

Évaluation du Soutien à la préparation aux transferts monétaires par le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

2015-2017

Synthèse

Lois Austin and Jacqueline Frize
Consultants indépendants

Janvier 2019

INTERNATIONAL



FEDERATION



ICRC

Remerciements

L'équipe d'évaluation est extrêmement reconnaissante du soutien continu et des conseils fournis par Bilal Shah, Ines Dalmau et Jenny Coneff tout au long des travaux de consultance. Nous remercions tout particulièrement les points focaux de la Croix-Rouge du Malawi, de la Croix-Rouge du Kenya, du Croissant-Rouge du Pakistan, de la Croix-Rouge des Philippines, de la Croix-Rouge du Myanmar et de la Croix-Rouge du Vietnam pour le temps qu'ils nous ont consacré et les perspectives qu'ils nous ont offertes, ainsi qu'aux nombreux membres du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge que nous avons interrogés. Nous sommes également très reconnaissants des contributions des responsables de la gestion des catastrophes des Sociétés nationales ayant participé au sondage en ligne, et des partenaires du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ayant transmis leurs commentaires lors du processus de consultation sur les principales conclusions. Ce document est le résultat d'un investissement en temps considérable de la part de tous.

Synthèse

Ce rapport évalue les approches de préparation aux transferts monétaires mises en œuvre par la Croix-Rouge américaine, la Croix-Rouge britannique, la Croix-Rouge danoise et la FICR de 2015 à 2017, en tenant compte des projets pilotes de la FICR effectués dans ce domaine en 2012-2013. Le but principal de cette évaluation est d'améliorer l'approche de préparation aux transferts monétaires du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en mettant l'accent sur les contextes d'urgence.

Une équipe d'évaluation externe de deux personnes a effectué l'évaluation sur 66 jours de travail, ce qui a impliqué l'examen de plus de 100 documents, des entretiens avec 61 informateurs clés, 3 visites de pays permettant des réunions de groupe avec 25 membres du personnel des Sociétés nationales, un sondage en ligne pour les responsables de la gestion des catastrophes au sein de la Société nationale et une session de consultation sur les principales conclusions et recommandations. L'évaluation visait à répondre à trois questions d'évaluation :

- Dans les approches de soutien à la préparation aux transferts monétaires fournies aux Sociétés nationales entre 2015 et 2017, quels facteurs ont eu les résultats les plus directs, particulièrement en ce qui concerne la rapidité, la qualité et l'ampleur des transferts monétaires ?
- Quelles preuves démontrent les capacités des Sociétés nationales à mettre en œuvre des transferts monétaires appropriés, et quels sont les facteurs internes et externes qui facilitent ou entravent leurs efforts ?
- Quelles sont les principales leçons que le Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge peuvent tirer de cette expérience de soutien à la préparation aux transferts monétaires en 2015-2017 pour améliorer les prochains programmes ?

Conclusions

Bien que toutes les initiatives de soutien à la préparation aux transferts monétaires aient considéré des méthodologies similaires à celles énoncées dans le document de 2015 Lignes directrices CTP pour l'intégration et la préparation, les partenaires du Mouvement ont organisé de différentes manières la préparation aux transferts monétaires en matière de méthodologies, budgets, délais, structures, niveaux et types d'assistance technique. L'évaluation a montré que des délais plus longs que les deux ans proposés dans les directives actuelles sont nécessaires pour opérer

des changements significatifs dans la préparation aux transferts monétaires. L'évaluation confirme qu'une évaluation de la capacité des Sociétés nationales en transferts monétaires au début et à la fin du processus, est un moyen utile d'identifier plus clairement le niveau d'investissement organisationnel requis pour réaliser des changements.

Le lien opérationnel entre la préparation aux transferts monétaires et leur mise en œuvre effective est encore flou dans le cadre des directives actuelles, en particulier en ce qui concerne les facteurs facilitateurs clés tels que l'adhésion des dirigeants et l'élaboration de systèmes facilitant la mise en œuvre des transferts monétaires. Bien que le montant global des transferts monétaires et les paramètres de rapidité, d'échelle et de qualité soient des indicateurs importants et utiles pour mesurer le niveau de préparation aux transferts monétaires, les évaluateurs ont estimé qu'ils étaient insuffisants pour saisir certains de ses éléments clés, en particulier l'efficacité. L'évaluation a révélé que des éléments liés à la qualité étaient nécessaires pour éviter la tentation d'une approche unique de mise en œuvre des transferts monétaires.

L'évaluation a identifié plusieurs facteurs favorisant la préparation aux transferts monétaires, tels que le recrutement d'un point focal transferts monétaires, l'intégration des transferts monétaires dans les différents départements et secteurs d'intervention de la Société nationale et l'investissement dans l'apprentissage. La lenteur d'assimilation des technologies numériques a été identifiée comme un facteur faisant obstacle à la préparation aux transferts monétaires.

L'évaluation a révélé que les contextes opérationnels des pays de l'étude de cas étaient favorables aux transferts monétaires; qu'un soutien efficace à la préparation aux transferts monétaires permet aux Sociétés nationales de se positionner en tant qu'acteurs crédibles pour les transferts monétaires et que l'apprentissage par la pratique et les échanges entre pairs améliorent le succès de la préparation aux transferts monétaires.

Principales Conclusions (PC)

PC 1.

Les directives de 2015 relatives à la préparation aux transferts monétaires reçoivent globalement le soutien des Sociétés nationales, des Sociétés nationales partenaires (PNS) et de la FICR. La feuille de route sur la préparation aux transferts monétaires fournit une liste cohérente d'éléments à mettre en place pour que la Société nationale soit considérée comme « prête ». Cependant, la préparation aux transferts monétaires reste conceptuelle et il n'y a pas d'accord au sein du Mouvement sur la manière de mesurer la préparation au-delà du niveau de sortie.

PC 2. Le Mouvement ne dispose pas d'indicateurs standardisés permettant de mesurer le retour sur investissement en matière de préparation aux transferts monétaires et de capacité de paiement en espèces. Ceci rend difficile l'évaluation par une Société nationale de son propre niveau de préparation aux transferts monétaires.

PC 3. La mise en œuvre rapide des transferts monétaires et l'échelle des interventions sont devenues de facto les critères principaux pour mesurer le niveau de préparation aux transferts monétaires, conformément aux priorités de la feuille de route sur cette préparation. Actuellement, le financement des programmes de préparation aux transferts monétaires se focalise sur les critères de vitesse et d'échelle des interventions en transferts monétaires. Le troisième paramètre, celui de la qualité des interventions en transferts monétaires, est moins bien défini, compris et mesuré. Ces paramètres restent axés de facto sur les urgences.

PC 4. Les lignes directrices en matière d'intégration et de préparation aux transferts monétaires et la Boîte à Outils pour les Transferts Monétaires dans les Situations d'Urgence (CiE Toolkit, rcmcash.org) se sont révélées des outils essentiels permettant au Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge de parler le même langage en matière de préparation aux transferts monétaires. Les orientations actuelles sont toutefois jugées trop techniques et compliquées pour les Sociétés nationales dont les capacités et l'expérience en transferts monétaires sont limitées.

PC 5. À ce jour, l'investissement dans les ressources humaines est l'un des investissements les plus efficaces pour la préparation aux transferts monétaires. Il est conforme à la culture organisationnelle de la capacité et du développement du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Jusqu'ici, cependant, il s'est limité au renforcement des capacités techniques. L'investissement dans le renforcement des capacités stratégiques et décisionnelles s'est avéré moins efficace dans le cadre des approches actuelles de la préparation aux transferts monétaires. Cet investissement a été identifié comme un facteur clé pour la réussite de la préparation aux transferts monétaires, ce qui est confirmé par les résultats de l'enquête en ligne.

PC 6. Les lacunes chroniques dans les technologies de l'information et la gestion de l'information au niveau des sièges des Sociétés nationales et de leurs branches, en termes de serveurs et de bases de données, ont été identifiées comme un facteur limitant l'atteinte de résultats dans le volet 1 : « systèmes facilitateurs ». Alors que les Sociétés nationales ont de plus en plus recours aux nouvelles technologies pour la collecte de données au moyen d'appareils mobiles, les investissements dans les technologies permettant la mise en place de systèmes facilitateurs pour la préparation aux transferts monétaires sont considérés comme coûteux et sortant du cadre de la préparation aux transferts monétaires.

PC 7. L'absence d'approche pour tirer des leçons des interventions en transferts monétaires, tout au long du cycle de projet, et notamment dans les phases de réduction des risques de catastrophe et de recouvrement, constitue une lacune importante dans les approches actuelles de soutien à la préparation aux transferts monétaires. L'occasion n'est pas prise d'une institutionnalisation plus systématique.

PC 8. Il n'y a pas de systématisation du suivi et du reporting sur l'état de préparation aux transferts monétaires au niveau des pays qui permettrait des comparaisons dans le temps et entre les pays. Le nombre de ménages assistés en transferts monétaires, la rapidité des évaluations post distributions, et la valeur des transferts monétaires sont des mesures faciles à comprendre pour les Sociétés nationales et ce sont des indicateurs indirects utiles pour mesurer l'impact. Voir les indicateurs utilisés pour les études de cas.

PC 9. Le facteur interne le plus souvent cité comme permettant la mise en œuvre des transferts monétaires est l'adhésion des dirigeants de la Société nationale. Celle-ci est essentielle pour permettre l'investissement dans la préparation aux transferts monétaires. Cela est confirmé par les résultats de l'enquête en ce qui concerne l'adhésion des dirigeants à l'idée de débloquer des fonds. Le facteur externe qui soutient le mieux la mise en œuvre des transferts monétaires est l'opportunité de répondre à une catastrophe permettant ainsi de piloter et de mettre en pratique ce qui a été investi dans la préparation aux transferts monétaires.

PC 10. La durabilité des investissements dans la préparation aux transferts monétaires dépend presque entièrement de son intégration dans l'ensemble de la Société nationale dans le cadre d'un processus plus large de développement organisationnel.

Plusieurs obstacles limitent la durabilité des investissements dans la préparation aux transferts monétaires, notamment:

- les directives actuelles suggérant une durée de deux ans pour le soutien à la préparation aux transferts monétaires, jugée trop courte et irréaliste pour mener à des changements institutionnalisés.
- l'incapacité d'une Société nationale à cofinancer et à continuer d'investir dans la préparation aux transferts monétaires entre les cycles de financement externe de soutien à cette préparation
- l'absence de directives sur les activités de préparation aux transferts monétaires auxquelles une Société nationale doit donner priorité pour poursuivre son plan d'investissement dans cette préparation
- les éléments des systèmes facilitateurs (volet 1), soulignés par les répondants à l'enquête en ligne comme limitant la capacité de mettre en œuvre les transferts monétaires et la durabilité probable de cette préparation

- PC 12. L'incapacité de la FICR elle-même à intégrer les transferts monétaires – un élément clé de la préparation aux transferts monétaires – a été soulignée comme une lacune dans la mesure où la FICR devrait donner l'exemple.

Principaux enseignements identifiés

- KL 1. C'est la combinaison de l'appui stratégique des dirigeants et des capacités techniques qui stimule la préparation aux transferts monétaires par les Sociétés nationales. Il s'agit du principal catalyseur d'une approche durable de préparation aux transferts monétaires qui va au-delà des initiatives de soutien limitées dans le temps et fondées sur des projets particuliers.

- KL 2. Les cycles d'investissement de six mois à deux ans sont perçus comme trop courts pour permettre la préparation aux transferts monétaires. Des périodes plus longues d'investissement sont nécessaires, conformément aux approches existantes en matière de développement des Sociétés nationales (NSD) et de développement organisationnel.

- KL 3. Même s'il n'y a pas de catastrophes à grande échelle dont on puisse tirer des enseignements et tester les transferts monétaires à grande échelle, il est possible d'entreprendre des projets pilotes de transferts monétaires à petite échelle pour contribuer à l'apprentissage. La capacité de la Société nationale de mettre à l'échelle les transferts monétaires dépend de facteurs contextuels pour mettre en pratique la préparation aux transferts monétaires.

- KL 4. La vitesse et l'échelle peuvent encore être améliorées par l'utilisation de la technologie à différentes étapes du cycle du programme. La numérisation des outils de collecte de données améliorerait la précision.

- KL 5. Il est essentiel d'avoir un point de focal transferts monétaires, afin de faire avancer les activités de préparation aux transferts monétaires. Le rôle doit être soutenu d'une manière cohérente avec la structure des ressources humaines de la Société nationale, afin que le point focal ne fonctionne pas de manière isolée.

- KL 6. Le déploiement du personnel qualifié de la Société nationale dans d'autres pays dans le cadre d'équipes régionales d'intervention en cas de catastrophe leur a permis de mettre leurs compétences en pratique, un élément important de renforcement de leurs capacités, et leur a permis en retour de transmettre leurs connaissances à la Société nationale.

Conclusions

L'investissement réalisé jusqu'à présent dans la préparation aux transferts monétaires a permis d'accroître le recours à ce type de programme ainsi que l'expertise technique en la matière. Il demeure cependant absolument nécessaire que l'approche de la préparation aux transferts monétaires soit liée une approche plus globale de changement organisationnel et qu'elle suscite l'engagement des dirigeants au plus haut niveau, afin que la préparation ne soit pas seulement perçue comme un projet qui s'accompagne d'un soutien financier et technique. Il faudra simplifier les directives actuelles sur la préparation aux transferts monétaires, pour atteindre les auditoires non techniques. Il faudra également établir un cadre de surveillance rendant compte des jalons et des progrès réalisés sur un continuum, au lieu d'une collection d'activités de préparation aux transferts monétaires. Au vu des résultats, les évaluateurs recommandent ce qui suit¹:

Recommandations au Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

1. A1 - Intégrer davantage les investissements actuels de préparation aux transferts monétaires dans les plans de développement organisationnel et

1. Les recommandations formulées dans leur intégralité sont présentées dans le corps du rapport.

de développement de la société nationale (NSD) au sens large.

2. A2 - Augmenter les investissements dans une gamme d'outils d'apprentissage standard, y compris des événements de formation et des simulations.
3. A3 - S'appuyer sur le succès de l'apprentissage par les pairs dans les domaines opérationnel et technique.
4. A4 - S'engager davantage auprès des bailleurs de fonds, afin de fournir un financement spécifique pour la préparation aux transferts monétaires.

Recommandations spécifiques à la FICR

5. B1 - Renforcer les composantes transferts monétaires dans les appels d'urgence et le Fonds d'urgence pour les secours en cas de catastrophe (FUSC), afin d'accélérer le déblocage des fonds et de permettre la reconstitution de fonds de contingence.
6. B2 - Soutenir les processus d'élaboration des plans de contingence dans les pays, afin d'inclure plus systématiquement les transferts monétaires pour différents scénarios.

Recommandations spécifiques pour l'adaptation de l'approche et des outils de préparation aux transferts monétaires du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

7. C1 - Simplifier les lignes directrices actuelles sur la préparation aux transferts monétaires en élaborant des mesures minimales reposant sur des normes et des jalons.
8. C2 - Affiner davantage la structure des « quatre volets parallèles » des actions de préparation aux transferts monétaires et inclure plus explicitement les déclencheurs des systèmes facilitateurs.
9. C3 - Élargir les indicateurs quantitatifs de la préparation aux transferts monétaires en explorant les synergies entre les concepts stratégiques, opérationnels et tactiques, les approches existantes de la FICR concernant les niveaux de préparation aux catastrophes ou les éléments constitutifs de la Croix-Rouge américaine (AmRC) – exemples fournis dans le texte.
10. C4 - Élaborer des paramètres et des marqueurs de qualité pour surveiller l'état de préparation aux transferts monétaires.
11. C5 - Mettre en place un système validé de suivi et d'évaluation de la préparation aux transferts monétaires pour remédier à l'absence actuelle de données de base systématiques sur la préparation des Sociétés nationales aux

transferts monétaires.²

12. C6 - Soutenir la préparation des Sociétés nationales aux transferts monétaires en dehors des cycles de financement en aidant les Sociétés nationales à identifier plus explicitement les activités prioritaires dans leur plan d'investissement.
13. C7 - Investir dans la technologie des systèmes de gestion et de diffusion des données et promouvoir l'agenda de la localisation de l'aide sur divers fronts.
14. C8 - Partager les résultats de l'enquête en ligne de la Société nationale avec les Sociétés Nationales qui ont répondu à l'enquête et envisagent d'utiliser le questionnaire à l'avenir.

2. Le formulaire d'auto-évaluation M1-1-1_6-1 de la boîte à outils (CiE Toolkit) et la méthodologie BRC 2017 pour la sélection du soutien à la préparation de la Société nationale aux transferts monétaires ne sont pas systématiquement utilisés pour les bases de référence et la sélection du soutien à la préparation aux transferts monétaires.