chart (2008).