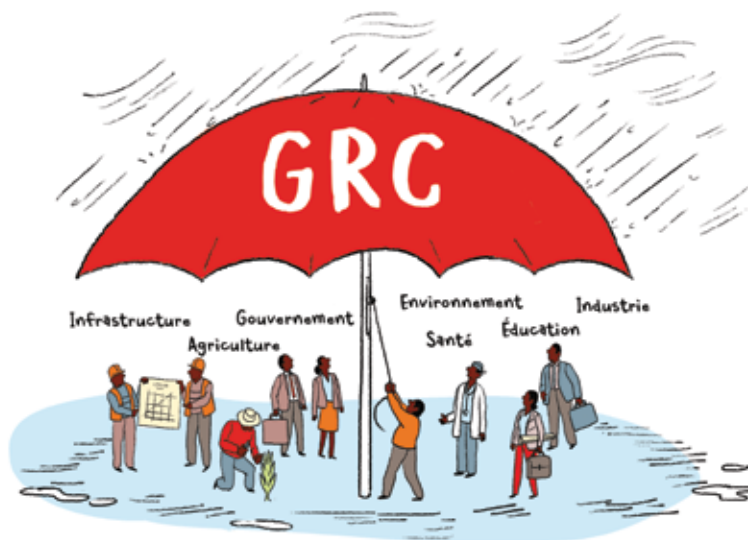


Étude stratégique sur le renforcement des capacités en matière de gestion des risques de catastrophe aux niveaux national et local

Résumé

En septembre 2013, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge a confié à Oxford Policy Management et à l'Université d'East Anglia la réalisation d'une **étude stratégique sur le renforcement des capacités en matière de gestion des risques de catastrophe aux niveaux national et local**. Les activités de recherche étaient axées principalement sur la question « qu'est-ce qui fonctionne et pourquoi? ». Le présent rapport expose les résultats de l'étude, laquelle décrit les tendances en ce qui concerne le renforcement des capacités en matière de gestion des risques de catastrophe (GRC), présente les enseignements tirés quant au processus et au contenu des interventions dans ce domaine, et formule des recommandations à l'attention des décideurs et des responsables de la mise en œuvre des programmes.



Renforcer les capacités en vue de l'intégration de la gestion des risques de catastrophe

Comme peu d'études formelles avaient été réalisées sur le renforcement des capacités en matière de GRC, les acteurs interna-

tionaux manquaient d'indications fiables, fondées sur des éléments concrets, pour déterminer les moyens les plus efficaces de créer de telles capacités aux niveaux national et local. L'étude devait constituer une première étape pour remédier au manque de connaissances et de données probantes. À cette fin, une vaste analyse documentaire portant sur plus de cent publications a été conduite puis utilisée pour mettre au point un cadre conceptuel sur la manière de renforcer efficacement les capacités en matière de GRC. Le cadre conceptuel a ensuite été mis à l'essai dans six pays, dans le cadre d'un projet pilote en Éthiopie et d'études de cas complètes au Pakistan, au Myanmar, aux Philippines, en Haïti et au Mozambique. En outre, les auteurs de l'étude ont examiné les données financières et mené une enquête mondiale auprès des professionnels de la GRC afin de recueillir des informations sur les tendances en matière de renforcement des capacités et de connaître leur point de vue sur les facteurs de réussite. Enfin, ces différents éléments de l'étude ont été analysés pour tirer des enseignements et définir des orientations sur le renforcement des capacités en matière de GRC dans des contextes variés. La définition suivante (Walker, 2013:1) a été adoptée aux fins de la présente étude: « on entend par renforcement des capacités en matière de gestion des risques de catastrophe les efforts visant à renforcer les compétences et aptitudes d'une organisation, d'un groupe ou d'une communauté cible pour lui permettre de mener des activités de réduction des risques de catastrophe, éventuellement de manière durable à l'avenir, dans une perspective de développement plus large ».

Les initiatives de renforcement des capacités visent à accroître durablement les

capacités de planification et d'exécution en matière de GRC (résultat) pour réduire les risques que les catastrophes font peser sur les vies et les moyens de subsistance (impact). Une initiative efficace de renforcement des capacités produit donc des effets qui contribuent à ce changement. La présente étude est axée en particulier sur les processus, les produits et les perspectives de résultats positifs. Bien que les auteurs n'aient pas pu évaluer les résultats en termes d'augmentation soutenue des capacités, ils ont observé des signes suffisants de résultats émergents, comme la création de structures locales de GRC, l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les mécanismes de planification du développement, ou l'apparition de partenariats intersectoriels soulignant les avantages qu'un renforcement efficace des capacités peut apporter à la GRC et à la réduction des risques de catastrophe.

Quelles idées nouvelles se dégagent des résultats de l'étude ?

Une **approche au coup par coup prévaut actuellement dans l'exécution des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, la plupart des initiatives étant dotées d'un budget relativement limité.** Les programmes de grande ampleur (bénéficiant d'un budget d'au moins 20 millions de dollars É.-U.) sont rares dans ce domaine. Parmi ceux qui ont été étudiés, le plus important affichait un budget de moins de 15 millions de dollars, la plupart des autres ayant un budget qui avoisinait le million de dollars. Par conséquent, les auteurs n'ont pas trouvé d'éléments prouvant que les programmes à gros budget sont nécessairement plus efficaces. Cependant, l'équipe chargée de l'étude a constaté que le système global de renforcement des capacités en matière de GRC n'est pas stratégique, mais composé d'un grand nombre de petits projets et programmes non coordonnés, dispersés dans différents pays. Les donateurs et les organismes internationaux pourraient

donc collaborer plus étroitement pour mettre en œuvre, à différents niveaux, des programmes nationaux et internationaux de renforcement des capacités qui soient coordonnés à l'échelle du système.

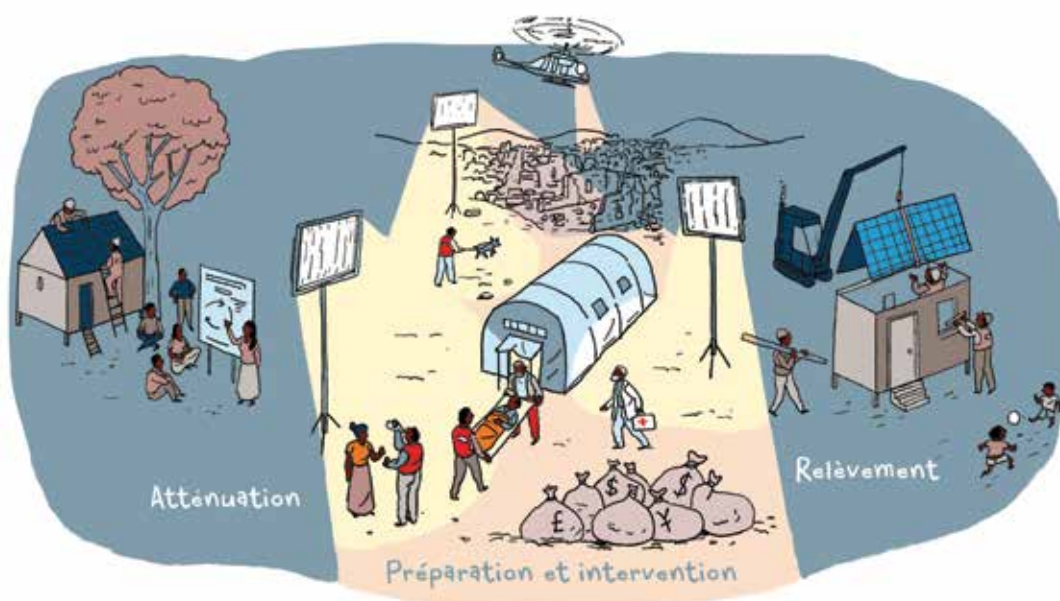
Il semble par ailleurs qu'un « maillon intermédiaire » fasse défaut, la plupart des programmes de renforcement des capacités étant axés soit sur le niveau national, soit sur le niveau communautaire. Une attention bien moindre est actuellement accordée au renforcement des capacités des pouvoirs publics infranationaux. Cela pose problème dans la mesure où les capacités, les politiques et les processus à un niveau donné devraient idéalement s'harmoniser avec celles se situant aux niveaux inférieurs et supérieurs. Les travaux menés sur le terrain ont confirmé que la coopération inter-niveaux est importante pour mieux intégrer les politiques et processus en matière de GRC, accroître la durabilité et favoriser une GRC fondée sur la demande et suivant un mouvement ascendant. Néanmoins, le renforcement des capacités aux fins de la coopération inter-niveaux n'est actuellement pas considéré comme une priorité dans les interventions liées au renforcement des capacités en matière de GRC. Les programmes menés dans ce domaine devraient donc prendre en compte la manière dont de nouvelles capacités acquises à un niveau donné pourraient s'articuler avec les capacités et processus existants aux niveaux inférieurs et supérieurs, par exemple, comment des projets au niveau d'un district pourraient s'inscrire dans la budgétisation au niveau des provinces. Les activités des programmes devraient aussi être conçues de façon à optimiser la coopération inter-niveaux.

Bon nombre des communautés les plus vulnérables aux catastrophes vivent dans des régions touchées par un conflit, et de nombreux donateurs destinent leur aide en priorité aux États fragiles. Toutefois, l'équipe de recherche a constaté que **les responsables de la mise en œuvre des programmes axent généralement leurs activités sur les zones exemptes de**

conflits. Les problèmes habituellement rencontrés dans le cadre des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, notamment les échéances courtes et les taux de rotation élevés, sont le plus souvent accentués dans les États fragiles et touchés par un conflit. Dans plusieurs pays, les auteurs de l'étude ont observé que les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC sont généralement reportés ou déplacés, lorsqu'un conflit ouvert éclate dans une zone donnée. Il s'ensuit que les personnes vivant dans une zone de conflit ont rarement accès au renforcement des capacités dans ce domaine, malgré leur vulnérabilité accrue aux catastrophes. Il importe de noter que les États fragiles n'ont pas nécessairement des capacités limitées en matière de GRC. Néanmoins, les auteurs de l'étude ont constaté que lorsque c'est le cas et que les infrastructures sont insuffisantes, **prendre des mesures même modestes pour renforcer les capacités techniques peut se révéler extrêmement important.** Si cet argument est admis, les donateurs devraient reconnaître qu'il est à la fois possible et utile de travailler en collabo-

ration avec des systèmes plus faibles, dans des situations où les besoins en matière de renforcement des capacités sont peut-être les plus pressants. Les cadres de gouvernance évoluant rapidement dans les États fragiles et touchés par un conflit, les responsables de programmes devraient suivre les changements de près et s'y adapter. De plus, la cohésion sociale et la société civile sont souvent affaiblies dans ces États, facteur qui devrait être pris en compte dans la conception des programmes de GRC.

Il ressort des travaux publiés récemment que le renforcement des capacités devrait être axé sur le développement de capacités « fonctionnelles », alors que l'accent était mis jusqu'à présent sur les capacités « techniques ». D'après l'étude, **les capacités techniques et les capacités fonctionnelles sont si étroitement liées et complémentaires dans le domaine de la GRC qu'il peut être difficile de les distinguer dans la pratique.** Les spécialistes du secteur soulignent que les programmes de renforcement des capacités devraient aller au-delà de la formation technique



**Ne pas négliger l'atténuation, la prévention
et le relèvement**

pour développer, au sein de la société, la capacité fonctionnelle de prendre des décisions et des mesures efficaces en matière de GRC. Les études de cas ont mis en évidence des contributions importantes aux capacités fonctionnelles, notamment l'élaboration de politiques et de législations en matière de GRC, la création de mécanismes de coordination pour la prise de décisions, et l'intégration de la réduction des risques de catastrophe dans les plans de développement à différents niveaux. Néanmoins, il n'est pas forcément utile d'un point de vue analytique de faire la distinction entre renforcement des capacités techniques et renforcement des capacités fonctionnelles – les deux sont fondamentalement liés, concourent au même objectif et peuvent être combinés dans la même activité. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, quand les capacités initiales en matière de GRC sont faibles, comme dans beaucoup d'États fragiles, il reste sans doute important de se concentrer sur les capacités techniques, qui sont le pendant des capacités fonctionnelles, et d'assurer leur renforcement en parallèle.

En règle générale, les activités de renforcement des capacités ne visent pas encore à créer un « environnement propice » à la GRC, malgré l'importance qui y est donnée dans les publications. Un environnement propice peut se définir comme un contexte qui fait de la GRC une priorité et qui favorise la transformation des structures et des compétences en actions concrètes. Les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC peuvent contribuer directement ou indirectement à la création d'un environnement propice, par exemple en créant des mécanismes de sensibilisation, en renforçant les plateformes universitaires, en encourageant des « défenseurs de la cause », en suscitant un appui en faveur des bonnes pratiques, en aplanissant les obstacles culturels et en proposant des solutions alternatives. La notion d'**environnement propice à la GRC s'applique utilement à de multiples niveaux, y compris au niveau local**. L'étude suggère que tous les responsables

de la mise en œuvre d'initiatives de renforcement des capacités réfléchissent, de façon créative et ouverte, aux moyens de tirer parti de ce concept.

Quels nouveaux éléments ont été établis ?

Des données quantitatives et qualitatives provenant de multiples sources ont été collectées et analysées dans le cadre de l'étude. Le présent chapitre résume certaines des constatations les plus notables de l'équipe de recherche.

Les interventions en cas de catastrophe sont traditionnellement axées sur la gestion des situations d'urgence, et une large part des fonds disponibles est allouée aux interventions en cas de catastrophe plutôt qu'à la GRC. On peut donc s'attendre à ce que la préparation soit l'élément prioritaire dans le cycle de la GRC, ce qui est clairement confirmé par l'étude, dont il ressort que **le renforcement des capacités en matière de prévention, d'atténuation et, en particulier, de relèvement durable reste négligé**. Dans la pratique, la plupart des programmes choisis pour faire l'objet d'une étude approfondie étaient surtout orientés vers la préparation, et peu de participants à l'enquête ont indiqué avoir pris part à des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC axés principalement sur la prévention et l'atténuation (8%) ou le relèvement (2% seulement). Aucune raison fondamentale ne semble expliquer que ces aspects de la GRC ne soient pas pris en compte dans les initiatives de renforcement des capacités en la matière ou n'en soient pas l'enjeu central. Aussi faudrait-il encourager la communauté internationale à faire évoluer les programmes dans cette direction.

Bien qu'il ait été recommandé d'incorporer une approche globale de la réduction des risques de catastrophe dans la GRC, les auteurs de l'étude ont constaté que **les programmes ne ciblent généralement pas de groupes vulnérables, et que les responsables de programmes se préoccupent des risques actuels plutôt que**

Encourager l'appropriation et accroître l'appui politique



de renforcer la capacité de s'adapter à l'évolution des risques sur le long terme.

Le Cadre d'action de Hyogo et le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe soulignent l'importance d'adopter une approche globale de la réduction des risques de catastrophe, mais ce n'est qu'aujourd'hui que celle-ci commence à être intégrée dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, et beaucoup reste à faire pour qu'elle soit fermement ancrée dans la conception des programmes comme une considération fondamentale et non accessoire. Les données collectées sur le terrain laissent penser que des zones vulnérables sont parfois ciblées lors de la conception d'interventions liées au renforcement des capacités en matière de GRC, mais qu'il n'est pas habituel de cibler explicitement des groupes vulnérables vivant dans ces zones. De plus, les travaux sur le terrain ont montré que, généralement, les programmes sont axés davantage sur les risques actuels que sur le renforcement des capacités de faire face à l'évolution des risques sur le long terme.

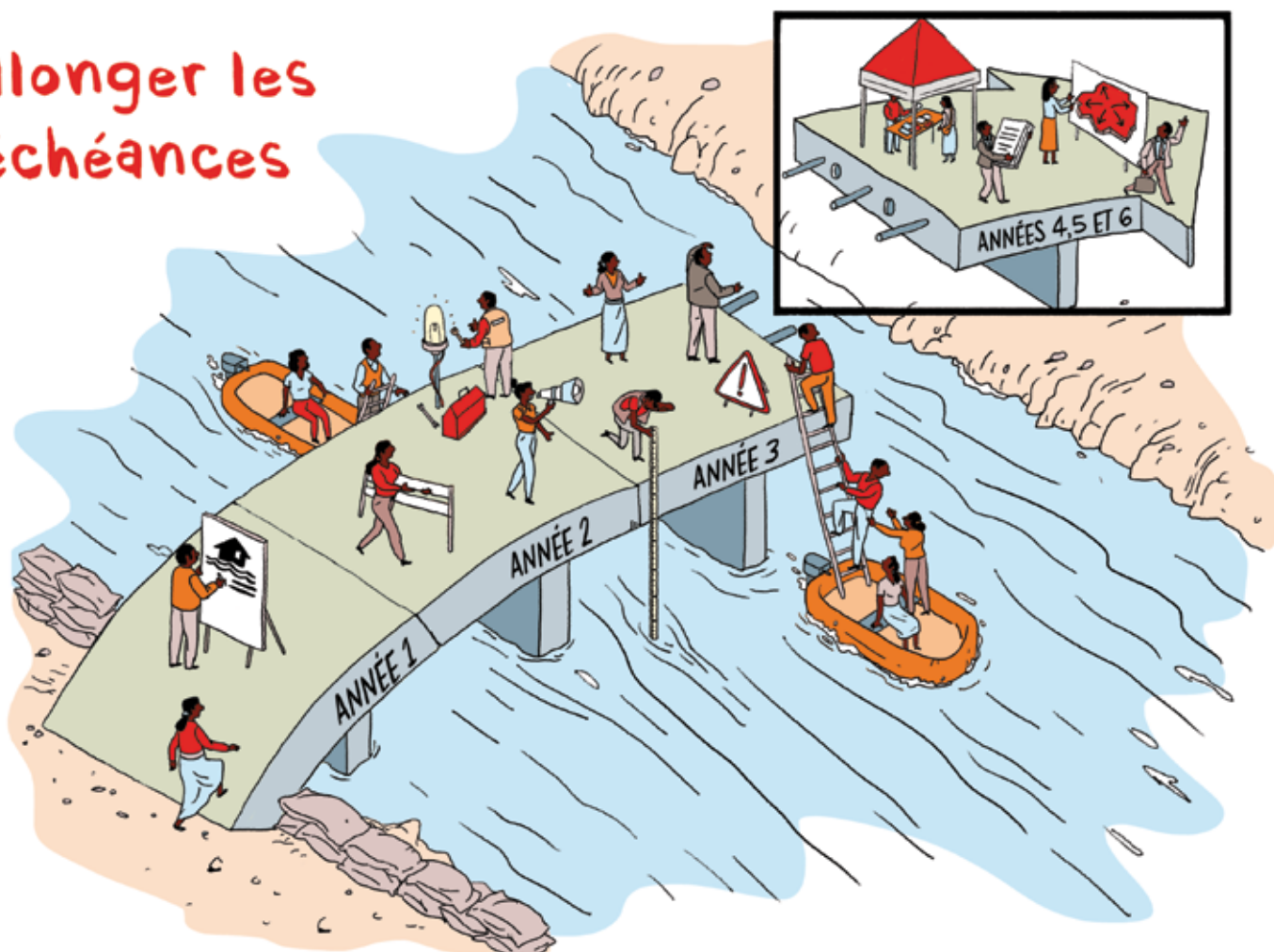
L'étude révèle en outre que **l'intégration de la GRC n'est pas suffisamment prise en compte dans la conception des programmes**, bien qu'elle soit décrite dans la littérature spécialisée comme une activité utile, ce que confirment les observations sur le terrain. Créer des capacités pour intégrer la réduction des risques de catastrophe dans les plans de développement intersectoriels n'est généralement pas considéré comme une priorité dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC. Toutefois, des exemples tirés de l'étude indiquent que ces éléments, lorsqu'ils sont intégrés dans les programmes, sont perçus comme une avancée majeure et une contribution très importante. Pour que l'intégration soit un succès, il est essentiel qu'un environnement propice soit en place et que la demande émane des hautes sphères du gouvernement. Malheureusement, les initiatives liées à l'intégration ne s'inscrivent pas dans la durée, et il faudra encore fournir des efforts considérables et élaborer des stratégies pour garantir des progrès continus sur le long terme.

S'il est bien connu que tous les programmes de renforcement des capacités devraient être réalisés sur de plus longues périodes, l'étude révèle que cela est encore plus important pour la GRC, étant donné la nécessité d'enseigner de nouveaux concepts, de combattre des habitudes tenaces et de changer les mentalités aujourd'hui centrées sur l'intervention d'urgence. L'enquête internationale révèle que **la plupart des programmes sont exécutés sur un à trois ans, et très peu durent plus de cinq ans**. Les échéances trop courtes sont un problème chronique des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, et la cause profonde d'autres difficultés fréquemment rencontrées comme des taux de rotation élevés, le manque d'évaluations appropriées pouvant servir de base à la conception des programmes et l'incapacité de mettre au point des stratégies de

viabilité. Il ressort de l'étude que les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC durent le plus souvent moins de trois ans, ce qui est trop court d'après de nombreux éléments recueillis sur le terrain. Parmi les programmes qui ont été étudiés en profondeur, le plus long avait duré cinq ans, ce qui avait contribué à son efficacité globale selon les données collectées. L'étude montre donc que les durées supérieures à la norme (un à trois ans) peuvent améliorer l'efficacité des interventions liées au renforcement des capacités, permettre aux parties prenantes des programmes de renforcer les capacités à la fois techniques et fonctionnelles, et favoriser une approche plus globale de la réduction des risques de catastrophe dans le cadre de la GRC.

Les auteurs d'ouvrages spécialisés insistent sur la nécessité d'encourager davantage

Allonger les échéances



l'appropriation. L'étude montre de manière probante que **le principe de l'appropriation est pris au sérieux par les spécialistes du domaine de la GRC et est souvent bien intégré** dans la conception et la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités. Le phénomène de l'appropriation ne se produit pas sans efforts délibérés. À cet égard, l'étude révèle deux choses : premièrement, les spécialistes du secteur sont conscients de l'importance de l'appropriation pour l'efficacité du renforcement des capacités en matière de GRC ; deuxièmement, des mesures sont prévues dans les programmes de renforcement des capacités pour veiller à ce que les bénéficiaires visés jouent un rôle central dans leur conception et leur mise en œuvre. Cependant, dans tous les programmes examinés, il était encore possible d'accroître la participation des personnes visées et de faire en sorte qu'elles reconnaissent mieux la valeur et les avantages du processus de renforcement des capacités.

De même, une meilleure pratique établie consiste à adapter les activités en matière de développement et de GRC au contexte national et local. Les travaux sur le terrain permettent d'affirmer que **les responsables de la mise en œuvre des programmes tiennent dûment compte du principe d'adaptation au contexte local**. Plusieurs mesures pratiques peuvent être prises pour aider les organismes d'exécution à adapter leurs programmes à la situation locale. En particulier, nouer un dialogue et des relations à long terme dans une zone donnée permet de mieux comprendre le contexte. Au niveau communautaire, les responsables de programmes de renforcement des capacités en matière de GRC ont constaté que l'efficacité était plus grande lorsque des liens étaient établis avec la vie quotidienne et les moyens de subsistance des communautés cibles. Dans le cadre de plusieurs programmes, il s'est avéré que les populations étaient beaucoup plus mobilisées lorsque les moyens de subsistance étaient utilisés de manière créative comme point de départ pour discuter des questions de GRC.

Une autre méthode pour améliorer la pertinence d'un programme vis-à-vis du contexte est le recours à des partenariats «Sud-Sud». Les publications sur le renforcement des capacités préconisent en général la mise en place de dispositifs «Sud-Sud», par lesquels des consultants et des compétences d'un pays à revenu faible ou intermédiaire sont exportés vers un autre pays de la même catégorie, sans faire appel au savoir-faire des pays à revenu élevé. Cependant, ces mécanismes ont pour l'instant été peu analysés dans le contexte de la GRC. Il ressort des études de cas réalisées sur les programmes que **la coopération Sud-Sud peut apporter divers avantages et devrait être encouragée dans le cadre des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC**. Elle est particulièrement utile si les deux pays sont exposés à des aléas similaires et se trouvent dans une situation socio-économique semblable.

D'autres meilleures pratiques établies, relevant de différents domaines, ne sont pas suffisamment mises en œuvre sur le terrain. Par exemple, **bien que la littérature spécialisée mette l'accent sur la durabilité, celle-ci n'est toujours pas considérée comme une priorité par les responsables de la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC**. Il est rare que la durabilité fasse l'objet de plans officiels, par exemple sous la forme de stratégies de retrait. Un seul des programmes choisis pour faire l'objet d'une étude approfondie prévoyait un processus pour l'élaboration d'une stratégie de retrait, la plupart des autres ne tenant pas compte de la façon dont les progrès seraient préservés ou poursuivis une fois le programme achevé. Malgré les recommandations de la littérature, une attention insuffisante est actuellement portée à la durabilité du renforcement des capacités dans le cadre des programmes de GRC. Les responsables de programmes doivent concevoir des mécanismes spécialement dédiés à la rétention ou au transfert des capacités, pour éviter que les acquis soient remis en cause par

la rotation du personnel. La durabilité peut hélas être plus difficile à garantir au niveau local, où les taux de rotation sont généralement plus élevés et où le renforcement et la rétention des capacités peuvent être menacés par les décisions de financement prises à un niveau hiérarchique plus élevé. En revanche, la création de bases de connaissances nationales, ou de pôles de compétences en matière de GRC, peut favoriser la rétention des capacités.

De la même façon, **très peu de systèmes de suivi et d'évaluation sont en place sur le terrain**, même si leur statut de bonne pratique est largement admis. Il n'existe pas suffisamment d'outils et de documents d'orientation adaptés visant à faciliter le suivi et l'évaluation des programmes dans les domaines de la GRC et de l'adaptation aux changements climatiques. Il ressort des observations sur le terrain que la qualité et la robustesse du suivi et de l'évaluation des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC pourraient être grandement améliorées. En particulier, les programmes ne devraient pas être utilisés pour suivre les activités et les produits, mais pour mesurer les résultats et l'impact. Par ailleurs, les travaux sur le terrain montrent que **les évaluations externes et indépendantes des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC sont rares** ; ainsi, aucun des 15 programmes choisis pour l'étude approfondie n'avait fait l'objet d'une évaluation externe. Il existe pourtant un potentiel d'amélioration du suivi et de l'évaluation car, selon les données recueillies sur le terrain, les exigences des donateurs constituent une forte incitation à adopter les meilleures pratiques en la matière. Le suivi et l'évaluation sont généralement perçus comme une obligation à l'égard du donateur, plutôt que comme une occasion d'améliorer l'efficacité des programmes. Ils nécessitent souvent la fourniture de conseils et d'une aide à distance par le siège, appui qui peut se révéler efficace lorsque les capacités sur le terrain sont faibles.

Plusieurs autres bonnes pratiques dans différents domaines sont généralement négligées lors de la conception des programmes. En particulier, l'étude montre que **la problématique hommes-femmes est mal intégrée dans la conception des programmes**. Les considérations liées à l'égalité des sexes sont souvent négligées dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, à l'exception, parfois, de l'instauration de quotas de participation des femmes. La plupart des responsables de projets sont disposés à tenir compte des questions de genre, mais comprennent mal en quoi consiste l'intégration de la problématique hommes-femmes. Ils ne savent pas vraiment comment orienter leurs programmes pour tenir compte des différences en ce qui concerne la vulnérabilité aux catastrophes, la perception des risques, l'accès aux ressources, les rôles, les compétences et le pouvoir décisionnel.

En outre, **il est fréquent que les besoins en capacités ne soient pas évalués ou le soient tardivement**. D'après les auteurs de l'étude, de nombreux responsables d'interventions liées au renforcement des capacités en matière de GRC n'évaluent pas systématiquement les besoins en capacités pour guider la conception des programmes. Néanmoins, certains faits indiquent que des évaluations des besoins effectuées trop tard ou trop hâtivement peuvent se traduire par des retards dans les programmes et par une perte d'efficacité. En revanche, lorsque des évaluations des capacités sont réalisées avant le lancement d'un programme, les responsables de la mise en œuvre parviennent à concevoir des programmes mieux adaptés au but poursuivi, avec des échéances plus réalistes dès le départ.

Beaucoup d'experts du renforcement des capacités dénoncent ce qu'ils perçoivent comme un recours excessif à la formation en tant qu'activité prédominante, affirmant que cette approche est rarement durable. L'étude permet toutefois de conclure que **des techniques de formation**

plus durables et innovantes sont utilisées, avec des résultats positifs à la clé.

La formation reste la principale activité dans la plupart des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, mais des méthodes variées sont utilisées pour obtenir de meilleurs résultats. Par exemple, les approches de type « formation de formateurs » semblent être largement répandues et peuvent se révéler très efficaces si elles sont associées à des procédures de sélection minutieuses et à un encadrement rigoureux des nouveaux formateurs. La formation sur le tas et le détachement de personnel peuvent aussi être des formes efficaces de renforcement des capacités dans le domaine de la GRC, sous réserve d'un environnement coopératif caractérisé par la confiance mutuelle. Toutes les formations devraient être interactives, adaptées au contexte et fondées sur le principe de l'apprentissage mutuel. Lorsqu'ils sont conçus avec soin et bien mis en œuvre, les programmes de formation peuvent donc contribuer à la création de capacités fonctionnelles durables, notamment lorsqu'on considère le système de GRC dans son ensemble.

1.1 Quels nouveaux outils ont été mis au point ?

Les éléments présentés ci-dessus dressent un tableau du renforcement des capacités en matière de GRC à l'échelle mondiale, montrant que, malgré quelques progrès réels, il reste beaucoup à faire pour améliorer les pratiques sur le terrain. Bien que des travaux supplémentaires soient nécessaires, l'équipe chargée de l'étude a élaboré un cadre pour un renforcement efficace des capacités en matière de GRC ainsi qu'un cadre de suivi et d'évaluation, tous deux reproduits ci-dessous.

Cadre des principes clés pour un renforcement efficace des capacités en matière de GRC

Six principes ont été mis à l'essai et révisés dans le cadre de l'étude ; leur importance pour l'efficacité des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC a été confirmée. L'équipe de recherche espère que les organismes internationaux et les ONG adopteront ces principes directeurs pour guider les activités de renforcement des capacités en matière de GRC, et qu'ils utiliseront le cadre conceptuel pour établir à la fois le processus et le contenu des programmes.

Tableau 1: principes clés pour un renforcement efficace des capacités en matière de GRC

Principe clé	Définition
Flexibilité et adaptabilité	Nécessité d'adopter une approche flexible des interventions liées au renforcement des capacités, pour que les programmes conçus soient adaptés au contexte et répondent aux besoins (plutôt que de suivre un modèle imposé de l'extérieur). Il s'agit notamment d'évaluer soigneusement les besoins en capacités, de prendre appui sur les compétences, stratégies, capacités et systèmes existants et de les renforcer. Il s'agit aussi de comprendre et de prendre en compte les dimensions politiques et les rapports de force susceptibles d'influencer positivement ou négativement le renforcement des capacités.
Planification globale	Nécessité de concevoir minutieusement les interventions pour augmenter la probabilité qu'elles atteignent leurs objectifs et soient durables. Ainsi, le calendrier des interventions doit être établi de façon à ce que le renforcement des capacités ne soit pas perturbé par la pression exercée pour montrer des résultats visibles. Il est primordial aussi de planifier la viabilité à long terme des nouvelles capacités acquises après la fin des interventions. La planification globale comprend un système solide de suivi et d'évaluation.
Appropriation et partenariat	Nécessité de faire en sorte que les bénéficiaires visés jouent un rôle clair et important dans la conception et la mise en œuvre des initiatives de renforcement des capacités (ce qui contribuera à en garantir l'adéquation, l'efficacité et la viabilité). L'appropriation repose souvent sur la participation active, une définition précise des responsabilités, la mobilisation des dirigeants et l'harmonisation avec les stratégies existantes en matière de GRC et de réduction des risques de catastrophe.
Attention portée aux capacités fonctionnelles	Nécessité d'axer les efforts sur le renforcement des capacités « fonctionnelles ». Cela signifie faire plus qu'améliorer les compétences et les ressources techniques, en développant la capacité des parties prenantes et organisations de prendre des décisions et des mesures efficaces en matière de GRC. Des aspects à prendre en compte sont l'amélioration de la coordination et l'élaboration de politiques et de plans. Il faut aussi créer un environnement propice à la prise de décisions et de mesures efficaces, notamment en mettant en place des systèmes d'incitation à la performance professionnelle, et encourager les parties prenantes à faire de la GRC une priorité.
Intégration des différents acteurs et niveaux	Nécessité de renforcer les capacités en matière de coordination inter-niveaux et de coopération avec d'autres parties prenantes. Le renforcement des capacités peut contribuer à combler les lacunes en termes de capacités et de communication qui existent souvent entre le niveau national et le niveau local. Les initiatives peuvent viser à renforcer les capacités des réseaux de parties prenantes, ou à développer la capacité des populations locales d'interagir avec d'autres parties prenantes.
Contribution à la réduction des risques de catastrophe	Nécessité d'adopter une approche plus globale, tournée vers la réduction des risques de catastrophe, dans le cadre de la GRC. Il s'agit notamment de comprendre et planifier l'évolution des risques sur le long terme ; mettre l'accent non plus sur la gestion des situations d'urgence à court terme, mais sur les capacités en matière de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et de relèvement à long terme ; donner la priorité à la réduction de la vulnérabilité ; cibler les besoins des groupes vulnérables ; et combattre les disparités entre les sexes s'agissant à la fois des vulnérabilités et des capacités.

Cadre de suivi et d'évaluation

Selon les observations réalisées sur le terrain, les responsables de programmes de renforcement des capacités en matière de GRC ont généralement besoin d'aide pour élaborer et appliquer des systèmes plus solides de suivi et d'évaluation et, en particulier, pour concentrer leurs efforts non plus sur le suivi des activités et des produits mais sur la mesure des résultats et, en fin de compte, de l'impact. À cette fin, l'équipe de recherche a élaboré un cadre de suivi et d'évaluation pouvant être utilisé pour suivre et mesurer les progrès réalisés par rapport à des résultats choisis dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC. L'étude a permis de conclure que les cadres et outils de suivi et d'évaluation sont le plus efficaces lorsqu'ils sont flexibles et que les responsables de la mise en œuvre ont la possibilité de les adapter à l'intervention requise. Par conséquent, le cadre conçu est flexible et peut être adapté à toutes les interventions liées au renforcement des capacités en matière de GRC, à l'aide des notes d'orientation qui

l'accompagnent. Les résultats et résultats subsidiaires proposés pour le suivi sont présentés dans le tableau ci-dessous et expliqués plus en détail dans les notes d'orientation (annexe B), où figurent également des exemples d'indicateurs pour chaque résultat subsidiaire.

1.2 Recommandations

Les résultats de l'étude mettent en évidence un certain nombre de changements qui devraient être opérés dans la façon de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de renforcement des capacités en matière de GRC. Pour faciliter la consultation, ces changements sont présentés dans le tableau 3 ci-après, divisé en deux colonnes: la première pour les recommandations à l'intention des décideurs politiques, et la seconde pour celles qui s'adressent plus particulièrement aux praticiens de la GRC chargés de mettre en œuvre les programmes de renforcement des capacités.

Tableau 2: résultats proposés pour le suivi et l'évaluation

Résultat	Résultat subsidiaire
1. Les acteurs ont une capacité accrue d'utiliser les connaissances, l'innovation, l'éducation, la communication et la technologie aux fins de la GRC.	1.1 Les personnes et les communautés exposées aux catastrophes bénéficient de meilleures compétences et connaissances en matière de GRC grâce au programme de renforcement des capacités.
	1.2 Aux niveaux national, régional, de district et/ou communautaire, les acteurs chargés de l'élaboration des politiques, de la planification et/ou de la mise en œuvre de la GRC disposent de meilleures compétences grâce au programme de renforcement des capacités.
2. Le cadre institutionnel de GRC a été renforcé.	2.1 Le programme de renforcement des capacités a permis d'améliorer les politiques, stratégies et procédures en matière de GRC.
	2.2 Le programme de renforcement des capacités a permis l'intégration d'un éventail plus large de parties prenantes dans l'élaboration de nouveaux processus opérationnels et de planification en ce qui concerne la GRC.
3. La motivation à gérer efficacement les risques de catastrophe est renforcée.	3.1 Le programme de renforcement des capacités a accru l'appui politique à la GRC aux niveaux national, régional, de district et/ou communautaire.
	3.2 Le programme de renforcement des capacités a augmenté la motivation des communautés et des personnes à réduire leur vulnérabilité aux catastrophes.

Tableau 3: recommandations relatives aux politiques et aux programmes

Thème	Recommandations relatives aux politiques	Recommandations relatives aux programmes
En général	Créer des plateformes stratégiques permettant aux donateurs et aux organisations de travailler ensemble, à l'intérieur des pays et régions, sur des programmes de renforcement des capacités multi-niveaux, coordonnés à l'échelle du système et axés sur le renforcement des capacités fonctionnelles et des moyens d'action en matière de GRC.	
Améliorer les évaluations des besoins en capacités	<p>Adapter les processus de financement et d'achats pour permettre la réalisation continue d'évaluations solides des besoins, pouvant servir de base aux programmes de renforcement des capacités.</p> <p>Aider les partenaires d'exécution à évaluer les besoins en capacités avant de concevoir les programmes</p>	Planifier et réaliser avec soin des évaluations des capacités avant de concevoir les programmes, et effectuer des évaluations continues afin d'orienter et d'adapter les programmes de renforcement des capacités.
Promouvoir l'appropriation	Assurer l'harmonisation des initiatives de renforcement des capacités avec les politiques, stratégies et procédures nationales et locales. Veiller à ce qu'un large éventail de parties prenantes, notamment étatiques, jouent un rôle important dans la détermination des objectifs et des modalités.	Mettre l'accent sur la participation active des parties prenantes visées à la conception et la mise en œuvre des programmes de renforcement des capacités. Le cas échéant, intégrer dans le programme des représentants des autorités nationales chargées de la gestion des catastrophes, par exemple en tant que responsables de la mise en œuvre ou que membres du comité directeur.
Tenir compte de la durabilité	<p>Une attention nettement accrue doit être portée à la création et à l'utilisation d'outils favorisant la réflexion sur la durabilité, ainsi que la planification en la matière, aux niveaux national et des programmes.</p> <p>Les décideurs devraient envisager de créer des viviers nationaux ou régionaux de spécialistes de la GRC, afin d'encourager la rétention des compétences et leur partage entre les organisations.</p>	<p>Les concepteurs de programmes devraient formaliser et systématiser la planification pour rendre leurs interventions aussi durables que possible, même si les financements futurs sont incertains. Ce processus devrait en effet contribuer à la rétention des capacités.</p> <p>Les organismes d'exécution devraient s'attendre et donc se préparer à la rotation de leur personnel et des parties prenantes dans le domaine de la GRC.</p>
Promouvoir une action à plus longue échéance	Accroître la stabilité et la viabilité du renforcement des capacités en matière de GRC en portant la durée des programmes à cinq à dix ans.	Faire campagne pour que le renforcement des capacités en matière de GRC soit financé à plus longue échéance. Appliquer des stratégies pour réduire autant que possible l'impact des intervalles entre les financements.
Renforcer le suivi et l'évaluation	Les institutions donatrices devraient encourager l'amélioration des systèmes de suivi et d'évaluation, notamment en mettant l'accent sur les niveaux des résultats et de l'impact et en ayant recours à des évaluations externes.	Les organismes d'exécution devraient envisager d'utiliser le cadre de suivi et d'évaluation figurant dans le présent rapport, et d'investir dans la formation du personnel responsable de la gestion des programmes.

Tableau 3: recommandations relatives aux politiques et aux programmes (suite)

Thème	Recommandations relatives aux politiques	Recommandations relatives aux programmes
Assurer un équilibre entre renforcement des capacités techniques et renforcement des capacités fonctionnelles	Faire en sorte que le renforcement des capacités fonctionnelles soit désigné comme un objectif primordial et que son importance soit reconnue.	<p>Concevoir les interventions de façon à ce que le renforcement des capacités se traduise directement ou indirectement par un développement des capacités fonctionnelles.</p> <p>Reconnaître qu'il est généralement judicieux de renforcer en parallèle les capacités techniques et les capacités fonctionnelles.</p>
Créer un environnement propice à la GRC	Les programmes de renforcement des capacités devraient comprendre des activités et des éléments visant spécialement à encourager à faire de la GRC une priorité dans la société.	<p>Œuvrer plus consciemment à la création d'un « environnement propice » à la GRC. À l'avenir, étudier attentivement les mécanismes des programmes visant expressément à rendre l'environnement plus propice, y compris par des moyens qui ne sont pas perçus comme des activités conventionnelles de renforcement des capacités.</p> <p>Les responsables d'initiatives aux niveaux communautaire et local devraient réfléchir à la façon dont leurs programmes peuvent contribuer à créer un environnement propice à la GRC.</p>
Améliorer l'impact de la formation	Continuer à soutenir la formation en mettant l'accent sur des mécanismes de formation plus durables et variés.	<p>Réfléchir à la façon d'intégrer le renforcement des capacités fonctionnelles dans les activités de formation. Envisager le recours aux approches de type « formation de formateurs », à la formation sur le tas et au détachement de personnel.</p> <p>Veiller à ce que toutes les formations soient interactives, adaptées au contexte et fondées sur le principe de l'apprentissage mutuel.</p>
Soutenir la transition vers la réduction des risques de catastrophe	Orienter le renforcement des capacités vers une approche plus large de la réduction des risques de catastrophe, comprenant notamment des mécanismes pour suivre l'évolution des risques sur le long terme et s'y adapter.	Dans les programmes locaux de renforcement des capacités, cibler activement les groupes sociaux les plus vulnérables au sein des communautés.
Viser la prévention, l'atténuation et le relèvement	Élargir les activités de renforcement des capacités à tous les aspects de la GRC, afin de renforcer les capacités en matière de prévention, d'atténuation et de relèvement.	S'employer à intégrer des éléments liés au relèvement, à l'atténuation et à la prévention dans les programmes de renforcement des capacités.

Tableau 3: recommandations relatives aux politiques et aux programmes (suite)

Thème	Recommandations relatives aux politiques	Recommandations relatives aux programmes
Renforcer les capacités en matière d'intégration de la GRC	Pour promouvoir le développement durable et réduire la vulnérabilité, les donateurs, les pouvoirs publics et les décideurs devraient appuyer les interventions visant à renforcer les capacités en matière d'intégration de la réduction des risques de catastrophe et investir dans de telles interventions.	Réfléchir à la façon d'incorporer les capacités d'intégration de la GRC dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, ce qui peut fortement faciliter la transition vers la réduction des risques de catastrophe.
Assurer l'intégration de la problématique hommes-femmes	<p>Comme dans le cadre d'autres activités de développement, les donateurs devraient exiger l'intégration d'approches exhaustives et soucieuses de l'égalité des sexes dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC.</p> <p>Des efforts accrus sont nécessaires pour promouvoir l'adoption d'outils et de lignes directrices claires sur la façon d'intégrer les questions de genre dans les programmes, au-delà de l'instauration de quotas de participation des femmes.</p>	Procéder à une analyse des questions de genre dès les premières étapes de la conception du programme. Envisager de faire appel à un spécialiste de la question, à la fois pour former l'équipe chargée de la mise en œuvre et pour déterminer dans quels domaines le programme pourrait mieux tenir compte de la problématique hommes-femmes.
Tenir compte du contexte	Intégrer la coopération Sud-Sud dans les programmes de renforcement des capacités en matière de GRC, en s'assurant que les deux pays sont exposés à des aléas similaires et se situent à des niveaux de développement semblables.	Prendre le temps d'imaginer des moyens créatifs et novateurs d'adapter les activités et les approches au contexte, plutôt que d'appliquer une méthode normalisée.
Renforcer les capacités en matière de GRC dans les États fragiles et touchés par un conflit	Pour renforcer les capacités en matière de GRC dans les environnements marqués par l'insécurité, il est essentiel au stade de la conception des programmes, de prévoir dès le départ suffisamment de temps pour répondre aux questions suivantes : les multiples obstacles structurels peuvent-ils être surmontés (et si oui, comment) ? Quels changements le programme devrait-il viser à susciter ? Quelles organisations devraient être associées au processus ?	Évaluer le contexte en permanence et adapter les programmes à l'évolution des besoins dans les États fragiles et les zones de conflit.
Faire le lien entre les différents niveaux	Veiller à ce que le niveau infranational ne soit pas négligé. S'assurer que des ressources sont allouées au renforcement des capacités au niveau des provinces et des districts.	<p>Veiller à ce que les nouvelles capacités acquises à un niveau donné puissent s'articuler avec les capacités et processus existants aux niveaux inférieurs et supérieurs.</p> <p>Intégrer activement la coordination inter-niveaux dans les interventions liées au renforcement des capacités, par exemple en mélangeant les niveaux dans le cadre des activités de formation et en renforçant la capacité de coopération inter-niveaux.</p>

Ce projet de recherche a été réalisé avec un financement du ministère du Développement international du Royaume-Uni, du ministère des Affaires étrangères, du Commerce et du Développement du Canada, et de l'Agence suédoise de coopération internationale au développement.

Qui sommes-nous ?

La Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) est le plus vaste réseau humanitaire de volontaires au monde. Chaque année, avec ses 189 Sociétés nationales membres dans le monde, elle agit en faveur de 97 millions de personnes par le biais de services et de programmes de développement à long terme, ainsi que de 85 millions de personnes, à travers des opérations d'urgence en cas de catastrophe et de relèvement précoce. Elle œuvre avant, pendant et après les catastrophes et les urgences sanitaires pour répondre aux besoins et améliorer les conditions d'existence des personnes vulnérables. Elle le fait de façon impartiale, sans distinction fondée sur la nationalité, la race, le genre, les croyances religieuses, la classe sociale ou les opinions politiques.

Guidées par la *Stratégie 2020* – le plan d'action collectif pour faire face aux défis humanitaires majeurs et du développement de la décennie – la Fédération internationale et les Sociétés nationales sont déterminées à « sauver des vies et changer les mentalités ».

La Fédération internationale et les Sociétés nationales tiennent leur force de leur réseau de volontaires, du savoir-faire acquis dans les communautés, de leur indépendance et de leur neutralité. Elles s'emploient à améliorer les normes humanitaires, en tant que partenaires du développement et en intervenant en cas de catastrophe. Elles persuadent les décideurs d'agir en toutes circonstances dans l'intérêt des personnes vulnérables. Ce faisant, elles rendent les communautés saines et sûres, réduisent les vulnérabilités, renforcent la résilience et encouragent une culture de paix dans le monde entier.



Informations complémentaires :

Josephine Shields Recass
Coordonnatrice du projet de recherche
Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Téléphone : +41 (0)22 730 4652
Courriel : josephine.shieldsrecass@ifrc.org

Suivez-nous :

