

**2^E ÉVALUATION
DE LA CHARTE PREGEC
ANALYSE DE LA
PERFORMANCE ET DE
L'EFFICACITÉ DE LA
RÉPONSE AUX CRISES
ALIMENTAIRES ET
NUTRITIONNELLES**

MESSAGES ET RECOMMANDATIONS

OCTOBRE 2018

1. INTRODUCTION

Chaque année, d'immenses sommes d'argent (100.5 millions de dollars en 2015, rien que pour le plan de réponse à la crise alimentaire au nord-est du Nigéria¹) sont investies par les États et leurs partenaires dans la gestion des crises alimentaires et nutritionnelles. Au regard de ces efforts financiers énormes et l'implication négative que cela représente pour l'investissement attendu des États pour des interventions plus structurelles et préventives, les membres du Réseau de prévention des crises alimentaires (RPCA) ont décidé de centrer la deuxième évaluation externe de la Charte PREGEC sur **l'analyse de la performance et de l'efficacité de la réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles**.

Entre autres attentes, l'évaluation devait notamment répondre à la question critique suivante : comment refonder (ajustements nécessaires à faire) les dispositifs de gouvernance (institutions & modalités d'intervention) de la réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles afin :

- D'améliorer significativement leur efficacité et in fine l'impact des plans de réponse sur le renforcement de la résilience des communautés assistées ?
- D'inscrire ceux-ci en cohérence/harmonie avec l'action de prévention (notamment protection sociale et autres mesures structurelles) dans le cadre d'un continuum urgence-développement permettant ainsi aux plus vulnérables de renforcer leur résilience et sortir progressivement du cercle vicieux de la pauvreté et des crises alimentaires et nutritionnelles chroniques ?

L'évaluation avait deux objectifs spécifiques :

- **Objectif spécifique 1 (Os1)** : évaluer la pertinence/consistance du plan de réponse en lien avec la situation réelle de terrain ;
- **Objectif spécifique 2 (Os2)** : évaluer l'efficacité du dispositif de gouvernance des réponses aux crises alimentaires et nutritionnelles.

Réalisée par le Bureau Easy4Dev, l'évaluation s'est construite autour d'études sur un échantillon de sept pays : Burkina Faso, Gambie, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal et Tchad.

La présente note résume les principaux messages et recommandations. Le rapport complet de l'évaluation est disponible sur le site Internet du Réseau (www.food-security.net).

¹ http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Revision_2014-2016_Nigeria_SRP_August2014.pdf

2. MESSAGES ET RECOMMANDATIONS

Objectif spécifique 1 (Os1).

→ Évaluer la pertinence/consistance du plan de réponse en lien avec la situation de terrain

Message politique/Recommandation (MR 1).

Aux États : Faire une claire distinction entre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle chronique et celle conjoncturelle afin de développer des réponses adéquates à chaque type de crise

La pratique courante de l'évaluation annuelle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle ne permet pas de faire la distinction entre les situations conjoncturelles et chroniques ; pourtant les deux situations de vulnérabilité ne font pas appel aux mêmes instruments de réponse.

Afin d'améliorer la pertinence du contenu du Plan national de réponse (PNR), du choix des instruments de réponse et par conséquent de renforcer l'efficacité de sa mise en œuvre, les États doivent par conséquent :

- Définir clairement une méthode de ciblage facilitant la distinction entre sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) chronique et celle conjoncturelle ;
- Restreindre le PNR au traitement de la vulnérabilité conjoncturelle en ligne avec les instruments couramment utilisés pour faire face ;
- Exclure les zones d'insécurité civile des PNR et définir des plans humanitaires et/ou des plans de relance socio-économiques spécifiques ;
- Exclure du PNR les zones où sévit une malnutrition chronique dont le seuil d'urgence est dépassé toute l'année et plus globalement l'insécurité alimentaire chronique et mettre en œuvre des programmes structurants nutritionnels et de développement.

Message politique/Recommandation (MR 2).

Aux États : Renforcer la qualité du ciblage du PNR au bénéfice d'un meilleur consensus autour du choix des instruments de réponse

L'insuffisance de ciblage et les appréciations divergentes entre les parties prenantes autour de la pertinence des instruments de réponse nuisent à l'efficacité globale de la mise en œuvre du PNR.

En s'appuyant sur les principes de la Charte PREGEC, les États doivent renforcer leurs capacités de leadership et de dialogue afin de créer un environnement favorable pour la recherche d'un consensus autour des éléments du ciblage et du choix des instruments. Dans cette optique (et contrairement à la pratique courante), le ciblage et la priorisation devraient désormais :

- Être suffisamment « genrés » afin de permettre un affinement des interventions spécifiques à certaines catégories de vulnérables, notamment les femmes ;
- Accorder une importance aux ménages sous pression ; un soutien productif à temps à cette catégorie de populations permettant de prévenir leur chute vers une situation de crise.

Message politique/Recommandation (MR 3).

Aux États : Développer des programmes de protection sociale productive pour prendre en charge la vulnérabilité chronique. Ces programmes pourront être extensibles pour absorber des crises relativement modestes d'insécurité alimentaire conjoncturelles

Une fois la distinction entre les deux types de vulnérabilité établie, la SAN chronique devrait bénéficier d'un plus haut engagement politique des États et être traitée en conséquence. À ce titre, les États doivent :

- Développer des programmes conséquents de protection sociale pour répondre efficacement au caractère chronique de la vulnérabilité ;
- Mettre en œuvre des transferts sociaux de paquet productif (en lien avec les interventions de développement) et nutritionnel afin de permettre aux populations vulnérables chroniques de recouvrer leur capacité de production et d'améliorer leur état nutritionnel ;
- Définir clairement un processus de graduation pour les ménages disposant d'une capacité de production afin de leur permettre de s'engager dans un cycle de production durable et de contribution à la croissance économique nationale.

Message politique/Recommandation (MR 4).

Aux États et au RPCA en général : Connecter systématiquement la réponse d'urgence avec celle destinée à renforcer la résilience en s'attaquant aux causes structurelles sous-jacentes

Connecter la réponse d'urgence et la mettre en harmonie avec des programmes structurants (protection sociale et autres) en cours d'exécution sur le terrain permettent de renforcer la résilience des vulnérables chroniques. De manière pratique, cela commande :

Aux États :

- De revisiter et d'améliorer le cadre institutionnel de mise en œuvre de la réponse selon une approche favorisant une meilleure coordination-synergie et complémentarité des interventions et l'amélioration de l'efficacité du PNR ;
- De refonder le processus de formulation des PNR, notamment en y impliquant systématiquement les porteurs de programmes structurants de développement à même de fournir des réponses concrètes pour le renforcement de la résilience dans les zones structurellement vulnérables ;
- De mettre en œuvre les arrangements contractuels requis permettant la mobilisation des programmes structurants de développement en appui à la mise en œuvre du continuum entre les réponses annuelles d'urgence et celles renforçant la résilience (exemple de la convention entre certains programmes de développement agricole de la BAD et le programme des bourses familiales au Sénégal).

Au RPCA :

- De revisiter le contenu de certaines séquences du cycle PREGEC afin de mettre en œuvre de nouvelles normes ou standards de programmation :
 - En novembre-décembre : d'encourager et d'accompagner les États pour la définition de réponses d'urgence en vue de leur mise en œuvre effective en janvier-mars ;
 - Lors de la réunion RPCA d'avril : de faire le bilan de la mise en œuvre de la réponse d'urgence et de mettre en route celle structurelle dans une approche de continuum urgence – résilience/développement.

Message politique/Recommandation (MR 5).

Aux États et à leurs partenaires : Agir précocement et par anticipation avant l'apparition de séquences parfois irréversibles

Agir précocement dès début janvier, avant que les populations vulnérables ne glissent dans des stratégies négatives (notamment avec la perte de leurs moyens de production), permet d'assurer une meilleure efficacité du PNR.

Pour ce faire, les États en collaboration avec leurs partenaires devraient :

- Se doter de mécanisme de financement durable du PNR sur la base des opportunités de mobilisation de ressources locales et externes. Cela suppose notamment de la part des États une meilleure prévisibilité financière en soutien à la mise en œuvre du PNR ; pour les pays structurellement vulnérables, le pré-positionnement (anticipation) budgétaire pourrait se faire sur la base d'une estimation de la moyenne annuelle de la population régulièrement affectée ;
- Instaurer une flexibilité dans la planification des activités des programmes de développement opérant dans les zones structurellement vulnérables afin de les rendre plus aptes à répondre aux risques et aléas conjoncturels. C'est le cas de la composante « zéro budget » du Projet régional d'appui au pastoralisme au Sahel (PRAPS), dont le budget peut être défini et alloué seulement en cas de crise.

Message politique/Recommandation (MR 6).

Au RPCA : Mettre au point des stratégies spécifiques et des instruments innovants adaptés à l'action de réponse dans les zones de conflits

Selon plusieurs projections, 80 % des populations en situation de vulnérabilité et de pauvreté vivront dans les zones de conflits en 2030. Afin de faire face au nombre croissant des plus vulnérables dans ces zones d'insécurité civile aggravée, le RPCA devrait :

- Innover et adapter en permanence les outils du dispositif PREGEC pour intégrer ces problématiques émergentes ;
- S'investir dans la définition de lignes directrices (modus operandi) permettant aux États de mettre en œuvre les PNR dans ces environnements hostiles, avec un maximum d'efficacité et d'efficacé.

Objectif spécifique 2 (Os2).

→ **Évaluer l'efficacité du dispositif de gouvernance des réponses aux crises alimentaires et nutritionnelles**

Message politique/Recommandation (MR 7).

Aux États : Renforcer leurs capacités de leadership en matière de gouvernance globale du processus de réponse depuis sa planification à sa mise en œuvre

La capacité de leadership des États demeure essentielle pour assurer l'efficacité du PNR. Comme préconisé par la Charte PREGEC, les États devraient :

- S'investir dans la mise en place de cadres ou mécanismes appropriés et fonctionnels de dialogue/concertation et coordination intersectorielle de la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) bénéficiant d'un portage politique plus élevé afin de répondre aux attentes essentielles suivantes :

- Rompre avec les planifications parallèles de la réponse et renforcer ainsi l'unicité et la cohérence d'ensemble du PNR ;
- Renforcer la coopération et la coordination intersectorielle entre les différentes entités techniques gouvernementales, favorisant une meilleure définition des rôles et responsabilités ainsi que la contribution de toutes les parties prenantes à la mise en œuvre du continuum urgence-humanitaire/résilience-développement ;
- Rompre avec les dispositifs institutionnels atomisés de mise en œuvre du PNR, une situation peu propice à la mise en œuvre d'un véritable mécanisme de suivi-évaluation, de comptabilité de résultats et de coordination des interventions.
- Assumer leurs responsabilités pour le financement souverain du PNR en rompant avec la culture ou l'approche dominante de captation de financement extérieur ; cela renforcerait davantage leur pouvoir et marge de manœuvre en matière de coordination globale de la mise en œuvre du PNR.

Message politique/Recommandation (MR 8).

Aux États : Se doter de mécanismes transparents de veille, suivi-évaluation, de comptabilité de résultats et de capitalisation des expériences de la mise en œuvre du PNR

Comme préconisé par la Charte PREGEC, les États devraient instaurer la culture de comptabilité de résultats de la mise en œuvre du PNR. Pour ce faire, les États devraient :

- S'investir dans la mise en place de dispositifs unifiés de suivi-évaluation dotés de moyens conséquents de fonctionnement ;
- Intégrer systématiquement la question de transformation de la qualité de vie des populations assistées dans l'évaluation des effets et impacts des PNR. Les dispositifs de suivi-évaluation devraient ainsi dépasser la seule considération des indicateurs d'outputs (par exemple : nombre d'activités réalisées et coûts...) en intégrant un vrai cadre d'analyse de performance et d'impact comprenant les éléments essentiels suivants :
- Comprendre les trajectoires de vulnérabilité et de résilience des populations, la dynamique de graduation des ménages afin d'améliorer les planifications futures ;
- Réaliser un benchmarking des processus de réponse basé sur des indicateurs structurés autour des normes de qualité, y compris le cadre de partenariat, les processus et mécanismes d'articulation ;
- Mettre en œuvre un agenda d'apprentissage et un mécanisme de génération d'évidence pour la prise de décision.

Message politique/Recommandation (MR 9).

Aux États et au RPCA : Intensifier la domestication de la Charte PREGEC

Toutes les insuffisances impactant négativement l'efficacité de la réponse aux crises alimentaires et nutritionnelles relèvent de manquements dans l'application de la Charte PREGEC. Ainsi, les États avec l'appui du RPCA, devraient intensifier la domestication et la vulgarisation de la Charte. Il s'agit notamment :

- D'accélérer l'opérationnalisation des mécanismes de suivi-évaluation in situ comme préconisés dans la Charte ;
- D'accompagner la mise en place de Comités de veille de la société civile et parlementaire, leviers essentiels à la gouvernance SAN et résilience en général.

Message politique/Recommandation (MR 10).

Au CILSS : Fournir l'accompagnement technique aux États au bénéfice du renforcement de l'efficacité des PNR

En plus de son engagement actuel dans l'animation du mécanisme régional de veille et de suivi-évaluation des réponses, le CILSS, coordonnateur du dispositif PREGEC du RPCA, devrait fournir un accompagnement conséquent aux États dans le cadre de la formulation, la mise en œuvre et le suivi des PNR. Pour assurer ce leadership technique, le CILSS devrait se doter d'un pool d'expertises à même de soutenir convenablement les États, notamment les activités suivantes :

- Développer une méthodologie ainsi que des instruments (menu d'instruments) normalisés pour la formulation des PNR ;
- Produire des normes ou standards pour le contrôle de la qualité du processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi des PNR ;
- Soutenir le renforcement des dispositifs de suivi-évaluation, notamment l'intégration d'indicateurs d'impacts relatifs à la transformation des conditions de vie des populations affectées, la capitalisation et le partage des leçons apprises.

Message politique/Recommandation (MR 11).

Au RPCA et à ses leaders politiques et techniques (CEDEAO, UEMOA et CILSS) : Mettre à jour le menu d'instruments de gestion des crises alimentaires et nutritionnelles et promouvoir sa vulgarisation

Comme préconisé par la Charte PREGEC, il est temps pour le RPCA, avec l'appui de ses leaders politiques et techniques :

- De revisiter le contenu du Menu d'instruments produit en 2015, afin d'y intégrer de nouvelles attentes, notamment les articulations possibles avec d'autres secteurs comme la protection sociale, l'accès aux services sociaux de base, les interventions de développement (nexus urgence/résilience-développement). Plusieurs approches innovantes ayant démontré un impact conséquent peuvent être valorisées dans la nouvelle version du menu d'instruments : approche cash + caisse de résilience de la FAO, approche à trois niveaux (Three-Pronged Approach (3PA)) du PAM ou approche développée par le consortium KEY au Mali, paquets intégrés de protection sociale, le nexus urgence/résilience-développement ; etc. ;
- D'accompagner les pays dans la production de normes techniques d'intervention dans le cadre de la mise en œuvre du menu d'instruments ;
- D'intensifier la vulgarisation du menu d'instruments auprès de l'ensemble des parties prenantes.

Message politique/Recommandation (MR 12).

Aux partenaires techniques et financiers : Aligner et coordonner davantage leurs interventions et inscrire leurs soutiens aux pays dans une approche renforçant la maîtrise d'ouvrage et le leadership des États

L'alignement, la coordination et la mise en synergie des interventions constituent des éléments essentiels de l'efficacité des PNR. En soutien au leadership des États pour la mise en place et l'animation de cadres de dialogue et de coordination, les partenaires devraient s'engager à :

- Aligner davantage leurs interventions autour des priorités définies par les États et leurs organisations intergouvernementales ;
- Inscrire systématiquement leurs appuis, notamment financiers, dans des approches renforçant les capacités de leadership et de gouvernance des États pour assurer un pilotage du PNR depuis sa formulation au suivi-évaluation de sa mise en œuvre.

