

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 10–13 novembre 2014

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2014/6-A
30 septembre 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION CONJOINTE FAO/PAM DU DISPOSITIF DE COORDINATION DU MODULE MONDIAL D'ACTION GROUPÉE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LE CADRE DES INTERVENTIONS HUMANITAIRES (2009–2014)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez 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 les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Consultante, OEV: Mme P. Hougesen tél.: 066513-3751

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation des mécanismes de coordination du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire a été réalisée à la demande des bureaux de l'évaluation du PAM et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture — les deux organismes chefs de file du module. Elle apporte une contribution utile à la responsabilisation et à l'apprentissage, piliers du Programme de transformation lancé par le Comité permanent interorganisations. L'attention a été portée principalement à l'utilité et à l'incidence des mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire au niveau des pays.

Dans l'ensemble, les évaluateurs ont constaté que le dispositif mis en place avait été profitable aux organismes participants. Malgré des résultats variables d'un pays à l'autre, il a néanmoins été établi que les mécanismes de coordination évalués avaient contribué de manière positive et systématique à faciliter la constitution de réseaux et créer un climat de confiance; à réduire les chevauchements d'activités; à améliorer l'établissement de rapports; et, dans certains cas, à établir et diffuser de nouvelles normes. En évitant les redondances et en permettant aux organisations humanitaires de réaffecter certaines ressources, le dispositif de coordination a eu une incidence positive sur la couverture des services fournis, même si l'on ne dispose pas encore de données quantitatives à ce sujet.

Cependant, les mécanismes de coordination mis en place se sont également heurtés à un certain nombre d'obstacles. Au niveau des pays, dans la plupart des cas, les exigences opérationnelles des membres n'ont pas été suffisamment prises en compte, s'agissant en particulier de coordonner l'évaluation des besoins, de recenser les lacunes dans les interventions et d'y remédier, d'utiliser les renseignements disponibles pour éclairer les opérations et mettre à profit les meilleures pratiques et, enfin, d'améliorer la planification et la préparation des interventions d'urgence.

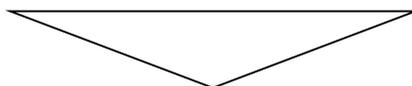
L'évaluation a permis de dégager les quatre principaux facteurs à l'origine de ces contraintes: i) des processus et des tâches prenant beaucoup de temps à l'échelle du système, au détriment des objectifs opérationnels du dispositif de coordination; ii) une intégration insuffisante et une participation limitée des pouvoirs publics, des organisations nationales et locales et des acteurs humanitaires non traditionnels; iii) un engagement et des capacités variables de la part des organismes chefs de file, ainsi qu'un attachement et un appui irréguliers des donateurs au dispositif de coordination; et iv) un certain manque de clarté quant aux rôles, responsabilités et limites respectifs au sein du système.

L'équipe d'évaluation en conclut qu'une coordination efficace en matière de sécurité alimentaire comporte des avantages évidents tant pour les organisations humanitaires qu'en ce qui concerne la couverture des interventions. Le dispositif de coordination bénéficie d'un vaste soutien parmi les acteurs humanitaires internationaux, qui estiment que les investissements dans ce domaine en valent bien la peine. Cela étant, non seulement les contraintes recensées entravent la pleine mise en œuvre des mécanismes de coordination, mais elles en réduisent aussi l'utilité sur le plan

opérationnel et risquent de compromettre les acquis. S'attaquer à ces obstacles doit constituer une priorité à la fois pour les organismes chefs de file et pour l'équipe mondiale d'appui.

Les évaluateurs ont formulé un certain nombre de recommandations: sensibiliser le Comité permanent interorganisations à la nécessité de réduire les exigences attachées aux processus à l'échelle du système; définir plus clairement les rôles et les responsabilités respectifs au sein de la structure de coordination; préconiser un engagement accru des donateurs en faveur du dispositif de coordination en matière de sécurité alimentaire; intensifier la participation des organismes chefs de file au dispositif de coordination et accroître les capacités déployées dans ce domaine; renforcer les capacités de l'équipe mondiale d'appui pour permettre le déploiement d'agents de coordination expérimentés; exercer une action d'encadrement pour assurer une coordination plus efficace sur le plan opérationnel; et, enfin, promouvoir une participation plus active des organismes humanitaires nationaux et locaux et des acteurs non traditionnels.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation conjointe FAO/PAM du dispositif de coordination du module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire dans le cadre des interventions humanitaires (2009–2014)" (WFP/EB.2/2014/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2014/6-A/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours 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 et généralités

1. Le Coordonnateur des secours d'urgence et le Comité permanent interorganisations ont présenté le mécanisme d'action groupée en 2005, dans le cadre d'une réforme plus générale du système d'aide humanitaire. Le module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire, placé sous la direction conjointe de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du PAM, a été créé en 2010 pour coordonner les interventions touchant la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence.
2. Le module mondial d'action groupée est constitué de 47 membres et d'une équipe mondiale d'appui, basée à Rome. Composée d'une douzaine de membres du personnel, cette équipe est dotée d'un budget global de 7 millions de dollars É.-U. pour la période allant de janvier 2011 à janvier 2014¹. Pendant la même période, le montant des fonds destinés à l'aide humanitaire en matière d'alimentation et d'agriculture s'est élevé à environ 12,5 milliards de dollars au niveau mondial². L'équipe mondiale d'appui facilite la coordination à l'échelle mondiale et s'occupe aussi bien des modules d'action groupée en matière de sécurité alimentaire proprement dits que d'autres systèmes de coordination des opérations touchant la sécurité alimentaire dans plus de 40 pays. Les structures de coordination mises en place et les ressources affectées à ces dispositifs varient considérablement, avec dans certains cas une absence totale de moyens consacrés à la coordination et, à l'opposé, des situations dans lesquelles il existe des équipes de coordination et de gestion de l'information aussi bien dans les pays qu'au niveau des pôles de coordination, avec des coûts directs pouvant atteindre jusqu'à 1 million de dollars par an.
3. Le module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire apporte une aide aux mécanismes de coordination mis en place au niveau des pays, sous différentes formes: missions de renforcement des moyens et d'appui, outils, indications, formation et gestion de l'information. Dans les pays comme au niveau local, les mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire peuvent soutenir toutes les étapes d'une intervention humanitaire, y compris les mesures de préparation, l'évaluation des besoins et leur analyse, l'élaboration de stratégies, la mise en œuvre, l'établissement de rapports et l'apprentissage. Ce dispositif de coordination devrait donner aux organisations humanitaires les moyens d'intervenir de manière plus stratégique et cohérente et contribuer à réduire les lacunes et les chevauchements d'activités. Enfin, il devrait permettre d'améliorer les services fournis aux populations frappées par des crises et des situations d'urgence.

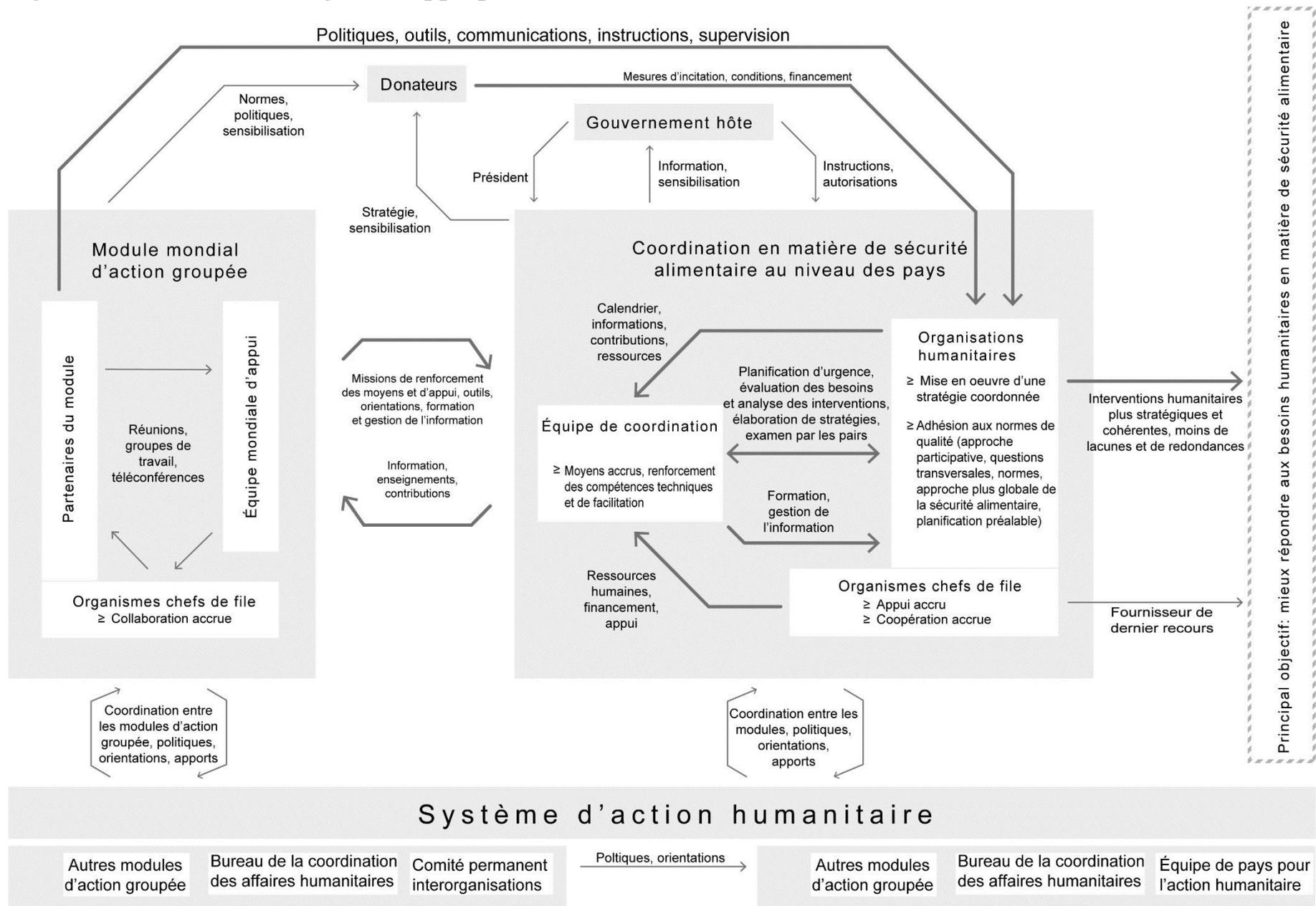
Particularités de l'évaluation

4. L'évaluation, dont la réalisation a été demandée par les bureaux de l'évaluation de la FAO et du PAM, vise à établir un cadre de responsabilités et à favoriser l'apprentissage. L'équipe chargée de cette tâche a élaboré une théorie du changement (figure 1) visant à faire ressortir les liens entre les divers niveaux — mondial et national — les objectifs que la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire vise à atteindre et les moyens à mettre en œuvre à cet effet. Cette théorie, qui a été validée lors d'un atelier tenu conjointement avec l'équipe mondiale d'appui, s'appuie sur le mandat, la stratégie et le plan de travail du module mondial d'action groupée, ainsi que sur les indications données par le Comité permanent interorganisations.

¹ Vue d'ensemble des différentes sources de financement de l'équipe mondiale d'appui au module mondial d'action groupée en matière de sécurité alimentaire (non publié).

² Service de surveillance financière du Bureau de la coordination des affaires humanitaires, disponible à l'adresse <http://fts.unocha.org/>.

Figure 1: La théorie du changement appliquée à la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire



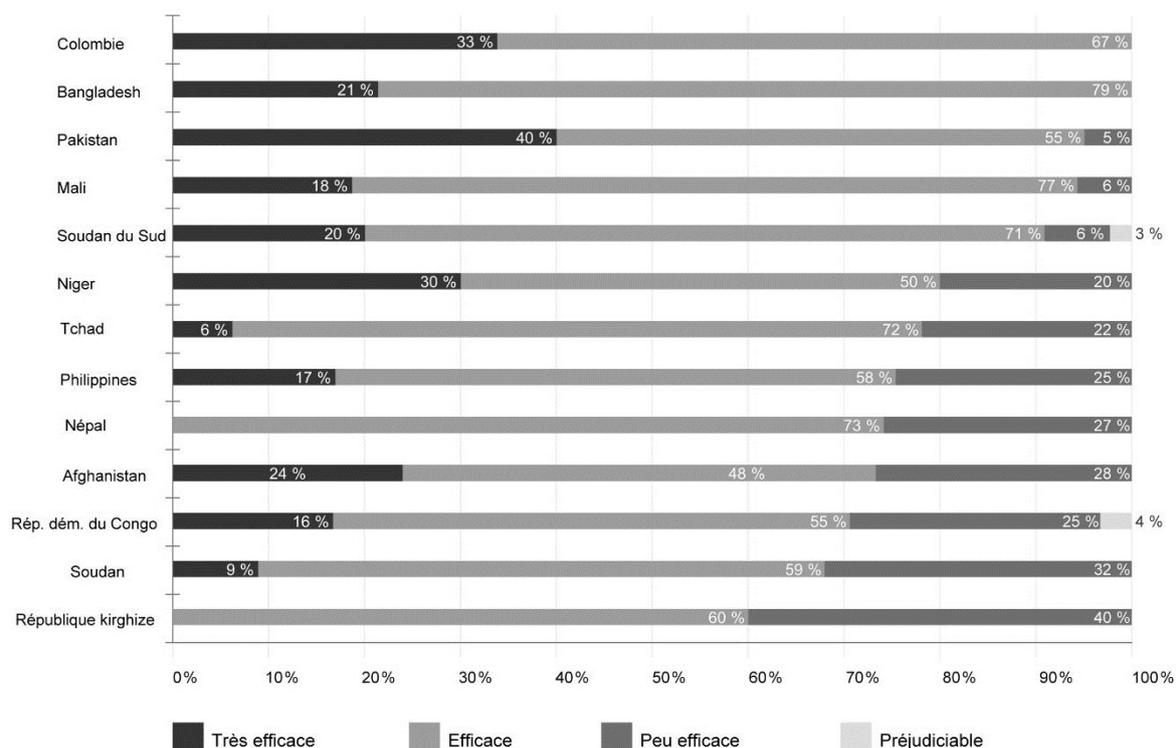
5. S'appuyant sur la théorie du changement, les évaluateurs ont étudié les effets du dispositif de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire sur l'action humanitaire, ainsi que les facteurs qui influent sur son efficacité, et cela sur trois niveaux:
 - i) incidence du dispositif de coordination mis en place dans les pays et au niveau local sur les organisations humanitaires et leurs activités;
 - ii) incidence du module mondial d'action groupée sur la coordination des interventions dans les pays et au niveau local; et
 - iii) incidence potentielle du dispositif sur les populations touchées, telle qu'elle ressort de l'évolution de la couverture des services humanitaires et du suivi des effets sur les bénéficiaires.
6. Réalisée pendant la période allant de septembre 2013 à mai 2014, l'évaluation a fait principalement appel à des méthodes qualitatives, consistant en des études de cas par pays et des entretiens menés auprès d'interlocuteurs clés, complétés par une enquête et une analyse documentaire et financière. Les données recueillies ont été validées par triangulation et interprétées tout d'abord pour chaque étude de cas par pays, puis globalement. Le processus a comporté l'interprétation des données par l'équipe d'évaluation, la tenue d'ateliers avec des parties prenantes clés et la collecte de leurs observations sur le projet de rapport.
7. Sachant que le module mondial d'action groupée soutient les modules structurés et autres mécanismes de coordination mis en place au niveau des pays, l'évaluation a porté sur les divers types de dispositifs. Huit études de cas par pays — Bangladesh, Kenya, Liban, Mali, Pakistan, Philippines, Tchad et Turquie (pour l'action menée en Syrie) — ont été retenues pour couvrir un large éventail de régions, de mécanismes de coordination et de contextes humanitaires. Les évaluateurs se sont rendus dans quatre pôles de coordination régionaux, situés à Amman, Bangkok, Dakar et Nairobi, afin de mieux comprendre les aspects régionaux du dispositif en place; et des entretiens ont été menés avec les parties prenantes à Rome, les partenaires du module d'action groupée et des experts externes à titre individuel. L'équipe d'évaluation a consulté 483 personnes et 403 personnes participant au dispositif de coordination en matière de sécurité alimentaire dans 43 pays ont répondu à une enquête par voie électronique.
8. L'évaluation a été pénalisée par le nombre limité de parties prenantes dotées d'une longue expérience des mécanismes de coordination dans les pays retenus. Pour des raisons de sécurité, il n'a été possible de mener à bien que huit des neuf études de cas prévues initialement. Cela étant, dans l'ensemble, l'équipe d'évaluation ne pense pas que ces inconvénients puissent compromettre la fiabilité des résultats obtenus, ni leur pertinence.

CONSTATATIONS: EFFETS DU DISPOSITIF DE COORDINATION DES INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE DANS LES PAYS ET AU NIVEAU LOCAL

9. La présente section expose les résultats obtenus s'agissant de déterminer si le dispositif de coordination avait eu les effets escomptés aux niveaux mondial et national, conformément à la théorie du changement: amélioration de l'évaluation et de l'analyse des besoins, normes et indications, établissement de rapports et apprentissage donnant lieu à une diminution des chevauchements d'activités et à une réduction des lacunes. La section suivante explique pourquoi ces effets ont été obtenus ou ne l'ont pas été.
10. Les études de cas par pays et les résultats de l'enquête (figure 2) ont révélé que l'efficacité globale perçue du dispositif de coordination en matière de sécurité alimentaire différait d'un

pays à l'autre. L'évaluation a toutefois permis d'établir que les avantages découlant du mécanisme de coordination et les obstacles rencontrés dans les divers contextes étaient étonnamment similaires.

Figure 2: Efficacité globale perçue du dispositif de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire dans les pays



Source: Enquête par voie électronique menée dans 43 pays. Le tableau affiche les résultats relatifs aux pays pour lesquels les réponses recueillies ont été supérieures à dix — pour un total de 297 réponses. Les écarts entre les pays sont importants (Khi-carré 87,163 df=48 p<0,001).

Relations et confiance

11. Dans tous les pays retenus, les personnes interrogées ont souligné que le dispositif de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire facilitait la constitution de réseaux et contribuait à renforcer la confiance entre les organisations humanitaires. Bien que les indications et les procédures officielles en fassent peu de cas, il s'agit néanmoins d'une fonction utile pour faciliter la coopération entre les organisations et entre ces dernières et leurs donateurs.

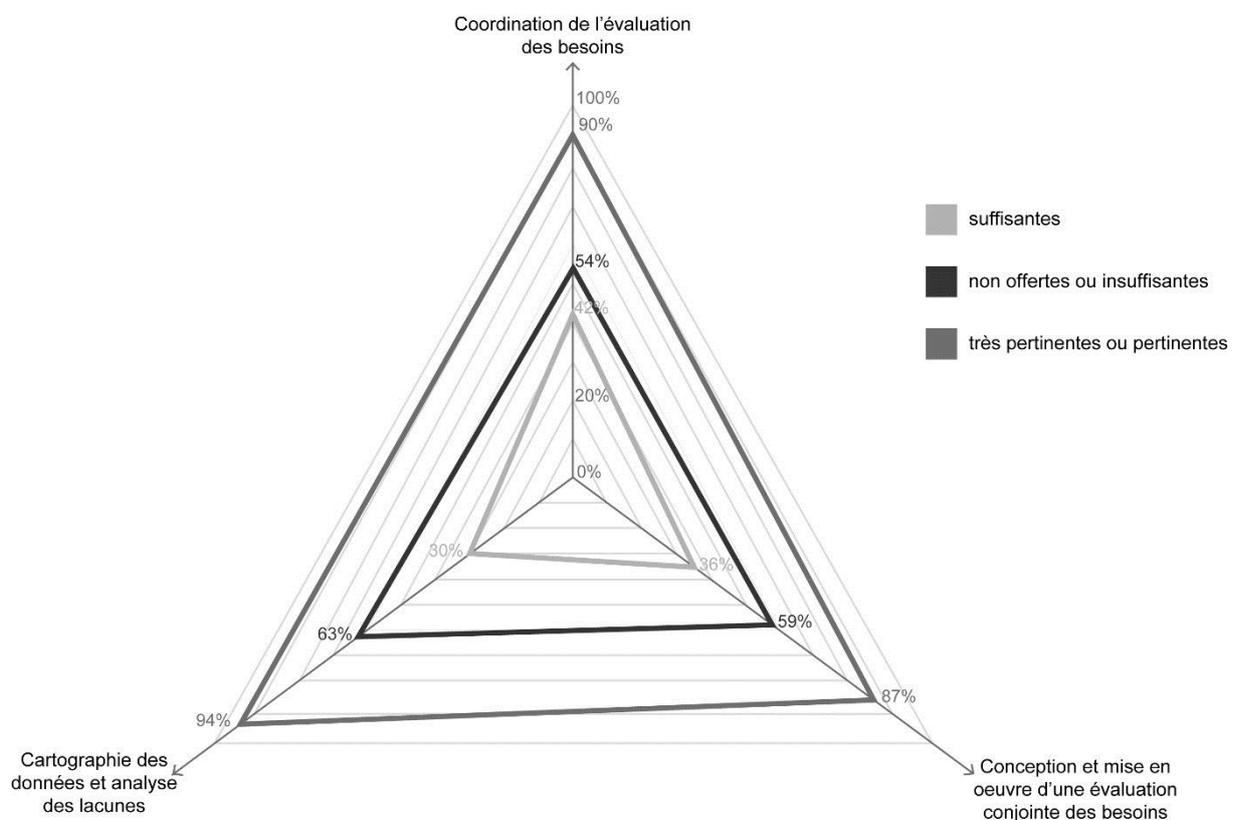
Évaluation et analyse des besoins

12. Les études de cas par pays ont montré que l'engagement effectif des modules de la sécurité alimentaire dans l'évaluation des besoins et l'analyse des lacunes permettait de réduire le chevauchement des évaluations, de recueillir des données crédibles à l'appui des demandes de financement, d'assurer une meilleure compréhension de la situation en matière de sécurité alimentaire et d'aider les partenaires directs dans les zones mal desservies. Aux Philippines, le module d'action groupée a fourni un service très apprécié en coordonnant les évaluations, dont il a ensuite diffusé les résultats. Au Pakistan, les membres du module ont travaillé de concert à la conception et à la réalisation d'un certain nombre d'évaluations intégrées de la

sécurité alimentaire et des moyens d'existence. Au Bangladesh, le module d'action groupée a procédé à une évaluation conjointement avec le module de la nutrition et ses membres n'ont pas eu à mener des évaluations individuelles.

13. Cependant, dans la plupart des pays retenus pour les études de cas, les partenaires du module et les équipes de coordination ont déclaré avoir mené peu d'activités, voire aucune, à l'appui de l'évaluation des besoins. Ce décalage entre l'importance d'une coordination au niveau de l'évaluation des besoins et les efforts mis en œuvre à cet effet ressort clairement des résultats de l'enquête présentés dans la figure 3: environ 90 pour cent des personnes interrogées — la ligne extérieure — considéraient les activités liées à l'évaluation des besoins comme étant très pertinentes, mais bien plus de la moitié d'entre elles estimaient que les activités proposées étaient insuffisantes, comme le montre la ligne médiane.

Figure 3: Lacunes dans les activités d'évaluation et d'analyse des besoins



Élaboration de stratégies

14. En revanche, les équipes de coordination et les partenaires dans la plupart des pays ont déclaré qu'ils consacraient beaucoup d'efforts aux processus d'élaboration de stratégies à l'échelle du système, tels que les procédures d'appel global ou les plans stratégiques d'intervention. De ce fait, les processus stratégiques associaient davantage de parties et permettaient l'élaboration de documents tenant plus largement compte des organismes participants et de leurs approches. Toutefois, les processus connexes de consultation, de rédaction, de révision et de suivi avaient été un élément central du programme d'activités de plusieurs des mécanismes de coordination évalués pendant des mois. Les personnes interrogées dans les pays et au niveau local se sont demandées si cet investissement en valait bien la peine, dans la mesure où les documents de stratégie à l'échelle du système n'avaient guère d'influence sur leurs propres décisions.

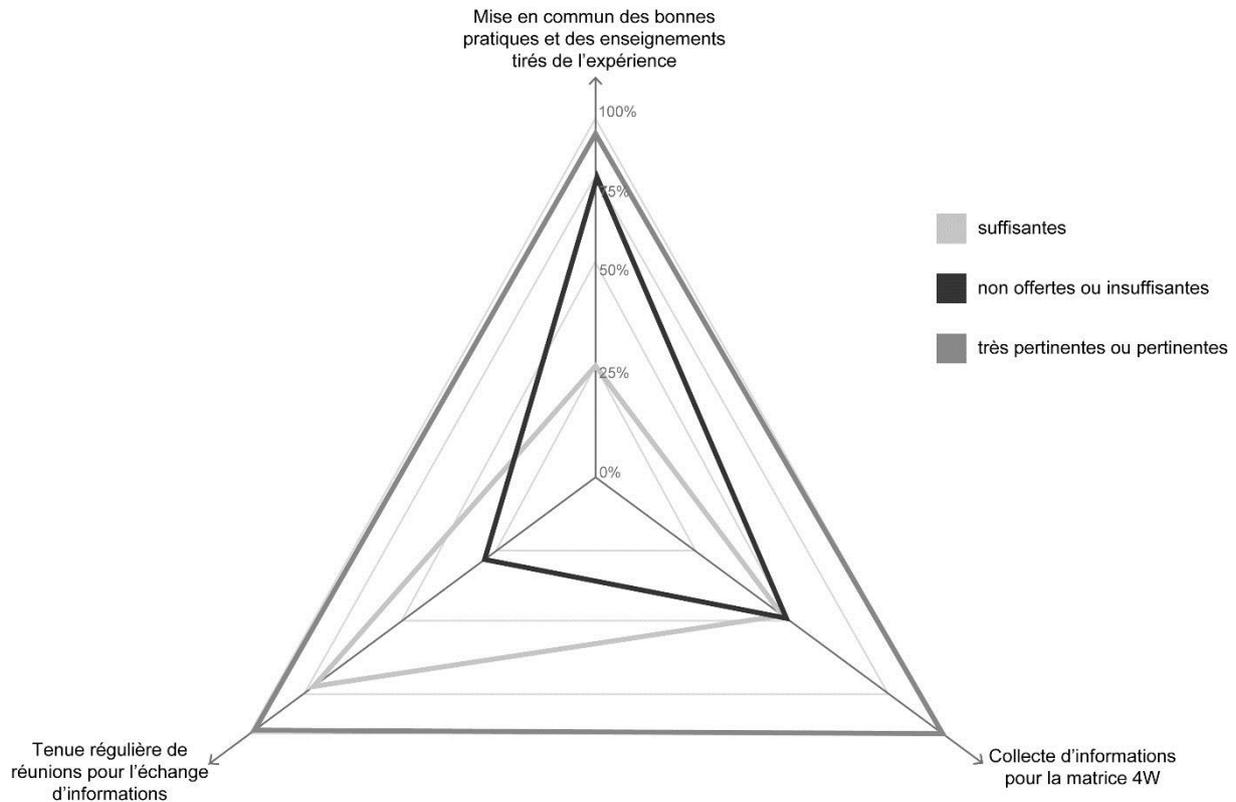
Normes et indications

15. Dans la moitié des cas examinés — Bangladesh, Kenya, Pakistan et Philippines — les mécanismes de coordination ont fourni des normes et des indications, souvent en s'inspirant des documents issus du module mondial d'action groupée, avec des effets positifs sur la qualité et la cohérence des interventions en matière de sécurité alimentaire. Aux Philippines, une présentation des travaux de la FAO portant sur les pêches et les ressources côtières a mis en évidence la complexité de ces opérations, incitant plusieurs membres du module à adapter leurs approches en conséquence. Au Bangladesh, au Kenya et au Pakistan, les mécanismes de coordination ont fourni des directives techniques et dispensé une formation dans des domaines tels que l'analyse du marché ou les situations d'urgence dans le secteur de l'élevage. Cependant, dans la plupart des cas, les indications données ne couvraient pas, ou peu, les questions pertinentes. Par ailleurs, la plupart des dispositifs évalués portaient peu d'attention aux questions transversales telles que la problématique hommes-femmes, l'âge, l'invalidité ou l'environnement.

Établissement de rapports et apprentissage

16. Toutes les équipes et les partenaires des mécanismes de coordination mis en place sous pilotage international ont indiqué que la collecte de données et la gestion de l'information, en particulier pour remplir la matrice 4W ("qui fait quoi, où et quand"), constituaient une priorité. En effet, les informations ainsi recueillies permettaient aux dispositifs de coordination de publier des rapports fiables et plus cohérents sur les interventions menées en matière de sécurité alimentaire, appréciés tant par les donateurs que par le personnel travaillant au siège des organismes concernés. En Turquie/Nord de la République arabe syrienne, la mise en place au cours de l'été 2013 d'un mécanisme de coordination sur le modèle du module d'action groupée a permis d'élaborer des normes plus homogènes en matière d'établissement de rapports, si bien que le groupe de travail a pu signaler que 250 000 personnes seulement avaient reçu la ration minimale, et non pas que 2,5 millions de personnes avaient bénéficié d'une assistance alimentaire.
17. Au-delà de l'établissement de rapports, l'évaluation n'a constaté aucune initiative de la part des mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire visant à renforcer le suivi et l'évaluation des effets sur les populations touchées. Très peu d'efforts systématiques avaient été déployés pour faciliter l'apprentissage, ce qui aurait pu avoir une incidence sur la qualité et la cohérence des interventions. Les constatations issues de l'enquête font état du déséquilibre existant entre un solide processus de partage d'informations et un faible apprentissage, comme il ressort de la figure 4: la ligne gris clair montre que 73 pour cent des personnes interrogées estiment que les réunions proposées pour l'échange d'informations sont suffisantes, tandis qu'elles sont 50 pour cent à juger suffisante la collecte de données destinées à remplir la matrice 4W, et 25 pour cent seulement à considérer suffisante la mise en commun des bonnes pratiques et des enseignements tirés de l'expérience.

Figure 4: Lacunes dans les activités visant à faciliter la mise en commun des bonnes pratiques et à encourager l'apprentissage sur la base des enseignements tirés de l'expérience



Mesures de préparation

18. Conformément aux indications du Comité permanent interorganisations, les modules d'action groupée jouent un rôle dans le processus de préparation. Au Bangladesh, le module d'action groupée s'est concentré presque exclusivement sur les mesures de préparation, obtenant des résultats prometteurs. Le processus suivi était hautement participatif et avait créé un vif sentiment d'appropriation et d'adhésion parmi les membres du module. Le plan d'intervention d'urgence issu de ce processus était très complet et tenait compte des enseignements tirés de la dernière crise. Il prévoyait une stratégie d'intervention sectorielle. Toutefois, il n'a pas encore été testé dans le cadre d'une catastrophe de grande ampleur. Dans tous les autres cas examinés, les mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire ne portaient qu'une attention très limitée à la préparation aux crises, sans même indiquer quelles seraient les mesures de coordination à mettre en œuvre selon les divers scénarios.

Chevauchement d'activités et lacunes

19. Tous les mécanismes de coordination sous pilotage international évalués ont recueilli des données utiles pour la matrice 4W et échangé des informations lors de réunions, ce qui a permis d'éviter des chevauchements d'activités. Au Mali, deux organisations sont convenues d'une répartition géographique des zones d'intervention en matière d'assistance alimentaire après avoir découvert des activités faisant double emploi dans leurs plans d'action. Au Pakistan, après avoir comparé leurs listes de bénéficiaires, deux organisations ont éliminé 1 500 entrées redondantes. Aux Philippines, deux organisations qui prévoyaient des

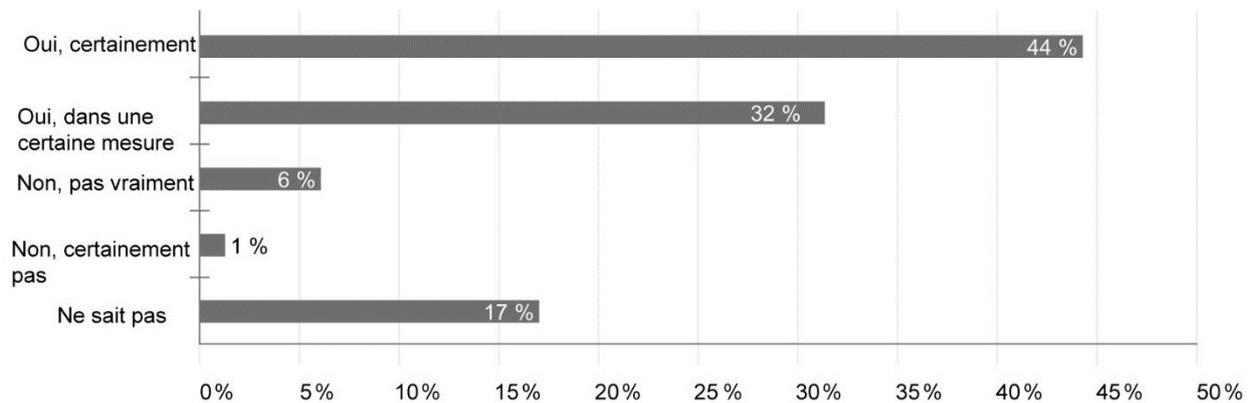
distributions de vivres dans la même région sont convenues d'intervenir en alternance. Au Kenya et au Pakistan, les structures de coordination ont assigné les zones d'intervention aux organisations concernées, évitant ainsi tout chevauchement d'activités. Les organisations humanitaires ayant pu réaffecter les ressources à d'autres zones mal desservies, ces constatations semblent indiquer que la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire a eu un effet positif sur la couverture des services fournis, même si l'on ne dispose pas de données quantitatives à ce sujet.

20. La plupart des organisations humanitaires interrogées ont indiqué qu'elles utilisaient les renseignements de la matrice 4W pour cibler des zones relativement mal desservies. Cela étant, de nombreuses organisations humanitaires locales et non traditionnelles n'ayant pas été impliquées dans le processus de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire, les mécanismes mis en place n'ont pas éliminé la totalité des redondances. Dans la plupart des cas, ils ne faisaient pas non plus grand-chose pour recenser les lacunes au niveau des interventions et organiser les mesures à prendre pour y remédier. Assurer des informations complètes, régulières et à jour pour la matrice constituait le plus souvent un défi majeur.

Analyse coûts-avantages

21. Les coûts directs de la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire se rapportent principalement au personnel et aux activités du module d'action groupée; les délais nécessaires pour participer au dispositif génèrent des dépenses indirectes supplémentaires. Une analyse quantitative des coûts par rapport aux avantages de la coordination en matière de sécurité alimentaire n'est pas possible, mais des indicateurs indirects montrent que, dans l'ensemble, les investissements dans ce dispositif en ont valu la peine: i) les coûts directs de la coordination ne représentaient qu'une petite fraction du budget global de la sécurité alimentaire; ii) dans le cas des deux nouveaux systèmes de coordination sous conduite internationale mis en place au Liban et en Turquie/Nord de la République arabe syrienne, les organisations humanitaires ont rapidement fait appel à des dispositifs sur le modèle du module d'action groupée, dotés de capacités de coordination spécifiques et de rôles, de responsabilités et de processus mieux définis; et iii) une nette majorité des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête estimaient que la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire constituait un investissement avantageux (figure 5). Cependant, les processus bureaucratiques associés à la coordination et les délais nécessaires pour accomplir ces formalités étaient jugés excessifs (voir la section suivante).

Figure 5: Réponses à la question de savoir si la mise en place d'un mécanisme de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire constitue un investissement avantageux



Source: Enquête par voie électronique menée dans 43 pays et ayant permis de recueillir 395 réponses. Réponses pondérées par pays.

22. Une analyse plus différenciée a montré que l'affectation de fonds spécifiques, dans une certaine mesure, était importante. Les pays dans lesquels des ressources n'étaient pas spécialement consacrées à ce mécanisme, comme le Liban et le Mali, avaient du mal à assurer une coordination adéquate et constante des interventions. Les études de cas réalisées et d'autres exemples montrent également que des mécanismes de coordination souples pourraient permettre de faire des économies, par exemple en soutenant les institutions nationales dans l'exercice de leur fonction de coordination, comme au Kenya; en assurant l'intégration de longue durée d'agents nationaux dans les équipes de coordination, comme au Pakistan; et en mettant en place des structures de coordination plus légères constituées de modules d'action groupée fusionnés et de mécanismes de coordination par zone géographique au niveau des pôles de coordination et à l'échelon local, comme c'est le cas en République centrafricaine, mais pas aux Philippines.

CONSTATATIONS: FACTEURS INFLUANT SUR L'EFFICACITÉ DE LA COORDINATION DES INTERVENTIONS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

23. La présente section analyse les raisons pour lesquelles les mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire ont obtenu, ou non, les effets escomptés.

Objectif et priorités

24. Les études de cas par pays, les entretiens menés et les réponses recueillies dans le cadre de l'enquête montrent que l'objectif et les priorités fixés par le mécanisme de coordination ont été l'un des principaux facteurs ayant influé sur l'efficacité du dispositif. Cependant, surtout lorsque le système de module d'action groupée était officiellement mis en œuvre, les équipes de coordination et les partenaires du dispositif craignaient que du fait de la nécessité de satisfaire à de lourdes exigences à l'échelle du système en termes de données, de rapports et de contributions à des processus de plus grande ampleur, et cela à des moments prédéfinis, il ne devienne difficile de répondre aux besoins opérationnels des acteurs, conformément

aux directives actuelles. Dans la plupart des pays retenus, par exemple, les activités de gestion de l'information étaient centrées sur la collecte de données et l'établissement de rapports sectoriels, mais peu d'efforts étaient faits pour analyser les données ainsi recueillies et les utiliser pour éclairer les décisions opérationnelles. Aux Philippines, où les nouveaux protocoles de coordination à l'échelle du système pour les situations d'urgence de niveau 3 ont été mis en application, les coordonnateurs, les membres du module et le personnel de l'organisme chef de file ont été unanimes à considérer que les exigences attachées à ces protocoles étaient excessives. Parmi les personnes interrogées, celles qui étaient intervenues récemment dans le cadre d'autres situations d'urgence de niveau 3, comme au Soudan du Sud et en République centrafricaine, partageaient ce point de vue.

25. L'expérience de l'équipe de coordination était un facteur crucial. Le plus souvent, les coordonnateurs expérimentés, en particulier ceux qui relevaient de l'équipe mondiale d'appui, comprenaient mieux les processus, les exigences et les délais fixés à l'échelle du système, ce qui leur permettait de satisfaire plus facilement à ces impératifs. Généralement, ils avaient aussi une idée plus correcte de leur propre rôle et des priorités opérationnelles en matière de coordination, de sorte que les besoins des partenaires du module pouvaient être cernés avec davantage de précision.

Intégration et participation

26. Les éléments d'information examinés laissent penser qu'un deuxième facteur crucial influant sur l'efficacité du mécanisme de coordination est le niveau d'intégration et de participation au dispositif. Il existait de grandes différences en termes d'intégration entre les pays retenus. En règle générale, les organisations humanitaires internationales traditionnelles étaient bien représentées. Au Bangladesh, les membres du module d'action groupée s'identifiaient fortement avec le module mondial et considéraient leur action comme des activités de celui-ci. Cependant, la plupart des mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire — à l'exception d'un seul dispositif, au Kenya, piloté par le Gouvernement — s'efforçaient de faire participer activement les pouvoirs publics, au niveau national et local, ou de les amener à assurer l'encadrement. Dans la plupart des cas, la participation des organisations de la société civile et d'acteurs humanitaires non traditionnels était limitée, sauf dans les provinces de Sindh et de Khyber Pakhtunkhawa au Pakistan, par exemple.
27. Dans certains contextes, les défaillances en termes d'intégration et de participation ont gravement porté atteinte aux principales fonctions de coordination. Les mécanismes de coordination n'étaient pas en mesure de présenter un tableau complet des interventions, d'effectuer un recensement fiable des lacunes ou encore d'éliminer tous les chevauchements d'activités. Ils ont aussi manqué des occasions importantes de promouvoir des normes, de faciliter l'apprentissage mutuel et de soutenir des plans de transition et de sortie.

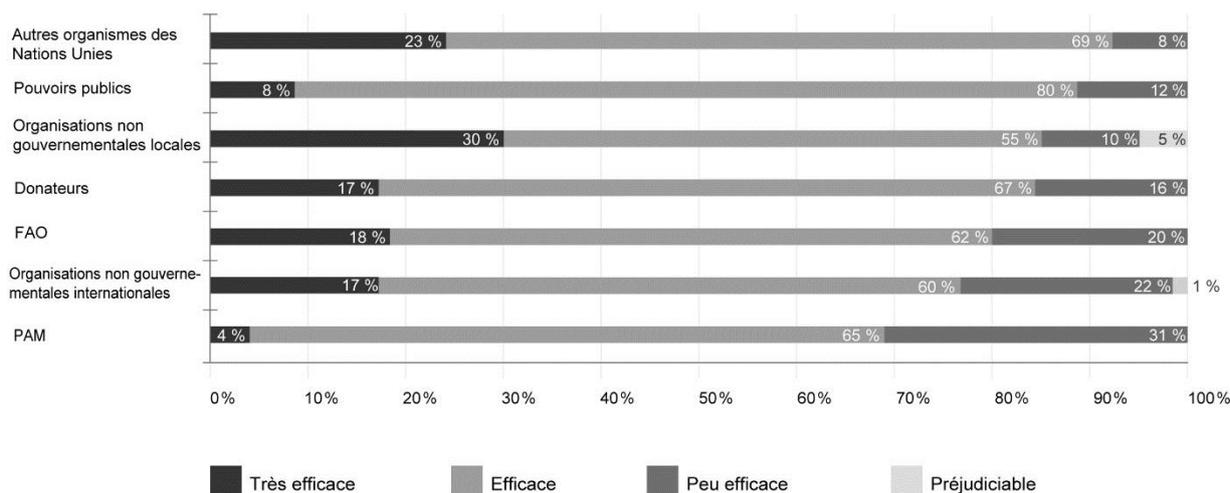
Soutien fourni par l'équipe mondiale d'appui et les organismes chefs de file

28. Un troisième facteur important était le niveau de soutien fourni par l'équipe mondiale d'appui et les organismes chefs de file. Malgré la persistance de lacunes, l'équipe mondiale et les organismes chefs de file ont réalisé des progrès significatifs dans la fourniture de ressources humaines à même d'assurer la coordination. La plupart des pays analysés disposaient d'équipes de coordination spéciales, y compris de coordonnateurs et de responsables de la gestion de l'information, aussi bien à l'échelon national que, bien souvent, au niveau infranational. L'équipe mondiale d'appui a joué un rôle essentiel en sensibilisant les organismes chefs de file et les partenaires de réserve à la nécessité de déployer des équipes dotées d'un niveau adéquat d'ancienneté et d'expérience en matière de coordination.

Aux Philippines, l'affectation à relativement long terme d'un responsable de la gestion de l'information détaché par un partenaire de réserve a été très bien accueillie. L'équipe mondiale d'appui a déployé ses propres membres pour remédier à des lacunes ou faire face à des situations particulièrement difficiles. L'expérience et les compétences de ces personnes ont permis de redonner vigueur aux mécanismes de coordination. Comme on l'a vu en Turquie/Nord de la République arabe syrienne, l'équipe se distingue également par sa volonté de trouver des solutions souples pour renforcer les capacités de coordination au niveau des pays, et sa capacité à le faire.

29. Cependant, l'équipe mondiale d'appui n'a pas été en mesure d'apporter son soutien à tous les pays, ni de remédier à l'ensemble des lacunes importantes recensées en termes de déploiement. La formation que l'équipe mondiale a dispensée au personnel du PAM et de la FAO n'a pas eu une grande incidence sur la coordination des interventions au niveau des pays, dans la mesure où elle a essentiellement consisté à familiariser des groupes plus larges de fonctionnaires avec le module d'action groupée. Peu de personnes ayant suivi cette formation ont ensuite été déployées. Des lacunes ont aussi été recensées au niveau de la préparation des équipes de coordination. Les études de cas ont révélé que l'engagement et la capacité des bureaux de pays et des bureaux régionaux des organismes chefs de file à soutenir la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire étaient très inégaux. Dans certains cas, par exemple au Bangladesh et au Mali, l'engagement résolu du personnel des organismes chefs de file était en contraste avec les préoccupations liées à la possibilité que l'engagement au niveau de la coordination ne détourne l'attention des opérations et des pratiques des organismes chefs de file, comme aux Philippines où ces organismes n'ont pas adhéré à certaines des positions communes convenues dans le cadre du module d'action groupée. Les conclusions de l'enquête ont confirmé ces craintes en révélant que les organismes chefs de file étaient relativement sceptiques quant à l'efficacité de la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire (figure 6). Les donateurs, pour leur part, ne prenaient pas non plus toujours leurs propres décisions en tenant compte des analyses et des recommandations fournies par le module d'action groupée.

Figure 6: Efficacité perçue, par groupe de parties prenantes



Source: Enquête par voie électronique menée dans 43 pays et ayant permis de recueillir 395 réponses, toutes représentées. Les écarts entre les pays sont importants (Khi-carré 50,497 df=28 p<0,006).

Clarté des rôles, des responsabilités et des limites

30. Par rapport à d'autres modalités de coordination moins formelles, telles que celles qui ont été mises en œuvre au Liban et en Turquie/Nord de la République arabe syrienne, les modules d'action groupée proprement dits présentent l'avantage d'offrir une définition plus précise des principaux rôles et responsabilités. Cette clarté permet d'éviter de longs débats contre-productifs autour de la nature et de la portée des mesures de coordination à prendre en situation d'urgence. Cependant, s'agissant des limites, un certain nombre d'aspects doivent encore être éclaircis:
- i) La plupart des mécanismes de coordination évalués étaient privés de toute stratégie de sortie et de transition. Leur contribution au renforcement des capacités nationales et à la création de liens avec les acteurs du développement était donc limitée.
 - ii) Dans la plupart des cas, ces dispositifs avaient également empiété sur d'autres secteurs tels que la nutrition, le relèvement rapide, les moyens d'existence et les programmes de transferts d'espèces et sous forme de bons, d'où la nécessité d'une clarification plus précise des rôles.
 - iii) Le système des modules d'action groupée n'offre toujours pas de solutions types viables permettant de faciliter le passage d'un ensemble complet de modules d'action groupée déjà opérationnels, mis en place à l'échelon national, à un nombre plus restreint de modules fusionnés (pôles de coordination principaux) et à une action de coordination par zone géographique (pôles de coordination secondaires).

CONCLUSIONS

31. La présente section fait le point des conclusions de l'évaluation concernant les trois grandes questions suivantes.
- i) **Quelle est l'incidence des mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire mis en place à l'échelon national et au niveau local sur les organisations humanitaires et leurs activités? Comment et pourquoi?**
32. Dans l'ensemble, la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire au niveau national et local a eu une incidence positive sur les organisations participantes. Malgré des résultats variables d'un pays à l'autre, les mécanismes de coordination évalués avaient contribué de manière positive et de façon relativement systématique à faciliter la constitution de réseaux et créer un climat de confiance; à réduire les chevauchements d'activités; à améliorer l'établissement de rapports; dans certains cas, à établir et diffuser de nouvelles normes; et à faciliter l'évaluation des besoins. En raison de ces avantages, une nette majorité de parties prenantes estimaient que la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire constituait un investissement avantageux. Compte tenu des indications données par la communauté internationale et des attentes des parties prenantes, une amélioration est néanmoins nécessaire dans certains domaines. Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas par pays estimaient que les mécanismes de coordination des interventions devaient s'efforcer davantage de faciliter l'évaluation des besoins; que les contributions apportées aux processus stratégiques à l'échelle du système prenaient trop de temps et ne tenaient pas suffisamment compte des exigences opérationnelles; que les mécanismes de coordination pourraient s'attacher davantage à recenser les lacunes au niveau des interventions et à déterminer les mesures à prendre pour y remédier; que les activités de gestion de l'information pourraient être utilisées plus efficacement pour étayer les opérations et favoriser l'apprentissage; et qu'une meilleure

intégration de la planification et de la préparation des interventions d'urgence dans la coordination en matière de sécurité alimentaire serait souhaitable.

33. L'existence d'un programme d'action clairement défini, axé sur les besoins opérationnels des organisations humanitaires, a été un facteur de réussite important pour les mécanismes de coordination en matière de sécurité alimentaire. Ce succès était toutefois compromis lorsque la priorité était donnée aux exigences des processus à l'échelle du système. Un autre facteur de réussite déterminant était le niveau de participation au sein des mécanismes de coordination. L'engagement des pouvoirs publics au niveau national et local, des organisations locales de la société civile et des acteurs humanitaires non traditionnels était particulièrement important.

ii) Quelle est l'incidence du module mondial d'action groupée sur les mécanismes de coordination et les acteurs humanitaires au niveau national et local? Comment et pourquoi?

34. Le module mondial d'action groupée a contribué à améliorer la mise à disposition, dans les pays comme au niveau local, d'agents spécialement affectés à la coordination et à la gestion de l'information. L'équipe mondiale d'appui a joué un rôle fondamental en facilitant la mobilisation d'équipes de coordination et en s'efforçant de remédier aux lacunes en déployant ses propres membres de grande expérience. Les responsables des deux organismes chefs de file ont exprimé à plusieurs reprises leur appui aux mécanismes de coordination en matière de sécurité alimentaire, par le biais de circulaires et de déclarations publiques, contribuant ainsi à renforcer le sentiment de responsabilité envers la fourniture de capacités de coordination spécifiques, au sein même de ces organismes. Le niveau de l'engagement et des capacités mobilisés à l'appui de la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire variait toutefois considérablement d'un bureau (régional ou de pays) à l'autre. Les ressources humaines et financières mises en œuvre n'étaient donc pas toujours adéquates et les organismes chefs de file n'appliquaient pas toujours une approche coordonnée à leurs propres opérations.
35. La création du module mondial d'action groupée avait également eu une incidence positive sur la coordination au niveau des pays grâce à la définition de mécanismes types et à une définition plus précise des rôles et responsabilités respectifs des différentes parties prenantes. Ces mesures pourraient permettre d'éviter de longues discussions et des tensions. Toutefois, les questions relatives au cadre de coordination n'ont pas encore été abordées.

iii) Quels sont les éléments d'information dont on dispose concernant l'incidence de la coordination sur la sécurité alimentaire des populations touchées, telle qu'elle ressort de l'évolution de la couverture des services humanitaires et du suivi des effets sur les bénéficiaires?

36. Dans tous les pays à l'étude, il a été possible de recueillir des exemples clairs de chevauchements d'activités ayant pu être évités, permettant ainsi aux organisations d'utiliser leurs ressources pour couvrir d'autres zones mal desservies. On peut donc en déduire que la coordination a eu une incidence positive sur la couverture des interventions en matière de sécurité alimentaire. Toutefois, aucune donnée quantitative ou statistique probante n'est encore disponible à ce sujet. Par ailleurs, l'évaluation n'a permis de recueillir aucun élément prouvant que la coordination permettait de renforcer la base de connaissances grâce à un meilleur suivi de l'incidence des interventions sur la sécurité alimentaire des populations touchées.
37. L'équipe d'évaluation en a conclu qu'une coordination efficace des interventions en matière de sécurité alimentaire comportait des avantages évidents pour les organisations humanitaires et qu'elle permettait d'élargir la couverture des services d'aide humanitaire. Ce

mécanisme bénéficie d'un vaste soutien parmi les acteurs humanitaires internationaux traditionnels, qui considèrent la coordination des interventions comme un investissement très avantageux. La coordination en matière de sécurité alimentaire doit cependant faire face à de lourdes contraintes qui non seulement entravent la pleine mise en œuvre de ces mécanismes, mais en réduisent aussi l'utilité sur le plan opérationnel et risquent de compromettre les acquis. S'attaquer à ces obstacles et renforcer les activités afférentes aux opérations doit donc constituer une priorité tant pour les organismes chefs de file que pour l'équipe mondiale d'appui.

RECOMMANDATIONS

38. Les recommandations stratégiques ci-après sont présentées par ordre d'importance. On trouvera des indications plus précises à l'annexe I du rapport d'évaluation complet. Les recommandations formulées s'adressent à l'équipe mondiale d'appui, aux équipes de coordination dans les pays, aux membres des modules d'action groupée, aux organismes chefs de file, au Comité permanent interorganisations, aux équipes de pays pour l'action humanitaire et au Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

<p>Recommandation 1: Sensibiliser le Comité permanent interorganisations à la nécessité de réviser les exigences types à l'échelle du système, et l'aider dans cette tâche, afin que les processus prennent moins de temps et soient davantage axés sur les aspects opérationnels.</p>	Destinataires
<ul style="list-style-type: none"> • Fournir aux chefs d'organismes du Comité permanent interorganisations et aux groupes de travail de celui-ci un retour d'information sur l'expérience acquise dans le domaine des protocoles de coordination pour les situations d'urgence de niveau 3, et aider à rendre ces protocoles plus légers et plus réalistes et à faire en sorte qu'ils soient davantage axés sur les avantages opérationnels. • Sensibiliser le Comité permanent interorganisations à la nécessité de réviser les exigences types applicables aux situations d'urgence autres que celles de niveau 3. 	Responsables de haut niveau de la FAO et du PAM et directeurs des programmes d'urgence
<p>Recommandation 2: Assurer un meilleur encadrement des équipes de coordination et renforcer leurs capacités afin que la priorité soit donnée aux activités de type opérationnel.</p>	Destinataires
<ul style="list-style-type: none"> • Veiller à ce que les activités de coordination soient définies en fonction de la demande, adopter une approche participative, utiliser des modèles adéquats et définir clairement le programme d'activités et l'objectif. • Renforcer les activités dans les domaines suivants: <ul style="list-style-type: none"> - l'analyse et l'utilisation des données, y compris l'évaluation des besoins et leur analyse, l'analyse des interventions, l'analyse des lacunes et leur correction; - la fonction normative des mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire, s'agissant par exemple de l'établissement de normes, de l'élaboration de directives, de la formation, et de la définition d'approches communes; - l'apprentissage mutuel/commun; - la constitution de réseaux/le renforcement de la confiance. • Assurer un meilleur encadrement des équipes de coordination dans les pays et au niveau local et leur donner des indications plus précises afin de les aider à satisfaire aux exigences à l'échelle du système et à se concentrer sur des questions pertinentes d'ordre opérationnel. 	Équipes de coordination Équipe mondiale d'appui

Recommandation 3: Renforcer les capacités de l'équipe mondiale d'appui et améliorer la préparation des équipes déployées afin d'assurer de meilleures capacités de coordination.	Destinataires
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités de l'équipe mondiale d'appui et son aptitude à encadrer les équipes de coordination dans les pays et à déployer ses propres membres en situations d'urgence, en sollicitant des fonds auprès des donateurs, en affectant des ressources de base de l'organisme chef de file et en faisant appel à des agents détachés par les organisations partenaires. • Donner systématiquement des directives aux équipes nouvellement déployées et leur fournir un kit de démarrage pour la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire. • Réduire les activités de formation générale, renforcer l'encadrement et l'accompagnement et dispenser une formation mieux ciblée. • Élaborer une stratégie solide en matière de ressources humaines à l'intention des coordonnateurs des interventions en matière de sécurité alimentaire et des gestionnaires de l'information. • Déployer les membres de l'équipe de coordination sur des périodes plus longues et renforcer la participation d'agents nationaux aux activités de coordination. • Renforcer l'apprentissage au sein des équipes de coordination. 	<p>Organismes chefs de file Équipe mondiale d'appui Départements des ressources humaines du PAM et de la FAO</p>

Recommandation 4: Consolider les mécanismes de coordination sous pilotage national et/ou renforcer la participation des acteurs gouvernementaux aux mécanismes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire afin d'en assurer une meilleure appropriation au niveau national et une durabilité accrue.	Destinataires
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer le rôle des modules d'action groupée et des organismes chefs de file en matière de mesures de préparation, y compris pour la réalisation d'évaluations informelles de la capacité des pouvoirs publics et l'élaboration de scénarios pour un élargissement à plus grande échelle de l'appui fourni aux activités de coordination. • Faire une utilisation plus efficace des contacts déjà établis entre les organismes chefs de file et les pouvoirs publics afin de faciliter les liens avec le mécanisme de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire. • Procéder rapidement à la planification de stratégies de transition et de sortie, examiner régulièrement les mesures de coordination mises en œuvre et mettre en place des activités de développement des capacités institutionnelles nationales, le cas échéant. • En collaboration avec les coordonnateurs de l'aide humanitaire et les équipes d'action humanitaire dans les pays, renforcer les liens avec les acteurs du développement et leurs activités, en particulier aux fins du développement des capacités. 	<p>Bureaux de pays et bureaux régionaux de la FAO et du PAM Équipes de coordination</p>

Recommandation 5: Assurer une participation plus importante des organisations de la société civile nationales et locales et des acteurs humanitaires non traditionnels à la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire.	Destinataires
<ul style="list-style-type: none"> • Exercer une action de sensibilisation accrue auprès des acteurs humanitaires non traditionnels, au Siège et au niveau régional. • Faire une utilisation plus efficace des contacts déjà établis par les organismes chefs de file et les membres du mécanisme de coordination avec les organisations de la société civile et les acteurs humanitaires non traditionnels. • Adopter une stratégie de coordination plus ascendante et davantage orientée vers le terrain, afin de recenser les acteurs concernés. • Offrir des avantages concrets, en fonction de la demande, aux organisations de la société civile locales et aux acteurs humanitaires non traditionnels, et leur demander de fournir des contributions ou des apports spécifiques. • Adapter les modèles de coordination et les voies de communication aux besoins et aux préférences de la société civile locale et des acteurs non traditionnels. 	Sous-divisions du PAM et de la FAO chargées des partenariats et des relations avec les donateurs Bureaux régionaux du PAM et de la FAO Équipes de coordination

Recommandation 6: Prendre des mesures afin d'assurer une participation plus suivie des organismes chefs de file à la coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire et de renforcer leurs capacités d'appui dans ce domaine, et préconiser un engagement accru des donateurs en faveur de ce dispositif.	Destinataires
<ul style="list-style-type: none"> • Redoubler d'efforts afin que les bureaux régionaux et les bureaux de pays des organismes chefs de file assument la responsabilité de veiller à ce que des ressources humaines adéquates soient affectées à la coordination et d'adopter une approche coordonnée dans le cadre de leurs propres opérations, par exemple en tenant mieux compte de ces aspects dans l'évaluation des résultats et en inscrivant la coordination dans le programme des séances de réflexion organisées au niveau régional et mondial. • Renforcer la présence de la FAO dans les pays et sur le terrain dans les situations d'urgence, y compris en mettant en place des mécanismes de préfinancement ou en les renforçant, en cas de besoin. • Sensibiliser les donateurs à la nécessité d'éclairer leurs décisions en accordant une plus grande attention aux analyses effectuées, aux priorités fixées et aux normes établies par les mécanismes de coordination. • Sensibiliser les donateurs à la nécessité d'apporter un soutien financier aux équipes de coordination des interventions en matière de sécurité alimentaire, à la mise en œuvre de solutions flexibles en matière de coordination et aux activités menées dans ce domaine, le cas échéant. • Élaborer des scénarios types pour les frais de coordination dans différents contextes. 	Responsables de haut niveau de la FAO et du PAM Directeurs des bureaux régionaux et des bureaux de pays Équipe mondiale d'appui

<p>Recommandation 7: Travailler en collaboration avec le Comité permanent interorganisations, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et d'autres modules d'action groupée afin de définir plus clairement les rôles et les responsabilités de chacun au sein du cadre de coordination et pour promouvoir la mise en place de mécanismes de coordination plus efficaces.</p>	<p>Destinataires</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Élaborer des modèles permettant d'établir des liens entre les mécanismes de coordination par secteur et par zone géographique, moyennant par exemple la mise en place de modules d'action groupée à l'échelon national, d'un nombre restreint de modules fusionnés au niveau des pôles de coordination principaux et d'activités de coordination intégrées par zone géographique au niveau local. • Continuer de renforcer les liens entre les mécanismes de coordination dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition, ainsi qu'avec d'autres modules d'action groupée, par exemple ceux pour la santé et pour l'eau, l'assainissement et l'hygiène, et veiller à ce que les outils de gestion de l'information employés par les différents modules soient bien compatibles, comme la matrice 4W. • Répartir les responsabilités pour la coordination des activités relatives aux moyens d'existence et des programmes de transferts d'espèces et de bons dans différents scénarios. • Assurer un meilleur respect des directives relatives à la question transversale du relèvement rapide. 	<p>PAM, FAO et chefs d'organismes du Comité permanent interorganisations Directeurs des programmes d'urgence Équipe mondiale d'appui</p>

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

4W	qui fait quoi, où et quand (matrice)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture