

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 6-10 novembre 2006

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2006/6-D
29 septembre 2006
ORIGINAL: ANGLAIS

NOTE D'INFORMATION SUR L'ÉVALUATION CONJOINTE EN TEMPS RÉEL DE L'APPLICATION DU SYSTÈME D'ACTION GROUPEE DU COMITÉ PERMANENT INTERORGANISATIONS À L'OPÉRATION MENÉE À LA SUITE DU TREMBLEMENT DE TERRE EN ASIE DU SUD

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment à l'avance avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

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 information.

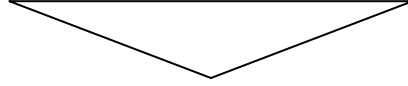
Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, OEDE: M. J. Lefevre tél.: 066513-2358

Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation, OEDE: Mme A. Waeschle tél.: 066513-2026

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

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note des huit mesures prioritaires et des deux recommandations contenues dans la "Note d'information sur l'évaluation conjointe en temps réel de l'application du système d'action groupée du Comité permanent interorganisations à l'opération menée à la suite du tremblement de terre en Asie du Sud" (WFP/EB.2/2006/6-D).

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (document WFP/EB.2/2006/16) publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. A la consultation informelle annuelle sur l'évaluation de juin 2006, le Bureau de l'évaluation (OEDE) a informé le Conseil d'administration qu'il lui communiquerait les résultats des évaluations conjointes présentant un intérêt pour le Conseil. La présente note d'information résume les principales constatations de l'évaluation en temps réel de l'application du système d'action groupée du Comité permanent interorganisations à l'opération menée à la suite du tremblement de terre en Asie du Sud, conduite par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires à la demande du Comité permanent. La dernière version du rapport d'évaluation en temps réel a été examinée en mars 2006 par le Groupe de travail du Comité permanent, qui a recommandé des mesures prioritaires, lesquelles ont été entérinées par les hauts responsables du Comité permanent en avril 2006. Les constatations de l'évaluation seront intégrées dans l'autoévaluation planifiée dans les pays où les modules d'intervention groupée ont été déployés. Les principales constatations figurant dans la présente note ont été tirées de la dernière version du rapport d'évaluation.

HISTORIQUE

2. En septembre 2005, dans le contexte du processus de réforme visant à améliorer globalement les interventions humanitaires, le Comité permanent a élaboré le système d'action groupée menée par une institution chef de file dans le souci de remédier à un certain nombre de lacunes de l'assistance et de la protection humanitaires constatées dans les urgences de grande ampleur et les situations ayant entraîné le déplacement des populations. Ces modules d'intervention groupée devaient s'appliquer aux nouvelles situations d'urgence majeure à compter de 2006.
3. Neuf grands modules ont été créés: logistique, télécommunications, abris d'urgence, gestion des camps, protection, eau et assainissement, nutrition, santé et redressement rapide. Le Comité permanent a confirmé les rôles de chef de file du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) dans le domaine de l'éducation, du PAM dans le domaine de l'aide alimentaire, du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) dans le domaine de l'assistance en faveur des réfugiés, et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) dans le domaine des moyens de subsistance agricoles. Aucun module n'a été créé pour ces secteurs puisque aucune lacune du système nécessitant la mise en place de mécanismes interorganisations n'a été identifiée. Pour le PAM, la nature opérationnelle du système d'action groupée et le fait qu'elle vise à combler les lacunes constituent des éléments particulièrement importants.
4. Au niveau général, les chefs de module ont pour responsabilité de garantir une préparation et une intervention adéquates et prévisibles, en collaborant avec les organisations et les acteurs pertinents. Au niveau du terrain, ils épaulent le Coordonnateur des opérations humanitaires; les chefs de module n'exécutent pas eux-mêmes toutes les activités, mais font office "d'intervenants de dernier ressort". Il leur est demandé de prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir une action humanitaire opportune, adéquate et efficace, ayant l'impact escompté dans le domaine spécifique de leur module respectif, selon des normes communément acceptées.

5. Le tremblement de terre au Pakistan a permis d'expérimenter pour la première fois le système d'intervention groupée qui, à l'époque, en était encore au stade de l'élaboration. En novembre 2005, le Groupe de travail du Comité permanent a demandé une évaluation conjointe en temps réel¹ centrée sur les implications pratiques du système d'action groupée au Pakistan.

OBJECTIF, PORTEE ET CONDUITE DE L'EVALUATION EN TEMPS REEL

6. L'objectif de l'évaluation était de fournir des données en temps réel sur le système d'action groupée et de tenir la communauté internationale du développement informée de cette nouvelle approche. L'évaluation en temps réel n'a pas examiné l'ensemble de l'intervention humanitaire après le séisme, mais s'est focalisée sur l'application du nouveau système et sur ses possibilités d'amélioration dans ce contexte. Elle n'a pas évalué le système d'action groupée en lui-même, mais son application dans le cadre d'une expérimentation précoce.
7. L'évaluation en temps réel a consisté en une mission sur le terrain au Pakistan, du 10 au 20 février 2006, d'une équipe interorganisations² composée de huit membres. La méthodologie de l'évaluation prévoyait une étude bibliographique de la documentation pertinente, une analyse des principales parties prenantes fondée sur un questionnaire, ainsi que des entretiens avec les participants aux modules – membres de l'équipe de pays, chefs et membres des modules, représentants du Gouvernement pakistanais, personnel du siège des organisations, organisations non gouvernementales (ONG) et grands donateurs institutionnels – et 80 interviews d'informateurs clés. Avant de mettre la dernière main au rapport, deux réunions de validation ont été organisées à Genève avec le groupe d'apprentissage de l'équipe spéciale sur le séisme en Asie du Sud du Comité permanent/Groupe des Nations Unies pour le développement (GNUD), et les organisations chefs de file.

RESUME DES PRINCIPALES CONSTATATIONS

8. La situation d'urgence au Pakistan a eu ceci d'inhabituel que les autorités nationales ont été particulièrement compétentes et coopératives; la facilité avec laquelle elles ont repris à leur compte et adopté le système des modules a contribué au succès de l'intervention face à une catastrophe naturelle foudroyante, d'une ampleur exceptionnelle. Par conséquent, les constatations suivantes de l'évaluation en temps réel peuvent s'appliquer éventuellement aux pays dont les autorités nationales disposent déjà de solides mécanismes d'intervention, mais pas nécessairement d'une manière plus générale.
9. A l'époque de l'évaluation, il était trop tôt pour évaluer l'impact de l'application du système d'action groupée. L'équipe a estimé que celui-ci devrait faire l'objet d'un examen après deux ans d'expérience dans divers pays.

¹ La dernière version du rapport complet d'évaluation en temps réel peut être consultée sur le site Web du Comité permanent: www.humanitarianinfo.org/iasc.

² L'équipe interorganisations était composée de représentants de l'UNICEF, du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du HCR, de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), du Comité international de la Croix-Rouge [CICR, pour le Conseil international des agences bénévoles (CIAB)], du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (Coordonnateur) et du PAM (chef de mission).

10. L'équipe de pays du Pakistan avait une opinion positive du système d'action groupée et de son potentiel d'amélioration des interventions, aussi inégale et problématique qu'ait pu être sa mise en œuvre au départ. Le système d'action groupée a fourni un cadre unique et précieux pour la coordination, la collaboration, la prise de décision et l'action, dans un environnement opérationnel chaotique.
11. Selon les membres de l'équipe de pays, les qualités personnelles et le dynamisme des dirigeants individuels sont généralement aussi importants que n'importe quelle amélioration structurelle offerte par un nouveau système. Certains membres du personnel n'avaient ni l'autorité, ni l'expérience ni les compétences élémentaires d'animation de groupes pour gérer les modules, ce qui a altéré la mise en œuvre de ces derniers.
12. Bon nombre des personnes interrogées ont estimé que le succès du système d'action groupée reposait sur la création d'un environnement favorable par l'équipe de pays, assortie d'une supervision et d'un appui accrus du Comité permanent et des sièges de ses organisations membres.
13. Les constatations de l'évaluation en temps réel sur le fonctionnement et la gestion des modules d'intervention groupée sont présentées ci-dessous.

Compréhension et perception du système d'action groupée

14. Le système d'action groupée a été inégalement compris au sein de l'équipe de pays du Pakistan, faute d'une information suffisante de la part des sièges des organisations; dans un premier temps, le mandat et les autres documents n'étaient pas disponibles sur le terrain. L'objectif général de l'approche – recenser et combler les lacunes – n'avait pas été clairement expliqué. L'importance d'une application au cas par cas, dépendant du contexte de terrain et de la complémentarité avec le système existant, n'avait pas non plus fait l'objet d'une communication satisfaisante. Aussi des modules ont-ils été établis sans qu'il existe de lacune à combler.
15. Les rôles et les responsabilités n'ont pas été clairement définis et la plupart des personnes interrogées n'ont pas été pleinement informées des implications du nouveau système, de la raison pour laquelle il avait été élaboré, ni de ses répercussions sur l'obligation de rendre des comptes, la prévisibilité et la fiabilité. Rares étaient les personnes interrogées capables d'expliquer le concept très important "d'intervenant de dernier ressort". Pour beaucoup d'agents de terrain, la distinction entre le système d'action groupée et l'approche sectorielle traditionnelle était floue. Un grand nombre de personnes interrogées ont reproché au système d'action groupée d'imposer une bureaucratie, une coordination et des réunions supplémentaires.
16. Plusieurs personnes ont trouvé difficile de séparer leurs responsabilités liées au module des fonctions exercées au nom de leur organisation. Il semblerait que l'orientation de certains modules ait reflété autant les priorités des organisations que les responsabilités des modules. Il conviendra de renoncer au "centrisme des organisations" si l'on veut que les modules fonctionnent convenablement.

Obligation de rendre des comptes, prévisibilité et fiabilité

17. Le système de modules d'intervention groupée a permis de prévoir la répartition des responsabilités dans une opération de secours d'urgence, mais n'a pas résolu les problèmes de la coordination sur le terrain, de l'évaluation conjointe des besoins ni de la planification stratégique générale.



18. La participation des organisations au fonctionnement des modules a été inégale. Il faut s'efforcer d'associer davantage les ONG, les institutions financières internationales, les autres services du gouvernement et les donateurs, si l'on veut donner au système d'action groupée une dimension plus large que celle d'un mécanisme des Nations Unies.
19. Le Gouvernement pakistanais et ses forces militaires ont joué un rôle vital dans le système d'action groupée et ont rapidement adapté leur structure de secours au nouveau cadre d'intervention, ce qui a été déterminant pour le succès des opérations de secours. Les modules, tels que le module santé, auxquels des homologues du Gouvernement ont été assignés ont été performants; les autres ont rencontré des difficultés jusqu'à ce que des partenaires gouvernementaux adéquats eurent été identifiés.

Lacunes dans les services, l'analyse des besoins et l'établissement des priorités

20. Certains modules – abris d'urgence, gestion des camps, santé et alimentation/nutrition – ont montré comment le système d'action groupée pouvait contribuer à l'établissement des priorités. Toutefois, cela n'a pas toujours débouché sur une allocation proportionnelle des ressources, et le pouvoir de décision était mal défini au sein des modules et entre eux.
21. Parmi les points faibles du système, on peut citer la gestion de l'information entre les modules, l'identification des lacunes et le pouvoir d'allocation des ressources. La collecte des données n'était pas standardisée, bien que des modèles aient été distribués aux membres de certains modules pour l'évaluation des besoins.
22. Il est ressorti des entretiens avec les personnes interrogées que le système d'action groupée n'améliorait pas, d'une manière générale, les analyses de référence ou les analyses conjointes des besoins; certaines lacunes n'étaient pas encore entièrement évaluées quatre mois après le début de l'intervention. D'autres modules, cependant, ont rapidement mis en place une collecte régulière des données, par exemple pour la détection précoce des épidémies.
23. D'autres exemples ont montré que le système d'action groupée n'avait pas permis d'identifier ni de combler toutes les lacunes de l'aide humanitaire face à une situation d'urgence. Faute d'une analyse des lacunes, bon nombre d'ONG nationales et internationales se sont coordonnées entre elles d'une manière informelle.

Coordination, parties prenantes, rôle du Coordonnateur des opérations humanitaires

24. Comme mentionné plus haut, beaucoup de personnes interrogées ont eu l'impression que le système d'action groupée alourdissait la bureaucratie et la structure organisationnelle. Certains chefs de module ont estimé qu'ils n'avaient pas les pouvoirs nécessaires pour prendre les décisions et qu'ils devaient d'abord consulter leur organisation.
25. La coordination entre modules était insuffisante, de même que les échanges et l'interaction entre les centres d'intervention sur le terrain et Islamabad. Les modules sur le terrain étaient considérés comme plus efficaces du point de vue opérationnel et mieux à même de mobiliser les ressources et d'identifier les lacunes.

26. Bon nombre de personnes interrogées étaient en faveur d'une expansion de l'équipe de pays des Nations Unies en une équipe de pays qui relèverait du Comité permanent et associerait les donateurs afin d'améliorer la participation des parties prenantes, y compris les ONG, et la cohérence du système du Coordonnateur des opérations humanitaires. Les donateurs étaient heureux de pouvoir assister aux réunions des modules, mais leur engagement et leur participation laissaient à désirer.
27. L'interface entre les modules et les structures du Gouvernement pakistanais a bien fonctionné. Les personnes interrogées ont souligné que la structure modulaire devait devenir un processus géré par le Gouvernement aussi rapidement que possible après une situation d'urgence.

Mobilisation des ressources

28. Idéalement, le système d'action groupée promeut une planification et une estimation des coûts plus cohérentes, permettant des appels de fonds fiables. Les chefs de module étant chargés de dégager un consensus sur les besoins prioritaires et de mobiliser les ressources nécessaires, une allocation équitable des ressources et une estimation globale des coûts sont possibles. C'est ce que l'on a tenté de faire avec l'Appel éclair, dont la rapidité de préparation a été particulièrement appréciée. Certaines ONG n'ont toutefois pas participé, trouvant que le processus manquait de transparence. Seules deux ONG avaient fait des propositions dans la première version.
29. Un conflit d'intérêts potentiel est apparu lorsque les chefs de module ont mobilisé des ressources pour leur module tout en collectant simultanément de l'argent pour leurs organisations. L'évaluation a conclu que les chefs de module devraient être libres de faire les deux.

Questions transversales, normes et mesures de référence

30. L'évaluation a constaté que les questions transversales, telles que la problématique hommes/femmes, les droits de l'homme, la participation, l'environnement et le suivi-évaluation, étaient laissées de côté dans l'application du système d'action groupée au Pakistan. Au sein des modules, il n'y avait pas de compte à rendre sur ces questions, reléguées au deuxième plan par la demande pressante de fourniture immédiate de biens et services, et il n'existait pas de mécanisme général assurant leur prise en compte.
31. Le suivi-évaluation servait davantage de source d'information sur les activités que d'appui à la prise de décision. Les directives relatives à la gestion des modules, préparées par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et approuvées par les chefs de module en novembre 2005, prévoient que les modules assurent le suivi de l'intervention en utilisant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs. Cet aspect est apparu un peu tardivement pour la phase de secours de l'intervention d'urgence, mais il demeurerait utile pour la préparation de la phase de redressement.

Transition vers la phase de redressement

32. Beaucoup de personnes interrogées avaient l'impression que les activités de redressement n'étaient pas considérées comme une priorité importante dans l'intervention humanitaire globale, et qu'elles avaient démarré relativement tard du fait de l'importance accordée aux activités destinées à sauver des vies. La mission du module chargé du redressement rapide étant assez mal comprise, il était difficile pour les autres modules de se rattacher à lui et de contribuer à son action.

33. La plupart des personnes interrogées espéraient que les modules continueraient à fonctionner après la phase d'urgence, mais ont souligné que le redressement devait être dirigé par le Gouvernement pakistanais et passer aux provinces – au-delà du niveau fédéral. C'est pourquoi il convient de poursuivre l'appui au renforcement des capacités des pouvoirs publics. L'Organisation des Nations Unies, les donateurs et les institutions financières internationales doivent plaider en faveur d'un changement de fond pour "reconstruire en faisant mieux". Compte tenu de la présence d'institutions financières internationales, il est urgent d'élaborer une stratégie précise pour la phase de transition et de définir et promouvoir les compétences et l'avantage comparatif des Nations Unies pendant les premiers stades du redressement et la phase de transition.
34. L'équipe d'évaluation a dégagé les huit mesures prioritaires suivantes dans le résumé du rapport d'évaluation. Entérinées par les hauts responsables du Comité permanent, elles serviront de base au suivi:
- **Mesure prioritaire 1:** Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations devrait intégrer le système d'action groupée dans tous les manuels de procédure, matériel de formation et cadres de partenariat des membres du Comité permanent, en faisant en sorte que le personnel soit informé et bénéficie de formations en la matière.
 - **Mesure prioritaire 2:** Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations devrait faire connaître les rôles et responsabilités récemment établis des chefs et membres des modules, des dirigeants des diverses organisations, des équipes de pays et des Coordonnateurs des opérations humanitaires. Les rôles des services communs des Nations Unies et leurs responsabilités en matière d'offre de services aux membres des modules devraient être spécifiés. Les dispositions relatives à la coordination au niveau des pays devraient être révisées afin de limiter les doublons et les chevauchements entre les structures de coordination existantes et les activités de coordination générées par le système d'action groupée.
 - **Mesure prioritaire 3:** Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations, les organisations chefs de file et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devraient constituer des "dossiers d'information" pour les modules, contenant une présentation des grandes orientations, des modèles d'évaluation et de planification conjointes, des normes minimales et des données de référence. Ces informations et tous les autres outils et documents pertinents devraient être accessibles, grâce à un système d'information commun, pour l'application du nouveau système sur le terrain. On devrait y trouver aussi des directives pratiques sur la liaison entre les modules et les modalités d'établissement des rapports pour le Gouvernement et les ONG nationales.
 - **Mesure prioritaire 4:** Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations devraient examiner comment renforcer l'appui du Bureau de la coordination aux modules d'intervention groupée et mettre au point un cadre de coordination entre les modules, garantissant la représentation de tous les membres du Comité permanent.
 - **Mesure prioritaire 5:** Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires devrait redéfinir le rôle du centre d'information humanitaire dans le système d'action groupée et élaborer des stratégies en matière d'établissement de normes, de gestion de l'information et d'analyse des données pour appuyer la prise de décision stratégique.

- **Mesure prioritaire 6:** Le Groupe de travail du Comité permanent interorganisations devrait s'efforcer d'associer davantage les organisations internationales représentant des ONG, en s'assurant de leur participation afin que la composition des principaux modules puisse être plus facilement connue à l'avance.
 - **Mesure prioritaire 7:** Les hauts responsables du Comité permanent interorganisations, et le GNUD, devraient relancer les actions de haut niveau relatives à la coordination et à la collaboration avec les institutions financières internationales afin que ces dernières accordent leur appui au système d'action groupée.
 - **Mesure prioritaire 8:** Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, en consultation avec les organisations du Comité permanent, devrait étudier le potentiel du nouveau Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, en termes de financement du déploiement rapide des chefs de module, des chargés de l'information et du personnel administratif, par le biais de fonds de lancement spécifiquement destinés aux modules, afin que l'intervention dispose des capacités requises.
35. Les recommandations ci-dessous sont les recommandations spécialement adressées aux hauts responsables du Comité permanent, dans l'annexe 4 de la dernière version du rapport d'évaluation:
- Les hauts responsables du Comité permanent interorganisations, et le GNUD, doivent relancer les actions de haut niveau pour assurer une meilleure coordination avec les institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, et définir leurs responsabilités et rôles respectifs pendant la phase de redressement.
 - Les hauts responsables du Comité permanent interorganisations devraient réviser les dispositions relatives à la coordination au niveau des pays – en prenant en compte les structures de gestion et de coordination existantes telles que l'équipe de pays du Comité permanent et l'équipe de gestion des catastrophes – afin de simplifier les procédures d'intervention et d'éviter la répétition et le chevauchement des réunions, améliorant ainsi l'efficacité des modules.
36. En réponse à la mesure prioritaire 2, une note d'orientation préliminaire a été publiée en juin 2006, clarifiant les rôles et responsabilités récemment définis des chefs et membres des modules, dirigeants des diverses organisations, équipes de pays et Coordonnateurs des opérations humanitaires. Elle sera révisée en tenant compte des observations reçues de toutes les parties concernées.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CIAB	Conseil international des agences bénévoles
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GNUD	Groupe des Nations Unies pour le développement
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OEDE	Bureau de l'évaluation
OIM	Organisation internationale pour les migrations
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale
PAM	Programme alimentaire mondial
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance