

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23-27 février 2004

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 4 de l'ordre du
jour**

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2004/4-A

28 janvier 2004

ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION DES BESOINS D'URGENCE



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://www.wfp.org/eb>).

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 de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur, Division des stratégies, M. S. Samkange
des politiques et de l'appui aux
programme (PSP):

tél: 066513-2767

Chef, Unité de l'évaluation des M. W. Herbinger
besoins d'urgence (OEN):

tél: 066513-3123

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



RESUME

Dans les situations d'urgence, le PAM est responsable de déterminer si une aide extérieure est nécessaire pour faire face aux besoins alimentaires immédiats et si l'aide alimentaire constitue la forme appropriée d'assistance. Le PAM et ses partenaires déterminent en outre quelles autres interventions s'imposent pour promouvoir les objectifs de la sécurité alimentaire. Il est difficile d'obtenir des estimations précises des besoins d'urgence dans les situations de crise, parce qu'il y a peu de données fiables, l'accès aux populations concernées est limité et les estimations doivent être faites rapidement. Le PAM s'emploie actuellement à améliorer sa capacité d'évaluation des besoins d'urgence.

Les opérations de secours étant établies sur la base des résultats des évaluations des besoins d'urgence, ces résultats doivent donc être exacts et crédibles. Les inquiétudes récemment formulées au sujet de la fiabilité et de l'objectivité ont amené le PAM à intensifier l'examen de ses pratiques en matière d'évaluation des besoins d'urgence.

Ce document témoigne de la détermination du PAM à améliorer ses évaluations des besoins, décrit la conduite des évaluations dans les situations d'urgence, passe en revue les enseignements tirés de l'expérience et expose les mesures correctrices qui ont été prises. Celles-ci visent notamment à: i) affiner les méthodologies d'évaluation des besoins; ii) améliorer l'intégration de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité aux évaluations des besoins d'urgence; iii) renforcer la capacité d'analyse des marchés; iv) améliorer la formation du personnel; v) renforcer les partenariats pour l'évaluation des besoins; vi) améliorer la transparence des techniques et des résultats; et vii) préciser les responsabilités au sein du PAM en matière d'évaluation.

Le présent document est soumis au Conseil pour examen. Des mises à jour seront fournies selon les besoins.

PROJET DE DECISION*

Le Conseil i) prend note des informations présentées dans le document WFP/EB.1/2004/4-A sur le renforcement des évaluations des besoins d'urgence, et ii) accueillerait avec satisfaction les mises à jour qui pourraient lui être fournies sur le sujet.

* 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.



LE CONTEXTE

1. Dans les situations d'urgence, le PAM est responsable de déterminer si une aide alimentaire extérieure est nécessaire pour sauver des vies humaines ou pour protéger les moyens de subsistance. Il procède par des évaluations des besoins d'urgence qui doivent donc être faites dans les meilleurs délais et être fiables. Dans les cas où une aide alimentaire est nécessaire et où une intervention est justifiée, il faut d'abord réaliser des évaluations des besoins d'urgence pour déterminer le rôle de l'aide alimentaire, spécifier les chiffres et les coordonnées géographiques des populations exposées à l'insécurité alimentaire ainsi que le type et la quantité de l'aide alimentaire nécessaire, et fournir des directives initiales sur le ciblage et le type d'intervention choisi.
2. Une évaluation fiable des besoins alimentaires est essentielle pour mettre au point une intervention. Les besoins ne devraient être ni sous-estimés, ce qui exposerait la population à des risques graves, ni surestimés, ce qui entraînerait un gaspillage des maigres ressources disponibles. Chaque année, le PAM procède ou participe à plus de 100 missions officielles d'évaluation des besoins d'urgence.
3. Les études récentes ont indiqué que les évaluations des besoins humanitaires, y compris celles du PAM, devaient être améliorées et recommandent que les organisations leur accordent une priorité plus élevée et prennent des mesures pour améliorer la qualité et la comparabilité des analyses¹. Les évaluations du PAM ont suscité des critiques pour avoir peut-être surestimé dans certains cas les besoins en aide alimentaire et avoir insuffisamment examiné les possibilités offertes par les interventions non alimentaires dans la lutte contre l'insécurité alimentaire². La crédibilité et l'objectivité de certaines évaluations des besoins ont parfois été mises en question, ce qui est particulièrement préoccupant pour le PAM et pour les donateurs, les résultats des évaluations servant à justifier les demandes de financement.
4. Le présent document décrit comment le PAM conduit les évaluations des besoins dans les situations d'urgence, passe en revue les enseignements qui en sont tirés et expose les mesures prises et proposées pour améliorer la qualité et l'utilité de ses évaluations.

LE PROCESSUS D'ÉVALUATION DES BESOINS

Quels besoins sont évalués?

5. Les évaluations des besoins d'urgence mesurent les risques que comporte pour la vie et pour les moyens de subsistance de la population toute atteinte à l'accès aux aliments due à la crise. La première question est de savoir si une aide alimentaire extérieure est nécessaire. Si tel est le cas et si les moyens disponibles sont appropriés, on évalue l'ordre de grandeur de l'intervention en déterminant dans quelle mesure la population peut subvenir à ses besoins alimentaires essentiels au moyen des ressources disponibles au niveau des ménages ou au niveau national. On procède par une analyse de la sécurité alimentaire et

¹ Voir: i) Darcy, J. & Hofmann, C.A. 2003. *According to need? Needs assessment and decision-making in the humanitarian sector*. Humanitarian Policy Group Report No. 15. Londres; ii) Comité permanent interorganisations. 2002. *Report of the IASC review of the CAP*; et iii) D. Bassiouni. 2002. *Strengthening the CAP as a tool for strategic planning and coordination*.

² PAM. 2003. *Report on the proceedings of the WFP-Partner Consultation on Emergency Needs Assessments: Food*. Rome.



des moyens de subsistance prenant en compte les disponibilités alimentaires, l'accès aux aliments et leur utilisation, et l'exposition aux risques. Les estimations portent sur le nombre de personnes concernées, l'importance des besoins calculés en fonction des besoins de consommation de la population et l'aptitude de la population à se procurer de la nourriture, enfin la durée prévue de l'aide.

6. Les évaluations des besoins d'urgence doivent porter sur:
 - l'ampleur et l'extension géographique de la crise, et le nombre de personnes concernées;
 - l'écart par rapport aux besoins nutritionnels minimum;
 - les différences qui existent au plan de la vulnérabilité, des capacités, des moyens de subsistance et des besoins en aliments, en articles non alimentaires et en soins suivant qu'il s'agit d'hommes, de femmes ou d'enfants;
 - les capacités de défense des ménages, mesurées en termes d'aptitude à produire des aliments ou à s'en procurer par achat, troc, système de protection sociale ou tous autres moyens;
 - la capacité du pays de faire face à la crise;
 - la mesure dans laquelle les besoins alimentaires peuvent être satisfaits par des interventions sur le marché, des programmes de protection sociale déjà en place ou d'autres moyens; et
 - la date à laquelle on peut escompter le retour à la normale.
7. Il est beaucoup plus facile d'appréhender la situation si l'on dispose d'informations antérieures à la crise sur les statistiques démographiques, les moyens de subsistance, l'état nutritionnel et la vulnérabilité, ce qui fournit une base de référence pour mesurer les effets d'une crise et identifier les groupes prioritaires. En Érythrée par exemple, l'évaluation des besoins au niveau des ménages effectuée par le personnel du service d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité en collaboration avec différents partenaires a été extrêmement utile et a conduit le gouvernement à demander l'aide du PAM pour établir sa stratégie de sécurité alimentaire.

Types d'évaluation et partenaires

8. Il n'y a pas de méthode universelle de mesure de l'insécurité alimentaire applicable à toutes les situations et tous les calendriers; la plupart des organismes, donateurs et organisations non gouvernementales (ONG) procèdent à leur façon. Certaines évaluations font davantage appel aux données quantitatives; d'autres prennent aussi en compte des données qualitatives. Certaines prévoient des enquêtes auprès des ménages, si le temps et le budget le permettent; d'autres prévoient des entretiens avec des particuliers et des groupes. Quelques-unes sont conduites par le personnel sur le terrain; d'autres ont recours à des experts extérieurs, en partie pour des raisons d'objectivité.
9. Les différents types de missions d'évaluation font appel à des approches différentes et sont confrontés à des difficultés et à des contraintes techniques particulières. Elles entrent généralement dans l'une des quatre catégories suivantes:
 - **Missions d'évaluation rapide.** Ces missions, généralement conduites par le PAM, doivent déterminer les besoins immédiats dans une situation de crise. Elles font appel aux experts du PAM sur le terrain et peuvent solliciter le concours d'ONG partenaires. L'évaluation est organisée par le bureau de pays qui en assure la promptitude et veille à ce que les données répondent bien aux besoins opérationnels du PAM. L'évaluation



initiale est normalement affinée par des études de vulnérabilité plus détaillées pouvant améliorer le ciblage et la programmation, par exemple des études de référence sur les moyens de subsistance et des systèmes de suivi de la sécurité alimentaire.

- **Missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires.** Elles sont habituellement conduites exclusivement par des représentants de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et du PAM, les partenaires intéressés pouvant néanmoins participer en qualité d'observateurs. Ce sont des missions extérieures exécutées à la demande du gouvernement bénéficiaire. Elles sont essentiellement de deux ordres:
 - ◇ macro-analyse de l'effet de la crise sur le bilan national des disponibilités alimentaires mesuré par les niveaux de production alimentaire contre les niveaux antérieurs de consommation; et
 - ◇ micro-analyse des populations ayant besoin d'aide alimentaire et de leur situation géographique, sur la base des revenus et de l'utilisation ainsi que de la disponibilité de produits alimentaires.

Le PAM collabore avec la FAO pour affiner l'opération et améliorer par exemple les estimations des besoins d'importation et les corrélations entre les déficits vivriers nationaux et des ménages.

- **Missions d'évaluation conjointes.** Elles portent sur la situation des réfugiés et font appel à des experts intérieurs et extérieurs du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et du PAM, ainsi qu'à des représentants des donateurs et des ONG. La mesure de la capacité des réfugiés de subvenir à leurs besoins pose un problème important que les deux organisations s'emploient à résoudre.
 - **Évaluations interinstitutions.** Les évaluations interinstitutions des Nations Unies, qui appuient fréquemment le Plan d'action humanitaire commune et le processus d'appel commun sont conduites par le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires et sont généralement programmées de manière à coïncider avec l'appel commun annuel.
10. Il est particulièrement important de reconnaître que l'évaluation des besoins d'urgence n'est pas seulement l'affaire de missions: il faut faire en sorte que les bureaux de pays du PAM puissent suivre les besoins dans le cadre de leurs fonctions courantes, sachant quelles populations ont faim, pourquoi elles ont faim, où elles se trouvent et veillant à ce que des analyses de la vulnérabilité soient intégrées aux mécanismes d'évaluation des besoins.

QUELQUES ENSEIGNEMENTS

11. L'évaluation des besoins d'urgence est complexe: elle exige un équilibre des efforts permettant d'obtenir suffisamment de données en un temps assez court pour mobiliser une réaction ciblée appropriée. Il est particulièrement difficile de réunir des données en période de conflit, lorsque l'accès aux populations concernées est parfois limité, ou que des statistiques gouvernementales fiables ne sont plus disponibles³. Le PAM s'est employé prioritairement à évaluer sa méthodologie d'estimation des besoins afin d'en tirer les enseignements qui s'imposaient et d'améliorer la qualité, l'utilité, la transparence et la crédibilité de ses estimations.

³ WFP/EB.3/99/4/3. *Étude thématique des problèmes récurrents que pose l'aide alimentaire dans les situations d'urgence complexes.*



Résultats des opérations d'évaluation et d'examen

12. Le PAM a récemment passé en revue les études faites, dans l'Organisation et en dehors, au sujet de l'évaluation des besoins humanitaires, y compris:
 - 14 rapports du Bureau de l'évaluation sur les opérations d'urgence et les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) publiés entre 2000 et 2003;
 - des évaluations des opérations du PAM financées par l'Office humanitaire de la communauté européenne en Afghanistan, en Érythrée, en Serbie et en Tanzanie;
 - une revue technique des missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires; et
 - l'examen des procédures de l'organisation entrepris par le PAM.
13. Ces analyses ont révélé l'existence de problèmes sérieux nécessitant l'introduction d'améliorations dans certains domaines. Un certain nombre de conclusions et d'enseignements importants s'en dégagent:
 - Des améliorations importantes doivent être apportées à la méthodologie d'évaluation.
 - Les procédures et les techniques utilisées par les missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires doivent être améliorées.
 - Les évaluations ont parfois souffert d'un manque de connaissances du contexte, notamment en ce qui concerne les marchés locaux et régionaux et l'ampleur du commerce informel de part et d'autre des frontières.
 - Les évaluations gagnent beaucoup en exactitude s'il existe des informations antérieures à la crise sur les statistiques démographiques, les moyens de subsistance, l'état nutritionnel et la vulnérabilité à une crise.
 - Il faut prêter davantage attention aux difficultés rencontrées dans des situations de crise ou d'instabilité politique; les évaluations doivent être à l'abri des pressions politiques.
 - Les estimations des moyens de subsistance des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) et des éleveurs dans des régions écartées se sont avérées particulièrement peu fiables.
 - Les évaluations de l'état nutritionnel et de la sécurité alimentaire ont souvent été effectuées séparément, ce qui gêne l'identification des causes alimentaires et non alimentaires de la malnutrition.
 - L'évaluation doit être considérée comme une responsabilité permanente des bureaux de pays; la réévaluation systématique des besoins est donc indispensable pour mettre à jour la programmation et l'ajuster.
 - Il est nécessaire de renforcer les compétences et la capacité du personnel du PAM, des partenaires, des ONG et des gouvernements en matière d'évaluation des besoins.
 - Faute de fonds, le PAM n'a pas toujours été en mesure d'effectuer promptement des évaluations fiables et complètes.
 - Le financement de l'évaluation des besoins doit être dissocié de la question de savoir si un appel de fonds sera lancé ultérieurement.



Problèmes techniques et méthodologiques

14. Le PAM continue d'améliorer ses évaluations des besoins d'urgence tant au plan technique que méthodologique. Les difficultés rencontrées changent constamment du fait qu'il n'y a pas de méthode universellement admise pour conduire les évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence. Les méthodes et les approches varient selon qu'il s'agit d'une urgence s'installant lentement ou survenant brutalement, d'une catastrophe naturelle ou due à l'homme, et d'une évaluation initiale rapide ou au contraire approfondie.
15. Un certain nombre de problèmes techniques et méthodologiques importants subsistent pourtant; le PAM s'y attaque. Une difficulté majeure tient à ce que les méthodes actuelles d'évaluation des besoins d'urgence ne prennent pas en compte le caractère volatile des urgences —certaines crises pouvant être répétitives, voire semi-permanentes— l'impact du VIH/SIDA et la prévalence croissante des crises dues à l'homme. Il existe d'autres problèmes difficiles mais importants touchant l'insécurité alimentaire chronique par opposition à l'insécurité alimentaire transitoire ou encore les mécanismes de survie au niveau des ménages et de la société.
16. **Crises semi-permanentes.** Dans certains pays, les crises alimentaires, événements d'ordinaire "normaux, à faible risque", se répètent de plus en plus souvent et finissent, à long terme, par mettre en danger la vie et les moyens de subsistance des ménages les plus fragiles. Les événements "anormaux, à haut risque" sont moins courants. Dans les pays où des pans entiers de population en sont pratiquement réduits à survivre, une série de mauvaises récoltes peut précipiter la situation et créer des besoins alimentaires massifs, sans préavis ou presque; ces crises alimentaires ne sont pas un événement, mais participent d'un processus. En pareil cas, les évaluations des besoins d'urgence ne peuvent aisément assigner un rôle aux opérations d'urgence.
17. **VIH/SIDA.** L'évaluation des besoins d'urgence doit s'adapter au nouveau contexte façonné par la dynamique du VIH/SIDA, de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité au niveau des ménages comme à celui de la société, qui commence seulement à être comprise. Le VIH/SIDA complique l'évaluation dans les situations de conflit et les catastrophes naturelles pour quatre raisons principales:
 - i) dans la plupart des pays, les gens ne savent pas s'ils sont ou non séropositifs; il est donc difficile d'identifier les ménages rendus plus vulnérables par le VIH/SIDA;
 - ii) certains des ménages les plus gravement touchés se dissolvent quand les adultes meurent, ce qui rend particulièrement difficile la collecte de données exactes les concernant;
 - iii) les indicateurs actuellement utilisés pour l'identification des ménages touchés par le VIH sont des indicateurs supplétifs, et ne peuvent donc être des indicateurs fiables du VIH; et
 - iv) il est extrêmement difficile d'extrapoler les conclusions concernant une partie d'une région au reste du pays parce que le VIH a des impacts très différents selon les familles et les communautés.

Le fait que la collecte des données soit très limitée dans les régions urbaines a aussi son importance: on sait très peu de chose des capacités de défense des ménages urbains. Le PAM a aidé à lancer de nouvelles méthodes d'évaluation qui sont actuellement à l'essai en Afrique australe, mais un important travail de conception, d'essai et d'analyse reste à faire.



- 18. Mission d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires.** L'examen par le PAM de ces types de missions a mis en lumière deux faiblesses techniques: i) les évaluations portent uniquement sur la disponibilité et ne tiennent pas suffisamment compte de l'accès à la nourriture ou de l'utilisation des aliments; et ii) le bilan céréalier ne donne pas un tableau exact de la disponibilité alimentaire parce qu'il ne prend pas en compte des sources d'aliments telles que le bétail, les poissons ou les racines. Il est arrivé que des missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires soient envoyées dans des régions frappées par des catastrophes d'origine humaine, par exemple des guerres civiles, pour lesquelles ces évaluations sont de toute évidence inappropriées.
- 19. Les crises économiques** compromettant la sécurité alimentaire sont habituellement liées à des conditions structurelles mettant en cause les politiques gouvernementales en matière d'agriculture, de commerce et d'emploi. D'importantes diminutions des revenus résultant de l'effondrement économique peuvent affecter une fraction de la population plus importante et pendant une période plus longue que des catastrophes naturelles qui touchent essentiellement la production céréalière de ruraux pratiquant l'agriculture de subsistance. Ces situations exigent donc une analyse beaucoup plus vaste de la situation du marché, des termes de l'échange et des effets des politiques sur l'emploi, les salaires et la sécurité alimentaire. Dans la plupart des cas, les effets des catastrophes naturelles diminuent avec le temps. Par ailleurs, il est difficile de prédire la durée d'une crise économique et de déterminer si les conditions s'améliorent. La projection des prix futurs des matières premières dans un contexte d'instabilité économique et de volatilité des marchés ruraux est particulièrement aléatoire.
- 20. Insécurité alimentaire chronique ou transitoire.** Un nombre croissant de situations pour lesquelles des fonds d'urgence sont recherchés ont des causes chroniques, ce qui rend caduque la distinction entre populations exposées à une insécurité alimentaire chronique ou au contraire transitoire. L'insécurité alimentaire chronique est le fait des ménages qui ne peuvent en temps normal faire face à leurs besoins alimentaires faute de revenu, de terres ou d'avoirs productifs suffisants, ou à cause d'un très grand nombre de personnes à charge, de maladies chroniques ou de barrières sociales. L'insécurité alimentaire transitoire touche les ménages qui peuvent faire face à leurs besoins alimentaires minimums en temps normaux, mais ne le peuvent plus après une crise. Dans le cas des situations chroniques, il faut mettre en place des programmes de développement à long terme, mais ceux-ci sont souvent inopérants face à l'ampleur des problèmes parce que leur financement est insuffisant. Bien souvent les évaluations des besoins d'urgence ne peuvent distinguer entre insécurité alimentaire chronique et transitoire, ni déterminer si une situation exige une intervention d'urgence ou des mesures de longue haleine.
- 21. Stratégies de subsistance et mécanismes de survie.** Il est difficile de saisir toute la gamme des stratégies de subsistance et des mécanismes de survie employés dans les situations de crise et l'opération demande beaucoup de temps malgré les progrès des méthodes de mesure de l'insécurité alimentaire. L'exactitude des informations exige une analyse approfondie de l'économie alimentaire et des moyens de subsistance, qui implique le recueil d'informations détaillées auprès d'un échantillon de ménages statistiquement valable. L'opération est plus facile dans certains contextes, par exemple dans des camps fermés de réfugiés ou de PDI, où les moyens de subsistance envisageables sont limités, ce qui rend moins aléatoires les résultats de l'évaluation des besoins. Par contre, les estimations sont particulièrement ardues dans les cas où les ménages et les moyens de subsistance sont très diversifiés ou fluctuants et où les moyens de survie dépendent de facteurs culturels et sociaux variables ainsi que de l'impact de facteurs objectifs tels que l'existence de marchés et l'accès à ceux-ci.



22. **Importance de la rapidité.** On s'efforcera d'évaluer les besoins d'une manière professionnelle et crédible, mais il y aura toujours une corrélation entre la qualité de l'évaluation, sa réalisation en temps voulu et les besoins en ressources. Cela implique que les évaluations des besoins d'urgence comporteront habituellement un élément important d'appréciation, notamment dans le cas des interventions d'urgence, et souligne la nécessité de procéder rapidement.

Qualifications du personnel

23. Il est clair que le PAM et ses partenaires doivent renforcer leurs compétences et leurs moyens en matière d'évaluation des besoins d'urgence. Le PAM compte sur les experts du siège pour assurer rapidement l'envoi de missions sur place et la prompté évaluation des résultats, notamment pendant la phase initiale des situations d'urgence. Avant que l'unité d'évaluation des besoins d'urgence ne soit établie au Département des opérations en février 2003, il n'y avait ni centre de coordination pouvant établir des directives normatives sur l'évaluation des besoins d'urgence, ni stratégie adéquate de renforcement du personnel dans ce domaine.
24. Une enquête menée en 2002 sur 150 membres du personnel du PAM ayant une bonne expérience de l'évaluation des besoins d'urgence a mesuré leur aptitude à utiliser les instruments analytiques et statistiques appropriés. Elle a donné certaines informations importantes:
- La capacité d'évaluation des besoins d'urgence dans un pays donné est généralement fonction de la taille du bureau de pays. Le nombre de membres du personnel qualifiés pour évaluer les besoins dans les bureaux locaux est variable.
 - La plupart des membres du personnel soumis à l'enquête pouvaient effectuer des analyses de la sécurité/vulnérabilité alimentaire et de données secondaires; peu d'entre eux pouvaient organiser des enquêtes nutritionnelles.
 - L'expérience pratique et les compétences en ce qui concerne les techniques d'échantillonnage, les logiciels d'analyse des données et les méthodes statistiques sont limitées; la plupart des membres du personnel peuvent conduire des entretiens auprès des ménages ou organiser des réunions centrées sur un thème; mais peu d'entre eux ont l'expérience de l'échantillonnage des ménages.
 - L'évaluation des besoins d'urgence peut tirer parti de l'analyse de la vulnérabilité et des données sur la sécurité alimentaire si le bureau de pays compte un administrateur spécialisé dans l'analyse de la vulnérabilité; faute de quoi, des données de référence importantes sont difficiles à obtenir.
 - Le personnel du PAM possède actuellement une expérience limitée de l'analyse du marché, qui exige la collecte et le traitement de quantités importantes de données et le suivi systématique des indicateurs de marché.

Transparence

25. Les utilisateurs des évaluations des besoins du PAM ont le droit de savoir comment ces évaluations sont obtenues à partir des principales hypothèses et variables et quelle est la marge d'erreur potentielle. Faute d'approches et de méthodes standard⁴, la validité des résultats des évaluations des besoins d'urgence peut être contestée, en particulier lorsque

⁴ Bien que le PAM ait approuvé l'établissement et la récente révision du *Sphere Project Handbook*, les normes proposées sont indicatives et ne s'appliquent pas à toutes les situations d'urgence.



les partenaires n'ont pas été consultés au début de la conception technique. La facilité avec laquelle les partenaires peuvent échanger et comprendre les informations techniques et l'efficacité de ces démarches dépendent dans une certaine mesure de leur participation à la mission d'évaluation des besoins d'urgence.

26. Il est par ailleurs nécessaire d'assurer l'intégrité, l'indépendance et l'objectivité des évaluations, afin qu'elles ne soient pas indûment influencées par des intérêts ou des points de vue individuels. Les évaluations réalisées par les organismes des Nations Unies sont considérées comme capitales pour assurer une vérification indépendante des estimations gouvernementales des besoins en aide alimentaire⁵; il est donc de l'intérêt des donateurs et des bénéficiaires de préserver leur intégrité. Le PAM continue d'expérimenter des formules promouvant la transparence sans compromettre la qualité, par exemple le recours en Afrique australe à des comités nationaux d'évaluation de la vulnérabilité, composés de contreparties gouvernementales, de représentants d'organismes multilatéraux et de donateurs et d'ONG.
27. L'établissement de rapports contribue aussi grandement à améliorer la transparence. Les missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires ainsi que les missions d'évaluation conjointes donnent lieu à l'établissement de rapports; dans d'autres cas, il n'y a pas de pratique standard. Les rapports sont mis à la disposition des parties intéressées et utilisés par les bureaux de pays et les bureaux régionaux pour mettre au point des propositions d'opération d'urgence ou d'IPSR.
28. Le PAM a beaucoup progressé au plan de la transparence; des améliorations restent néanmoins nécessaires dans plusieurs domaines. Il est évident que:
 - il faut faire preuve d'une grande ouverture en ce qui concerne les résultats et la méthodologie de l'évaluation des besoins; et renforcer le dialogue avec les partenaires sur des problèmes tels que le contrôle de la qualité;
 - la concertation avec les partenaires pour la planification des évaluations peut renforcer la compréhension mutuelle et améliorer la fiabilité des estimations;
 - la participation des partenaires aux estimations devrait être systématique;
 - une séance de bilan devrait être organisée à l'intention des partenaires avant que la mission ne quitte le pays; et
 - les bureaux de pays du PAM devraient fournir des informations plus complètes sur la prise en compte des recommandations de l'évaluation dans les décisions de programmation.

RENFORCEMENT DES EVALUATIONS DES BESOINS D'URGENCE

29. En février 2003, l'unité d'évaluation des besoins d'urgence a été créée au Département des opérations pour appuyer et orienter les évaluations des besoins sur le terrain et au siège, ainsi que pour assurer la collaboration avec les partenaires et les donateurs. L'unité est responsable au PAM de tout ce qui concerne l'amélioration qualitative, l'utilité, la transparence et la crédibilité des évaluations des besoins d'urgence. Elle n'est pas représentée sur le terrain et collabore donc avec les responsables des analyses de la vulnérabilité ainsi qu'avec d'autres membres du personnel chargés des évaluations sur le terrain, à l'exécution et à l'amélioration des évaluations des besoins d'urgence.

⁵ S. Lautze et al. 2003. *Risk and Vulnerability in Ethiopia: Learning from the Past, Responding to the Present, Preparing for the Future – Executive Summary*. USAID, Washington.



30. Le PAM prend des mesures importantes pour renforcer les évaluations des besoins d'urgence, à savoir: i) affinement des méthodologies; ii) intégration plus efficace de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité; iii) renforcement de la capacité de réaliser des études de marché; iv) amélioration de la formation du personnel; v) renforcement des partenariats pour l'évaluation des besoins; vi) amélioration de la transparence des techniques et des résultats; et vii) amélioration de la transparence de la comptabilité aux fins de l'évaluation au PAM.

Affinement de la méthodologie

31. Un objectif important de l'Unité d'évaluation des besoins d'urgence est d'améliorer les techniques et la méthodologie de l'évaluation des besoins dans ce contexte. Pour cela, l'unité a collaboré en permanence avec les bureaux de terrain, les services du siège, les partenaires et les donateurs. Citons à titre d'exemple: i) une consultation interne en novembre 2002 pour évaluer les instruments et les directives existants, une enquête sur les capacités du personnel et la détermination des besoins en formation; et ii) deux réunions interinstitutions avec les partenaires et les donateurs, l'une en mars 2003 pour identifier les problèmes techniques restant à résoudre, et l'autre en octobre 2003 pour donner des orientations sur ces problèmes en vue de leur inclusion dans des directives révisées.
32. Ces consultations ont abouti à un accord sur des normes techniques, y compris les informations minimales à réunir pour promouvoir la comparabilité des résultats, et sur un nouveau modèle d'évaluation des besoins d'urgence prenant en compte les considérations suivantes:
- renforcement du partenariat par des consultations précoces au stade de la planification, et élargissement de la participation aux missions, le cas échéant;
 - amélioration de la transparence et de la comparabilité;
 - centrage sur la sécurité alimentaire plutôt que sur les seuls besoins d'aide alimentaire; cela exige une évaluation systématique des marchés, des causes extra-alimentaires de l'insécurité alimentaire, de l'accès à la nourriture et de son utilisation;
 - renforcement de l'attention prêtée à la nutrition, y compris au besoin de meilleures données et de nouvelles dispositions pour améliorer les partenariats au niveau des évaluations et de la surveillance nutritionnelles;
 - utilisation accrue de données secondaires et d'informations sur la situation avant la crise, réunies de préférence avant une mission, afin de comprendre le contexte d'une situation;
 - amélioration des techniques d'échantillonnage et établissement d'une série minimale de données pour renforcer l'homogénéité et la rigueur dans la collecte de données primaires; et
 - suivi plus systématique, en faisant appel à des évaluations répétées des besoins d'urgence et à des missions de suivi pour réévaluer les besoins et modifier les programmes en conséquence.
33. La priorité ira au renforcement de la crédibilité et de la rigueur des résultats des évaluations. L'utilisation de critères standard et d'une série minimale d'informations par exemple améliorera la qualité et l'homogénéité des évaluations des besoins d'urgence. Les rapports d'évaluation ultérieurs indiqueront clairement les hypothèses de travail, la méthodologie utilisée, le degré de confiance et les distorsions ou les limitations possibles.



34. Ce travail est en cours; l'amélioration des pratiques par l'intégration de certains des changements techniques et méthodologiques mentionnés ici est en bonne voie, notamment sur les points suivants:
- des directives provisoires pour l'évaluation des besoins d'urgence destinées aux bureaux de pays et établies en collaboration avec le personnel de terrain, sont en cours de préparation; elles feront l'objet d'essais au cours de 2004 et seront finalisées en 2005;
 - des directives révisées pour les missions conjointes HCR/PAM d'évaluation des réfugiés sont établies en concertation avec les partenaires et les ONG, et portent expressément sur les modalités d'évaluation de l'autonomie; et
 - en collaboration avec la FAO, a commencé en 2003 le travail de révision des directives destinées aux missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires, qui avaient été mises à jour pour la dernière fois en 1996⁶. L'opération devrait déboucher sur de nouvelles directives conjointes pour la fin de 2005.

Amélioration de l'intégration de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité

35. Le PAM doit faire en sorte que l'analyse de la vulnérabilité soit plus systématiquement disponible et mieux intégrée à la méthodologie d'évaluation des besoins d'urgence, ce qui ferait gagner du temps et améliorerait la fiabilité. Des données antérieures à la crise sur la disponibilité des produits alimentaires, l'accès à ces produits, leur utilisation et le risque devraient systématiquement être réunies dans les pays à risque. Il faudrait aussi demander au personnel d'analyse de la vulnérabilité de donner la priorité à la collecte systématique de données de référence sur la sécurité et la vulnérabilité alimentaires dans tous les pays où des opérations d'urgence sont en cours. Les données de référence améliorées devraient être complétées par des systèmes de suivi de l'évolution de la sécurité alimentaire sous l'effet de crises et d'interventions d'aide. Un exemple est fourni par le Projet d'harmonisation des méthodologies d'évaluation de la vulnérabilité au Sahel, financé par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), dans le cadre duquel le PAM, les principaux donateurs, des ONG et des entités nationales ont mis au point des systèmes d'évaluation de la sécurité alimentaire et de suivi de la vulnérabilité dans les situations d'urgence.
36. Dans certains pays, le PAM a déjà réuni ces données de référence, ou bien des informations analogues sont disponibles auprès d'autres sources. Dans d'autres pays cependant, dont beaucoup sont confrontés à des crises récurrentes, les données sur la vulnérabilité sont insuffisantes et le phénomène est mal compris; moyennant des ressources supplémentaires, ces informations pourraient être réunies en moins de 24 mois pour certains pays particulièrement dépourvus.

Renforcement de l'analyse de marché

37. Il faut améliorer l'analyse des problèmes de marché dans le contexte des évaluations des besoins d'urgence et dans l'intérêt des opérations du PAM en général. Les évaluations des besoins d'urgence devraient au moins considérer comment les flux de marchés privés pourraient compenser une pénurie de production au début d'une crise et si l'aide alimentaire extérieure risque d'avoir un effet de distorsion en démobilisant les producteurs et les

⁶ FAO/GIEWS. 1996. *Guidelines for crop and food supply assessment missions*.



commerçants; les évaluations devraient donc inclure des informations sur la structure et la performance du marché, ainsi que sur la demande effective de produits alimentaires. Il faut bien comprendre les contraintes structurelles internes qui peuvent entraver le fonctionnement du marché, comme l'infrastructure de transport et la capacité de transférer d'éventuels excédents d'une région à une autre. L'idéal serait que les informations de référence sur les marchés soient systématiquement collectées par les bureaux de pays à l'intention des missions d'évaluation des besoins d'urgence. Au cours d'une intervention d'urgence, il faudrait suivre régulièrement les prix des matières premières pour éviter les ruptures de stock et identifier les problèmes de sécurité alimentaire dès qu'ils surgissent.

38. Pour mettre le PAM mieux en mesure d'analyser ce type de problème, un service d'analyse économique sera établi à la Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes. Il fournira au personnel de terrain et du siège des directives et des analyses économiques et au Département des opérations un appui technique, ainsi que les éléments nécessaires pour améliorer les évaluations des besoins d'urgence. Il faudra aussi prendre les dispositions voulues pour réunir les données sur le marché et former le personnel sans imposer de contraintes supplémentaires au personnel de terrain déjà surchargé, en ne perdant pas de vue que la collecte et l'analyse de quantités importantes de données économiques peuvent avoir des implications importantes en termes de temps et de coût.

Renforcement de la formation

39. À l'heure actuelle, le PAM ne dispose pas d'effectifs suffisants pour faire face aux innombrables demandes en matière d'évaluation des besoins d'urgence; il doit donc très souvent faire appel à ses partenaires et à des consultants. Il faudra renforcer encore les qualifications techniques pour assurer l'analyse des moyens de subsistance, de la vulnérabilité et du marché, ainsi que pour tirer parti des données nutritionnelles.
40. Un module sur les techniques d'évaluation des besoins a été inclus dans la formation aux interventions d'urgence pour familiariser le personnel avec les concepts de base; en novembre 2003, 174 membres du personnel avaient bénéficié de cette formation. Plusieurs ateliers régionaux ont été organisés pour renforcer le potentiel du personnel.
41. Une stratégie de formation sera mise en œuvre en 2004–2005 pour améliorer les compétences du personnel. Elle prévoit une formation aux compétences de base dans le cas des administrateurs des bureaux de pays et des bureaux régionaux et une formation spécialisée à l'intention des chefs des missions d'évaluation des besoins d'urgence.

Partenariats renforcés

42. Le PAM est déterminé à renforcer au niveau local les partenariats avec les gouvernements et les ONG. Cela suppose: i) le renforcement du potentiel des principaux partenaires; ii) le resserrement des relations de travail avec les réseaux nationaux et régionaux d'évaluation de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité; et iii) une éventuelle augmentation du recours à des experts nationaux dans les missions d'évaluation des besoins d'urgence. Le PAM étudiera en outre les possibilités d'appuyer le renforcement du potentiel de ses partenaires au niveau local.
43. Le PAM s'emploie avec la FAO à améliorer, entre autres, les missions d'évaluation des cultures et des approvisionnements alimentaires. Le PAM et l'UNICEF travaillent sur les problèmes que posent notamment la collecte de données nutritionnelles de qualité et le maintien de la surveillance nutritionnelle. Le Programme peut aussi envisager d'intégrer les besoins en matière de collecte des données nutritionnelles dans les accords conclus avec



les ONG partenaires d'exécution; si nécessaire, il réunira les données lui-même. Il continuera de collaborer avec le HCR à l'amélioration de la fiabilité des évaluations concernant les réfugiés et les PDI. Il continuera aussi de travailler avec d'autres partenaires institutionnels internationaux au renforcement des pratiques en matière d'évaluation des besoins d'urgence.

44. Le Comité permanent interorganisations s'emploie à trouver le moyen d'améliorer la coordination des évaluations sectorielles et de hiérarchiser les besoins dans les documents concernant le processus d'appel commun et le Plan d'action humanitaire commune. Le PAM continuera de s'associer aux efforts déployés pour mettre au point un cadre d'évaluation global synthétisant les résultats des différentes organisations et facilitant une réaction plus complète aux crises alimentaires combinant interventions alimentaires et non alimentaires.

Responsabilité

45. Les directeurs régionaux et les directeurs de pays sont essentiellement chargés de veiller à ce que les évaluations des besoins alimentaires soient réalisées quand et comme il convient. Le PAM étudiera les mesures à prendre pour faire en sorte que ce rôle décentralisé soit effectivement reconnu et pris en compte dans l'évaluation des besoins.

SUIVI

46. Le PAM continuera de s'employer à améliorer la qualité, l'utilité, la crédibilité et la transparence de ses évaluations des besoins d'urgence. Des mises à jour supplémentaires seront fournies au Conseil selon les besoins.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international

