



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Première session ordinaire
Rome, 21 janvier 2025
et
Rome, 18-20 février 2025

Distribution: générale

Point 7 de l'ordre du jour

Date: 13 janvier 2025

WFP/EB.1/2025/7-A/2

Original: anglais

Fonctions de contrôle

Pour décision

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

Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence

Résumé

La présente évaluation porte sur la politique adoptée par le PAM en 2017 en matière de préparation aux situations d'urgence. Elle a consisté à déterminer la qualité et les résultats de la politique elle-même et des approches connexes que le PAM a suivies dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence, ainsi que les facteurs qui ont facilité ou, au contraire, entravé l'obtention de ces résultats. L'objectif était, d'une part, d'aider à rendre compte de l'action menée et de favoriser l'apprentissage et, d'autre part, d'éclairer les décisions du PAM concernant l'orientation future de la politique.

Il ressort de l'évaluation que la politique a fixé un cadre général clair pour la conduite des initiatives de préparation du PAM, était fondée sur des données factuelles, avait fait l'objet de larges consultations et concordait avec les plans stratégiques du PAM et les accords internationaux. Les résultats ont toutefois pâti de l'absence d'une stratégie de mise en œuvre et d'apprentissage dotée de ressources adéquates, ce qui a limité les moyens dont le PAM a disposé pour guider les initiatives de préparation à tous les niveaux, en assurer le suivi et en tirer des enseignements.

La préparation aux situations d'urgence demeure une priorité stratégique pour le PAM, et les responsabilités énoncées dans la politique ont été dûment assumées dans l'ensemble des bureaux. Des lacunes dans la coordination interne ont entraîné une fragmentation des efforts, mais une "cellule de préparation" mise sur pied en 2022 laisse présager une amélioration de la collaboration et de l'appui fourni aux bureaux de pays.

Conformément à la politique d'évaluation du PAM de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est donc possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme. Toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation.

Coordonnateurs responsables:

Mme A.-C. Luzot
Directrice de l'évaluation
courriel: anneclaire.luzot@wfp.org

M. F. Pompili
Fonctionnaire chargé de l'évaluation
courriel: filippo.pompili@wfp.org

Le PAM tire son efficacité dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence de sa grande connaissance de l'infrastructure logistique, des améliorations apportées aux systèmes d'alerte rapide et aux dispositifs d'action anticipée, ainsi que de divers mécanismes de gestion des risques. Son savoir-faire en matière de gestion de la chaîne d'approvisionnement et les relations qu'il entretient avec les gouvernements sont des avantages supplémentaires qui l'aident grandement dans ses activités de préparation et dans l'action qu'il mène aux côtés des pays pour développer leurs capacités de préparation.

Les investissements consacrés à la préparation aux niveaux mondial, régional, national et infranational ont contribué à la mise en place d'interventions plus rapides et moins coûteuses, mais à de nombreuses occasions certaines lacunes ont entraîné des retards. Il est nécessaire de procéder à une planification multiniveau par scénarios et d'adopter une approche systémique en matière de préparation pour prévoir ces lacunes et y remédier.

Le PAM a également déployé des efforts considérables pour augmenter les capacités de préparation aux situations d'urgence des gouvernements, et enregistré des résultats tangibles dans les domaines de l'élaboration des politiques, de la planification des interventions d'urgence, de la logistique, des systèmes d'alerte rapide, de l'action anticipée et de la protection sociale réactive face aux chocs. Des initiatives visant à renforcer la préparation des communautés ont été mises en œuvre dans certains pays, mais il n'était parfois pas possible de les distinguer des programmes en faveur de la résilience. La production de données factuelles sur les effets directs obtenus dans ce domaine reste difficile en raison du manque de cohérence dans l'application des indicateurs institutionnels. L'évaluation a permis de constater que des facteurs tels que les conflits, l'instabilité et le changement de priorités des gouvernements peuvent compromettre la pérennisation des initiatives de renforcement des capacités des pays en matière de préparation, initiatives qui exigent des engagements à long terme de la part aussi bien du PAM que des partenaires gouvernementaux.

Le manque d'orientations sur la conduite des opérations et les obstacles auxquels se sont heurtés les groupes de population vulnérables pour participer aux interventions ont figuré parmi les principales difficultés rencontrées s'agissant d'assurer une bonne prise en compte de la problématique femmes-hommes et de l'inclusion du handicap dans les activités de préparation aux situations d'urgence. Les évaluateurs ont constaté que des pratiques inclusives avaient dans certains cas contribué avec succès à améliorer l'état de préparation à l'échelle locale, mais il est nécessaire de déployer des efforts plus concertés et de mieux comprendre les inégalités sous-jacentes pour parvenir à une large intégration.

Les partenaires ont joué un rôle crucial dans la démarche que le PAM a suivie en matière de préparation aux situations d'urgence, mais leur efficacité varie. Les partenariats en place ont été ponctuels, et il manque au PAM une stratégie globale de renforcement de la préparation s'agissant des partenariats existants ou nouveaux noués au niveau institutionnel. Des initiatives de collaboration ont été couronnées de succès, en particulier au sein des modules d'action groupée interorganisations, même si des contraintes de ressources et l'activation par intermittence des modules ont freiné la préparation et les interventions dans certains cas.

Bien que le PAM ait augmenté les dépenses consacrées à la préparation, les ressources financières et humaines allouées ont dans l'ensemble été fragmentées et trop sollicitées. Les instruments de préfinancement et le Mécanisme de gestion globale des vivres du PAM ont contribué à la conduite d'interventions en temps opportun, mais les financements et les stocks destinés expressément aux activités de préparation sont insuffisants, ce qui limite les moyens disponibles pour affecter à celles-ci des investissements à long terme.

Ces dernières années, le PAM a augmenté ses effectifs chargés des interventions d'urgence, mais des lacunes demeurent. L'efficacité du dispositif de mobilisation immédiate de renforts varie, et il est nécessaire d'améliorer la coordination et d'établir une représentation plus équilibrée entre les femmes et les hommes. La formation en matière de préparation manque de cohérence. Elle ne suit pas une démarche stratégique, et les politiques et les pratiques de dotation en personnel ne donnent pas suffisamment la priorité aux activités de préparation aux situations d'urgence.

Pour transposer la préparation à plus grande échelle, le PAM a besoin de financements plus souples et doit consentir des investissements à l'échelle de l'ensemble de ses bureaux en tenant compte du contexte. Il a également besoin de systèmes de gestion des connaissances qui lui permettent de démontrer et de faire connaître les effets des investissements consacrés à la préparation sur la rapidité, l'efficacité et la qualité des interventions d'urgence et de tirer des enseignements susceptibles d'éclairer des améliorations ultérieures.

En résumé, l'évaluation met en évidence les grands points forts de la politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence ainsi que les aspects qui restent à améliorer dans ce domaine. Le PAM devra notamment s'attaquer aux questions relatives au financement, à la coordination interne et aux partenariats s'il veut optimiser sa préparation en prévision de situations d'urgence futures.

Les évaluateurs ont formulé cinq recommandations, dont il ressort que le PAM doit mettre l'accent sur les mesures suivantes: actualiser sa politique en matière de préparation aux situations d'urgence en prévoyant des dispositifs clairs permettant de rendre compte de l'action menée, et élaborer une stratégie de mise en œuvre correspondante; utiliser au mieux les ressources financières disponibles destinées à la préparation aux situations d'urgence en facilitant l'accès aux instruments de financement et en faisant mieux connaître ses investissements dans ce domaine; consolider les mécanismes de déploiement de renforts (tout en améliorant l'équilibre femmes-hommes au sein des équipes déployées) et en assurer le suivi, et investir dans le développement des capacités du personnel; renforcer la préparation des gouvernements en apportant un soutien concerté à toutes les entités concernées; et donner la priorité au suivi et à l'apprentissage concernant l'efficacité, le degré d'opportunité et l'efficacité des initiatives de préparation aux situations d'urgence, et combler les lacunes de la base de données factuelles pour faire mieux comprendre l'avantage qu'il y a à investir en amont.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence" (WFP/EB.1/2025/7-A/2) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2025/7-A/2/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées 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

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation est consacrée à la politique adoptée par le PAM en 2017 en matière de préparation aux situations d'urgence¹, et porte en particulier sur les résultats obtenus et les difficultés rencontrées par le PAM dans le domaine de la préparation ainsi que sur les possibilités qui se sont offertes à lui à cet égard. Son principal objectif est de définir l'orientation future de la politique tout en continuant de rendre compte de l'action menée aux parties prenantes.
2. Les évaluateurs ont posé les trois questions essentielles suivantes:
 - La politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence est-elle efficace?
 - Quels résultats le PAM a-t-il obtenus dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence (dans le cadre de l'application de la politique et au-delà)?
 - Quels sont les facteurs qui ont favorisé ou, au contraire, entravé l'obtention des résultats dans le cadre de l'application de la politique en matière de préparation aux situations d'urgence et de la mise en œuvre d'actions connexes?
3. Ces questions reprennent les critères d'évaluation définis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques², et tiennent compte de la dimension de l'équité. L'évaluation couvre la période allant de l'entrée en application de la politique en novembre 2017 à la mi-2024, et porte en particulier sur la qualité de la politique et sur les modalités de sa mise en œuvre, notamment sur les orientations et les outils élaborés depuis sa mise en place.
4. Les évaluateurs se sont intéressés aux activités menées à l'échelle institutionnelle et au niveau des pays, et ont examiné la préparation à diverses catastrophes: phénomènes de grande ampleur ou circonscrits, crises soudaines et prolongées, et phénomènes récurrents. Ils se sont notamment penchés sur des initiatives telles que les plans d'anticipation, qui, bien que non mentionnés dans la politique initiale, jouent un rôle crucial dans la préparation du PAM et des pays. Les données factuelles produites serviront à éclairer les décisions futures concernant la politique en matière de préparation aux situations d'urgence ainsi que la contribution du PAM aux engagements internationaux pris dans ce domaine.

Encadré 1: Collecte et analyse des données d'évaluation

- Élaboration rétrospective d'une théorie du changement en concertation avec des parties prenantes internes clés.
- Examen des documents disponibles et étude bibliographique.
- Missions de collecte de données à Cuba, au Pakistan, au Togo, en Ukraine et en Zambie, et collecte de données à distance pour le Soudan.
- Études sur documents relatifs au Burundi, à l'Iraq, au Pérou, aux Philippines, à la République centrafricaine et au Zimbabwe³.

¹ "Politique en matière de préparation aux situations d'urgence: Renforcer la préparation pour intervenir efficacement en temps de crise" (WFP/EB.2/2017/4-B/Rev.1).

² Réseau du Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur l'évaluation du développement. 2019. [Des meilleurs critères pour des meilleures évaluations: Définitions adaptées et principes d'utilisation](#).

³ Les bureaux du PAM au Burundi et aux Philippines ont également accueilli des missions initiales au début de l'évaluation.

- Entretiens avec des informateurs clés: employés du PAM en poste au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays et représentants de gouvernements hôtes, de donateurs, d'entités des Nations Unies et de partenaires coopérants.
- Examen d'organisations comparables: Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Organisation internationale pour les migrations et Fonds des Nations Unies pour l'enfance.
- Analyse approfondie à partir des données collectées et des entretiens de suivi réalisés.

Contexte

5. Les initiatives internationales de préparation aux catastrophes ont commencé dans les années 1970, et ont pris de l'importance à la suite de l'instauration en 1990 de la [Décennie internationale de la prévention des catastrophes naturelles](#). La politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence de 2017 est apparue parallèlement à des cadres mondiaux tels que le [Cadre d'action de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe](#) et le [Programme de développement durable à l'horizon 2030](#), et a mis l'accent sur la gestion en amont des risques de catastrophe et l'appropriation des activités à l'échelle locale.
6. En interne, le PAM a intégré progressivement la préparation aux situations d'urgence dans ses plans stratégiques à partir de 2004. Son Plan stratégique actuel, qui couvre la période 2022-2025⁴, met en avant le renforcement des systèmes d'alerte rapide ainsi que les partenariats visant à accroître la résilience face aux catastrophes et les capacités d'intervention. Le PAM entend améliorer l'efficacité de ses interventions en étant informé des risques, c'est-à-dire en évaluant les menaces et les risques dans le cadre de la planification et de l'élaboration de ses programmes.

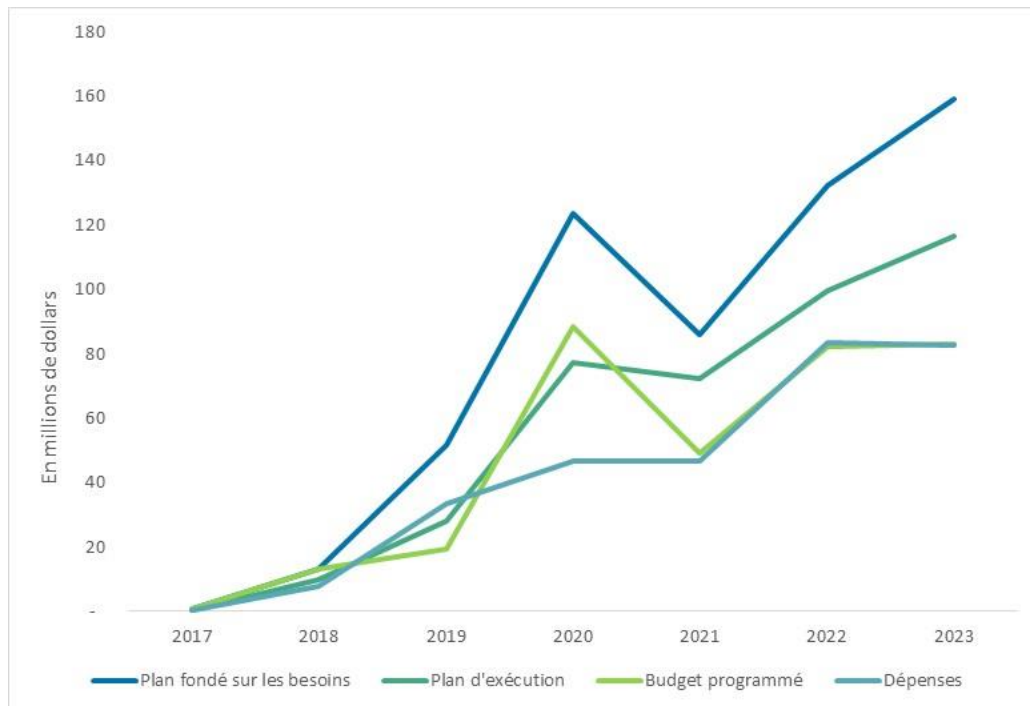
Objet de l'évaluation

7. La politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence de 2017 a été la première que celui-ci a consacrée au sujet en écho aux initiatives menées à l'échelle mondiale et par les organismes des Nations Unies pour renforcer la préparation aux catastrophes. Elle vise à anticiper les situations d'urgence provoquées par les aléas naturels, les maladies, les conflits et les crises économiques et à s'y préparer, et à mener des interventions efficaces en temps voulu pour venir en aide aux personnes démunies.
8. La politique a trois principaux objectifs: servir de cadre au travail de préparation entrepris dans tous les secteurs d'activité du PAM et à tous les niveaux; guider le PAM dans les activités qu'il mène aux côtés des autorités nationales et locales, des organismes régionaux et des communautés locales, à leur demande et conformément aux priorités établies par eux; et renforcer et élargir les partenariats qui sont bénéfiques à toutes les parties, y compris ceux noués avec des acteurs internationaux et nationaux de la société civile et du secteur privé, pour que le PAM et les autres acteurs aient moins besoin d'intervenir au niveau opérationnel.
9. Dans la politique, le PAM précise que la préparation est une démarche intégrée de longue haleine et non une initiative isolée, et définit les fonctions qui sont les siennes sur le plan aussi bien des capacités opérationnelles que des capacités d'appui. Il met l'accent sur la réorientation à opérer pour soutenir la prise en charge des activités par les pays, et tient compte de cadres plus larges relatifs aux changements climatiques et à la résilience. Des initiatives récentes, telles que le renouvellement en 2022 de l'approche adoptée par le PAM en matière de préparation et la mise sur pied d'une "cellule de préparation" interne, illustrent les efforts déployés en continu pour améliorer la coordination entre les divisions dans ce domaine.

⁴ "Plan stratégique du PAM pour 2022-2025" (WFP/EB.2/2021/4-A/1/Rev.2).

10. Entre 2017 et 2023, les plans fondés sur les besoins que le PAM a élaborés en rapport avec les activités de préparation ainsi que les dépenses qu'il a consacrées à ces activités ont considérablement augmenté, signe de la volonté financière de mener des interventions rapides, même si les investissements spécifiquement axés sur la préparation ne sont pas consignés de manière méthodique.

Figure 1: Ressources financières du PAM destinées aux activités relatives à la préparation aux situations d'urgence (2017-2023)⁵



Source: Analyse du Bureau de l'évaluation à partir de rapports internes [rapport général EV_CPB et outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET)].

Conclusions de l'évaluation et constatations formulées à l'appui de ces conclusions

11. La section suivante présente les huit principales conclusions issues de l'évaluation ainsi que les constatations formulées pour étayer ces conclusions.

Conclusion 1: Qualité de la politique

La politique en matière de préparation aux situations d'urgence est de relativement bonne qualité. Elle a fixé un cadre général clair et permis de guider l'élaboration de diverses initiatives du PAM dans ce domaine, était fondée sur des données factuelles, avait fait l'objet de larges consultations et concordait avec la stratégie et les engagements du PAM ainsi qu'avec de grands accords internationaux. Ses résultats ont toutefois pâti de l'absence d'une stratégie de mise en œuvre et d'apprentissage dotée de ressources adéquates.

⁵ L'analyse porte sur les ressources financières destinées aux activités qui ont été enregistrées dans COMET sous les libellés d'activité suivants: "Emergency Preparedness activities" (Activités de préparation aux situations d'urgence), "Emergency Preparedness activities_Climate adaptation and risk management activities" (Activités de préparation aux situations d'urgence_Activités d'adaptation aux changements climatiques et de gestion des risques) et "Emergency Preparedness activities_Institutional capacity strengthening activities" (Activités de préparation aux situations d'urgence_Activités de renforcement des capacités institutionnelles). Les données sont des approximations, car les budgets et les dépenses consacrés aux activités de préparation aux situations d'urgence n'ont pas toujours été enregistrés ni suivis de manière systématique.

12. La politique en matière de préparation aux situations d'urgence offre au PAM des orientations précieuses, et ses objectifs ainsi que sa portée ont constitué un vaste cadre d'action qui a permis à différentes composantes du PAM d'élaborer et de poursuivre des initiatives en rapport avec les activités de préparation. Elle a été élaborée à l'issue d'un processus rigoureux de consultation multipartite et d'une analyse des évolutions de l'environnement extérieur, notamment la fréquence et la complexité accrues des crises et les effets des changements climatiques sur l'insécurité alimentaire, qui ont mis en évidence qu'il était nécessaire d'augmenter les investissements consacrés à la préparation aux situations d'urgence.
13. La politique est conforme aux plans stratégiques du PAM et aux engagements pris dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, au titre du Cadre de Sendai et à l'issue du Sommet mondial sur l'action humanitaire, concernant la direction et l'appropriation des activités de gestion des risques à l'échelle nationale et locale, la planification systématique fondée sur les données, l'alerte rapide et l'action rapide, l'équité femmes-hommes et l'inclusion.
14. Pour autant, le manque de clarté de la formulation de la politique n'a pas permis de faire concorder celle-ci avec d'autres activités du PAM menées dans les domaines de la réduction des risques de catastrophe, de l'adaptation aux changements climatiques et de la résilience. Plus généralement, la politique ne met pas non plus suffisamment l'accent sur l'articulation entre l'action humanitaire et les initiatives de développement ni sur la prise en compte des stratégies de relèvement. Elle ne prévoit pas de mises à jour pour intégrer des innovations telles que l'action anticipée ou d'autres dispositifs de financement du risque de catastrophe comme la macro-assurance au service de l'intervention rapide.
15. En outre, des lacunes majeures dans les dispositions prévues pour appliquer la politique, notamment l'absence de stratégie claire de mise en œuvre, ont freiné les progrès sur le plan opérationnel. En particulier, la politique ne comprend pas d'engagements appelant à augmenter fortement les ressources destinées à la préparation ou définissant la façon dont ces ressources doivent être utilisées. Elle ne précise pas non plus les modalités de la coordination des initiatives menées en interne et en collaboration avec des intervenants extérieurs. Enfin, on ne trouve aucun engagement clair en faveur de la production de données factuelles sur l'efficacité de la préparation aux situations d'urgence, et l'aptitude du PAM à suivre les progrès accomplis est restreinte faute d'indicateurs susceptibles d'être adaptés à différents environnements opérationnels.

Conclusion 2: Responsabilités et encadrement

Les responsabilités énoncées dans la politique ont été dûment assumées dans l'ensemble du PAM, ce qui témoigne de la nature intersectorielle de la préparation aux situations d'urgence. Les progrès ont toutefois été limités par le peu d'orientations données par la haute direction et le manque de transparence de celle-ci quant aux investissements consentis et aux résultats obtenus en matière de préparation aux situations d'urgence, et l'insuffisance de la coordination et de l'encadrement ont entraîné une fragmentation des interventions.

16. La préparation aux situations d'urgence a régulièrement figuré au nombre des priorités stratégiques fixées par la haute direction au Siège, mais la supervision des activités et la façon dont il a été rendu compte des résultats ont été insuffisantes. Le travail effectué par une équipe spécialisée au Siège a favorisé les progrès, mais une interruption dans l'encadrement et la gestion de l'Unité de la préparation aux situations d'urgence au cours de la restructuration entreprise entre 2021 et 2023 a probablement entravé la mise en œuvre de la politique.

17. La responsabilité de la préparation aux situations d'urgence a été répartie de manière appropriée dans l'ensemble du PAM, à plusieurs niveaux et au sein de diverses divisions et équipes, comme cela était préconisé dans la politique. L'application de la politique a cependant souffert d'un manque d'orientations concernant la coordination entre les différents bureaux, ce qui s'est traduit par une fragmentation des interventions. La cellule de préparation récemment créée, qui se compose de membres issus de diverses divisions du Siège et est présidée par le Service de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise, a montré qu'elle pouvait réunir des composantes disparates du PAM pour apporter un soutien à un petit nombre de bureaux de pays tout en améliorant la coordination.
18. Pendant une grande partie de la période couverte par cette évaluation, il a manqué au PAM des outils essentiels pour guider et améliorer la préparation au niveau des pays de façon à pouvoir mener une action rapide et des interventions en temps voulu. En particulier, le Guide pour la préparation aux situations d'urgence et les interventions en cas de catastrophe, le principal outil destiné à renforcer la préparation des bureaux de pays, est en cours de révision depuis 2020, ce qui constitue une lacune importante. Le PAM possède aussi des outils de préparation qui concernent notamment la mise en place des transferts de type monétaire, l'élaboration de mesures d'anticipation et la protection sociale réactive face aux chocs, mais leur application dépend des priorités des bureaux de pays et de l'accès aux ressources, y compris de l'accès à un appui technique. Comme cela été observé dans d'autres organisations dont le niveau de complexité était similaire et qui avaient un mandat en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise⁶, il est primordial de disposer d'orientations pratiques homogènes à l'usage des parties prenantes qui mettent en œuvre les politiques et les stratégies dans ce domaine.

Conclusion 3: Ressources

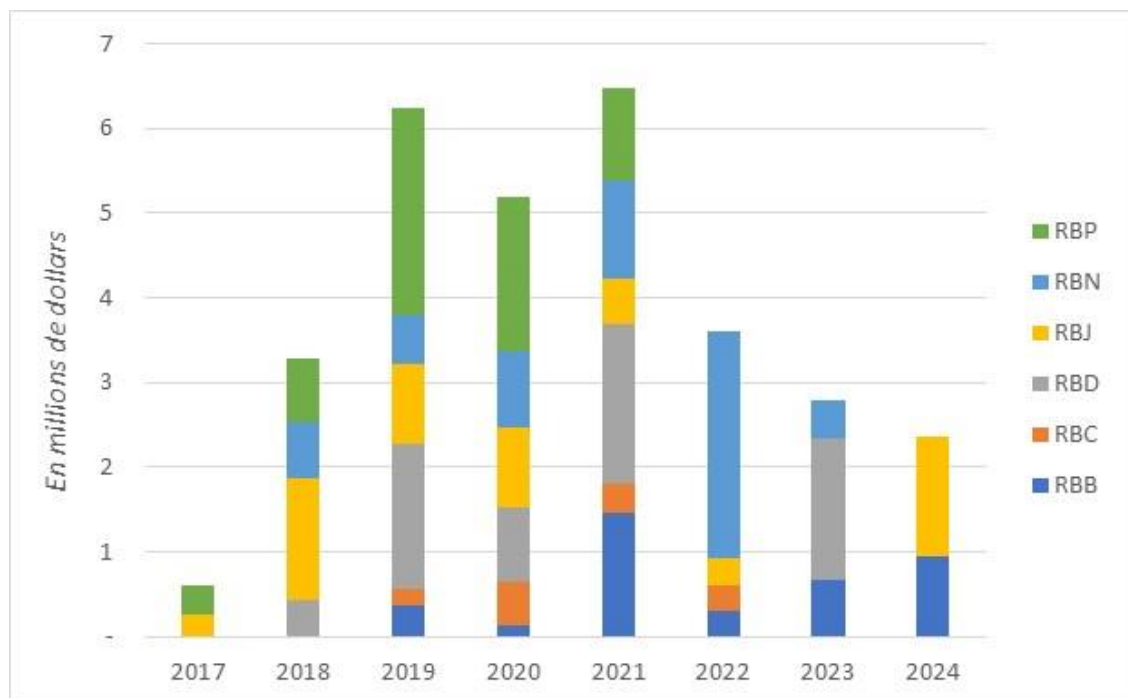
L'insuffisance des financements et le manque de personnel ont freiné la mise en œuvre de la politique en matière de préparation aux situations d'urgence. L'accès à des ressources suffisantes pour mener les activités de préparation était déjà considéré comme un enjeu dans la politique elle-même. Sept années plus tard, malgré les progrès accomplis, la sollicitation excessive et la fragmentation des ressources financières et humaines ont continué de limiter les moyens dont le PAM dispose pour appliquer la politique. Divers dispositifs donnant accès à des financements et à des stocks supplémentaires ainsi qu'à des renforts en personnel ont permis au PAM d'agir rapidement et avec souplesse, mais ont aussi entraîné un manque de cohérence et de supervision. Dans un contexte d'écart croissant entre les ressources et les besoins, le manque d'informations sur les raisons pour lesquelles le PAM et ses partenaires devraient investir dans la préparation aux situations d'urgence perpétue les difficultés rencontrées pour mobiliser des ressources.

19. Depuis que la politique a été approuvée, le PAM a consacré beaucoup plus de fonds à la préparation qu'il ne l'avait fait précédemment. Entre autres exemples, on peut citer le développement du prépositionnement stratégique de stocks de produits alimentaires par l'intermédiaire du Mécanisme de gestion globale des vivres et le recours accru aux instruments de préfinancement. Le Compte d'intervention immédiate (CII), le dispositif de prêts internes en faveur des projets et le Mécanisme de gestion globale des vivres sont d'importants atouts pour le PAM, et il ressort de l'évaluation que ces instruments ont amélioré le degré d'opportunité et l'efficacité des interventions d'urgence.

⁶ Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Fonds des Nations Unies pour l'enfance et Organisation internationale pour les migrations.

20. Le système interne d'alerte du PAM a permis à celui-ci de hiérarchiser l'affectation des ressources et poussé les bureaux de pays à prendre des mesures de préparation urgentes. Les fonds alloués au titre du CII et du dispositif de prêts internes en faveur des projets ont augmenté depuis 2017, et les bureaux de pays ont ainsi pu entreprendre des interventions d'urgence avant de recevoir les contributions de la part des donateurs de façon à éviter ou à réduire le plus possible les ruptures d'approvisionnement. Cela étant, le préfinancement affecté expressément à l'anticipation des crises (par l'intermédiaire du Compte d'intervention immédiate pour la préparation aux situations d'urgence) est en baisse depuis 2021 (voir la figure 2), et les contraintes concernant le volume et l'accessibilité de ces ressources ont dissuadé les bureaux de pays d'investir dans des actions de préparation à grande échelle et réduit les moyens dont ils disposaient pour mener des interventions de ce type. Les évaluateurs ont également constaté que les bureaux de pays avaient eu du mal à comprendre et à respecter les critères d'octroi des fonds provenant du CII.

Figure 2: Fonds alloués au titre du Compte d'intervention immédiate pour la préparation aux situations d'urgence (2017-juin 2024)

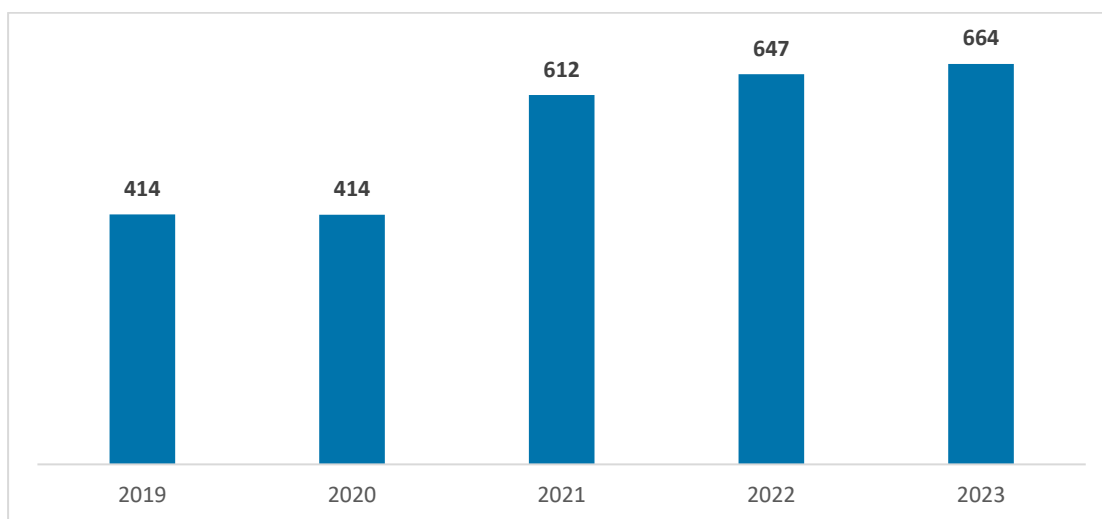


Abbreviations: RBP = Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes; RBN = Bureau régional pour l'Afrique de l'Est; RBJ = Bureau régional pour l'Afrique australe; RBD = Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest; RBC = Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord et l'Europe orientale; RBB = Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique.

Source: Rapports internes du PAM (APPBP Planning and Prioritization, CPB_Advance_Finance_Report_Internal).

21. Les activités de préparation aux situations d'urgence menées par le PAM ont aussi été renforcées grâce à l'accroissement des stocks de produits alimentaires entreposés en amont à l'aide du Mécanisme de gestion globale des vivres, un dispositif qui offre des possibilités de prépositionnement de stocks stratégiques supplémentaires à l'avenir (voir la figure 3), mais le prépositionnement local de stocks de vivres en dehors de ce dispositif diminue actuellement, et est remplacé en partie par des accords préalables aux crises conclus avec des fournisseurs de produits alimentaires et des prestataires de services financiers présents sur place. Cela va dans le sens de l'engagement du PAM consistant à renforcer les capacités d'approvisionnement existantes des acteurs nationaux et des marchés locaux.

Figure 3: Stocks annuels moyens constitués à l'aide du Mécanisme de gestion globale des vivres (en milliers de tonnes)



Source: PAM. Ancienne Unité du financement stratégique, remplacée par l'Unité de la planification et de l'optimisation de la chaîne d'approvisionnement.

22. Globalement, l'insuffisance des ressources financières pour la préparation aux situations d'urgence demeure l'un des principaux facteurs qui freinent la mise en œuvre de la politique, en particulier au niveau des pays, et davantage pourrait être fait pour constituer des stocks stratégiques en prévision de situations d'urgence soudaines et en cas de forte augmentation de la demande ou de perturbation de l'approvisionnement.
23. Malgré des façons de procéder prometteuses dans certains domaines, comme le financement de la gestion des risques de catastrophe et la mobilisation de fonds pour l'action anticipée, le PAM rencontre des difficultés pour obtenir les fonds souples et pluriannuels qui lui permettraient d'investir dans le renforcement des capacités en matière de préparation aux situations d'urgence au fil du temps, que ce soit pour lui directement ou pour ses partenaires.
24. Le PAM devra faire un meilleur usage des fonds dont il dispose aux fins de la préparation aux situations d'urgence, et redoubler d'efforts pour générer de nouvelles ressources et faciliter l'accès à divers instruments de financement, y compris à des flux de ressources non humanitaires. Il lui faudra ainsi trouver des moyens convaincants de plaider en faveur de la préparation.
25. Concernant les ressources humaines, le PAM a augmenté les capacités de son personnel dans les domaines de la préparation aux situations d'urgence, de l'action rapide et de l'intervention en cas de crise, bien que des lacunes persistent. L'efficacité des dispositifs de mobilisation immédiate de renforts est mitigée, et il convient de trouver un équilibre entre la diversité et la souplesse de ces dispositifs et les appels à un renforcement de la coordination et de la supervision des déploiements. Les déploiements à court terme ont permis au PAM de transposer rapidement son action à plus grande échelle, mais il serait préférable de mettre sur pied des équipes stables dotées de compétences spécialisées dans les interventions d'urgence au niveau des pays.

26. De nombreux supports de formation du personnel contiennent des informations sur la préparation aux situations d'urgence, mais ils ne sont pas reliés les uns aux autres. La préparation n'apparaît pas clairement comme une priorité institutionnelle forte dans les supports de formation du PAM, et il n'existe pas de démarche stratégique globale de renforcement des capacités du personnel dans ce domaine, et notamment pas de dispositions incitant le personnel à se former en priorité à ces questions. En dehors de l'intérêt supplémentaire porté au bien-être du personnel dans les contextes d'urgence, les politiques et les pratiques adoptées en matière de dotation en personnel n'ont généralement pas prêté une attention suffisante à la préparation aux crises.

Conclusion 4: Renforcement des capacités des pays

Le PAM a déployé des efforts considérables pour renforcer les capacités des gouvernements et des communautés en matière de préparation aux situations d'urgence. Lorsque des engagements à long terme ont été pris par les deux parties, le PAM a permis aux gouvernements d'améliorer considérablement leurs compétences et leurs capacités en matière de préparation aux situations d'urgence, y compris dans des domaines tels que l'alerte rapide, le prépositionnement, les chaînes d'approvisionnement, l'action anticipée, l'assurance contre les macro-risques ou encore la protection sociale réactive face aux chocs. Le faible recours à l'indice des capacités de préparation aux situations d'urgence, l'un des principaux outils de mesure et de soutien des activités de renforcement des capacités de préparation aux situations d'urgence conçu par le PAM, et le manque d'informations synthétiques concernant l'utilisation d'autres outils aux objectifs similaires, ne permet pas d'évaluer de manière plus approfondie les efforts déployés par le PAM. Ces activités sont efficaces au niveau des communautés dans certains cas, mais elles font souvent partie d'initiatives de renforcement de la résilience et ne sont généralement pas décrites sous l'angle de la préparation. Il est difficile d'inscrire dans la durée les capacités de préparation aux situations d'urgence disponibles aux niveaux des gouvernements et des communautés.

27. Conformément à l'accent placé dans la politique en matière de préparation aux situations d'urgence sur l'appropriation et la direction des opérations par les autorités nationales, le PAM a déployé des efforts considérables pour renforcer les capacités des gouvernements et des communautés dans ce domaine dans certains pays. Il ne présente toutefois pas toujours ces efforts comme étant des initiatives en rapport avec la préparation. Des projets plus efficaces ont combiné l'appui aux politiques fourni en amont à des initiatives dirigées par les gouvernements en aval, comme la protection sociale réactive face aux chocs.
28. Le PAM a contribué à améliorer le niveau de préparation des gouvernements aux situations d'urgence au moyen de diverses activités: appui apporté à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre de systèmes nationaux de protection sociale; assistance technique relative aux systèmes d'information utilisés dans les domaines de l'alerte rapide, des prévisions météorologiques et de la sécurité alimentaire; recours aux outils de transfert et de financement des risques; initiatives visant à développer les capacités des gouvernements en matière d'appui logistique et d'approvisionnement; et organisation d'exercices de simulation et de formations à l'intention du personnel. Dans le cadre d'un grand nombre d'activités du PAM, les résultats obtenus ne sont pas encore visibles au niveau des effets directs. Dans les pays à revenu intermédiaire qui disposent de capacités croissantes en matière de gestion des risques de catastrophe, le PAM a adapté son action de façon à apporter des contributions techniques en fonction des besoins et à fournir des renforts en cas de situations d'urgence de grande ampleur. Ces initiatives se sont heurtées à diverses difficultés, et ont débouché sur des résultats inégaux.

29. Grâce à ses plans stratégiques de pays, le PAM a pu passer d'une planification à court terme à une planification à moyen et long terme, même s'il reconnaît que certains de ses outils et processus nécessitent un engagement de longue haleine pour renforcer les capacités des pays de manière durable. Le niveau de financement et les délais dans l'obtention des ressources – aussi bien internes qu'externes – ont toutefois limité les actions prévisibles s'inscrivant dans la durée, qui sont une condition préalable si l'on veut pérenniser la préparation aux situations d'urgence. Dans le domaine de la préparation, les partenariats en sont en outre encore au stade de l'élaboration. L'efficacité des initiatives menées par le PAM pour renforcer les capacités des pays en matière de préparation aux situations d'urgence dépend aussi fortement de la priorité que les gouvernements accordent à ce domaine de travail ainsi que du temps et des ressources qu'ils s'engagent à y consacrer. Les gouvernements rencontrent parfois des difficultés pour maintenir leurs engagements ou leurs capacités à cet égard, ce qui compromet la viabilité de l'action du PAM. L'instabilité et les conflits ont aussi leur part de responsabilité, certaines initiatives qui étaient parvenues dans un premier temps à renforcer les capacités nationales de préparation aux situations d'urgence ayant été mises à mal en raison d'une fragilité et d'une violence croissantes.
30. On trouve relativement peu d'exemples de situations d'urgence dans le cadre desquelles l'efficacité des activités de renforcement des capacités menées par le PAM a pu être évaluée⁷. Par ailleurs, le manque de cohérence des bureaux de pays dans l'utilisation de l'indice des capacités de préparation aux situations d'urgence⁸ comme outil commun de mesure des progrès accomplis dans le renforcement des capacités des gouvernements en matière de préparation aux situations d'urgence n'a pas permis d'évaluer de manière globale la contribution du PAM dans ce domaine.
31. Dans les 12 pays étudiés, les initiatives entreprises par le PAM pour renforcer la préparation des communautés aux situations d'urgence sont le plus souvent de faible ampleur. Des données attestent que les activités menées au niveau des communautés ont permis d'obtenir de bons résultats dans le domaine de l'alerte rapide et pour certains aspects des programmes de résilience, souvent mis en œuvre par des partenaires coopérants. Les mesures d'anticipation axées sur les communautés, comme la communication en temps utile d'informations sur les catastrophes, se sont révélées efficaces pour améliorer l'état de préparation.

⁷ Au cours de l'intervention menée pour faire face au typhon Rai aux Philippines, les plateformes de communication mobile mises au point préalablement par le PAM en collaboration avec le Gouvernement ont, par exemple, été déployées avec succès.

⁸ En 2023, sur les 24 bureaux qui ont utilisé l'indice des capacités de préparation aux situations d'urgence à un moment ou à un autre, 12 ont fait mention de cet indice dans leur rapport annuel en indiquant une valeur de référence, une valeur de suivi et une valeur cible conformément à la méthode convenue.

Conclusion 5: Atouts particuliers du PAM

Les bons résultats obtenus par le PAM dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence tiennent à plusieurs facteurs: une connaissance approfondie des infrastructures, des systèmes de distribution et des technologies nécessaires pour intervenir en cas de crise et l'expérience de leur utilisation; la compréhension des risques contextuels et des scénarios d'urgence potentiels; la présence de partenaires qui font confiance au PAM et sur lesquels le PAM peut compter; un personnel tourné vers la recherche systématique de solutions, qui met l'accent sur le renforcement des capacités des autres; et des financements souples axés sur la préparation⁹. Pour transposer à plus grande échelle les activités de préparation aux situations d'urgence, le PAM doit développer toutes ces composantes. Il a besoin de davantage de fonds souples axés sur la préparation, et une plus grande priorité doit être accordée en interne à ces activités à tous les niveaux.

32. La diversité des interventions menées par le PAM en matière de préparation aux situations d'urgence est à la fois un avantage et un problème. Elle lui offre la possibilité d'adapter ses activités aux besoins en fonction du contexte, mais elle ne lui permet pas de concentrer son action dans les domaines dans lesquels il excelle. Dans le secteur des services d'appui, par exemple, le PAM a des compétences particulières dans deux domaines de la préparation aux situations d'urgence appréciés des gouvernements comme des partenaires, à savoir la gestion de la chaîne d'approvisionnement et la fourniture de services communs.
33. En particulier, la forte croissance des infrastructures d'approvisionnement et des systèmes de distribution du PAM a contribué indirectement et directement à la préparation aux situations d'urgence. Elle a permis de compléter les investissements institutionnels consacrés à la préparation logistique sur le terrain qui ont été réalisés par l'intermédiaire du module de la logistique et bénéficient aux opérations d'urgence.
34. En outre, les investissements du PAM dans la transformation et les technologies numériques ont aussi amélioré progressivement la préparation en permettant de mener des interventions d'urgence plus souples, plus efficaces, plus efficaces et dont il est plus facile de rendre compte. Des défis persistent à mesure que de nouveaux outils sont mis en œuvre, mais les efforts déployés récemment pour améliorer l'appui fourni en matière de préparation en rapport avec les technologies de l'information sont prometteurs.
35. Le PAM a aussi grandement contribué à l'amélioration des systèmes d'analyse des risques et d'alerte rapide qui éclairent la préparation et l'action anticipée, que ce soit en interne ou à l'intention des gouvernements, des modules d'action groupée ou d'autres partenaires. Les avancées concernent en grande partie les aléas liés au climat, tandis que les systèmes d'analyse et d'alerte rapide en cas de conflit ont été moins efficaces jusqu'ici. Les efforts que le PAM a déployés dernièrement dans le cadre d'un groupe de travail chargé de l'alerte rapide pour prendre en compte les analyses portant sur les conflits, le climat et la situation économique permettent de faire mieux connaître l'alerte rapide en cas de conflit et de mettre en place ce dispositif de manière plus systématique, et incitent à envisager la préparation en tenant compte de plusieurs aléas en prévision de catastrophes qui, de plus en plus souvent, sont liées et se produisent en chaîne.

⁹ Voir les conclusions 3 et 4.

36. À l'avenir, les initiatives que le PAM mènera au carrefour entre la préparation des gouvernements et celle des communautés, comme la protection sociale réactive face aux chocs et l'action anticipée, un secteur dans lequel il a obtenu de bons résultats, pourront offrir l'occasion de mieux cibler les interventions et de les transposer à plus grande échelle, d'obtenir davantage de soutien de la part des donateurs et d'élaborer une démarche plus stratégique en matière de préparation aux situations d'urgence à partir des compétences reconnues qui sont les siennes dans les domaines de l'alerte rapide, de l'analyse de la vulnérabilité et des capacités opérationnelles. Une démarche de ce type permettrait en outre de mettre en évidence plus clairement la contribution du PAM le long du nexus action humanitaire-développement-paix.

Conclusion 6: Efficience et efficacité

Les activités de préparation ont permis au PAM de mettre en place des interventions et des mesures d'anticipation plus efficaces, mais le manque de cohérence des initiatives, les déficits et les retards de financement ainsi que l'insuffisance de la base de données factuelles l'ont empêché d'aller plus loin.

37. Les évaluateurs ont constaté que les investissements que le PAM a réalisés dans la préparation aux situations d'urgence aux niveaux institutionnel, régional, national et infranational ont permis tant à ses équipes qu'aux gouvernements d'intervenir plus rapidement. Le recours au Mécanisme de gestion globale des vivres a réduit les délais d'exécution de 129 à 92 jours en moyenne entre 2019 et 2023. Par ailleurs, les investissements du PAM dans l'action anticipée ont fait gagner du temps lorsque des versements ont dû être effectués en raison de la situation, ce qui a permis d'éviter une détérioration supplémentaire de la sécurité alimentaire, de la santé et des moyens d'existence des personnes touchées. Les contrats et les accords stratégiques liés à l'octroi d'avances – accords de partage des ressources conclus avec les gouvernements, accords de réserve et accords à long terme passés avec les fournisseurs, accords de fourniture de produits alimentaires et accords rapides de partenariat sur le terrain – ont aussi aidé le PAM à renforcer la préparation aux situations d'urgence.
38. Il reste toutefois beaucoup à faire étant donné que la plupart des interventions d'urgence accusent des retards dus aux importantes lacunes constatées en matière de préparation. Le temps gagné grâce aux mesures de préparation à l'échelle institutionnelle a souvent été reperdu à cause des lacunes observées dans ces mêmes mesures aux niveaux infranational et national. De la même façon, la préparation aux niveaux national et infranational a parfois été rendue inopérante faute de ressources de donateurs ou de préfinancements internes ou en raison des retards dans le versement de ces fonds. Les difficultés rencontrées pour trouver les fonds nécessaires à l'action anticipée remettent en question l'utilité des investissements dans les systèmes d'alerte rapide si ces derniers ne font pas l'objet d'une attention suffisante. Les systèmes d'alerte rapide à déclencher en cas de conflit, en particulier, ont été moins efficaces que ceux mis en place en prévision d'aléas naturels, comme cela a été observé en Ukraine et au Soudan où le niveau de préparation avant le déclenchement des conflits était faible.
39. Des compromis ont été trouvés entre les gains de temps et les économies de dépense et d'autres effets, mais, hormis dans le cas de l'action anticipée, ils n'ont pas été suffisamment analysés ni partagés pour que le PAM puisse prendre des décisions en connaissance de cause à leur sujet. La préparation dans le domaine des achats locaux a, par exemple, permis de réduire les délais d'exécution grâce aux accords passés avec des fournisseurs et d'éviter les retards liés aux formalités douanières, ce qui a profité aux économies locales et contribué au relèvement rapide. Les décisions relatives aux achats locaux nécessitent toutefois de prendre en compte d'autres critères tels que les volumes de produits alimentaires et la qualité de ces produits. Les décisions concernant le recours au prépositionnement en dehors du Mécanisme de gestion globale des vivres (aux niveaux

national et infranational) ont aussi fait gagner du temps, mais doivent tenir compte des conditions d'entreposage, des dates d'expiration et des questions de sécurité. Entre autres freins, les processus de révision des plans stratégiques de pays ont entraîné des goulots d'étranglement dans certains cas, et compromis l'aptitude des bureaux de pays à intervenir rapidement face à l'évolution des besoins.

40. Le peu de données disponibles semble indiquer que les mesures de préparation que le PAM a prises pour faire face à différents types de situations d'urgence ont donné de bons résultats, et des études récentes¹⁰ portant sur les initiatives qu'il a menées pour appuyer l'action anticipée et la protection sociale réactive face aux chocs font apparaître que ces initiatives ont été des interventions de préparation efficaces. Globalement toutefois, le lien entre la préparation, l'efficacité et l'efficacé est supposé et non analysé ni validé de manière expresse dans les documents du PAM sur la préparation. Les rapports à usage interne ou destinés à un public extérieur mettent rarement en évidence la contribution de la préparation à la préservation de la sécurité alimentaire ou de la nutrition. Il conviendrait de réunir des éléments probants plus solides pour renforcer l'argumentaire appelant à augmenter les investissements internes et externes en faveur de la préparation aux situations d'urgence et de l'action rapide, investissements qui pourraient ensuite soutenir les initiatives de mobilisation de ressources dans ce domaine.

Encadré 2 – Données factuelles sur l'action anticipée

En 2023, sur les 36 pays dotés de mesures d'action anticipée, neuf avaient activé ces mesures, permettant ainsi à 638 960 personnes de recevoir une assistance monétaire afin d'atténuer les effets de catastrophes prévues avant que celles-ci ne se déroulent entièrement et de limiter l'ampleur des besoins d'aide humanitaire.

Au Pakistan, avant le cyclone Biparjoy en 2023, le PAM avait établi des listes de personnes vulnérables appartenant à plus de 200 000 ménages en précisant à chaque fois le numéro de leur compte bancaire, et avait communiqué ces informations à un prestataire de services financiers dans le cadre de mesures de préparation. À l'approche du cyclone, le PAM a effectué des virements sur les comptes des ménages répertoriés pour qu'ils puissent prendre leurs dispositions.

41. Pour conclure, le PAM a obtenu des résultats inégaux sur le plan de l'institutionnalisation des initiatives de préparation aux situations d'urgence et de la prise en main de ces initiatives par les communautés. Les activités consistant à conjuguer l'appui apporté en amont pour élaborer des politiques et des stratégies aux interventions menées dans le cadre d'actions dirigées par les gouvernements ont été plus efficaces. Dans certains cas, toutefois, les efforts ont été freinés par les circonstances, notamment par l'insuffisance de financements spécifiques alloués par les gouvernements et par la rotation récurrente du personnel gouvernemental dans de nombreux pays.

Conclusion 7: Inclusivité

L'évaluation a permis de relever des bonnes pratiques de prise en compte de la problématique femmes-hommes et de l'inclusion du handicap dans la préparation aux situations d'urgence, mais peu de données factuelles font apparaître que des efforts systématiques et coordonnés ont été déployés et que des résultats ont été obtenus dans ces domaines.

¹⁰ PAM, 2023. *Regional Evaluation of WFP's Contribution to Shock-Responsive Social Protection in Latin America and the Caribbean (2015-2022)*; PAM, 2025 (à paraître). *Impact Evaluation of Anticipatory Action in Nepal*.

42. En dépit des engagements énoncés dans la politique, le PAM a fait peu d'efforts pour intégrer de manière systématique la problématique femmes-hommes et l'inclusion du handicap dans les activités de préparation aux situations d'urgence. Plusieurs difficultés majeures se présentent à cet égard. Dans de nombreux territoires en proie à des conflits ou à des catastrophes, les obstacles qui empêchent les femmes et les filles ainsi que les personnes handicapées de participer aux mécanismes de préparation aux situations d'urgence font que l'attention qui leur est prêtée est moindre. Les politiques et les programmes menés en matière de préparation aux situations d'urgence à l'échelle nationale tiennent rarement compte de la problématique femmes-hommes, et les partenaires gouvernementaux ne possèdent souvent pas de compétences dans ce domaine. Les orientations et les outils à utiliser dans le cadre des opérations pour intégrer la problématique femmes-hommes et l'inclusion du handicap dans les stratégies de préparation aux niveaux régional et national ont été limités. Les femmes et les hommes ne sont pas toujours représentés de manière équilibrée au sein des équipes chargées de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise, et ces équipes ne disposent pas toujours des compétences et du savoir-faire nécessaires pour prendre en compte la problématique femmes-hommes et l'inclusion du handicap dans leurs activités.
43. Néanmoins, le Siège et les bureaux régionaux ont aidé à définir et ont fixé par écrit des bonnes pratiques ainsi que des orientations sur la conduite des opérations qui montrent, d'une part, que la participation des femmes et des organisations de femmes aux activités de préparation joue un rôle moteur et contribue à la conception de stratégies d'intervention inclusives et, d'autre part, que l'alerte rapide, lorsqu'elle intègre l'inclusion du handicap, augmente la probabilité de voir les personnes handicapées adopter des mesures de prévention et de prendre des décisions fondées sur les risques et accroît leurs chances de pouvoir évacuer.
44. Pour que le PAM prenne pleinement en compte la problématique femmes-hommes et l'inclusion du handicap dans les activités de préparation, il est nécessaire de mieux comprendre les inégalités sous-jacentes qui rendent certains groupes plus vulnérables en cas de situations d'urgence liées aux catastrophes et aux conflits, et de mettre en place des partenariats plus solides avec des organisations de femmes.

Conclusion 8: Partenariats

Les partenariats sont une composante centrale de la démarche du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence, et le PAM a grandement contribué aux efforts déployés collectivement dans ce domaine, en particulier par l'intermédiaire des partenariats qu'il a noués avec les gouvernements des pays où il opère et dans le cadre des activités menées par les modules mondiaux d'action groupée. Les partenariats ont toutefois souvent été hétérogènes et ponctuels, et ont pâti de l'absence d'orientations et de justifications claires lorsqu'ils visaient à renforcer la préparation en collaboration avec des entités du secteur privé, des partenaires coopérants et des acteurs du développement.

45. Le partenariat est l'un des principes fondamentaux énoncés dans la politique en matière de préparation aux situations d'urgence. Il est la preuve de la volonté du PAM d'unir ses forces à celles d'autres acteurs et de faire fond sur ses propres atouts ainsi que sur ceux de partenaires clés pour renforcer les capacités de préparation aux situations d'urgence. Les gouvernements des pays dans lesquels le PAM intervient sont responsables au premier chef de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise, et le PAM a montré qu'il était disposé à les aider à diriger les opérations. À cet effet, il suit une approche modulable en fonction du niveau des capacités nationales existantes, même si, parfois, un certain flou entoure la prise en charge des activités et la pérennisation des capacités mises en place en matière de préparation. Les partenariats locaux noués pour renforcer la préparation des communautés, y compris au sein du vaste réseau de partenaires

- coopérants du PAM, a reçu une attention stratégique moindre au niveau institutionnel. Ces partenariats offrent des possibilités très intéressantes, comme l'appui accru apporté en collaboration avec les gouvernements et les partenaires aux composantes de l'action anticipée qui sont axées sur les communautés.
46. Les modules mondiaux d'aide humanitaire interorganisations dirigés par le PAM ont contribué au développement des activités de préparation aux situations d'urgence, et le rôle de chef de file du PAM a été déterminant pour favoriser la préparation collective dans certains cas, en particulier au sein des modules mondiaux de la logistique et des télécommunications d'urgence. Ces modules ont consacré d'importantes ressources à la préparation, conçu des outils de préparation adaptables, noué des partenariats avec des entités du secteur privé pour bénéficier de capacités ponctuelles supplémentaires dans les situations d'urgence et fourni des produits utiles, notamment dans les domaines de l'évaluation des capacités logistiques, de la formation aux technologies de l'information et des communications, de la planification des interventions d'urgence et de l'analyse des risques liés aux aléas naturels.
 47. Les activités des modules mondiaux d'action groupée dirigés par le PAM sont toutefois freinées par la sollicitation excessive des ressources et la priorité inégale accordée à la préparation, aussi bien à l'échelle mondiale qu'au niveau des pays. La désactivation des modules d'action groupée dans les pays pendant les périodes comprises entre les situations d'urgence a aussi constitué un facteur contraignant dans certains cas. Le PAM a participé à des groupes de travail du Comité permanent interorganisations sur l'alerte rapide et la préparation aux situations d'urgence, mais peu de résultats concrets en sont ressortis jusqu'ici.
 48. Les services communs et les services à la demande assurés par le PAM sont très appréciés tant en interne qu'à l'extérieur, et sont considérés comme des contributions précieuses à la préparation aux situations d'urgence à l'échelle du système, que ce soit au niveau mondial ou dans les pays. Les parties prenantes externes présentes dans les pays ont formulé des avis très positifs au sujet des services communs que le PAM a fournis à l'appui des activités de préparation dans les domaines suivants: soutien logistique apporté aux partenaires dans le cadre de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise en rapport avec la santé; entreposage partagé, unités de stockage mobiles et installations de stockage; réparation et modernisation des infrastructures; et fourniture et entretien des équipements utilisés pour appuyer les services communs de télécommunications de sécurité, de transport, de stockage et de connectivité.
 49. Globalement, lorsque le PAM a entrepris de renforcer les capacités collectives en matière d'alerte rapide et de préparation aux situations d'urgence, par l'intermédiaire des modules d'action groupée et d'autres dispositifs de coordination interorganisations et en partenariat avec d'autres organisations et initiatives, sa contribution a été très utile en tant que telle et a complété l'action d'autres intervenants. Les partenariats ont cependant souvent été hétérogènes, axés sur des pays en particulier et ponctuels, et aucune stratégie ou justification institutionnelle sous-jacente claire visant à donner la priorité à certaines initiatives de collaboration par rapport à d'autres n'a été élaborée, ce qui fait qu'il est difficile de dégager des conclusions quant à leur efficacité. Le même manque de clarté a peut-être freiné le PAM dans sa volonté de rechercher de nouveaux partenariats destinés à renforcer conjointement les capacités de préparation, notamment en collaboration avec des donateurs et des organisations agissant en faveur du développement.

50. En conclusion, les partenariats, quand ils sont de qualité, constituent à l'évidence un facteur externe propice à l'obtention de résultats dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence. Les évaluateurs soulignent qu'il est important de s'attacher le soutien d'autres entités des Nations Unies, d'organisations non gouvernementales et d'acteurs du secteur privé, au sein comme en dehors des modules d'action groupée, pour concevoir et financer ensemble des initiatives dans ce domaine.

Recommandations

51. Le tableau ci-dessous présente les recommandations formulées à l'issue de l'évaluation de la politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence, ainsi que les entités responsables de leur mise en œuvre, la priorité de chaque recommandation et la date butoir de l'application de chacune.

Recommandations

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 1: Révision et mise en œuvre de la politique Mener un processus participatif de révision de la politique en y associant un large éventail de parties prenantes afin d'actualiser le document et de formuler une stratégie de mise en œuvre, y compris en collaboration avec des partenaires. Intégrer une théorie du changement, élaborer une boîte à outils complète ainsi qu'un plan de création d'une base de données factuelles, et définir clairement les responsabilités en matière de préparation aux situations d'urgence dans l'ensemble du PAM.	Stratégique Court terme	Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Département des opérations liées aux programmes, Service de coordination des opérations d'urgence, Division des ressources humaines, bureaux régionaux		
1.1 Actualiser la politique du PAM en matière de préparation aux situations d'urgence en menant un processus consultatif approfondi en collaboration avec des parties prenantes internes et externes afin de prendre en compte les évolutions et les transformations contextuelles récentes de la réflexion et de la pratique ainsi que les nouvelles données disponibles dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence, y compris concernant les modalités de financement et de partenariat. Dans le cadre de ce processus, préciser la définition de la préparation aux situations d'urgence, élaborer en la matière une théorie du changement qui prenne en considération les risques de conflit et établisse des liens avec le renforcement de la résilience, les démarches tenant compte de la problématique femmes-hommes et de l'inclusion et d'autres questions transversales.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Service de coordination des opérations d'urgence, Division des ressources humaines, bureaux régionaux	Élevé	2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.2 Constituer un ensemble homogène d'outils de préparation aux situations d'urgence comprenant des stratégies clés telles que la préparation du PAM, le renforcement durable des capacités des gouvernements et d'autres partenaires, l'alerte rapide, l'action anticipée, la protection sociale réactive face aux chocs et l'assurance. Y intégrer des orientations sur les liens et les différences d'un point de vue conceptuel et opérationnel entre la préparation et d'autres domaines de travail (résilience, changements climatiques, réduction des risques de catastrophe, gestion de la continuité des opérations, protection sociale réactive face aux chocs et assurance, par exemple) et sur la façon de les prendre en compte. Y ajouter également des orientations sur la conduite des opérations et partager les bonnes pratiques de prise en compte des risques de conflit, de la problématique femmes-hommes et de l'inclusion du handicap dans l'ensemble des activités de préparation aux situations d'urgence.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution	Élevé	2026
1.3 Inclure dans les priorités qui sont attachées à la politique actualisée en matière de préparation aux situations d'urgence la création d'une base de données factuelles rigoureuses concernant tous les éléments du portefeuille d'activités que le PAM mène dans ce domaine afin d'étayer les initiatives de mobilisation de fonds auprès des donateurs, des gouvernements et d'autres parties prenantes.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution	Élevé	2026
1.4 Accompagner la politique actualisée d'une stratégie de mise en œuvre dotée de dispositifs de suivi et d'établissement de rapports, qui définisse clairement les responsabilités et la marche à suivre pour rendre compte de l'action menée en matière de préparation aux situations d'urgence, en particulier au niveau de la haute direction, mais aussi à d'autres niveaux et dans l'ensemble des services. Il conviendra d'étudier la possibilité de mettre en place entre les départements un dispositif de coordination qui serait dirigé par la haute direction (au niveau du Directeur exécutif adjoint ou des sous-directeurs exécutifs).		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Département des opérations liées aux programmes, Service de coordination des opérations d'urgence, bureaux régionaux	Élevé	2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 2: Ressources financières Utiliser au mieux les ressources financières disponibles pour faciliter d'une manière générale l'accès aux financements et au matériel nécessaires aux activités de préparation aux situations d'urgence.	Stratégique Court terme	Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Service de coordination des opérations d'urgence		
2.1 Élaborer une stratégie à mettre en œuvre sur plusieurs années, qui donne la priorité à l'accès à des financements pluriannuels, souples et non préaffectés ainsi qu'à des stocks stratégiques, en trouvant un équilibre entre, d'une part, une mobilisation de ressources dynamique et coordonnée au service de la préparation et, d'autre part, des niveaux acceptables de risque financier pour le PAM. La stratégie devrait s'appuyer sur une campagne de communication visant à aider les bureaux de pays à mieux comprendre les possibilités de financement à leur disposition ainsi que les obligations y afférentes, et s'accompagner d'un suivi plus précis des investissements consentis dans les activités de préparation, notamment par l'intermédiaire des fonds d'affectation spéciale existants, de façon à indiquer en toute transparence les ressources que le PAM consacre à ces activités.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Service de coordination des opérations d'urgence	Élevé	2026
2.2 Examiner le Compte d'intervention immédiate pour la préparation aux situations d'urgence et revoir les critères d'octroi des fonds qu'il contient pour permettre aux bureaux de pays nécessitant un préfinancement d'y accéder plus facilement.		Division de l'analyse, de la planification et de la performance	Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Service de coordination des opérations d'urgence	Élevé	2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 3: Dotation en personnel Optimiser la gestion du personnel mobilisable en urgence en renforçant les dispositifs existants et en prenant en compte la nécessité de développer durablement les capacités du personnel en matière de préparation aux situations d'urgence¹¹.	Opérationnelle Moyen terme	Service de coordination des opérations d'urgence	Service de coordination de la dotation en personnel et des capacités, Division des ressources humaines, Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, bureaux régionaux, autres divisions du Siège concernées		
3.1 Réexaminer les modèles appliqués, les dispositifs disponibles et les ressources utilisées en matière de formation dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise afin que ce domaine soit clairement considéré comme une priorité et d'inciter l'ensemble du personnel (recruté sur le plan international et sur le plan national) à suivre les formations proposées, de vérifier que le contenu des cours correspond au champ de la politique actualisée, de veiller à ce que les formations reprennent les engagements du PAM consistant à mener des programmes de qualité axés sur les personnes, et de faire en sorte que les cours soient dispensés en présentiel et à distance. Élaborer des supports et des cours de formation supplémentaires en matière de préparation aux situations d'urgence si nécessaire. Envisager d'associer des partenaires interorganisations et externes aux exercices de simulation et aux formations.		Service de coordination de la dotation en personnel et des capacités	Division des ressources humaines, Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, bureaux régionaux, autres divisions du Siège concernées	Moyen	2027

¹¹ À l'issue d'un audit interne du PAM consacré à la dotation en personnel dans les situations d'urgence, il a été préconisé de prendre des mesures concertées hautement prioritaires pour combler les lacunes constatées dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence. La recommandation 3 s'inscrit dans le droit fil de ces mesures.

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3.2 Prendre des mesures pour parvenir à un meilleur équilibre entre les sexes au sein des effectifs déployés en renfort à l'échelle mondiale, en s'appuyant sur une analyse des facteurs expliquant pourquoi les femmes sont moins nombreuses à postuler pour figurer dans les fichiers d'agents mobilisables dans les situations d'urgence et à être envoyées en renfort à partir de ces fichiers.		Service de coordination des opérations d'urgence	Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Division des ressources humaines, bureaux régionaux	Élevé	2027
3.3 Examiner, approfondir et préciser le processus, les responsabilités, les outils et les dispositifs en rapport avec les déploiements de renforts dans les situations d'urgence. Élaborer ensuite et tenir à jour un système de suivi de toutes les demandes de renfort et de tous les déploiements, et regrouper les différents dispositifs (officiels et informels) afin de mieux comprendre les besoins du PAM en matière de dotation en personnel spécialisé dans la préparation aux situations d'urgence et d'en améliorer la supervision et la gestion, tout en préservant la souplesse des canaux informels de mobilisation de renforts.		Service de coordination des opérations d'urgence	Division des politiques et des orientations concernant les programmes, Division des ressources humaines, bureaux régionaux	Élevé	2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 4: Renforcement des capacités des pays et appui apporté aux pays Aider les bureaux régionaux et les bureaux de pays à renforcer les capacités des gouvernements et des parties prenantes nationales en matière de préparation aux situations d'urgence en collaborant de manière efficace avec des entités clés, et augmenter les chances de pérennisation des résultats en tirant parti des partenariats et en combinant des interventions menées en aval et en amont avec des stratégies de transition appropriées.	Opérationnelle Long terme	Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Bureaux régionaux; Département des opérations liées aux programmes		
4.1 Aider les bureaux régionaux et les bureaux de pays auxquels ils donnent la priorité à mener des initiatives pour élaborer, mettre en œuvre, expérimenter et améliorer des modèles de collaboration qui facilitent et encouragent la coordination entre les entités publiques dans tous les domaines thématiques pertinents (y compris celles chargées des données relatives au climat, de l'analyse et de l'alerte rapide, de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise, de la sécurité alimentaire, de la protection sociale, de l'égalité femmes-hommes et de l'inclusion du handicap, et des financements) ainsi qu'avec d'autres partenaires.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Bureaux régionaux; Département des opérations liées aux programmes	Élevé	2027
4.2 Aider les bureaux régionaux et les bureaux de pays auxquels ils donnent la priorité à mener des initiatives pour expérimenter des stratégies de sensibilisation visant à obtenir des gouvernements qu'ils s'engagent à renforcer durablement les capacités en allouant des ressources (sous forme monétaire et en nature) à des actions conjointes, et à cette fin tirer parti des partenariats et aider les gouvernements à instituer des financements pérennes chaque fois que cela est possible.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Bureaux régionaux; Département des opérations liées aux programmes	Moyen	2028

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.3 Aider les bureaux régionaux et les bureaux de pays auxquels ils donnent la priorité à mener des initiatives pour développer les activités de renforcement des capacités des pays en matière de préparation aux situations d'urgence au carrefour entre les interventions mises en œuvre par les gouvernements et celles entreprises par les communautés, en particulier dans les domaines de la protection sociale réactive face aux chocs et de l'action anticipée, en s'appuyant sur l'utilisation d'outils pertinents et en tirant parti des relations nouées avec les partenaires coopérants.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Bureaux régionaux; Département des opérations liées aux programmes	Élevé	2028
4.4 Aider les bureaux régionaux ainsi que les bureaux de pays auxquels ils donnent la priorité qui se trouvent dans des pays à revenu intermédiaire fortement exposés aux situations d'urgence à mener des initiatives pour élaborer des modèles de collaboration et de transition qui soient axés sur des partenariats stratégiques noués avec les gouvernements en matière de préparation aux situations d'urgence, tout en conservant les capacités d'intervention rapide du PAM dans certaines situations d'urgence.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Bureaux régionaux; Département des opérations liées aux programmes	Moyen	2028

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 5: Accroître l'efficacité par l'apprentissage Continuer d'utiliser les atouts et les compétences particulières du PAM dans le cadre des activités menées en matière de préparation aux situations d'urgence, en recherchant les possibilités d'apprentissage et en en tirant parti au mieux, en déterminant et en comblant les lacunes de la base de données factuelles, en produisant de nouveaux éléments probants et en améliorant l'efficacité.	Opérationnelle Moyen terme	Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Division du Directeur financier, Bureau de l'évaluation, bureaux régionaux		
5.1 Réviser les indicateurs de suivi relatifs à la préparation aux situations d'urgence pour les mettre en concordance avec la théorie du changement et faire en sorte qu'ils puissent être adaptés au contexte, et donner au PAM les moyens d'analyser les données clés disponibles dans ce domaine ainsi que la mesure dans laquelle les activités de préparation contribuent à la réalisation de ses objectifs.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance	Élevé	2027
5.2 Encourager l'utilisation de simulations, d'analyses du retour d'expérience, d'examen des enseignements tirés de l'expérience, d'évaluations et d'études sur la rentabilité de l'investissement afin de mieux comprendre la façon dont la préparation aux situations d'urgence influe sur l'efficacité et l'efficacité des interventions, notamment de celles menées en partenariat avec d'autres organisations et les groupes de travail du Comité permanent interorganisations. Rechercher les possibilités d'action rapide non concrétisées, et étudier en particulier les avantages qu'elles auraient procurés ainsi que les éléments qui auraient rendu cette action possible.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Division de la chaîne d'approvisionnement et de l'exécution, Division du Directeur financier, Bureau de l'évaluation, bureaux régionaux	Élevé	2027
5.3 Faire en sorte que les résultats des activités de préparation aux situations d'urgence et les enseignements tirés de ces activités soient pris en compte de manière systématique et diffusés en interne et à l'extérieur, notamment par l'intermédiaire des groupes de travail du Comité permanent interorganisations, en mettant l'accent sur le renforcement de la préparation conjointe. Créer et gérer un référentiel de données factuelles et d'enseignements tirés de l'expérience en matière de préparation aux situations d'urgence.		Division des politiques et des orientations concernant les programmes	Division de l'analyse, de la planification et de la performance, Bureau de l'évaluation, bureaux régionaux	Élevé	2027

Liste des sigles utilisés dans le présent document

CCI	Compte d'intervention immédiate
COMET	outil des bureaux de pays pour une gestion efficace