



Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 9–13 novembre 2015

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2015/6-B
25 septembre 2015
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT DE SYNTHÈSE DES ÉVALUATIONS CONSACRÉES AU TRAVAIL DU PAM EN MATIÈRE DE PRÉPARATION AUX SITUATIONS D'URGENCE ET D'INTERVENTION EN CAS DE CRISE

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM
(<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter la coordonnatrice mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Mme H. Wedgwood
Directrice
Bureau de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

RÉSUMÉ

Les catastrophes, d'origine naturelle ou humaine, entraînent d'énormes souffrances et des dégâts considérables dans le monde entier, et sont l'une des causes premières de la faim et de l'insécurité alimentaire. Le PAM joue un rôle central dans le système international d'aide humanitaire. Le coût de ses activités de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de catastrophe s'est élevé en 2014 à 3,65 milliards de dollars É.-U., soit 86 pour cent de ses dépenses au titre des programmes, montant qui lui a permis d'apporter une assistance directe à 70 pour cent de ses bénéficiaires. Le PAM dirige ou codirige par ailleurs trois modules mondiaux d'action groupée, à savoir ceux de la logistique, de la sécurité alimentaire et des télécommunications d'urgence. L'ampleur des besoins et la complexité des situations d'urgence sont allées croissant, mettant à rude épreuve les capacités des donateurs et des organisations d'aide humanitaire.

Outre les mesures qu'il a prises récemment pour améliorer les interventions d'urgence à l'échelle mondiale, le PAM a procédé à plusieurs réorientations stratégiques et mené à bien une reconfiguration organisationnelle de grande ampleur qui ont eu des répercussions sur ses activités de préparation aux situations d'urgence et ses interventions en cas de crise. Le Bureau de l'évaluation a fait réaliser une série d'évaluations qui ont passé en revue plusieurs aspects interdépendants de la participation du PAM aux réformes globales de l'action humanitaire et de son programme interne de renforcement des activités de préparation et d'intervention. Le présent rapport résume les constatations, les conclusions et les recommandations des quatre évaluations stratégiques réalisées sur la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise, synthèse étayée par une analyse par recoupement des évaluations d'opérations sélectionnées afin de recenser les problématiques récurrentes et de formuler des recommandations pour améliorer les interventions futures¹.

Il est ressorti des évaluations que les activités de préparation aux situations d'urgence et les interventions du PAM avaient une grande pertinence et concouraient à l'obtention de résultats positifs à l'échelle des pays. Les investissements consacrés aux modules étaient des plus utiles. Les réformes concernant les situations d'urgence de niveau 3 avaient contribué à améliorer les résultats du PAM dans ce type d'intervention. Il était indispensable de développer le

¹ Les annexes sont disponibles sur le site Web du Bureau de l'évaluation, à la rubrique "*Strategic Evaluations*": <http://www.wfp.org/evaluation>.

préfinancement pour que le PAM puisse intervenir au plus tôt et accroître rapidement l'envergure de ses opérations. Des améliorations avaient été constatées dans le domaine de la gestion de l'information et le PAM avait mis au point une approche plus cohérente de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise. Quelques progrès avaient été faits en matière de développement des capacités et de préparation au niveau national.

Parmi les domaines auxquels il fallait prêter plus d'attention figuraient les ressources humaines, qui demeuraient une préoccupation majeure en dépit de quelques améliorations. En outre, il fallait investir davantage dans les relations avec les partenaires et le renforcement de leurs capacités. Des incohérences avaient été relevées en ce qui concerne les initiatives de développement des capacités et de préparation au niveau national. Le PAM ne disposait pas des moyens voulus pour mettre en œuvre rapidement des programmes de transferts monétaires et de bons en situation d'urgence. L'accent mis sur les situations d'urgence de niveau 3 avait des répercussions négatives imprévues sur celles de moindre gravité. Les exigences du système mondial étaient jugées excessives, limitant l'adhésion des bureaux de pays et des bureaux régionaux aux processus de réforme mondiaux. Les engagements du PAM en faveur des questions transversales, notamment la problématique hommes-femmes et la responsabilité envers les populations touchées, n'avaient guère d'écho au niveau opérationnel, et des lacunes avaient été relevées en matière de suivi, d'analyse et de gestion des connaissances.

À partir des évaluations des divers éléments et des progrès relevés dans plusieurs domaines, le présent rapport propose quatre recommandations stratégiques concernant les ressources humaines, la gestion des connaissances, l'investissement dans la préparation aux situations d'urgence et la participation au processus mondial de réforme de l'action humanitaire; pour les mettre en œuvre, le Groupe de haut niveau du PAM chargé de la gestion devra assurer la coordination entre les divers départements concernés.

PROJET DE DÉCISION^{*}

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de synthèse des évaluations consacrées au travail du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise" (WFP/EB.2/2015/6-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2015/6-B/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil lors de ses débats.

^{*} Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

Contexte

1. En 2005, une série de mesures ont été mises en place pour améliorer les interventions d'urgence au niveau mondial, notamment le système de modules d'action groupée et les fonds de financement commun. En 2010, trois catastrophes de grande envergure (le séisme en Haïti, les inondations au Pakistan et la sécheresse au Sahel) ont mis à rude épreuve les capacités d'intervention du système. En 2011, le Comité permanent interorganisations a adopté le Programme de transformation en vue d'améliorer la direction et la coordination des opérations ainsi que l'obligation de rendre des comptes lors de crises humanitaires de grande ampleur.
2. Le PAM joue un rôle prépondérant dans le système international d'aide humanitaire. Le coût de ses activités de préparation aux situations d'urgence et de ses interventions en cas de catastrophe s'est élevé en 2014 à 3,65 milliards de dollars, soit 86 pour cent de ses dépenses au titre des programmes, montant qui lui a permis d'apporter une assistance directe à 70 pour cent de ses bénéficiaires. Le PAM dirige ou codirige par ailleurs trois modules mondiaux d'action groupée, à savoir ceux de la logistique, de la sécurité alimentaire et des télécommunications d'urgence. En 2008, il a lancé une série de réorientations stratégiques, dont le passage de l'aide à l'assistance alimentaire, avant de procéder à une reconfiguration organisationnelle majeure en 2012/13. Dans ce contexte, les activités de préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise sont essentielles pour atteindre les Objectifs stratégiques 1 (Sauver des vies et préserver les moyens d'existence dans les situations d'urgence) et 2 (Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans les milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence) du PAM. Le Programme de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise (PREP) lancé en 2011 a pour but d'accroître la capacité d'intervention du PAM en cas de situation d'urgence de grande envergure.
3. Dans le même temps, l'ampleur des besoins et la complexité des situations d'urgence sont allées croissant, mettant à rude épreuve les capacités des donateurs et des organisations humanitaires. En 2014, le système humanitaire, qui englobe de plus en plus d'acteurs humanitaires non habituels², a dû faire face à cinq crises de niveau 3 à l'échelle du système, le PAM ayant en outre déclaré de niveau 3 son intervention au Cameroun et celle lancée pour faire face au virus Ebola. Quatre de ces situations d'urgence étaient des conflits armés de longue durée, et elles représentaient plus de 70 pour cent du montant record de 16,4 milliards de dollars des appels globaux lancés pour 2015³. Selon les projections, les besoins opérationnels du PAM pour 2015 s'élèvent à 7,4 milliards de dollars⁴. Dans des pays tels que l'Iraq et la République arabe syrienne, l'accès est très limité et les travailleurs

² Les acteurs non habituels sont notamment le secteur privé, la diaspora et les gouvernements des pays qui ne fournissaient pas auparavant de financement substantiel à des fins humanitaires. Par exemple, l'aide humanitaire allouée par des gouvernements du Moyen-Orient a augmenté de 120 pour cent depuis 2013, celle allouée par tous les gouvernements et les donateurs de l'Union européenne de 24 pour cent. Development Initiatives. 2015. *Global Humanitarian Assistance Report*. Voir: <http://www.globalhumanitarianassistance.org>.

³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2015. *Global Humanitarian Overview*. Genève.

⁴ Dans le document intitulé "Principaux éléments du projet de Plan de gestion du PAM pour 2015-2017" d'août 2015, le PAM prévoit des recettes d'un montant de 4,4 milliards de dollars pour 2015, soit un montant similaire à leur niveau effectif de 2013 et de 2014.

humanitaires courent de plus en plus de risques⁵. La nomination en juin 2015 du nouveau Secrétaire général adjoint des Nations Unies aux affaires humanitaires et Coordonnateur des secours d'urgence et la tenue du premier Sommet mondial sur l'action humanitaire en 2016 vont sans nul doute imprimer un nouvel élan à la réforme du système humanitaire mondial, dans laquelle le PAM jouera un rôle important.

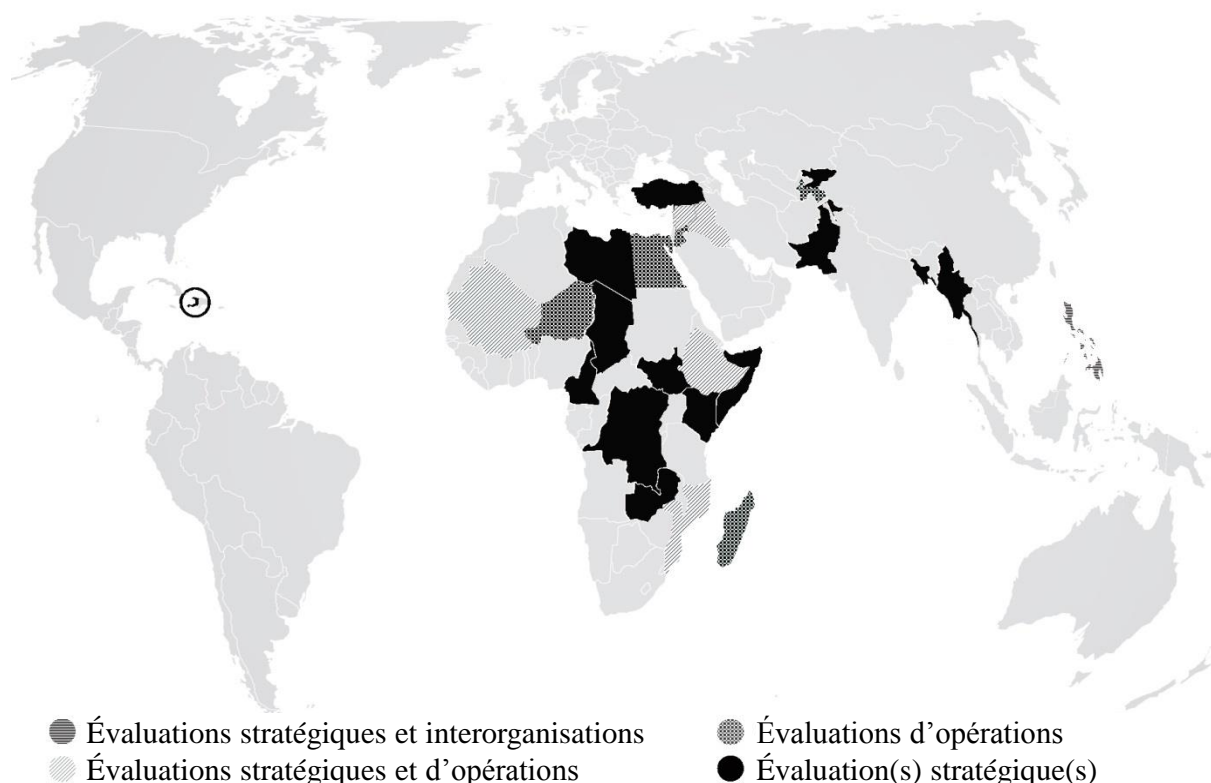
OBJECTIFS, PORTÉE ET MÉTHODES

4. Le Bureau de l'évaluation du PAM a fait réaliser une série d'évaluations afin de contribuer à l'efficacité organisationnelle et à l'orientation stratégique des activités relatives à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions en cas de crise. Si ces activités n'étaient pas concernées dans leur intégralité, quatre aspects importants ont toutefois été étudiés:
 - le module mondial de la logistique (2012);
 - le module mondial de la sécurité alimentaire (2014);
 - l'utilisation par le PAM des fonds de financement commun pour la préparation et l'organisation des interventions humanitaires (2015);
 - le Programme de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise (2015).
5. Le présent rapport résume les constatations, les conclusions et les recommandations de ces évaluations stratégiques en vue de cerner les problématiques récurrentes et de formuler des recommandations destinées à améliorer les interventions futures. Les constatations issues de l'examen systématique des rapports d'évaluation concernés ont été ensuite comparées par recoupement avec celles de sept évaluations d'opérations du PAM ayant d'importantes composantes relatives à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions en cas de crise ainsi qu'avec celles de l'évaluation interorganisations de l'intervention humanitaire menée à la suite du passage du typhon Haiyan. Les évaluations d'opérations concernaient des catastrophes naturelles ou des situations d'urgence complexes, en phase d'intervention ou de redressement, qui ont représenté presque un quart des dépenses du PAM au titre de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise en 2014⁶.
6. La répartition géographique des études de cas des évaluations stratégiques et des évaluations menées au niveau de pays est présentée à la figure 1. Pour certaines évaluations stratégiques, les visites sur le terrain ont été limitées en raison de l'insécurité, ou bien parfois dans le souci de ne pas surcharger les opérations en cours.

⁵ En 2013, un nombre record de 474 travailleurs humanitaires ont été attaqués. Sur ce total, 155 ont été tués, 178 blessés et 141 enlevés. Source: Humanitarian Outcomes. 2015. The Aid Worker Security Database. Major attacks on aid workers: Summary statistics (2003-2013). <https://aidworkersecurity.org/incidents/report/summary>.

⁶ Les annexes disponibles sur le site Web du Bureau de l'évaluation comportent une liste complète des évaluations et d'autres renseignements.

Figure 1: Répartition géographique des évaluations prises en compte dans le présent rapport



7. Les constatations ont été retenues lorsqu'elles étaient corroborées par au moins une évaluation stratégique et/ou par la majorité des évaluations d'opérations. Les progrès accomplis dans l'application des recommandations formulées dans les évaluations stratégiques initiales ont été passés en revue⁷ sur la base des rapports des unités concernées, validés dans la mesure du possible par l'analyse des documents. Les recommandations préliminaires ont été examinées avec les parties prenantes en juin 2015.

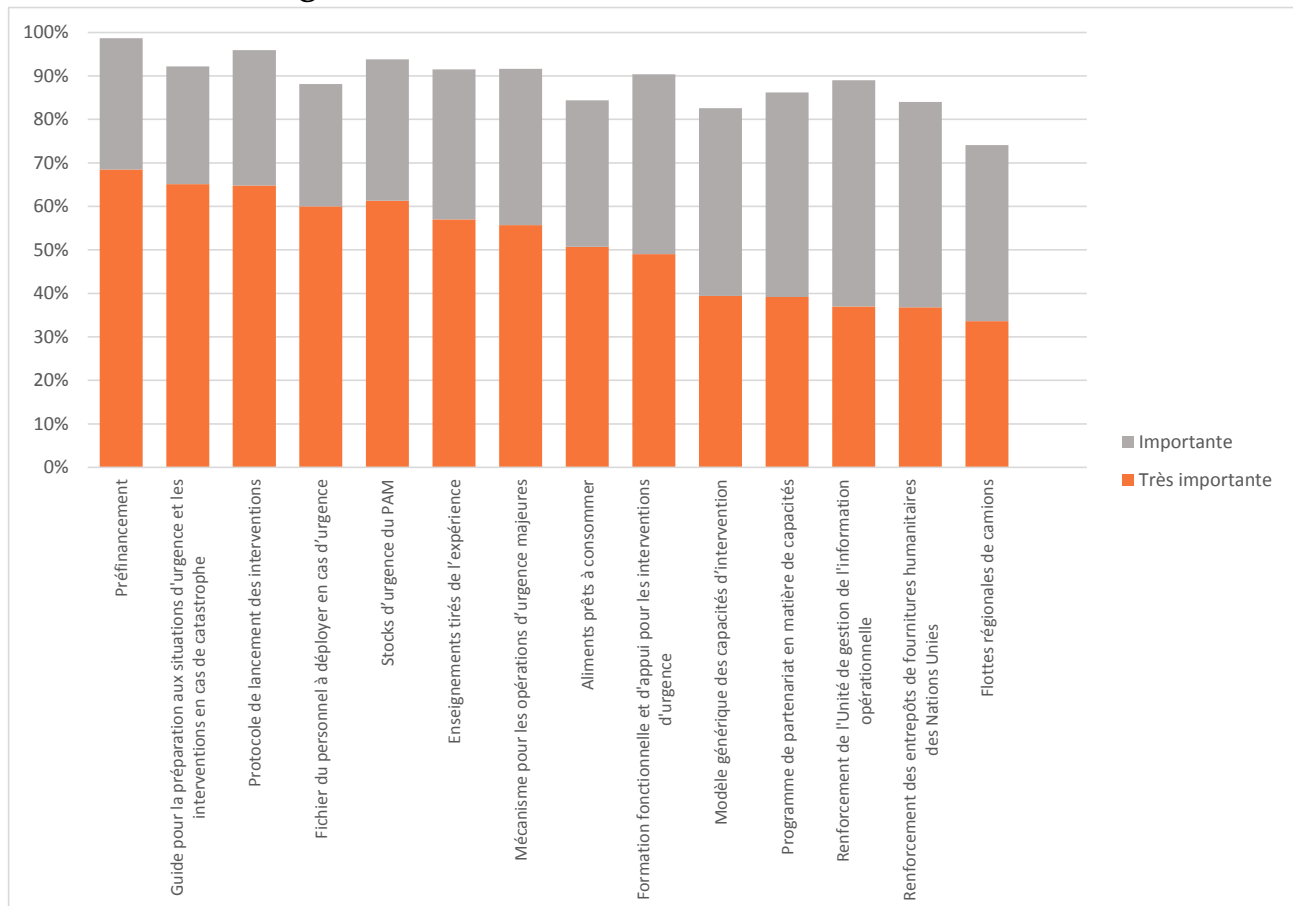
CONSTATATIONS

8. **Constatation 1.** Les activités de renforcement et de coordination de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise étaient très pertinentes et contribuaient à l'obtention de résultats positifs au niveau des pays, malgré l'irrégularité de la dotation en ressources.
9. Le PAM a renforcé sa position dans le système d'aide humanitaire en devenant en assumant des responsabilités proportionnelles à sa taille et à son expérience. Les investissements dans la préparation et l'intervention en cas de crise étaient essentiels pour le PAM et chacun des aspects évalués avait sa pertinence et contribuait de manière positive aux interventions d'urgence.

⁷ Voir les annexes sur le site Web du Bureau de l'évaluation.

10. Le PREP avait été lancé en temps opportun, était extrêmement pertinent et tout à fait conforme au Programme de transformation. D'après les résultats de l'enquête consacrée à ce programme, celui-ci avait permis d'obtenir des résultats significatifs dans les domaines du personnel, des finances et de la gestion des risques financiers, du respect de l'obligation de rendre des comptes, des stocks de produits alimentaires et d'articles non alimentaires ainsi que des relations avec les partenaires extérieurs (figure 2). Les activités du PREP contribuaient à améliorer la rapidité et l'envergure des interventions d'urgence du PAM ainsi que la cohérence de ses processus et approches. On trouvera ci-après des détails sur les autres activités du PREP – y compris celles qui sont moins concluantes.

Figure 2: Pertinence des activités du PREP (en %)

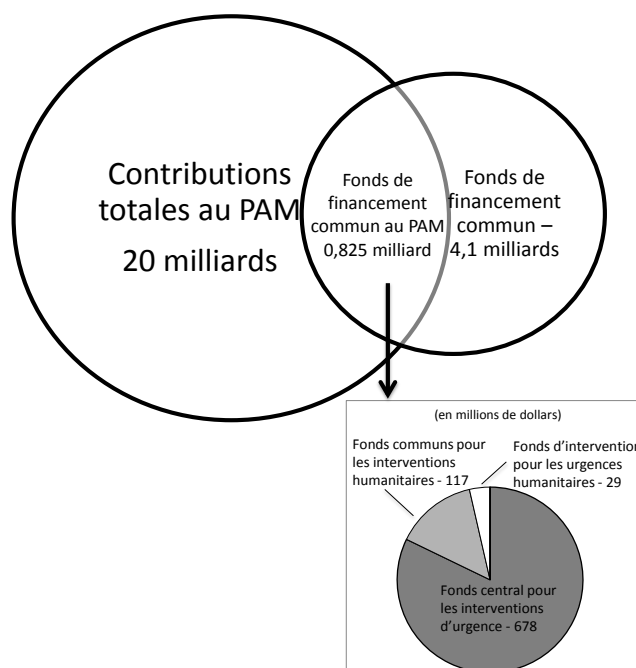


Source: réponses à l'enquête relative au PREP; les réponses "Sans opinion" n'ont pas été prises en compte.

11. Le PAM a également tiré parti des caractéristiques des fonds de financement commun pour faire face à certains besoins financiers. Ces fonds, qui représentent environ 4 pour cent des contributions des donateurs du PAM (figure 3), ont eu un effet stratégique important sur les interventions du fait de leur relative rapidité de versement, de leur prévisibilité et de leur nature complémentaire. Les mécanismes d'examen par les pairs des fonds de financement commun⁸ ont également réduit les doublons, facilité les discussions concernant la maîtrise des coûts et, dans certains cas, contribué à combler les lacunes des interventions.

⁸ Les demandes de fonds de financement commun du PAM sont examinées par les pairs et passées au crible par diverses structures de coordination, notamment les modules d'action groupée, les équipes de pays pour l'action humanitaire et les coordonnateurs des opérations humanitaires.

Figure 3: Contributions des fonds de financement commun au PAM (2009–2013) (en dollars)



Source: Rapport sur l'évaluation des fonds de financement commun. Les totaux peuvent ne pas tomber juste car les chiffres ont été arrondis.

12. Il est ressorti des quatre évaluations stratégiques que les mécanismes de coordination offrent des avantages significatifs. Les activités du module de la logistique ont été jugées très pertinentes et globalement efficaces. Elles ont, entre autres choses, accru la capacité de mobilisation de fonds et amélioré la rapidité d'intervention, la maîtrise des coûts et la couverture opérationnelle. Les moyens de planification des secours des participants à ce module, leurs connaissances logistiques et leurs relations avec les autorités nationales et locales se sont améliorés. Les mécanismes de coordination liés à la sécurité alimentaire ont dans tous les cas été bénéfiques – ils ont facilité le travail en réseau, instauré un climat de confiance entre participants, réduit les doublons (ce qui a permis d'accroître l'envergure de l'assistance), amélioré les rapports et, dans certains cas, contribué à définir et diffuser des normes.
13. L'irrégularité de la dotation en ressources était un problème commun aux activités stratégiques passées en revue. Par exemple, 96 pour cent du financement du PREP provenaient de sources extrabudgétaires. À la fin de l'initiative d'une durée de trois ans et demi, la question de la pérennité de plusieurs activités importantes en cours et inachevées du programme se posait – à savoir s'il serait possible de les mener à bien et de les généraliser, et comment.
14. De même, le financement des activités de coordination était irrégulier et imprévisible⁹. Le module mondial de la logistique bénéficiait des services de la cellule centrale d'appui et du compte spécial créés par le PAM, qui avaient amélioré la rapidité de l'intervention initiale. En revanche, il n'existait pas de mécanisme de financement spécifique de la coordination

⁹ Les besoins de financement des modules mondiaux correspondent, respectivement, à 0,06 pour cent et 0,16 pour cent des dépenses des secteurs de la sécurité alimentaire et de la logistique.

pour la sécurité alimentaire. Si la plupart des personnes interrogées considéraient qu'il était utile d'investir dans la coordination de la sécurité alimentaire, les ressources qui y étaient consacrées au niveau des pays étaient inégales, avec des répercussions sur l'efficacité des modules. L'évaluation des fonds de financement commun a confirmé ces constatations, relevant que le PAM n'affectait pas systématiquement des ressources suffisantes au pilotage des modules à l'échelle des pays. La possibilité de recourir aux fonds de financement commun présentait un avantage comparatif limité pour le financement des modules et ne jouait, au mieux, qu'un rôle complémentaire.

15. **Constatation 2.** Malgré des améliorations, les ressources humaines demeuraient une préoccupation majeure.
16. Les évaluations stratégiques ont confirmé que son personnel expérimenté et pragmatique était l'un des atouts majeurs du PAM. Son corps de logisticiens expérimentés était par exemple un facteur crucial de l'efficacité du module de la logistique. De même, le dynamisme et le savoir-faire des responsables et du personnel étaient déterminants dans le succès du PREP.
17. Plusieurs initiatives menées dans le cadre du PREP visaient à résoudre des problèmes liés aux ressources humaines. Ainsi, la constitution d'un fichier des agents à mobiliser en cas d'urgence avait permis d'améliorer légèrement la rapidité de déploiement et d'étoffer la réserve d'agents mobilisables, notamment parmi le personnel national. Mais le fichier de cadres et la capacité de réserve qu'il était prévu de créer pour remédier au manque systémique de personnel ainsi que les mesures qu'il avait été recommandé de prendre concernant la santé et le bien-être du personnel n'existaient toujours pas.
18. D'après les quatre évaluations stratégiques, la formation du personnel était de bonne qualité mais elle n'était pas toujours bien ciblée, ni suffisamment ouverte à tous ou en rapport avec les besoins du déploiement. L'évaluation du PREP a constaté que la gestion des problèmes de personnel était généralement jugée insuffisante dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise, et que la question de la viabilité des initiatives du PREP concernant le personnel suscitait de vives inquiétudes.
19. Les modules mondiaux dirigés ou codirigés par le PAM déployaient le personnel de leurs équipes d'appui pour étoffer ponctuellement les équipes de pays, ce qui avait accru la disponibilité de personnel qualifié chargé de la coordination à l'échelle nationale. Ces modules n'avaient cependant pas les moyens de combler tous les déficits de personnel, qui étaient importants, et l'accent mis sur le déploiement et l'appui au niveau des pays les avait empêchés de mener à bien d'autres tâches essentielles au niveau mondial.
20. Malgré les efforts déployés, les ressources humaines demeuraient une préoccupation majeure. Le large éventail de membres du personnel et de responsables du PAM consultés lors de l'évaluation du PREP ont indiqué que des mesures devaient être prises pour améliorer les capacités, le déploiement et le bien-être du personnel, questions qui devaient figurer en tête des priorités pour l'avenir. Les points ci-après demeuraient préoccupants: le taux élevé de rotation du personnel qualifié; l'insuffisance de personnel expérimenté et de spécialistes; la difficulté des conditions de vie et de travail en situation d'urgence; le manque de personnel qualifié dans certains domaines techniques spécifiques; et l'incapacité à déployer le personnel rapidement dans tous les types de situations d'urgence. Ces aspects ont des répercussions négatives sur la gestion et l'exécution des opérations d'urgence.
21. **Constatation 3.** Les investissements consacrés aux modules d'action groupée étaient utiles, mais le PAM devait encore améliorer ses relations avec les partenaires non gouvernementaux et développer leurs capacités.

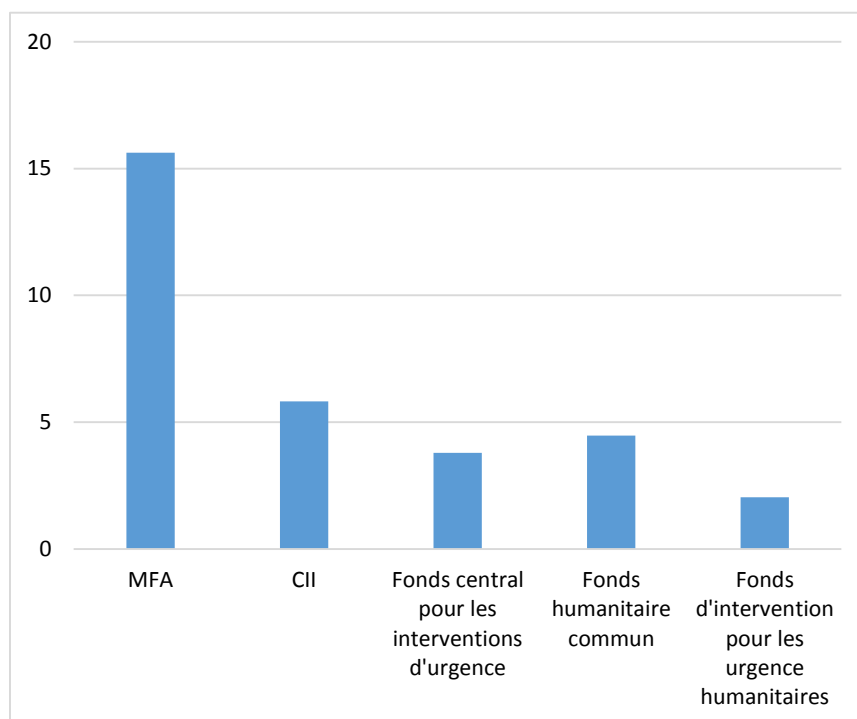
22. Toutes les évaluations stratégiques ont constaté que, malgré l'importance des partenaires coopérants non gouvernementaux pour le succès stratégique et opérationnel du PAM, la qualité des relations entretenues avec eux était très variable et dépendait beaucoup de l'attitude des directeurs de pays. Des problèmes communs tels que le retard pris dans la signature des accords, l'insuffisance des consultations et le manque de moyens des partenaires entravaient considérablement les interventions du PAM. Les activités du PREP visant à améliorer les relations avec les partenaires coopérants ainsi que les capacités de ces derniers n'étaient pas proportionnelles à l'ampleur du problème.
23. Les modules d'action groupée avaient contribué à instaurer un climat de confiance et à améliorer les relations avec les partenaires, et fourni des services communs fort appréciés. Au Bangladesh et au Mali, par exemple, les organismes chefs de file soutenaient énergiquement le module de la sécurité alimentaire et adaptaient leurs activités en fonction de ses délibérations. Mais il était encore possible d'améliorer la situation en veillant à ce que les modules considèrent systématiquement les participants comme des partenaires à part entière.
24. Les évaluations d'opérations confirmaient la diversité des approches suivies avec les partenaires. En Éthiopie, le PAM et les organisations non gouvernementales (ONG) assuraient efficacement la coordination et le partage des connaissances, ce qui permettait de cibler d'autres régions en évitant tout chevauchement des activités. Mais en Jordanie, au Liban et aux Philippines, des ONG indiquaient que leurs relations avec le PAM et les autres entités des Nations Unies, purement contractuelles, ne constituaient pas de véritables partenariats.
25. D'après l'évaluation qui leur était consacrée, les fonds de financement commun n'avaient pas contribué à modifier de manière notable les relations du PAM avec ses partenaires. Il était possible d'améliorer la rapidité de décaissement de ces fonds aux partenaires coopérants, un problème également constaté pour d'autres sources de financement. Des retards similaires étaient aussi signalés dans les rapports d'évaluation des opérations au Mozambique et au Tadjikistan.
26. Le manque de moyens des partenaires non gouvernementaux limitait la capacité d'exécution des projets du PAM dans plusieurs pays. En Iraq, par exemple, le programme de transferts de type monétaire avait été retardé de plus d'un mois en raison du manque de moyens des partenaires. À Madagascar, les ONG partenaires n'étaient pas en mesure de desservir systématiquement les zones qui devaient l'être. L'évaluation du PREP indiquait qu'au Soudan du Sud, en l'absence de partenaires compétents, le PAM était contraint d'exécuter directement son programme, dans un climat d'inquiétude due au fait que la rapidité et l'ampleur de l'intervention de l'ensemble du système humanitaire n'étaient pas à la hauteur des besoins.
27. **Constatation 4.** Les initiatives de développement des capacités et de préparation aux crises à l'échelle nationale étaient certes en progression mais ne suffisaient pas et manquaient de cohérence.
28. Le PAM a fait des progrès en matière de développement des capacités des organismes gouvernementaux, en particulier dans les pays où les chocs d'origine naturelle sont fréquents. Le PREP a contribué à l'instauration d'une méthode institutionnelle de développement des capacités en mettant en place un cadre général à l'intention des organismes nationaux de gestion des catastrophes qui s'est avéré très utile dans les bureaux de pays ayant moins d'expérience en matière de développement des capacités. Les modules de la logistique ont contribué à développer les capacités des organismes nationaux de gestion des catastrophes en Haïti, au Mozambique, au Pakistan et dans plusieurs pays insulaires du

Pacifique afin d'améliorer l'entreposage et la planification des secours. Au Kenya, le module de la sécurité alimentaire a détaché des coordonnateurs auprès des institutions nationales et fait participer des membres du personnel national aux équipes de coordination, ce qui présentait des avantages à long terme.

29. Les évaluations ont néanmoins globalement constaté que l'accent mis sur le développement des capacités et la préparation au niveau national n'était pas suffisant. Onze pour cent seulement des fonds du PREP avaient été consacrés au renforcement des capacités des autorités nationales. Le développement des capacités et la préparation au niveau national ne figuraient pas systématiquement au nombre des composantes des dispositifs de coordination de la sécurité alimentaire passés en revue, et le module mondial de la logistique se consacrait plus aux interventions opérationnelles qu'à la préparation aux situations d'urgence. Les fonds de financement commun servaient à financer des mesures et des services communs visant à sauver des vies mais ne semblaient guère présenter d'avantage comparatif en matière de financement des activités de préparation et de renforcement de la résilience.
30. En outre, l'engagement du PAM vis-à-vis du développement des capacités n'était ni assez cohérent ni assez stratégique. D'après les évaluations des deux modules, cela tenait au manque de clarté du rôle des modules en matière de préparation et de développement des capacités, bien que certaines orientations interorganisations soient disponibles, et à l'absence de stratégies de transition et de retrait adaptées. Ainsi, le module de la logistique n'avait pas défini de stratégie de renforcement de la capacité de préparation des autorités nationales et locales. Le module de la sécurité alimentaire exécutait pour sa part des activités de préparation extrêmement appréciées dans un pays, mais il s'agissait là d'une exception. D'après les évaluations d'opérations, la capacité nationale de planification des secours et de gestion des produits alimentaires s'était améliorée en Éthiopie, au Mozambique et au Tadjikistan mais il n'existait pas de plans pluriannuels de développement des capacités pour en assurer la pérennité.
31. **Constatation 5.** Le PAM n'avait pas les moyens voulus pour exécuter rapidement des programmes de transferts monétaires et de bons en situation d'urgence.
32. Au cours des cinq dernières années, le PAM a nettement privilégié les programmes de transferts monétaires et de bons, dont profitaient 10 pour cent de ses bénéficiaires en 2013 (pour un montant de plus de 500 millions de dollars), contre 1 pour cent en 2009.
33. Il est néanmoins ressorti de l'évaluation du PREP qu'il était possible d'appuyer beaucoup plus ce type de programmes en situation d'urgence. Cette constatation se voyait validée par les évaluations réalisées au niveau des pays. L'évaluation du PREP relevait les difficultés rencontrées en matière de ressources humaines, la longueur du processus de signature des contrats avec les partenaires et un manque d'analyse rapide des marchés, constatations corroborées par les résultats des évaluations réalisées en Éthiopie, au Mali et au Tadjikistan. Celle de l'intervention régionale lancée pour faire face à la crise syrienne indiquait que la décision de distribuer des bons et non plus des espèces n'avait pas été étayée par une analyse suffisamment poussée.
34. **Constatation 6.** Le développement du préfinancement était indispensable pour permettre au PAM d'intervenir au plus tôt et d'accroître rapidement l'envergure de ses opérations.
35. Le PAM a mis en place deux mécanismes de préfinancement, le Compte d'intervention immédiate (CII) en 1991 et le Mécanisme de financement anticipé en 2004, qui lui permettent d'intervenir sans tarder et d'accroître rapidement l'envergure de ses opérations. Le PREP a encore renforcé ces deux dispositifs. Les évaluations du PREP et du module de la logistique ont confirmé que les mécanismes de préfinancement étaient indispensables pour

lancer et amplifier rapidement les opérations. L'évaluation des fonds de financement commun indiquait que les avances internes étaient utilisées avec souplesse pour appuyer tous les aspects des opérations du PAM et que de nombreux bureaux de pays y avaient recours lors des phases initiales des situations d'urgence. En moyenne, le montant préfinancé était plus de trois fois supérieur à celui des subventions provenant de fonds de financement commun par opération (figure 4).

Figure 4: Valeur totale moyenne des subventions provenant de fonds de financement commun et des avances internes, par opération (2009–2013)
(en millions de dollars)



Source: Rapport d'évaluation des fonds de financement commun.

36. Dans le cadre du PREP, les plafonds de préfinancement avaient presque doublé entre 2012 et 2014, ce qui avait nettement amélioré la disponibilité des fonds. Les délégations de pouvoirs en matière de prélèvement sur le CII avaient également été sensiblement accrues. La plus grande souplesse résultant de l'acceptation des prévisions de financement à titre de garantie, en sus des promesses de dons, avait accéléré la rapidité avec laquelle les bureaux extérieurs pouvaient accéder aux fonds.
37. Les fonds de financement commun avaient également renforcé la capacité de préfinancement du PAM. Souvent utilisé à titre de garantie ou pour rembourser des avances internes, le Fonds central pour les interventions d'urgence permettait de démarrer et d'amplifier rapidement les opérations et facilitait les contributions multilatérales à emploi spécifique.

38. **Constatation 7.** L'accent mis sur les situations d'urgence de niveau 3 contribuait à améliorer les interventions lancées par le PAM pour faire face aux situations d'urgence majeures mais avait des conséquences préjudiciables imprévues pour les situations d'urgence de moindre gravité¹⁰.
39. L'évaluation du PREP avait constaté des effets positifs sur les interventions lancées par le PAM pour faire face aux situations d'urgence de grande ampleur survenant brutalement. La transparence s'était améliorée grâce à une meilleure gestion de l'information opérationnelle et à la création d'équipes spéciales chargées de la stratégie et des opérations, même si la répartition des responsabilités entre les deux équipes n'était pas très claire. D'après les évaluations des modules, dans les situations d'urgence de niveau 3, les capacités de coordination s'étaient améliorées au niveau des plateformes nationales et infranationales, grâce à un plus grand nombre de coordonnateurs et de responsables de l'information. L'évaluation des fonds de financement commun précisait que les contributions du Fonds central pour les interventions d'urgence étaient désormais plus prévisibles dans le cas de situations d'urgence de niveau 3.
40. Cependant, en raison de l'accent accru mis sur les situations d'urgence de niveau 3, le PAM accordait moins d'attention, de personnel et de fonds aux situations d'urgence chroniques de moindre gravité, insuffisamment financées, qui constituaient la majorité de ses interventions d'urgence¹¹. Les réaffectations de personnel à des interventions d'urgence de niveau 3 avaient entraîné un manque d'effectifs pour faire face aux situations d'urgence de niveau 2 en Éthiopie, au Mali, en République démocratique du Congo, en Somalie et au Yémen, entre autres cas. Les personnes interrogées lors de l'évaluation du PREP s'étaient également inquiétées des effets préjudiciables sur la mobilisation de ressources en interne et à l'extérieur en faveur de situations d'urgence autres que de niveau 3.
41. L'évaluation des fonds de financement commun avait constaté que la définition d'une crise insuffisamment financée était variable, pouvant se rapporter à des situations dont le financement était irrégulier ou lent comme à des "crises oubliées" que les donateurs ne soutenaient guère. Ce problème compromettrait le recours efficace au guichet "financement insuffisant" du Fonds central pour les interventions d'urgence et donnait à penser que des orientations plus systématiques étaient nécessaires.
42. **Constatation 8.** Les exigences du système mondial étaient jugées excessives, limitant l'adhésion des bureaux de pays et des bureaux régionaux aux processus de réforme.
43. Le PREP, que le PAM considérait comme son principal moyen de mise en œuvre du Programme de transformation, avait favorisé l'adoption d'une approche plus harmonieuse de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise à l'échelle de toute l'organisation. Les stratégies et processus d'information associés à ce programme répondaient aux exigences du Siège, des donateurs et des partenaires humanitaires internationaux, mais ils nécessitaient des ressources importantes et leur pertinence vis-à-vis des opérations était contestée à l'échelle des pays.

¹⁰ Le Protocole d'activation des interventions d'urgence (2012) du PAM classe les situations d'urgence comme suit: niveau 1 – peut être gérée avec les moyens de secours d'urgence disponibles au niveau du pays; niveau 2 – oblige à augmenter les moyens de secours d'urgence disponibles au niveau du pays avec les moyens régionaux; et niveau 3 – requiert la mobilisation des moyens d'intervention mondiaux du PAM ("niveau central") en sus des moyens régionaux et du pays.

¹¹ En 2014, 54 pour cent des fonds d'urgence du PAM concernaient des situations d'urgence autres que de niveau 3, malgré le nombre record (7) de situations d'urgence de ce type, pour un coût direct s'élevant à 1,94 milliard de dollars. Voir: <http://fts.unocha.org/>.

44. Les évaluations ont constaté que les processus systémiques à l'échelle des pays, par exemple la formulation des stratégies et la planification des interventions par les modules et les équipes de pays pour l'action humanitaire, favorisaient la cohérence, la confiance et la prise en main des interventions, mais nécessitaient beaucoup de ressources. D'après l'évaluation du module de la sécurité alimentaire, les besoins du système mondial en matière d'information et de processus tendaient à faire oublier d'autres activités plus directement pertinentes pour les opérations, notamment les évaluations coordonnées des besoins, la gestion des déficits de couverture, ainsi que les activités conjointes de suivi et d'apprentissage. Il est ressorti de l'évaluation des fonds de financement commun que ce type de fonds favorisait bien la participation du PAM à la coordination de la planification mais que cela n'aboutissait que rarement à des programmes innovants ou intégrés. D'après les constatations issues de l'évaluation de l'intervention régionale menée pour faire face à la crise syrienne, les protocoles interorganisations relatifs aux situations d'urgence de niveau 3 avaient dans l'ensemble été utiles, une fois adaptés au contexte.
45. L'adhésion des bureaux de pays et des bureaux régionaux aux processus de réforme systémique et interne du PAM était limitée ou disparate. Ainsi, d'après l'évaluation des fonds de financement commun, l'engagement du PAM en faveur des réformes de l'aide humanitaire n'avait pas toujours d'écho sur le terrain. L'engagement des bureaux extérieurs en faveur de la coordination de la sécurité alimentaire et leurs capacités en la matière étaient très variables.
46. Les évaluations des modules d'action groupée soulignaient la nécessité d'associer davantage les parties prenantes à leurs activités en vue d'améliorer l'exécution, de réduire les doublons et d'accroître l'envergure des opérations. Mais elles faisaient état d'un manque de participation des acteurs locaux et non traditionnels, ainsi que des ONG internationales dans le domaine de la logistique. Dans l'évaluation des fonds de financement commun, les bureaux de pays du PAM indiquaient que le coût de leur participation aux structures de coordination était élevé. Selon les membres du module de la logistique, les dépenses engagées au titre de leur participation n'étaient justifiées que dans les cas où les réunions étaient correctement animées, favorisaient le partage d'informations opérationnelles importantes et permettaient de surmonter des difficultés logistiques.
47. **Constatation 9.** L'engagement formel du PAM en faveur des problématiques transversales n'avait guère d'influence sur les opérations.
48. Malgré la place de choix qu'elles occupent dans le Programme de transformation et l'engagement clair du PAM en leur faveur, les questions transversales – problématique hommes-femmes, protection et responsabilité envers les populations touchées – n'avaient été abordées que rarement et pour la forme. Le marqueur de l'égalité des sexes du Comité permanent interorganisations, les directives relatives aux fonds de financement commun et le nombre accru de coordonnateurs chargés des questions d'égalité des sexes au sein des modules d'action groupée avaient certes amélioré la prise en compte effective des considérations liées à la problématique hommes-femmes, mais n'avaient guère eu d'écho au niveau opérationnel. Les fonds de financement commun, par exemple, avaient contribué à l'accroissement de l'utilisation du marqueur de l'égalité des sexes mais sans réelle incidence sur les programmes du PAM. Les mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire ne se souciaient guère des questions transversales, dont la problématique hommes-femmes. Le PREP avait mis en œuvre quelques activités dans ce domaine, mais aucune ne concernait la responsabilité envers les populations touchées. Par ailleurs, une attention insuffisante était accordée à la qualité et à l'adéquation de l'assistance fournie. D'après les évaluations d'opérations, des données ventilées par sexe étaient bien recueillies dans certains pays, comme la République arabe syrienne et le Tadjikistan, mais elles n'étaient pas souvent

analysées ni utilisées pour concevoir, exécuter, suivre et évaluer les programmes ou pour analyser les risques.

49. **Constatation 10.** La gestion de l'information sur les opérations s'améliorait mais des lacunes demeuraient en matière de suivi, d'analyse et de gestion des connaissances.
50. Selon les évaluations des modules de la sécurité alimentaire et de la logistique, ceux-ci avaient joué un rôle positif en matière de gestion de l'information. L'évaluation du PREP indiquait que l'investissement dans la gestion de l'information opérationnelle permettait d'obtenir plus rapidement des produits de qualité plus régulière et plus faciles d'emploi à l'intention des responsables du PAM et des publics extérieurs. Mais les produits information n'étaient pas la prise de décisions sur le terrain. La perception selon laquelle des sommes importantes étaient investies dans l'information destinée à la haute direction par rapport à d'autres priorités opérationnelles suscitait par ailleurs des inquiétudes.
51. L'évaluation du PREP constatait également l'incohérence des liens entre l'information opérationnelle et les données issues du suivi de la situation, des évaluations des besoins et de l'analyse de la vulnérabilité. De même, il ressortait de nombreuses évaluations de pays que les défaillances du suivi et de l'analyse du PAM empêchaient de prendre des décisions fondées sur les faits en dépit des investissements consentis dans ce domaine, comme lors de l'intervention régionale concernant la crise syrienne ou de l'intervention menée suite au passage du typhon Haiyan.
52. Les mécanismes de coordination de la sécurité alimentaire ont occasionnellement fourni de précieux services en coordonnant l'estimation et l'analyse des besoins. Mais rien ne prouvait qu'ils aient renforcé les activités de suivi des membres et le module de la logistique n'avait guère mené d'action systématique pour favoriser un apprentissage commun. Tant dans le cadre des opérations du module de la logistique que des projets financés à l'aide de fonds de financement commun, le PAM avait eu du mal à fournir les rapports demandés sur les activités. En outre, des incohérences avaient été constatées au niveau du suivi et du regroupement des données.
53. Ces constatations mettent en évidence des difficultés d'ordre plus général en matière de gestion des connaissances et d'apprentissage au PAM, dont il était fait état dans l'évaluation du PREP, notamment le fait que l'institutionnalisation des enseignements tirés des interventions d'urgence de niveau 3 était limitée faute d'un système efficace de gestion des connaissances à l'échelle de tout le PAM.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

54. Les activités de préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise sont au cœur de la mission et des opérations du PAM, qui est un acteur essentiel du système humanitaire mondial. La série d'évaluations stratégiques de ces activités confirme que le PAM a réalisé dans ce domaine des investissements importants et pertinents qui lui ont permis d'intervenir de manière plus efficace et plus prévisible, en particulier dans les situations d'urgence de grande envergure survenant brutalement, et ont contribué aux réformes systémiques.
55. Toutefois, la capacité du PAM à mener efficacement des réformes dans le domaine de la préparation et des interventions en cas de crise demeure limitée. Sur le terrain, les responsables et le personnel n'ont souvent pas les moyens de donner suite à tous les aspects des "priorités internes" et ont besoin de consignes plus précises pour définir leurs priorités.

En se concentrant sur l'intervention immédiate, le PAM n'est pas en mesure d'adopter l'optique à plus long terme qui serait nécessaire pour répartir plus équitablement les investissements entre préparation, intervention et développement des capacités. En outre, bon nombre de ses processus de gestion du changement ne prévoient pas assez de consulter ou d'associer le personnel et les partenaires sur le terrain.

56. Toutes les évaluations stratégiques ont recommandé que le PAM poursuive les réformes en cours. Celui-ci a indiqué que l'application de bon nombre des 25 recommandations formulées dans les quatre évaluations stratégiques progressait¹². Les points importants en sont notamment les suivants:

- il est prévu de créer en 2016 un nouveau fonds d'affectation spéciale destiné à renforcer les activités de préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de crise;
- le financement du lancement d'un nouveau programme à l'intention des cadres ne concernant pas uniquement les situations d'urgence a été approuvé et le fonds du programme de promotion de la santé du personnel a été établi;
- le module de formation de longue durée "*Learning Journey*", qui est mis en service, comporte une formation améliorée et un registre des coordonnateurs du module de la sécurité alimentaire;
- la stratégie concernant les partenariats est prête, une note conceptuelle sur la procédure accélérée de signature des accords sur le terrain avec des partenaires non gouvernementaux a été rédigée et un module de formation sur les partenariats a été élaboré;
- un financement supplémentaire destiné aux activités de développement des capacités nationales a été approuvé;
- un programme exhaustif a été mis en œuvre par le Bureau régional de Panama avec les autorités nationales chargées de la gestion des catastrophes en Amérique latine et dans les Caraïbes;
- un financement a été approuvé pour l'établissement d'une plateforme pour les transferts de type monétaire et un appel d'offres lancé en vue de présélectionner des fournisseurs; en outre, un appui supplémentaire a été fourni en faveur du développement des capacités pour les programmes de transferts de type monétaire, de nouveaux modèles ont été élaborés pour accélérer la signature des contrats et une formation sur les transferts de type monétaire a été lancée;
- le niveau du CII a été relevé et des éclaircissements apportés sur ses volets "subventions" et "prêts";
- les outils mis au point pour les situations d'urgence de niveau 3, notamment le Mécanisme de lancement des opérations d'urgence majeures, ont servi dans des situations d'urgence de moindre gravité, notamment au Népal;
- des politiques relatives à la protection et à la problématique hommes-femmes ont été élaborées, une équipe volante de spécialistes de l'égalité des sexes a été créée et une liste de contrôle concernant la prise en compte de la responsabilité envers les populations touchées dans le cycle des programmes a été établie par le module mondial de la sécurité alimentaire;

¹² On trouvera dans le rapport d'évaluation intégral les recommandations formulées dans le cadre des évaluations stratégiques et les progrès signalés à l'équipe d'évaluation depuis lors.

- une formation sur la gestion de l'information opérationnelle et les rapports sur la performance a été dispensée à plus de 250 membres du personnel, et des données sur la sécurité alimentaire ont été incluses dans les rapports de l'Unité de gestion de l'information opérationnelle;
 - le financement de l'amélioration du suivi et des rapports a été approuvé et les responsabilités relatives à la gestion des savoirs ont été réparties.
57. Les efforts déployés et les investissements réalisés dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise devront être poursuivis au cours des années à venir. Les besoins humanitaires ont atteint des niveaux record et sont susceptibles d'augmenter encore, ce qui obligera le PAM à adapter sans cesse ses moyens d'intervention. Parallèlement, il demeure nécessaire de s'employer à mettre en œuvre les recommandations cruciales issues des évaluations stratégiques. En prévision du Sommet mondial sur l'action humanitaire, le système humanitaire mondial revoit ses réformes, ce qui offre au PAM une occasion de contribuer à façonner l'ordre du jour mondial.

Recommandations

58. Bien que les recommandations formulées dans le cadre des évaluations stratégiques examinées restent valables, la présente synthèse comporte des recommandations stratégiques supplémentaires pour veiller à ce que l'on continue d'investir dans les activités de préparation et les interventions en cas de crise et de leur accorder un caractère prioritaire dans toutes les stratégies, politiques et initiatives de changement du PAM. L'application de ces recommandations nécessitera un appui du Groupe de haut niveau chargé de la gestion et une coordination entre les divers départements.
59. **Recommandation 1.** La direction exécutive devrait veiller à consacrer plus de ressources et à donner une impulsion plus vigoureuse à la gestion des ressources humaines dans le cadre des activités de préparation et des interventions en cas de crise, qui doivent être au cœur de la mise en œuvre de la stratégie du PAM en matière de personnel. La Division des ressources humaines devrait se charger d'élaborer une approche globale multifonctions du recrutement, de l'organisation des carrières, du développement des capacités, du déploiement, de la santé et du bien-être, en particulier pour le personnel national et les femmes. Le développement des capacités du personnel devrait prévoir d'autres options que la formation de type classique et inciter à recourir à des méthodes d'apprentissage interpersonnelles, notamment l'accompagnement personnalisé et la formation en cours d'emploi (Groupe de haut niveau chargé de la gestion, Division des ressources humaines).
60. **Recommandation 2.** La nouvelle initiative de gestion des connaissances du PAM devrait viser à résoudre les problèmes rencontrés par le personnel de terrain en matière de préparation et d'intervention en cas de crise, en prévoyant en particulier:
- le partage de l'information et l'apprentissage sur un mode informel;
 - une utilisation plus systématique de l'information et des données pour prendre les décisions opérationnelles relatives à la préparation et aux interventions en cas de crise (Groupe de haut niveau chargé de la gestion, Division de l'innovation et de la gestion du changement, Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise).

61. **Recommandation 3.** Le PAM devrait consacrer plus de ressources humaines et financières à la préparation aux situations d'urgence et au renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise des partenaires non gouvernementaux et des autorités nationales, afin d'améliorer l'efficacité des interventions. Il devrait également plaider pour un accroissement du financement alloué par les donateurs au développement. Ces mesures devraient viser à:
- rendre plus harmonieuse et plus durable l'approche suivie par le PAM en matière de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise des partenaires et des autorités nationales;
 - améliorer les données et l'information nécessaires pour les activités de préparation grâce à la cartographie des partenaires, à l'évaluation des capacités et à l'analyse des marchés, des structures et des éventuels prestataires de services pour les programmes de transferts de type monétaire (Groupe de haut niveau chargé de la gestion, Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise).
62. **Recommandation 4.** Tirant davantage parti de sa participation au processus mondial de réforme de l'aide humanitaire, notamment au Sommet mondial sur l'action humanitaire et aux discussions sur le financement de cette action, le PAM devrait:
- prendre en considération de manière plus équilibrée tous les types de situations d'urgence, y compris les crises chroniques, celles de moindre gravité et les crises insuffisamment financées ou "oubliées";
 - moins exiger du personnel de terrain en ce qui concerne les processus mondiaux et concentrer les ressources limitées sur l'accroissement de la qualité des interventions d'urgence, notamment l'amélioration de la communication avec les populations touchées et de la responsabilité envers ces dernières ainsi que l'accentuation de l'importance accordée à la problématique hommes-femmes et à la protection;
 - communiquer aux partenaires et aux autres institutions l'expérience positive acquise en matière de préfinancement, aider les partenaires à créer leurs propres dispositifs et prôner un recours accru au préfinancement (Groupe de haut niveau chargé de la gestion, Directeur exécutif adjoint, Bureau de la Directrice exécutive, Division de la préparation aux situations d'urgence et de l'appui aux interventions en cas de crise).

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CII	Compte d'intervention immédiate
ONG	organisation non gouvernementale
PREP	Programme de renforcement des capacités de préparation et d'intervention en cas de crise