

CONSIDÉRATIONS SUR LA CONNEXION ENTRE LE FINANCEMENT BASÉ SUR LES PRÉVISIONS (FBP) ET L'APPROCHE DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE POUR UNE PRÉPARATION À UNE INTERVENTION EFFICACE (PIE)

INTRODUCTION

Il est indispensable de renforcer la préparation aux catastrophes au niveau national, régional et mondial pour sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et consolider le relèvement après des catastrophes et des crises. La FICR soutient l'intégration des stratégies, méthodes et outils existants mais aussi des nouvelles solutions innovantes dans son approche pour une préparation à une intervention efficace dans le but de garantir la coordination des efforts (institutionnels et communautaires) de ses Sociétés nationales en la matière.

La présente note conceptuelle a pour but d'aider les personnes chargées de la mise en œuvre ainsi que les décideurs au sein des Sociétés nationales à comprendre les connexions qui existent entre cette approche pour une préparation à une intervention efficace (PIE) et le mécanisme de financement basé sur les prévisions (FBP).

Par contre, elle ne donne pas d'explications détaillées sur l'une ni sur l'autre. Elle part du principe que le-la lecteur-riche est familiarisé-e avec les deux concepts et veut simplement identifier les liens qui les unissent. Vous trouverez d'autres informations sur la PIE [ici](#) et sur le FBP [ici](#).

PRÉPARATION À UNE INTERVENTION EFFICACE (PIE) DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE

Les catastrophes, les crises et le changement climatique anthropique accentuent encore la pression qui pèse sur les Sociétés nationales qui doivent répondre à une demande de services en augmentation constante dans le cadre de leur mandat. Pour y parvenir, diverses initiatives voient le jour au sein du Mouvement en vue d'accroître la capacité des Sociétés nationales à prévoir, prévenir, atténuer et gérer les conséquences de ces crises et catastrophes.

Soucieuse d'assurer la cohérence de ces initiatives destinées à aider les Sociétés nationales à renforcer leur aptitude à remplir leur rôle d'auxiliaire *en optimisant les capacités de préparation locales afin de garantir une assistance humanitaire efficace au moment opportun*, la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge a élaboré une approche baptisée « préparation à une intervention efficace » (PIE) pour les Sociétés nationales. Son contenu n'a rien de vraiment neuf, il s'agit plutôt d'une amélioration de ce qui existait en fonction des enseignements tirés de deux décennies de pratique. Elle se base par ailleurs sur les documents fondateurs du CRCR, dont le Mécanisme national de préparation aux catastrophes et d'intervention (MNPCI), les Principes et règles régissant l'assistance humanitaire de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le Cadre de développement des Sociétés nationales de la FICR.

La PIE, avec ses 37 composants dans les domaines 1) de la politique, des stratégies et des normes, 2) de l'analyse et de la planification, 3) de la coordination, 4) de la capacité opérationnelle et 5) de soutien aux opérations offre de la cohérence et une orientation aux Sociétés nationales concernant tous les éléments et leurs interconnexions, dont un mécanisme national de préparation et de réponse aux catastrophes bien structuré.

La PIE est une approche cyclique dans laquelle une Société nationale (SN) évalue, mesure et analyse systématiquement les points forts et les points faibles de son système d'intervention et prépare un programme de travail en conséquence.



FINANCEMENT BASÉ SUR LES PRÉVISIONS

Le financement basé sur les prévisions (FBP) est un mécanisme d'action d'anticipation qui peut être mis en place à différents niveaux par des gouvernements, des organisations non gouvernementales, des agences des Nations unies ou des Sociétés nationales de la Croix-Rouge.

La mise en place d'un système de FBP optimise la capacité de la Société nationale à implémenter une action précoce¹ grâce à l'ajout d'un plan d'action précoce dans son système d'intervention mais aussi à l'amélioration de sa capacité à utiliser des prévisions météorologiques à haut degré de confiance et des analyses de risque détaillées pour définir le moment et le lieu pour déclencher une action précoce avant une catastrophe. Le FBP ambitionne de réduire l'impact de celle-ci et de renforcer la résilience de la communauté avant qu'elle se produise.

Il veille en outre à ce que des fonds soient disponibles pour les actions précoces définies sur la base de déclencheurs automatiques convenus à l'avance avant qu'un événement météorologique extrême se matérialise.



CONNEXION ENTRE LA PRÉPARATION À UNE INTERVENTION EFFICACE (PIE) D'UNE SOCIÉTÉ NATIONALE ET LE FINANCEMENT BASÉ SUR LES PRÉVISIONS (FBP)

La mise en place d'un système d'action précoce constitue l'un des 37 éléments du Mécanisme national de préparation aux catastrophes et d'intervention dans le domaine de la capacité opérationnelle, ce qui souligne l'une des contributions directes du FBP à l'approche de la Société nationale pour une préparation à une intervention efficace. Mais les projets de financement basé sur les prévisions développent d'autres aspects de ce mécanisme, notamment, l'analyse, la planification, la coordination, les secteurs techniques, la sélection des bénéficiaires, la logistique, la gestion et la responsabilité financières, ce qui explique le lien étroit entre le FBP et plusieurs éléments de la préparation à une intervention efficace (PIE).

¹ Les actions précoces sont les actions implémentées dans le délai entre une prévision (déclencheur) et l'impact de l'événement. Elles ont pour but d'atténuer certains risques et de garantir que la Société nationale est prête à intervenir efficacement en prévision de l'éventuelle catastrophe.

La gestion des risques de catastrophe consiste en l'application de politiques et stratégies pour la réduction des risques de catastrophe afin de prévenir tout nouveau risque de catastrophe, de réduire le risque existant et de gérer le risque résiduel, ce qui contribue au renforcement de la résilience et à la réduction des pertes provoquées par la catastrophe. Le mécanisme de FBP participe au continuum de la gestion des risques de catastrophe et doit dès lors faire partie de la stratégie et de la politique GRC des Sociétés nationales.

Les projets de financement basé sur les prévisions aident les Sociétés nationales à préparer/consolider un système d'action précoce par le biais du développement de protocoles (ou plans) d'action précoce. Un protocole d'action précoce est un plan formel qui pilote la mise en œuvre efficace d'actions précoces, au moment opportun, lorsqu'une prévision météorologique ou climatique indique une probabilité élevée d'impact grave sur des populations d'une zone cible. Il constitue une sorte de ligne directrice pour définir les rôles et responsabilités de chaque acteur·rice impliqué·e dans l'action précoce dès qu'un déclencheur est atteint.

Néanmoins, la faisabilité des actions précoces dans le court laps de temps entre le déclencheur et l'impact dépend fortement de la capacité opérationnelle et administrative de la Société nationale. Pour garantir une évaluation intégrale de cette capacité, il faut examiner la totalité du mécanisme de préparation à une intervention de la SN, ce qui peut se faire au moment d'appliquer l'approche PIE. Pour les pays qui sont au début du processus de PIE, la *phase d'orientation* permet à la direction et aux gestionnaires de la SN de se familiariser avec le concept, de prendre une décision éclairée concernant son application et de comprendre les liens qui peuvent être établis avec d'autres initiatives en cours ou à venir, dont le FBP.

La phase d'évaluation PIE génère des informations factuelles systématiques sur la capacité de la Société nationale à mener une action d'anticipation dans les délais impartis (en analysant notamment les domaines du support) qui seront utiles aux projets de FBP et permet d'éviter les évaluations partielles qui ne permettent pas d'appréhender le mécanisme de préparation et d'intervention dans son ensemble.

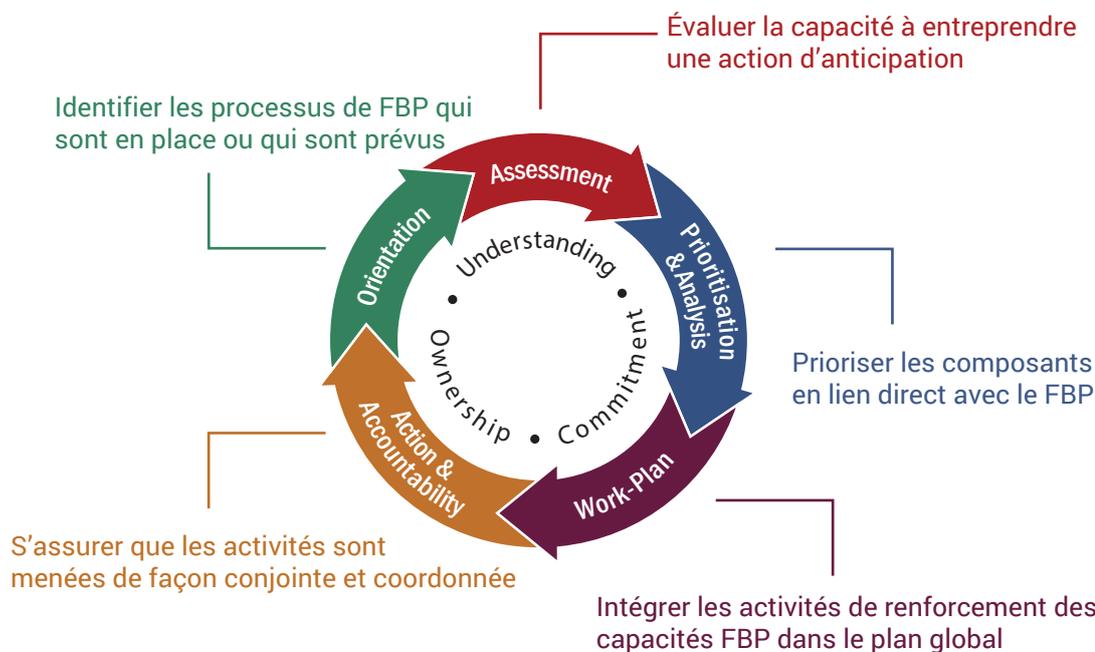
Une autre connexion directe entre l'approche pour une préparation à une intervention efficace et le FBP peut résulter de la *phase d'analyse et de priorisation*. La Société nationale se sert des informations recueillies à la phase d'évaluation pour sélectionner, sur la base de son expérience, de son mandat et de sa stratégie, les composants à prioriser pour le premier cycle de son plan de travail destiné à améliorer ses capacités. Dans certains cas, il se peut que l'un des composants priorisés par la Société nationale soit le « mécanisme d'action précoce », ce qui fournit un lien direct avec le projet de FBP, lequel peut alors s'insérer au cœur du travail de préparation tout en fournissant une partie des ressources techniques et financières dont la Société nationale a besoin pour atteindre les résultats escomptés concernant ce composant.

La phase du plan de travail PIE identifie les actions correctives que la Société nationale veut entreprendre pour consolider les composants priorisés. Une fois identifiées, ces activités de renforcement des capacités constituent des éléments clés du processus de mise en œuvre du FBP, car elles permettent à la Société nationale d'atteindre le niveau de préparation requis pour mener une action d'anticipation au moment qui convient. Dans la majorité des cas, les activités de renforcement des

capacités ne se limitent pas nécessairement aux domaines opérationnels, mais peuvent aussi concerner les services de coordination ou de support de la Société nationale.

Lorsque la Société nationale a déjà franchi les premières phases de la préparation à une intervention efficace et implémente un plan de travail, il faut s'assurer que ces activités à entreprendre dans le cadre du projet de FBP sont prises en compte dans le plan et que la Société nationale a une vue d'ensemble de toutes ses initiatives en matière de préparation. Cette démarche évite également les doublons et peut aider à identifier les synergies entre les nouvelles activités et celles qui sont déjà en place.

En conclusion, intégrer le mécanisme de FBP dès le commencement contribue au plan de travail que la Société nationale a conçu dans le cadre de son approche PIE et ces activités de renforcement des capacités pour une action précoce doivent impérativement être prises en compte dans le plan global de la Société nationale.



Sachant que les bailleur-se-s de fonds portent un grand intérêt aux actions précoces et au financement basé sur les prévisions, mais que mobiliser les financements destinés aux activités institutionnelles de préparation à une catastrophe de la Société nationale, en particulier les plans de travail produits par un processus PIE, s'avère souvent compliqué, les projets de préparation à la mise en œuvre du FBP peuvent être l'occasion de financer de nombreuses activités dans le cadre du plan de travail PIE qui profiteront à la capacité globale de la Société nationale en matière de préparation et d'intervention.

CONNEXION AVEC DES OUTILS DE PLANIFICATION DANS LE CADRE DU MÉCANISME DE PRÉPARATION ET D'INTERVENTION À L'ÉCHELLE NATIONALE

Le mécanisme de préparation et d'intervention dont découle la PIE comporte plusieurs composants qui proposent des outils d'analyse et de planification, notamment les plans de contingence et d'intervention, qui sont en outre étroitement liés au mécanisme de FBP.

Un plan national d'intervention en cas de catastrophe prend en compte et analyse toutes les menaces envisageables au niveau national, elle définit en outre une approche d'intervention stratégique qui est mise en œuvre en cas d'urgence, de catastrophe ou de crise, c'est-à-dire que l'intervention a lieu une fois que le risque s'est concrétisé.

L'élaboration de plans de contingence constitue un processus partiel d'élaboration de plans d'intervention destinés à un *aléa spécifique* en fonction d'événements ou de risques connus au niveau local, national ou régional. Un plan de contingence est normalement *conçu au moyen de scénarios et définit des actions opérationnelles claires* pour intervenir lorsque l'événement pour lequel il a été prévu se produit, il *prend des mesures en réponse à un risque non réalisé afin de réduire et d'atténuer ses impacts, et en réponse à un risque concrétisé afin d'en gérer les impacts.*

Un *protocole d'action précoce* (qui résulte d'un processus de financement basé sur les prévisions) est *spécifique à un aléa* et garantit le *déclenchement d'actions précoces convenues à l'avance* en fonction d'une *prévision à haut degré de confiance*, il prend donc des mesures en réponse à un risque non réalisé mais atténuable.

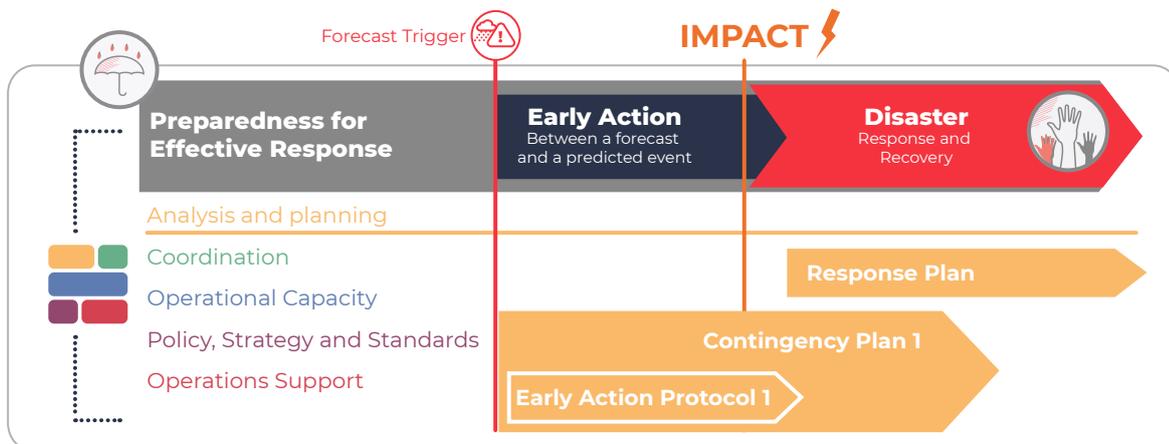
Ces 3 plans ont des parties communes (analyse des risques et vulnérabilités, capacité de la Société nationale, déclencheurs et activités d'atténuation des risques), il faut donc qu'ils soient correctement reliés et alignés et qu'ils s'appuient sur les données et informations les uns des autres. L'élaboration d'un PAP ne se base pas sur un scénario imaginaire mais sur des informations concernant les impacts passés, ce qui permet une approche qui se base davantage sur des éléments probants que celle qui

Sur le continent américain, le programme régional de FBP a modifié la méthode appliquée pour l'étude de faisabilité du FBP afin de l'aligner sur la phase d'évaluation PIE et de l'y intégrer complètement. Cette mise en lien garantit que la Société nationale participe de A à Z à la préparation et à l'implémentation du planning de préparation et d'intervention. La connexion du FBP au processus de PIE favorise l'intégration des plans d'action qui découlent de l'étude de faisabilité du FBP et de l'évaluation PIE au niveau de la Société nationale qui peut alors chercher des stratégies d'implémentation communes.

s'applique pour les plans de contingence. Mais cette dernière permet une planification plus complète qui gère plusieurs scénarios différents pour le même aléa et couvre donc un éventail de possibilités plus large. Par ailleurs, les plans de contingence comportent des activités pour des actions précoces de même que des interventions, tandis que les protocoles d'action précoce prévoient uniquement des activités qui se déroulent dans la fenêtre de temps entre la prévision et l'impact de l'aléa.

Une autre différence pratique entre le FBP et l'élaboration de plans de contingence réside dans le type d'aléas pour lesquels ils interviennent : le FBP fonde son processus décisionnel sur des prévisions scientifiques (déclencheur), il peut donc gérer uniquement des aléas pour lesquels des prévisions sont possibles, ce qui exclut des événements soudains comme des tremblements de terre que la science n'est pas encore capable de prévoir.

L'illustration ci-dessous présente les phases auxquelles interviennent ces trois instruments de planification dans le continuum de la gestion des risques de catastrophe dans le but de garantir une gestion efficace des actions et de fournir une assistance efficace, au moment opportun, aux populations vulnérables.



ANNEX 1

Points à prendre en compte concernant la relation opérationnelle entre l'approche PIE et le financement basé sur les prévisions

Indépendamment de la connexion stratégique entre le FBP et l'approche PIE, il existe des liens directs entre le processus de FBP et certains des 37 composants du mécanisme de préparation et d'intervention, ce qui montre que le FBP améliore la préparation de la Société nationale pour anticiper les catastrophes et intervenir lorsqu'elles se produisent. Les exemples ci-dessous ont pour but d'illustrer le fait que le FBP fait partie intégrante du mécanisme de préparation et d'intervention de la Société nationale, mais la liste n'est pas exhaustive.

POLITIQUE, STRATÉGIE ET NORMES



Règlementations, plaidoyer et dissémination du droit relatif à la GRC : le processus de FBP crée des liens avec le gouvernement afin de plaider en faveur d'une action précoce. Le FBP doit être intégré dans la stratégie de GRC de la Société nationale, ainsi que dans ses politiques en la matière.

Qualité et transparence : les mécanismes de FBP garantissent que les populations qui vivent dans les zones les plus exposées aux risques sont impliquées dans la définition des actions précoces, celles-ci sont donc pertinentes et répondent à leurs besoins et priorités. Ce travail au niveau de la communauté ne s'effectue pas partout, mais uniquement dans un échantillon de communautés.

ANALYSE ET PLANIFICATION



Analyse des aléas, du contexte et des risques, surveillance et alerte précoce : une analyse complète des risques est indispensable pour définir les déclencheurs du FBP mais aussi pour prioriser une action basée sur les prévisions. Un mécanisme de FBP se focalise sur la réduction des risques de catastrophe, il est donc primordial d'identifier avec précision les risques prioritaires que la Société nationale est capable de gérer sur la base des connaissances concernant les catastrophes passées, l'exposition, la vulnérabilité et les tendances climatiques futures. De nombreux mécanismes de FBP se sont dotés d'une équipe GI/Données qui apporte son soutien pour la collecte de données sur l'analyse des risques. La conception de déclencheurs et le suivi des prévisions améliorent grandement le composant alerte précoce.

Élaboration de scénarios : les protocoles d'action précoce déterminent leur carte et leur stratégie d'intervention sur la base d'un scénario, lequel s'appuie sur des éléments probants historiques, des données relatives au risque, une analyse de la vulnérabilité et de l'exposition et des prévisions. Ce scénario (ainsi que les informations qui ont permis de le concevoir) doit faire partie des intrants utilisés dans la préparation des plans de contingence.

Gestion des risques : pour définir des PAP, la Société nationale identifie, évalue et atténue systématiquement tout risque opérationnel potentiel dans la mise en œuvre d'actions précoces. Par exemple, pour réduire le risque encouru par les volontaires, elle les fait évacuer des zones d'impact avant l'événement.

Plans et budgets de préparation : le FBP aide la Société nationale à identifier les lacunes dans sa préparation sur la base d'une analyse des risques et de sa stratégie d'intervention en cas d'action précoce. Cette analyse permet de mettre en place des actions correctives pour parvenir au degré de préparation souhaité.

POS : le FBP définit dans ses PAP plusieurs rôles et protocoles (Communication, PTM, implémentation du FBP, etc.) pour l'ensemble du personnel. Chacun inclut des diagrammes pour faciliter la compréhension et contribue aux POS de la Société nationale à la phase d'alerte et d'action précoces. Le FBP prévoit également un « mécanisme d'arrêt » qui permet de réduire ou d'arrêter l'intervention au cas où la prévision évoluerait.

Planification de l'intervention et du relèvement : le FBP définit dans ses PAP plusieurs rôles et protocoles (Communication, PTM, implémentation du FBP, etc.) pour l'ensemble du personnel. Chacun inclut des diagrammes pour faciliter la compréhension et contribue aux POS de la Société nationale à la phase d'alerte et d'action précoces. Le FBP prévoit également un « mécanisme d'arrêt » qui permet de réduire ou d'arrêter l'intervention au cas où la prévision évoluerait.

CAPACITÉ OPÉRATIONNELLE



Domaines d'intervention spécifiques de la SN : le mécanisme de FBP est connecté par le biais de la préparation de la communauté et de la RRC, en plus de l'implémentation d'actions précoces qui font partie des lignes d'intervention de la Société nationale, à savoir l'eau et l'assainissement, les moyens de subsistance, la santé, la distribution d'articles domestiques, etc.

Mécanismes d'action précoce : ce composant est spécifique à l'action précoce, donc le FBP contribue à la réalisation de la plupart de ses critères de référence. Le respect des critères de ce composant constitue une première indication qui permet au FBP d'évaluer les ressources dont dispose déjà la Société nationale pour travailler sur l'alerte précoce et l'action précoce.

Intervention basée sur les transferts monétaires : les ITM sont un outil courant pour la mise en œuvre d'une action précoce. Elles contribuent à préparer la Société nationale au déploiement des mêmes modalités dans ses programmes d'intervention et de relèvement.

Évaluation des besoins d'urgence : les données relatives aux risques recueillies lors de la conception d'une carte d'intervention du FBP fournissent des informations pour les évaluations des besoins d'urgence. Elles peuvent servir à définir une situation de départ au sein des communautés avant une catastrophe. Par ailleurs, les PAP peuvent prévoir une série d'activités de collecte de données à la phase d'action précoce, ce qui peut se révéler précieux pour l'évaluation des besoins d'urgence, a fortiori si l'accès aux communautés est limité après l'impact.

Sélection des bénéficiaires : le mécanisme de FBP définit des critères et processus basés sur des éléments probants pour sélectionner la population à risque et définir les personnes les plus vulnérables.

Gestion de l'information : le FBP attache une grande importance à la gestion des informations, car il s'appuie sur différents types de données pour concevoir ses interventions (prévisions disponibles, seuils, impacts passés, analyse des risques, vulnérabilités, capacités). La gestion des informations contribue à la capacité de la Société nationale à recueillir, traiter, visualiser et partager les informations au-delà de l'action précoce.

Test et apprentissage : le FBP prévoit un examen bisannuel du mécanisme, ainsi qu'une évaluation de son impact, ce qui contribue à l'apprentissage institutionnel au sein de la SN. Des simulations « de table » ou des exercices sont organisés régulièrement pour tester le scénario du FBP ainsi que la stratégie d'intervention en cas d'action précoce.

COORDINATION



Coordination avec les autorités : les initiatives de FBP identifient ou créent des espaces de coordination afin de collaborer avec les autorités locales et nationales mais aussi avec les agences scientifiques gouvernementales (services météorologiques, etc.). Cette démarche contribue à garantir que la Société nationale est formellement reconnue par le gouvernement et que les domaines dans lesquels elle peut remplir son rôle auxiliaire dans le cadre d'une action précoce et d'une intervention sont clairement identifiés.

Coordination avec des agences externes et des ONG : dans le cadre des initiatives de FBP, la signature d'accords ou de partenariats avec d'autres intervenant-e-s est formalisée et établie pour définir des déclencheurs communs, concevoir des interventions et implémenter des actions précoces ensemble au niveau du pays. Elle consolide le rôle de la Croix-Rouge au sein du système national de coordination humanitaire.

SOUTIEN AUX OPÉRATIONS



Gestion de la sécurité et de la sûreté : le mécanisme de FBP établit des plans de sécurité pour les performances de l'action précoce au sein d'un cadre d'accès plus sûr, ce qui contribue à la culture de la sécurité de la Société nationale et encourage le personnel et les volontaires à signaler les problèmes et les risques pour la sécurité.

Surveillance, évaluation, signalement et apprentissage tirés des opérations (SERA) : le protocole d'action précoce comporte un chapitre SERA qui s'aligne sur l'organisation fonctionnelle de la Société nationale chargée de cette matière et la renforce.

Volets financier et administratif : pour le FBP, les demandes d'ordre financier doivent être traitées rapidement pour pouvoir mener des actions précoces dans les délais. Partant, le FBP aide la SN à s'assurer qu'elle dispose d'un personnel formé aux procédures d'urgence pour les volets financier et administratif. Les PAP comportent normalement un chapitre sur l'activation de ces procédures d'urgence dans le cadre d'une action précoce.

Logistique : le mécanisme de FBP est connecté à la chaîne logistique (approvisionnement, transport, stockage, distribution), en particulier dans les initiatives qui exigent un repositionnement de matériel pour implémenter une action précoce. Le FBP contribue à garantir que la SN dispose d'un espace sûr et approprié qui lui est réservé, avec un accès 24/7, pour réceptionner, stocker et distribuer les fournitures requises pour l'action précoce.

Gestion du personnel et des volontaires : il faut s'assurer que les intervenant-e-s sont formé-e-s aux normes en matière de qualité et de responsabilité. Le FBP veille également à ce que les volontaires possèdent un équipement approprié pour garantir leur visibilité et effectuer l'intervention.

Communication pendant les urgences : le PAP prévoit un protocole de communication qui définit clairement le flux de la communication au sein des équipes, du suivi du déclencheur aux actions précoces. Ce protocole détermine également les produits de communication qui doivent être générés à différentes étapes et pour différents publics : messages d'alerte et de sensibilisation, rapports, communiqués de presse, etc.