



Évaluation de la mise en œuvre des protocoles d'action précoce par les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Étude documentaire et recherche qualitative menées par la IFRC-DREF et la Croix-Rouge américaine

15 mars 2024

© **Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR), Genève, 2023**

Toute partie de cette publication peut être citée, copiée, traduite dans d'autres langues ou adaptée aux besoins locaux sans autorisation préalable de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, à condition que la source soit clairement indiquée.

Contactez-nous:

Les demandes de reproduction commerciale doivent être adressées au Secrétariat de la FICR:

Adresse: Chemin des Crêts 17, Petit-Saconnex, 1209 Genève, Suisse. **Adresse postale:** Case postale 303, 1211 Genève 19, Suisse. **T** +41 (0)22 730 42 22 | **F** +41 (0)22 730 42 00 | **E** secretariat@ifrc.org | **W** [ifrc.org](https://www.ifrc.org)

Résumé

En 2015, le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a commencé à mettre à l'essai des interventions de financement basées sur des prévisions, dans le cadre desquelles le financement préétabli était lié à un seuil de prévision prédéfini qui déclenchait une action en amont d'un événement à risque. S'appuyant sur ces premières expériences des Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, le Fonds d'urgence pour les interventions en cas de catastrophe (DREF) de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) a mis en place en 2018, un pilier d'anticipation pour financer le pré-positionnement des stocks et les activités de préparation annuelles, et pour assurer le déblocage rapide et fiable des fonds nécessaires à la mise en œuvre d'actions précoces dès qu'un seuil de déclenchement est atteint, pour les Sociétés nationales qui ont élaboré un protocole d'action précoce (PAP).

En 2023, 43 Sociétés nationales étaient engagées dans la planification d'actions anticipées et le pilier d'anticipation du DREF avait financé 33 PAP dans 22 Sociétés nationales du monde entier pour différents risques. De ce nombre, 14 PAP avaient été activés et mis en œuvre au début de 2023. À l'époque, la FICR avait commandé cette étude, qui a été mise en place grâce à la contribution de la Croix-Rouge américaine, afin de tirer les leçons des 14 activations effectuées à ce jour et, à l'avenir, d'améliorer les PAP en tant que mécanisme d'action anticipée.

Les objectifs de cette étude sont les suivants :

- Évaluer dans quelle mesure les PAP activés ont été mis en œuvre comme initialement prévu. Si ce n'est pas le cas, identifier les défis. Si c'est le cas, identifier les catalyseurs.
- Donner une vue d'ensemble de chaque PAP afin de déterminer si les premières mesures prises ont permis d'atteindre l'objectif prévu et de couvrir les besoins anticipés. Analyser ce qui a été mis en œuvre, les défis et les apprentissages dans toutes les activations pour comprendre s'il y a des tendances récurrentes au niveau global.
- Fournir une analyse de l'efficacité de la méthodologie actuelle utilisée pour élaborer des PAP, pour la mise en œuvre des mesures précoces, et formuler des recommandations sur la façon dont cette méthodologie pourrait être renforcée.

Dans quelle mesure les Sociétés nationales étaient-elles prêtes sur le plan organisationnel et opérationnel à activer les PAP ?

L'étude révèle que le processus d'élaboration des PAP a aidé les Sociétés nationales à améliorer leur préparation organisationnelle et opérationnelle à l'activation des PAP, en particulier en ce qui concerne le renforcement des capacités, l'engagement des parties prenantes et l'établissement d'une collaboration avec les partenaires, notamment avec les institutions de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les entités gouvernementales, les organisations des Nations Unies et les communautés à risque.

Dans l'ensemble, les Sociétés nationales ont jugé que leur collaboration avec des partenaires extérieurs était propice à l'élaboration et à la mise en œuvre efficaces du PAP, cependant dans certains cas les activations ont révélé la nécessité d'un engagement plus large, par exemple avec les communautés ou avec les agences et les experts sectoriels. De plus, la collaboration entre les intervenants n'a pas toujours été maintenue tout au long du cycle de vie des PAP, mais les activations ont permis de les approfondir, de les raviver et de les officialiser. En résumé, les expériences de participation des parties prenantes au

processus d'élaboration du PAP et à l'activation subséquente soulignent l'importance de faire participer les principaux acteurs par la cocréation continue et l'appropriation du PAP par tous les acteurs, plutôt que par une relation à sens unique consistant à transmettre l'information du fournisseur à l'utilisateur.

Les exercices de sensibilisation, de formation et de simulation mis en œuvre au cours de l'élaboration du PAP ont renforcé l'état de préparation des Sociétés nationales à activer les PAP, bien que des lacunes spécifiques dans les capacités de certaines Sociétés nationales subsistaient et compliquaient le processus d'élaboration du PAP. Celles-ci concernaient en particulier la capacité technique à prévoir et à définir les déclencheurs appropriés, comme mis en évidence par plusieurs personnes interrogées. De plus, le maintien de la sensibilisation et des capacités techniques au sein de l'organisation au fil du temps a constitué un défi pour certaines Sociétés nationales, bien que cela puisse être résolu en partie par des activités de préparation et des budgets qui peuvent être inclus dans les PAP eux-mêmes.

Tous les 14 PAP, sauf un, comprenaient un budget pour que les Sociétés nationales entreprennent des activités de préparation sur une base annuelle. La part du budget de préparation et de pré-positionnement dans le budget total du PAP variait considérablement d'un PAP à l'autre : quatre PAP n'incluaient aucun budget de pré-positionnement (trois d'entre eux étant des PAP pour les catastrophes à évolution lente). La part moyenne de l'état de préparation et du pré-positionnement dans le budget total du PAP était de 41 % (le reste étant le budget alloué aux activités d'action précoce).

Dans la pratique, toutes les Sociétés nationales n'avaient pas entrepris les activités de préparation et de pré-positionnement des stocks spécifiées dans leur PAP au moment où celui-ci a été activé. Ces Sociétés nationales n'étaient donc pas aussi prêtes sur le plan organisationnel et opérationnel qu'elles l'avaient prévu. Cela concernait au moins quatre activations de PAP, bien qu'il ait été très difficile de confirmer dans quelle mesure les activités de pré-positionnement et de préparation avaient été menées au moment de l'activation, car il n'y a pas de rapports cohérents sur leur mise en œuvre, de sorte que le nombre d'activations concernées peut en fait être plus élevé.

Dans trois cas, le court laps de temps qui s'est écoulé entre l'approbation du PAP et son activation (de zéro à quatre mois) a fait en sorte que certaines activités de préparation et de pré-positionnement n'étaient pas encore terminées, ou tout juste, au moment de l'activation du PAP. Le temps supplémentaire nécessaire à la signature des documents d'accord et au transfert des fonds aux Sociétés nationales, ainsi que les priorités concurrentes au sein des Sociétés nationales, ont eu pour conséquence que, dans certains cas, la préparation et le pré-positionnement ont été retardés, même lorsqu'il aurait dû y avoir techniquement suffisamment de temps pour les achever entre le moment de l'approbation et celui de l'activation.

Pour plus de la moitié des activations, les Sociétés nationales ont souligné l'utilité des activités de pré-stockage et de préparation générale pour une mise en œuvre efficace lors de leurs activations du PAP. Toutefois, il est difficile d'établir, pour toutes les activations, si la planification d'activités de préparation et de pré-positionnement plus nombreuses ou différentes permettrait aux Sociétés nationales d'activer plus efficacement leurs PAP. Cela s'explique par la spécificité des capacités et des interventions de chaque Société nationale et parce qu'il y a peu d'informations sur les résultats et les impacts de nombreuses activations. Néanmoins, il y a des indications d'après le suivi, l'évaluation et l'apprentissage effectués sur quelques-unes des activations que les composantes de préparation et de pré-positionnement de certains PAP ont peut-être été sous-utilisées. Les grands pays dont les zones à risque sont vastes ou dispersées et dont l'infrastructure routière est limitée ont particulièrement eu du mal à trouver des approches adaptées

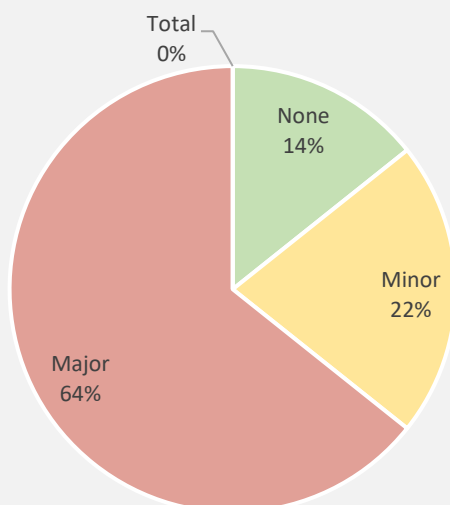
au contexte pour le pré-positionnement PAP des stocks, car d'une part, il peut être trop coûteux ou inefficace de prépositionner des articles dans toutes les régions à risque, et d'autre part, le transport d'articles d'une région à une autre, une fois le déclencheur atteint, peut prendre plus de temps que le délai imparti (pour les cyclones ou les inondations par exemple). Parmi les autres lacunes mentionnées en matière de préparation et de pré-positionnement, les plus importantes étaient le manque de communication, les discontinuités dans l'entretien des trousseaux et des cartes de transfert d'argent, ainsi que l'insuffisance de l'articulation et de la mise à l'essai des processus de financement et d'approvisionnement spécifiés dans les PAP.

Dans quelle mesure l'activation et la mise en œuvre des premières actions se sont-elles déroulées comme prévu ?

La grande majorité des activations ne se sont pas déroulées comme prévu dans le PAP, les écarts par rapport au plan ayant notamment des différences entre les objectifs visés et ce qui a été réalisé en termes de nombre de personnes assistées et de temps requis pour mettre en œuvre les activités pour 12 des 14 activations ; des changements dans les activités d'action précoce dans un cas ; et des changements dans le déclencheur dans un autre cas.

Plus d'un tiers des activations ont réussi à mettre en œuvre leurs activités d'action précoce sans aucun écart ou avec seulement des écarts mineurs par rapport à leurs objectifs en termes (1) d'atteindre le plus grand nombre de personnes prévu, (2) de terminer les activités dans les délais impartis et (3) de dépenser le budget pour les activités d'action précoce. Les activations ont été considérées comme n'ayant aucun écart si ces trois points de référence étaient tous atteints, et comme ayant des écarts mineurs si tous les points de référence étaient au moins partiellement atteints. Les deux tiers restants des activations ont connu des écarts majeurs, ce qui signifie qu'au moins un point de référence n'a pas été atteint.

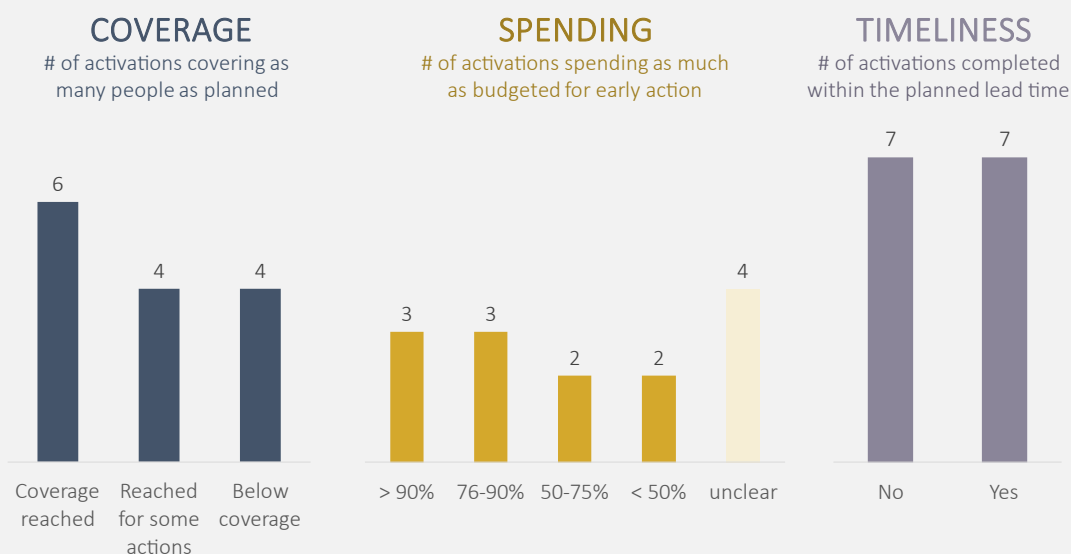
Figure ES.1 : Niveau d'écart par rapport à l'objectif visé et à la couverture de l'activation



Dans l'ensemble, six activations (43 % des activités examinées) ont assisté le nombre de personnes prévu dans les objectifs et indicateurs du PAP dans leur intégralité ou les ont dépassées. Seules trois des dix activations pour lesquelles les dépenses d'action précoce ont pu être confirmées à partir des rapports finaux ont fini par dépenser autant que prévu initialement pour les actions précoces, ou sont restées dans

les 10 % de marge du budget. La moitié des 14 activations ont réussi à mener à bien toutes les activités d'action précoce prévues dans les délais impartis.

Figure R.2 : Couverture, dépenses et rapidité des activations du PAP examinées



Les plus grands obstacles à l'activation et à la mise en œuvre efficaces des actions précoces du PAP étaient les suivants : (1) des délais courts, qui étaient courts au départ et qui ont fini par l'être encore plus dans la pratique pour de nombreuses activations ciblant des événements à déclenchement rapide, (2) des processus d'approvisionnement et de transactions financières qui n'étaient pas suffisamment clairs et formalisés au moment de l'activation ou qui étaient PAP hors du contrôle des équipes en charge du PAP, et (3) les changements dans le contexte opérationnel entre le moment de l'élaboration et l'activation du PAP, par exemple en raison de la pandémie de Covid-19 ou autres catastrophes aggravant la situation humanitaire. Parmi les autres problèmes, mentionnons le manque de clarté des rôles et des responsabilités et l'insuffisance de la communication ; des actions, des processus de livraison et de ciblage inappropriés ; et les limites du leadership et de la capacité du personnel ou des volontaires.

Les principaux facteurs d'activation efficace et de mise en œuvre rapide de l'action ont été les suivants : 1) une bonne coordination et des partenariats établis au sein du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et au-delà, y compris avec les gouvernements et les partenaires au développement, 2) la préparation logistique et financière, en particulier la garantie de liquidités rapides pour l'activation, la mise en place d'accords avec les fournisseurs, le pré-positionnement des stocks et la conduite d'exercices de formation et de simulation, et (3) les points forts du personnel de la Société nationale et des réseaux de volontaires en ce qui concerne leurs compétences et leur dévouement. Parmi les autres facteurs qui ont favorisé, mentionnons la possibilité de s'adapter à des contextes changeants ; la participation de la collectivité ; la sélection d'actions précoces et de mécanismes de mise en œuvre appropriés ; et tirer les leçons des activations précédentes.

Le plan de suivi, évaluation, redevabilité et apprentissage (SERA) a-t-il été mis en œuvre comme prévu ?

Tous les PAP examinés comprennent des indicateurs de réalisation et de résultat, et les rapports d'activation finaux documentent les réalisations par rapport à ces indicateurs. Les rapports se focalisent généralement sur les réalisations ou des résultats à court terme, le nombre de personnes assistées par différentes actions précoces étant l'indicateur standard utilisé dans chaque PAP. Chacune des 14 activations incluses dans cette étude a été suivie d'un atelier sur les leçons apprises, que les Sociétés nationales organisaient généralement quelques mois après l'activation.

La mesure dans laquelle les Sociétés nationales ont poursuivi d'autres activités SERA variait considérablement, tout comme la qualité des résultats SERA. Les principaux obstacles à la mise en œuvre efficace des activités SERA prévues pour les 14 activations ont été les restrictions de mouvement et les mesures de précaution liées à la pandémie de COVID-19, la coïncidence des opérations d'intervention d'urgence pour d'autres crises, et la disponibilité limitée des fournisseurs locaux de services SERA compétents dans les délais très courts requis par l'approche SERA pour les PAPs.

Bien que les informateurs clés aient reconnu l'importance du SERA pour améliorer continuellement la qualité des PAP et, en fin de compte, l'efficacité de la mise en œuvre du PAP, et que, dans certains cas, ils soient convaincus que les leçons apprises éclairent déjà les révisions, il n'existe actuellement aucun processus normalisé pour assurer ou suivre officiellement l'utilisation des résultats de l'approche SERA dans la révision des PAP.

Quelle est l'efficacité de la méthodologie actuelle du PAP pour la mise en œuvre d'activités d'action précoce ?

Au-delà des difficultés rencontrées par les Sociétés nationales lors des activations du PAP et des facilitateurs qui les ont aidées dans la mise en œuvre de leurs PAP (dont il est question aux chapitres 3.3 et 3.4 ci-dessus), les 14 activations examinées dans le cadre de la présente étude mettent en lumière plusieurs questions plus larges que les Sociétés nationales et la FICR doivent prendre en compte – et sont déjà – en ce qui concerne l'efficacité de la méthodologie du PAP :

Échéanciers des processus d'examen, de validation et de revalidation du PAP	<ul style="list-style-type: none">• Le temps qu'il requis pour faire valider les PAP, et pour les faire revalider une fois qu'ils ont été révisés après une activation, reste un sujet de discord majeur.• Les échéanciers actuels pour la revalidation des PAP ne sont pas adaptés à l'objectif visé par l'assurance que les PAP sont à nouveau opérationnels pour la saison des risques qui suit l'activation d'un PAP• Les personnes interrogées ont évoqué plusieurs raisons pour expliquer la longueur des processus d'examen, d'approbation et de revalidation, notamment la perception que la validation est longue, trop méticuleuse et écrasante pour certaines Sociétés nationales, les priorités concurrentes, les ressources et les capacités techniques limitées de la Société nationale, et le désaccord sur les niveaux de déclenchement appropriés et l'objectif du PAP en général.
Fréquence d'activation	<ul style="list-style-type: none">• Les lignes directrices actuelles précisent que les PAP devraient viser à déclencher un événement tous les cinq ans, mais les activations montrent que cela n'est pas universellement atteint.• Dans quelques cas, les Sociétés nationales ont estimé que le seuil de déclenchement avait été placé trop haut et ont exprimé le souhait d'activer leur PAP pour des événements de moindre intensité, qui peuvent déjà causer des dommages importants, bien que localement ou pour un plus petit nombre de personnes.

	<ul style="list-style-type: none"> Dans l'ensemble, la plupart des informateurs clés étaient d'accord avec l'idée que les PAP devraient intervenir en cas d'événements d'une certaine ampleur qui peuvent avoir de graves répercussions et qui nécessiteraient probablement une intervention humanitaire. Ce niveau d'impact pourrait être plus ou moins fréquent qu'un événement tous les cinq ans, selon le contexte du danger et de l'exposition.
Événements composés et consécutifs	<ul style="list-style-type: none"> Il était relativement courant que les activations du PAP se produisent dans le contexte de chocs ou de contraintes préexistants, mais il n'existe actuellement aucune approche stratégique sur la façon de faire face à de telles situations de cumul ou d'événements consécutifs dans les PAP. Quand les pays disposent de plusieurs plans détaillés et pré-approuvés pour différents aléas, alors qu'en réalité, les événements peuvent coïncider et qu'en pratique ils ont besoin d'une réponse pour faire face à plusieurs catastrophes, cela nécessite un meilleur alignement entre les plans.
Évolutivité des actions et des processus	<ul style="list-style-type: none"> Au fil du temps, les exigences relatives à la couverture d'un PAP se sont accrues et les Sociétés nationales doivent désormais couvrir au moins 10 000 personnes par activation. Cependant, certaines activités qui ont été mises en œuvre dans le cadre d'activations antérieures peuvent ne pas être réalisables, ou du moins pas de la même manière, à cette échelle, ou à une échelle encore plus grande si les Sociétés nationales veulent augmenter leur couverture entre le seuil de 10 000 personnes ; obligeant ainsi les PAP à s'adapter au fur et à mesure que le nombre de personnes qu'ils doivent assister augmente. Ne considérer que le nombre total de personnes assistées comme indicateur clé de succès peut sous-évaluer ou dissuader certaines actions qui peuvent être relativement plus exigeantes en main-d'œuvre ou coûteuses à fournir, mais qui peuvent avoir des impacts importants pour les bénéficiaires. Il est important de comprendre les résultats et les impacts, et de les prendre en compte en plus des extrants immédiats à court terme pour s'assurer que les premières mesures sont efficaces.
Équilibrer rigidité et flexibilité	<ul style="list-style-type: none"> Trouver le juste équilibre entre des processus rigides et une planification détaillée qui vise à favoriser l'efficacité et la responsabilisation, et la souplesse nécessaire pour être en mesure de réagir à l'évolution des circonstances est un défi majeur pour le processus du PAP. Dans la pratique, il était souvent possible d'apporter des ajustements ponctuels pour réagir aux changements dans le contexte opérationnel pendant les activations, mais dans l'ensemble, les processus du PAP offrent une marge de manœuvre limitée pour adapter les PAP à l'évolution des circonstances sans passer par des processus de validation complets. Des PAP plus légers avec une plus grande responsabilité décisionnelle de la part de la direction, par exemple par l'intermédiaire du gestionnaire d'appel du DREF à Genève ou des chefs de projet du DREF au niveau de la délégation, pourraient aider à remédier à cette situation.
Institutionnalisation et intégration dans les Sociétés nationales	<ul style="list-style-type: none"> Dans de nombreux cas, même lorsque les activations du PAP se sont bien déroulées et ont (largement) atteint les objectifs escomptés, le sentiment général était que la prochaine étape nécessaire pour une action précoce efficace était d'institutionnaliser et d'intégrer l'action précoce dans les cycles plus larges de gestion des risques et des opérations des Sociétés nationales. Certaines Sociétés nationales, entités régionales et mondiales de la FICR, étudient également les moyens de mieux institutionnaliser l'action précoce dans le cadre des processus et programmes gouvernementaux, mais cela n'en est qu'à ses débuts dans la plupart des pays.
Financement pour l'élaboration et l'entretien du PAP	<ul style="list-style-type: none"> L'élaboration des PAP inclus dans le présent examen a été principalement financée conjointement par les Sociétés nationales et leurs Sociétés nationales partenaires. En fonction des niveaux de capacité existants des Sociétés nationales et des partenaires et d'autres facteurs contextuels tels que la taille du pays et l'infrastructure

	<p>logistique et financière disponible, la durée et le coût du processus d'élaboration du PAP ont également varié, prenant généralement environ un à deux ans et se situant entre 50 000 et 500 000 CHF (sans compter les projets pluriannuels supplémentaires de renforcement du système FbF).</p> <ul style="list-style-type: none"> • La FICR met à l'essai l'élaboration de PAP dans certains pays cibles, mais les avis divergent encore sur la question de savoir si c'est le rôle de la FICR, et du DREF en particulier, de fournir un financement initial pour le développement des PAP à l'avenir. • Les coûts totaux de la méthodologie du PAP ne sont pas systématiquement saisis, ce qui rend impossible l'évaluation du rapport coût-efficacité réel de l'approche du PAP – en termes absolus et par rapport à la dépense du même montant d'argent par l'intermédiaire du DREF pour les crises imminentes ou du DREF pour les mécanismes de réponse aux urgences.
--	--

Recommandations pour renforcer la méthodologie du PAP

Sur la base de ces résultats, cette étude formule les recommandations suivantes à l'intention de la FICR pour renforcer la méthodologie du PAP à l'avenir

Flexibilité au sein des PAP :

1. Inclure dans les PAP et les procédures opérationnelles normalisées qui les accompagnent des considérations et des scénarios sur la façon de gérer les activations de PAP dans les situations d'urgence complexes, dans les cas où la mise en œuvre d'activités d'action précoce peut être limitée par des événements coïncidents.
2. Accroître la flexibilité dont disposent les Sociétés nationales pour réactiver le PAP plusieurs fois au cours de sa période de mise en œuvre de 5 ans, y compris plus d'une fois au cours d'une saison.
3. S'assurer que l'apprentissage et l'amélioration des protocoles peuvent avoir lieu en fonction des activations au cours du cycle de vie de 5 ans d'un PAP sans nécessiter un processus de revalidation complet.
4. Explorez les options qui permettraient une plus grande souplesse dans le déclencheur de l'activation du PAP dans le cadre des lignes directrices et des modèles standard du PAP.

Efficacité des processus liés au PAP :

5. Identifier et mettre en œuvre l'approche la plus réalisable et la plus efficace sur le plan financier pour préfinancer les activités d'action précoce afin d'assurer une liquidité immédiate au fur et à mesure que la Société nationale en a besoin suite à une activation.
6. Renforcer la capacité du Comité de validation afin de permettre la participation continue des délégations de la FICR et du Comité de validation tout au long du processus d'élaboration du PAP, plutôt qu'a posteriori pendant la période d'examen et de validation.

Approche SERA et alignement stratégique des PAP:

7. Partager les enseignements tirés des activations menées jusqu'à présent avec les Sociétés nationales, afin de permettre aux pays d'apprendre des expériences menées dans l'ensemble de la CRCR.

8. Investir plus systématiquement dans la surveillance des coûts et l'analyse des résultats et impact des activations du PAP, et évaluer le rapport coût-efficacité des PAP par rapport aux options de DREF pour crises imminentes et DREF pour les interventions d'urgence pour le fonds d'urgence.
9. Reconsidérer la manière dont les PAP simplifiés, les PAP complets et d'autres mécanismes de DREF – tels que le DREF pour crises imminentes et DREF pour les interventions d'urgence – sont promus auprès des Sociétés nationales, et comment ils peuvent s'aligner et être complémentaires au sein d'un pays pour couvrir différents niveaux de risques pour différents dangers.

Pour de plus amples informations et pour accéder au rapport complet de l'étude, veuillez contacter :

Nicolas BOYRIE

Lead, IFRC-DREF

nicolas.boyrie@ifrc.org

Malika NOISETTE

Senior Officer, IFRC-DREF Anticipatory Pillar

malika.noisette@ifrc.org

Melanie OGLE

Senior Officer, IFRC-DREF Anticipatory Pillar

melanie.ogle@ifrc.org