

Évaluation de l'initiative
pour le développement des Sociétés
nationales au Yémen
2021-2022

Rapport final

2 février 2023

Mark Shepherd

Résumé

En plus de financer et de soutenir les interventions humanitaires, les membres de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Fédération internationale) qui travaillent sur le plan international ont également la responsabilité d'appuyer le renforcement institutionnel des Sociétés nationales (SN). Ce processus, connu sous le nom de développement des Sociétés nationales (DSN), vise essentiellement à permettre à la SN concernée de devenir et de rester « une organisation qui, par le biais de ses volontaires et de son personnel, fournit en tout temps les services requis aux personnes vulnérables aussi longtemps qu'il le faut et sur tout le territoire et qui contribue à la pérennité de la Fédération internationale et du Mouvement »¹.

L'idée de renforcer le DSN en faveur du Croissant-Rouge du Yémen – qui fait l'objet de la présente évaluation – a germé en novembre 2018, lors de la réunion de planification annuelle tenue par le Croissant-Rouge, à laquelle ont participé tous les partenaires concernés au sein du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. À l'issue de cette réunion, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et la Fédération internationale ont uni leurs forces pour accroître leurs contributions au développement de la SN. Un accord de coopération trilatérale a été conclu en août 2021, soutenu par un mécanisme d'annonces de contributions prévoyant une enveloppe maximale de 1,8 million de francs suisses sur deux ans (2021-2022). Une note de synthèse/un cadre a ensuite été élaboré(e), décrivant la finalité, la stratégie et les principales étapes de l'initiative, y compris le déploiement d'un délégué DSN par la Fédération internationale ainsi que la mobilisation d'une expertise technique pour soutenir le Croissant-Rouge du Yémen.

En novembre 2022, le Croissant-Rouge du Yémen, la Fédération internationale et le CICR ont demandé la réalisation d'une évaluation indépendante de l'initiative, couvrant la période allant de janvier 2021 à août 2022. Cette évaluation visait en particulier à déterminer :

- dans quelle mesure le soutien apporté dans le cadre du DSN avait contribué au développement global du Croissant-Rouge du Yémen, sur la base des priorités fixées au démarrage de l'initiative ;
- dans quelle mesure l'initiative avait atteint ses objectifs à l'aune des indicateurs et résultats attendus généraux énoncés dans le Cadre de DSN pour le Yémen ;
- le degré d'efficacité ainsi que la qualité des modalités de partenariat.

La méthode d'évaluation reposait sur une analyse documentaire, des entretiens semi-structurés avec 9 membres du personnel du CICR, 5 du Croissant-Rouge du Yémen, 4 de la Fédération internationale et 6 de SN partenaires (24 membres du personnel au total : 7 femmes et 17 hommes), ainsi que deux enquêtes en ligne. La première enquête s'adressait aux informateurs clés principaux et a permis de recueillir 17 réponses (5 du Croissant-Rouge du Yémen, 4 de la Fédération internationale, 3 du CICR et 5 de SN partenaires). La seconde enquête, destinée aux sections du Croissant-Rouge, n'a reçu aucune réponse, laissant penser qu'elle n'a pas été lancée par le siège de la SN.

Lorsqu'on prend connaissance des conclusions de l'évaluation, il convient de garder en tête que le Yémen est un pays où il est très difficile d'opérer, tant pour le Croissant-Rouge que pour ses partenaires. La SN est une organisation en cours de développement qui ne peut s'appuyer que sur une base modeste et qui, de l'avis de son propre personnel, a besoin d'un soutien considérable. Les commentaires figurant dans la présente évaluation se veulent bienveillants et s'inscrivent dans un esprit de critique constructive, favorable à la croissance et au développement du Croissant-Rouge du Yémen.

¹ Fédération internationale, Cadre relatif au développement des Sociétés nationales, 2013, p. 10.

L'évaluation a permis de classer les domaines prioritaires par ordre décroissant selon le degré d'amélioration perçue. Les principales conclusions par domaine prioritaire sont résumées ci-après.

1. Capacités de préparation et d'intervention pour la gestion des catastrophes et des crises

Il s'agit du domaine où les progrès ont été les plus importants et qui est considéré comme le point fort du Croissant-Rouge du Yémen après l'apport du soutien au DSN. La capacité d'intervention a été considérablement renforcée au niveau tant du siège que des sections. Le Département de gestion des catastrophes est bien équipé et proactif dans les situations d'urgence, et ses efforts ont été salués par les partenaires extérieurs. L'amélioration de la planification et de la mise en œuvre des activités est évidente. Des formations sont organisées au siège comme dans les sections. L'équipe du Département est considérée comme efficace et celui-ci est nettement mieux préparé et à même de répondre aux situations d'urgence.

2. Développement stratégique

Beaucoup de travail et de temps ont été investis dans l'élaboration d'une planification stratégique en 2021 et 2022. Cela a permis d'établir une base solide sur laquelle s'appuyer, et aux équipes de gouvernance et de direction de la SN de mieux comprendre les orientations stratégiques de l'organisation. Des efforts louables ont aussi été déployés pour élaborer des stratégies dans les domaines de l'eau, l'assainissement et l'hygiène (WASH), de la santé ainsi que de la gestion des catastrophes. La nouvelle stratégie (2022-2026) de la SN est cependant encore à l'état de projet et sa finalisation prend trop de temps, ce qui a été attribué à des retards causés par la gouvernance. En outre, le plan opérationnel pour 2023 (en cours d'élaboration) n'est pas lié assez étroitement au Cadre de DSN pour le Yémen. Bien que chacun des départements se soit doté d'un plan de mise en œuvre du Cadre, ils ont tendance à se concentrer sur la gestion des catastrophes, la santé et les activités WASH de façon isolée, avec peu d'actions transversales dans des domaines thématiques complémentaires.

3. Planification, suivi, évaluation et reporting

Des améliorations notables ont été apportées en matière de planification, de suivi, d'évaluation et de reporting (PMER) depuis la création d'une unité dédiée à la mi-2022. Ces activités sont toutefois très axées sur la Fédération internationale et globalement peu intégrées dans d'autres aspects de l'organisation. La plupart des informations fournies à l'unité proviennent de la Fédération, et les rapports établis ne reflètent pas les contributions des SN partenaires. L'unité omet de nombreuses activités menées par les sections et devrait mieux rendre compte de la totalité du travail accompli par la SN.

4. Système de gestion des volontaires

On peut se demander s'il existe véritablement une politique claire de volontariat au siège du Croissant-Rouge du Yémen. Le concept de volontariat est mal compris : la plupart des volontaires reçoivent une forme ou une autre d'incitation, le volontariat n'est pas encouragé et le système de gestion des volontaires est davantage considéré comme un mécanisme de gestion de travailleurs journaliers. Une base de données a certes été créée et la SN l'utilise pour suivre la participation des volontaires aux activités, mais leur enregistrement dans ce système n'est pas toujours transparent. Il semble que les efforts déployés visent davantage à mettre en place des mesures d'incitation que des systèmes de gestion, et le recours aux volontaires n'est guère envisagé comme un moyen de créer des services plus durables.

5. Renforcement des capacités organisationnelles au siège

Certains progrès ont été accomplis du point de vue du Cadre de DSN pour le Yémen, de l'élaboration de la stratégie et des priorités. L'accent a davantage été mis sur les systèmes, les procédures, le suivi et le reporting, et des améliorations ont été constatées dans la plupart des domaines. Le fait que le siège mène à bien des évaluations des capacités organisationnelles des sections suggère des avancées sur ce plan, et le personnel du siège comprend maintenant mieux ce qui doit être fait en termes de DSN et de programmes. Les fonctions liées à la santé, à la gestion des catastrophes et aux activités WASH ont été améliorées. Toutefois, l'incapacité du personnel à opérer des changements et à faire avancer les initiatives freine la réalisation de progrès réels. L'absence d'organigramme était considérée comme un obstacle à la prise de

décision efficace et l'échec d'une tentative de restructuration, comme une entrave à des améliorations plus conséquentes.

6. Gestion de la communication

La gestion de la communication a peu évolué. Le Croissant-Rouge du Yémen doit renforcer sa capacité à diffuser des informations, à promouvoir ses réussites et à communiquer sur son action humanitaire en faveur des Yéménites. La communication avec les SN partenaires ne s'est guère améliorée et les canaux de communication entre le siège et les sections sont considérés comme peu efficaces. L'absence d'organigramme (encore compliquée par le chevauchement des rôles et des responsabilités) a été qualifiée d'obstacle majeur au changement.

7. Gouvernance et direction

Il n'y a pratiquement pas eu de progrès dans ce domaine. La gouvernance et la direction restent très centralisées, malgré les tentatives de changement entreprises par le secrétaire général de la SN. L'absence d'organigramme clair ainsi que de désignation officielle des rôles et responsabilités au siège et dans les sections nuit grandement à l'efficacité de la gouvernance, de la direction et de la prise de décision. Il est nécessaire de redoubler d'efforts et d'investissements, en particulier en ce qui concerne la gouvernance, mais aussi d'améliorer la formation initiale et continue du personnel. Les dirigeants de la SN ne semblent pas disposés à prendre des décisions difficiles, notamment en cas d'actes répréhensibles.

8. Renforcement des capacités organisationnelles dans les sections

Certaines sections sont considérées comme performantes, mais d'autres se trouvent dans une situation difficile, principalement en raison de mauvaises méthodes de gestion. Les sections ne semblent pas disposer des bases nécessaires pour bénéficier des programmes de DSN. Les efforts de développement paraissent aller à l'encontre des priorités et des intérêts de nombreux dirigeants de sections, ce qui se traduit par une réticence à mettre en œuvre les plans visant à améliorer le fonctionnement des sections. Celles-ci sont par ailleurs considérées comme étant trop dépendantes du soutien des partenaires, et ce soutien profite davantage aux sections relativement faciles d'accès qu'à celles qui sont difficiles à atteindre. Des évaluations des capacités organisationnelles ont été entreprises dans plusieurs sections, mais il n'y a pas eu de suivi digne de ce nom. Le personnel des sections a besoin d'aide pour comprendre que le DSN ne concerne pas seulement les infrastructures, mais aussi les capacités non techniques et l'introduction efficace de divers systèmes, politiques et procédures.

De manière générale, il ressort de l'évaluation que l'initiative de DSN a eu une grande incidence sur le Croissant-Rouge du Yémen ainsi que sur les personnes auxquelles il vient en aide. Les domaines prioritaires sont bien ciblés et reflètent les besoins de la SN en matière de développement. Néanmoins, il se serait peut-être révélé plus utile d'investir dans un nombre réduit de priorités plus stratégiques. Au vu des progrès limités réalisés dans les domaines prioritaires, l'efficacité et l'efficience de l'initiative restent discutables à mi-parcours. Son impact global est toutefois prometteur, et l'on observe des signes encourageants d'amélioration des fonctions opérationnelles de base (santé, WASH et gestion des catastrophes), qui fournissent des services humanitaires pertinents aux personnes qui en ont besoin.

Il est trop tôt pour déterminer si les approches de DSN sont durables, mais l'opportunité s'offre de planifier cette ambition de manière plus stratégique à l'avenir. Étant donné les bases solides qui ont été établies pour le DSN au Yémen, ainsi que l'excellente qualité de la coordination et des modalités qui lient le Croissant-Rouge du Yémen à ses partenaires, il y a lieu de croire que la SN est en bonne voie vers le progrès, pour autant que ses membres – et notamment ses dirigeants – acceptent, mettent en œuvre et s'approprient les recommandations issues de la présente évaluation. Cela nécessitera un certain changement de culture qui sera certes difficile, mais pas impossible à opérer si la stratégie est bien conçue et la mise en œuvre efficace.

L'évaluation comprend les dix recommandations suivantes destinées à améliorer les activités de DSN au Yémen (et ailleurs) :

1. Une théorie du changement devrait être élaborée pour compléter le Cadre de DSN pour le Yémen.
2. Le Cadre de DSN pour le Yémen devrait être révisé et mis à jour et ses principales aspirations rendues plus réalistes.
3. Ce cadre révisé devrait tenir pleinement compte des ambitions et des options du Croissant-Rouge du Yémen en matière de services humanitaires durables.
4. La Fédération internationale devrait apporter au Yémen un soutien technique plus stable au titre du DSN.
5. Le département Développement organisationnel du Croissant-Rouge du Yémen devrait fixer des objectifs de performance afin de faire avancer les initiatives de DSN.
6. La Fédération internationale devrait définir dans une stratégie les moyens de faire progresser le DSN au sein du Croissant-Rouge du Yémen.
7. La qualité de la documentation (rapports, cadres logiques, etc.) devrait être améliorée.
8. Le Groupe de travail technique sur le DSN devrait assumer un rôle de coordination plus proactif et mettre au point un mécanisme d'approbation pour les initiatives de DSN existantes et futures.
9. Le Comité directeur sur le DSN devrait être activé dans une composition révisée incluant les hauts dirigeants du Croissant-Rouge du Yémen ; il devrait aussi être doté d'un cahier des charges approprié.
10. La Fédération internationale et le CICR devraient s'accorder sur une approche-cadre claire pour la mise en œuvre du DSN au niveau national.