

# Evaluation des interventions humanitaires de l'Union Européenne en matière de préparation aux catastrophes

## Résumé Exécutif

Cette évaluation a été commandée par le département d'évaluation de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO). Il vise à évaluer les interventions humanitaires de l'Union européenne (UE) en matière de préparation aux catastrophes.

### 1.1 Objectifs, portée et méthodes

Les principaux objectifs de l'évaluation sont de fournir : i) une évaluation indépendante et rétrospective de la performance et des résultats des contributions de l'UE à la préparation aux catastrophes (PC) dans le cadre de son action humanitaire de 2015 à 2020 ; et ii) des recommandations stratégiques pour soutenir les activités futures de la DG ECHO dans ce domaine.

**Portée géographique :** L'évaluation a été entreprise au niveau mondial et comprenait la collecte de données au niveau national couvrant quatre pays dans quatre régions différentes.

**Portée temporelle :** l'évaluation s'est concentrée sur la période 2015-2020, mais a également tenu compte des changements majeurs intervenus dans le soutien de la DG ECHO à la PC en 2021. En ce qui concerne le calendrier de mise en œuvre de l'évaluation, les phases de collecte de données documentaires et de terrain menées en 2022 ont fourni une occasion précieuse d'inclure les efforts et les progrès de 2021.

**Portée thématique et financière :** Pour définir la portée thématique de l'évaluation, l'équipe a utilisé la note d'orientation sur la PC publiée en 2021, car il s'agit de l'articulation la plus complète et la plus avancée de la « culture de préparation » qui existe à la DG ECHO et qui a été développée au cours des deux années précédant sa publication (c'est-à-dire de 2019 à 2021). Conformément à la note d'orientation 2021 et à la terminologie de l'Office international des Nations Unies pour la réduction des risques et des catastrophes (UNDRR), l'évaluation comprend la PC comme: i) une composante importante de la gestion des risques de catastrophe, ii) un complément aux volets de gestion des risques à plus long terme, à savoir la prévention et le relèvement, iii) un thème plus étroit et qui s'inscrit dans la réduction des risques de catastrophe (RRC); iv) contribuant à la résilience, mais non synonyme avec elle, et v) s'appliquant aux quatre types d'événements reconnus par la DG ECHO: risques naturels, conflits, épidémies sanitaires et accidents technologiques. Cela couvre en particulier deux modes de contribution :

- **Les activités de préparation ciblées :** Il s'agit notamment des systèmes d'alerte précoce (SAP), de la planification d'urgence, de la constitution de stocks (aussi appelés pré-positionnement), des systèmes de préparation aux chocs et du renforcement de capacités. La DG ECHO finance principalement ces activités et d'autres activités spécifiques de PC à travers une ligne budgétaire dédiée à la préparation aux catastrophes (DPBL).
- **L'intégration de la préparation :** la DG ECHO s'attend également à ce que la préparation soit systématiquement intégrée dans l'ensemble du portefeuille dans le « budget humanitaire ordinaire », qui couvre les projets de réponse humanitaire financés par la DG ECHO. Bien qu'il n'existe pas de définition exacte de la PC dite « intégrée » (*mainstreamed*), les orientations de la DG ECHO suggèrent qu'elles commencent par la gestion des risques dès la conception des projets. La DG ECHO s'attend à ce que la protection contre les risques rende l'aide humanitaire plus efficace et garantisse que les opérations ne créent pas de nouveaux risques ou n'exacerbent pas les risques existants (c'est-à-dire « ne pas nuire »).

L'évaluation a utilisé une *approche à méthodes mixtes*, combinant des données quantitatives et qualitatives conduisant à une analyse sommative et formative avec des recommandations réalisables pour la DG ECHO. Dans ce cadre, 48 projets ont été sélectionnés dans le portefeuille des projets financés par la DG ECHO (3 567), couvrant 45 pays et de plusieurs régions, pour être évalué de manière approfondie. Des données ont été recueillies (à distance) au niveau des pays sur les activités de PC en République dominicaine, en Palestine, aux Philippines et en Ouganda. Parmi les autres outils et méthodes utilisés, l'équipe a notamment réalisé : i) un examen des documents, y compris une revue systématique de la littérature ; ii) une analyse systématique du portefeuille ; iii) des analyses quantitatives des données du CAD<sup>1</sup> de l'OCDE et de HOPE<sup>2</sup>; iv) une enquête électronique mondiale ; v) une mini-enquête téléphonique auprès des membres de la communauté bénéficiant des actions de préparation de la DG ECHO ; et vi) des entretiens avec des informateurs clés.

<sup>1</sup> Données sur le financement du développement, communiquées par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

<sup>2</sup> Base de données de la DG ECHO

## 1.2 Résultats

### Pertinence

**La préparation aux catastrophes, telle que promue par la DG ECHO, est pertinente pour renforcer l'action humanitaire tant au niveau de la stratégie/de la politique que pour les projets individuels.**



Les actions de la DG ECHO en matière de PC ont été adaptées aux besoins et aux niveaux de risque, et ses approches ont été pertinentes. Au niveau mondial, la DG ECHO a investi à travers sa ligne budgétaire de préparation ciblée dans des pays exposés à un risque relativement élevé, mais la répartition géographique du financement pour la PC n'a pas pleinement reflété les niveaux de risque.

Au niveau des pays, des analyses des risques/besoins de bonne qualité ont été systématiquement entreprises, mises à jour et utilisées pour éclairer la conception des programmes en PC de la DG ECHO. Il est de plus en plus reconnu que de telles analyses (et les projets qui s'appuient sur elles) sont plus pertinentes lorsqu'elles sont menées de manière participative. Néanmoins, des lacunes ont été identifiées. Les principaux domaines qui mériteraient une plus grande attention sont les changements climatiques et la sensibilité aux conflits.

Les objectifs et les mécanismes de la DG ECHO pour la PC ont bien répondu aux besoins des bénéficiaires et ont évolué au cours de la période considérée, démontrant ainsi la capacité de l'organisation à apprendre. De plus en plus de « modificateurs de crise » (*crisis modifiers*) ont été intégrés à la conception des projets de la DG ECHO et ont été fréquemment activés. Cela a permis aux projets de la DG ECHO de réagir de manière flexible à la COVID-19.

Le degré d'alignement entre les actions de préparation de la DG ECHO et les politiques, priorités et programmes des gouvernements nationaux a été variable. La consultation explicite des autorités lors de la conception et de la mise en œuvre des actions de PC de la DG ECHO variait et dépendait en grande partie des relations entretenues au fil du temps. Bien que la DG ECHO ne finance pas directement les gouvernements et n'est donc pas strictement tenue de s'aligner sur les priorités gouvernementales, les efforts de la DG ECHO ont ciblé les systèmes gouvernementaux nationaux et les lacunes en matière de capacités de PC. Les cadres politiques nationaux constituent rarement un élément clé des programmes de PC et la DG ECHO n'a pas été une voix forte ou régulière pour défendre la PC auprès des partenaires gouvernementaux.

### Cohérence

**La programmation en matière de préparation aux catastrophes s'est décemment alignée sur l'évolution des politiques et des approches de la DG ECHO, de la politique RCC de 2013 à l'élaboration des orientations PC de 2021, mais il est peu probable que cela aille plus loin. L'alignement entre la DG ECHO et l'UE et d'autres acteurs du développement grandit – en utilisant la PC ou la RRC comme point d'entrée.**



La DG ECHO a aligné ses efforts en matière de PC sur les principaux cadres internationaux (en particulier le cadre de Sendai et l'accord de Paris). Le soutien de la DG ECHO à la PC a également été cohérent avec les principales politiques de l'UE, notamment en ce qui concerne l'importance accrue qu'elles accordent à la localisation, à la résilience, à l'action précoce, à la connaissance des risques, à l'approche nexus et à la préparation aux conflits. Le portefeuille de la DG ECHO pour la PC a été largement sensible au genre et globalement conforme aux engagements politiques de l'UE dans ce domaine, même si l'inclusion de l'intersectionnalité a été limitée.

L'approche stratégique de la DG ECHO en matière de PC évolue à mesure qu'elle intègre progressivement des engagements à faire face à de multiples risques et que le PC est à intégrer la PC dans toutes les actions pertinentes. Cependant, les interventions liées aux conflits et la sensibilité ne sont pas encore uniformément présentes et les risques technologiques figurent à peine dans le portefeuille. La PC a été intégré dans les récents documents d'orientation des politiques sectorielles de la DG ECHO, mais son intégration concrète dans la mise en œuvre des activités sectorielles reste variable.

Les efforts de la DG ECHO ont été cohérents en interne et compatibles avec les actions d'autres entités de l'UE, mais la coordination et la planification conjointe sont encore limitées. En partie à cause de contraintes en matière de personnel, la coordination de la PC au sein de la DG ECHO n'est pas suffisante pour atteindre pleinement les résultats souhaités. Ancrée dans la pratique, la PC ne s'est pas imposée comme véhicule pour promouvoir de plus grandes synergies au niveau central.

Compte tenu des grandes différences entre eux, la collaboration entre les DG a été notable. La coordination au niveau central entre la DG ECHO et la direction générale des partenariats internationaux (DG INTPA) a été modérée, mais l'alignement inter-DG à plusieurs niveaux s'est accru et la PC (ou RRC) a souvent été un point d'entrée pour les discussions entre les deux. Sur le terrain, bien qu'elle ne soit pas encore institutionnalisée, la collaboration s'est caractérisée par des missions conjointes peu fréquentes, des évaluations et parfois des

transferts entre la DG ECHO et la DG INTPA. Malgré une collaboration accrue, les données probantes n'étaient pas les objectifs communs ou les résultats collectifs entre la DG ECHO et d'autres entités de l'UE.

### Valeur ajoutée de l'UE

**La DG ECHO apporte une valeur technique essentielle en matière de préparation ciblée et de protection contre les risques et est souvent le seul ou le principal donateur pour la PC dans de nombreux pays.**



La DG ECHO a apporté une valeur ajoutée aux efforts de préparation d'autres acteurs européens. Elle a été reconnue pour son financement et sa capacité opérationnelle mondiale, qui, dans certains cas, ont été mis à profit pour influencer le degré de PC envisagé au niveau national. La valeur ajoutée de la DG ECHO découle également de son expertise technique en matière de préparation aux catastrophes, acquise grâce à son vaste portefeuille et à sa spécialisation, notamment ses programmes DIPECHO<sup>3</sup> innovants et de longue date. Cet investissement et cette orientation à long terme ont également généré une réciprocité avec d'autres donateurs et des possibilités de collaboration.

La valeur ajoutée n'est pas perçue uniformément dans les domaines des partenariats et de la coordination. Au niveau mondial, la DG ECHO a été stratégique, entretenant des partenariats avec des acteurs qui allaient au-delà de l'arène humanitaire conventionnelle. Au niveau régional, la DG ECHO a également développé des partenariats à vocation stratégique. Au niveau national, cependant, les résultats ont été mitigés. Malgré leur importance pour les questions de PC, la coordination avec les acteurs du changement climatique et de l'environnement n'était pas forte dans l'ensemble du portefeuille de la DG ECHO. Il y a un désir accru de coordination et de partenariat entre les partenaires de mise en œuvre et entre les donateurs, sous la direction de la DG ECHO.

### Efficacité

**La communauté, le gouvernement et les partenaires chargés de la mise en œuvre se sont systématiquement sentis mieux préparés à la suite des efforts en PC financés par la DG ECHO, en particulier grâce à un soutien ciblé. Une approche systémique – l'acceptation que la PC au niveau communautaire est plus efficace lorsqu'elle est soutenue par les gouvernements nationaux – est en train de s'imposer. Malgré des exemples solides de PC communautaire et gouvernementale efficace, les résultats au niveau gouvernemental sont mitigés. L'imprécision dans la terminologie utilisée obscurcit certains résultats et entrave l'apprentissage.**



Le soutien à la PC a été efficace au niveau communautaire, et les partenaires de mise en œuvre de la DG ECHO ont sensibilisé davantage leurs communautés cibles aux questions de préparation aux catastrophes. Ils ont réussi à développer ou à renforcer la capacité de préparation des communautés dans toutes les régions et dans des contextes urbains et ruraux. Les projets de PC ciblés l'ont fait plus efficacement que les projets humanitaires ordinaires. Des exemples efficaces au niveau communautaire tels que le fonctionnement du système d'alerte rapide, la planification d'urgence, la logistique et la constitution de stocks existent dans toutes les régions. Les membres de la collectivité desservis par ces projets se sentent mieux préparés qu'avant ces interventions. Les facteurs de succès essentiels du portefeuille de la DG ECHO comprennent un fort engagement communautaire dès la phase de conception et une présence de partenaires établis qui génère la confiance et permet un démarrage rapide.

Les preuves de l'intégration de la PC dans les politiques et cadres sectoriels nationaux sont mitigées. La DG ECHO a soutenu le renforcement de la PC nationale par la mise en place de mandats, politiques et cadres organisationnels. Dans l'ensemble, la sensibilisation accrue des gouvernements à la PC a été modérée, mais inégalement efficace dans le portefeuille de la DG ECHO.

La DG ECHO a contribué à sensibiliser davantage le gouvernement à la PC et les partenaires chargés de la mise en œuvre ont régulièrement organisé des sessions de sensibilisation. Si le soutien de la DG ECHO au renforcement des capacités gouvernementales de préparation a été excellent dans certains pays, il a été totalement absent dans d'autres. L'utilisation d'instruments nationaux spécifiques de PC n'était pas systématique, bien que la DG ECHO ait systématiquement vérifié l'opérationnalité de la structure gouvernementale dans la conception des projets, ce qui augmente les chances d'une préparation efficace.

Alors que les acteurs et les organisations gouvernementales acquièrent de plus en plus de connaissances et démontrent des compétences en matière de préparation, ils ont régulièrement été empêchés d'agir en raison du manque de budgets opérationnels. Néanmoins, les gouvernements utilisent de plus en plus cette capacité nouvellement acquise de préparation aux catastrophes.

<sup>3</sup> Préparation aux catastrophes ECHO (ancien programme de la DG ECHO axé sur la préparation)

## Efficiences

**La DG ECHO s'est penchée sur l'efficacité et le rapport coût-efficacité à des moments critiques du cycle de projet. En outre, la DG ECHO a fait beaucoup avec peu. Toutefois, le niveau de financement est disproportionné par rapport aux niveaux de risque mondiaux et il n'existe pas suffisamment de preuves documentées sur les économies réalisées grâce à la PC pour permettre aux acteurs d'ECHO de plaider en faveur de plus de PC.**



La DG ECHO a apporté de solides contributions à la PC avec des budgets modestes tout en évitant les chevauchements avec d'autres donateurs. Dans l'ensemble, les dépenses de la DG ECHO consacrées à la PC ont augmenté au cours de la période d'évaluation. Toutefois, la taille de l'investissement n'a pas été proportionnelle à l'augmentation des niveaux de risques et de besoins, et les dépenses « ciblées » consacrées à la PC représentaient une très faible proportion.

La DG ECHO a atteint une bonne efficacité dans la mise en œuvre de son soutien à la PC; il existe des exemples positifs de lobbying de la DG ECHO et de ses partenaires en faveur d'une utilisation plus efficace des fonds au niveau national. Toutefois, le suivi et l'établissement de rapports sur ces questions variaient entre les activités de PC et les partenaires d'exécution.

Le rapport coût-efficacité de la préparation en tant que concept (c'est-à-dire « *la préparation rapporte* ») a été largement accepté au sein de la DG ECHO ; il a été reconnu que la préparation a un sens car elle permet d'économiser du temps et des vies, faisant de la PC un outil rentable en soi. Toutefois, la DG ECHO ne s'est pas encore engagée à mesurer les économies réalisées grâce à la PC et ne semble pas avoir de position détaillée forte sur les avantages en termes de coûts et de temps de la PC.

L'apprentissage et l'application des leçons apprises dans l'ensemble des systèmes ont contribué à la rentabilité. Toutefois, il n'existe pas de mécanismes à l'échelle du système pour garantir la culture, la documentation et le partage mondial de l'apprentissage et des bonnes pratiques en matière de PC au sein de la DG ECHO.

## Durabilité

**La durabilité n'est pas une caractéristique constante des résultats de la DG ECHO pour la PC, bien que certaines approches spécifiques au contexte aient fonctionné. L'absence de contributions à la PC par les acteurs du développement, y compris les gouvernements nationaux et les donateurs, réduit les avantages en PC catalysés par la DG ECHO.**



Malgré l'intention exprimée de contribuer à la résilience à long terme, le portefeuille de préparation de la DG ECHO n'a pas encore produit de manière cohérente des résultats durables. Il existe des exemples réussis de mécanismes de préparation, de comportements et d'autres capacités qui ont été développés au cours de projets financés par la DG ECHO et qui continuent de fonctionner plusieurs années plus tard, mais il en va de même pour beaucoup d'autres pratiques qui n'ont pas été maintenues après la fin des projets.

Alors que la plupart des programmes financés par la DG ECHO ont intégré des stratégies et des facteurs dans leur conception afin de promouvoir la durabilité, de nombreux défis sont apparus pendant et après la mise en œuvre. Il s'agit notamment de l'incapacité des gouvernements à allouer un budget pour la PC après la fin du projet, du taux de rotation élevé du personnel gouvernemental dont les capacités ont été renforcées par des projets de la DG ECHO et du manque de suivi pour consolider les réalisations résultant de l'intégration de la préparation dans la réponse humanitaire. Les partenaires d'exécution ont trouvé des moyens de surmonter ces difficultés et d'autres difficultés spécifiques au contexte en concentrant les efforts sur le niveau qui promet le plus de retour sur investissement.

Bien que la préparation et la protection contre les risques aient été clairement considérées par la DG ECHO comme intrinsèques à son action humanitaire, la DG ECHO a également reconnu que les acteurs du développement jouent un rôle clé dans l'intensification et la complémentarité de ces interventions et sont donc nécessaires pour leur durabilité à long terme et leur contribution au développement de la résilience. L'intention de la DG ECHO d'assurer la durabilité grâce à la coordination entre les acteurs de la PC et du développement et une « programmation nexus » était évidente mais, au niveau mondial, elle n'a été que partiellement réalisée au cours de la période d'évaluation.

## 1.3 Conclusions

**Conclusion 1 : Contributions tangibles aux niveaux national et local.** Le soutien de la DG ECHO à la PC a été très pertinent et a apporté des contributions tangibles aux niveaux national et local. Il a laissé les communautés bénéficiaires, les agences gouvernementales et les partenaires de mise en œuvre avec une plus grande capacité à faire face à la prochaine catastrophe, y compris l'application des connaissances

acquises et des leçons apprises pour s'engager dans des opérations d'intervention humanitaire plus rapidement et efficacement (c'est-à-dire mettre en pratique des plans d'urgence – souvent soutenus par des modificateurs de crise).

**Conclusion 2 : Application croissante d'une approche systémique.** L'approche de la DG ECHO en matière de préparation a de plus en plus impliqué les acteurs des gouvernements nationaux et locaux. Depuis les dernières années de l'approche DIPECHO jusqu'à l'approche actuelle de PC, la DG ECHO a opéré un changement visible important en appliquant une approche systémique à la programmation humanitaire. L'approche systémique émergente inclut non seulement les communautés, mais aussi les autorités locales et nationales – qui sont responsables et souvent les premiers intervenants – ainsi que d'autres acteurs du développement, qui doivent être préparés, engagés et capables de soutenir les communautés. Bien que cette méthode de travail plus large n'ait pas été évidente dans tous les pays ou projets, elle est apparue comme une source de valeur ajoutée de la DG ECHO.

**Conclusion 3 : Une culture organisationnelle renforcée de sensibilisation aux risques et des projets à l'épreuve des risques.** Une autre réalisation importante a été la promotion d'une culture institutionnelle renforcée de sensibilisation aux risques dans la programmation humanitaire de la DG ECHO. Depuis 2015, la préoccupation de la DG ECHO concernant l'« évaluation des besoins » post-événement est de plus en plus complétée par une prise de conscience de l'importance de l'«évaluation des risques » avant l'événement. Cela a favorisé la compréhension de l'environnement de risque implique des systèmes interdépendants qui donnent lieu à une dynamique multirisque et, en fin de compte, à des effets en cascade. La DG ECHO utilise des éléments d'une importance cruciale pour intégrer la préparation et la sensibilisation aux risques dans l'examen et la conception.

La protection contre les risques (« ne pas nuire ») était un élément clé de ce que la DG ECHO appelle « l'intégration de la préparation » et a été appliquée avec succès pour s'assurer que les projets soient soigneusement sélectionnés afin de ne pas créer de nouveaux risques et de réduire les risques existants. La DG ECHO a efficacement contribué à la protection des risques grâce à l'utilisation du marqueur de résilience (dans l'examen des projets) et du modificateur de crise (dans la conception des projets). Le modificateur de crise a encouragé avec succès de nombreux partenaires de mise en œuvre à identifier le prochain événement catastrophique le plus probable et a de plus en plus mis de côté des fonds préapprouvés destinés à répondre à des événements potentiels, basés en grande partie sur des seuils et des « déclencheurs » prédéfinis.

**Conclusion 4 : Une approche plus limitée et stratégiquement plus forte en matière de préparation.** La DG ECHO a stratégiquement limité la portée de son soutien à la préparation aux catastrophes, avec semble-t-il, un meilleur rapport coût-efficacité en encourageant les partenaires de développement à jouer un rôle dans la RRC. Ce ciblage plus étroit des actions de préparation ciblées favorise les activités « sans regret » avec des avantages pour de multiples types de catastrophes et une influence directe sur l'efficacité des projets humanitaires réguliers.

En outre, bien que la coordination entre la DG ECHO, les acteurs du développement et d'autres donateurs ait été limitée dans certains contextes, l'intention de la DG ECHO de s'engager avec les acteurs du développement pour explorer les avantages comparatifs, les rôles respectifs et parfois même les transferts de compétences entre acteurs a augmenté. La DG ECHO attend clairement des acteurs du développement qu'ils investissent davantage et de manière plus cohérente dans la RRC.

**Conclusion 5 : Un manque de confiance institutionnelle au sein de ECHO dans la préparation.** L'obstacle le plus important a été la croyance variable de l'organisation dans la préparation. L'attention portée par le personnel de la DG ECHO à économiser la plupart des fonds destinés à la réponse humanitaire montre que le concept de « la préparation rapporte » n'est pas fortement ancré dans la culture de l'organisation. Il y a peu de preuves accessibles dans le portefeuille de la DG ECHO sur le retour sur investissement de la préparation. Le manque de confiance du DG ECHO dans la préparation a fait que le financement actuel de la préparation est insuffisant par rapport aux niveaux de risque. Alors que les actions de PC sont censées cibler les pays en fonction des niveaux de risque, le financement de ligne budgétaire DPBL repose sur la présence d'experts techniques et d'assistants expérimentés en matière de préparation.

L'équipe d'évaluation reconnaît l'insuffisance globale du financement par rapport aux besoins humanitaires dans le monde entier, ainsi que le mandat spécifique de la DG ECHO. C'est précisément en raison de la dynamique récente observée au niveau mondial qu'un investissement accru dans la préparation (par opposition à une augmentation de la réponse humanitaire) apporterait des avantages tangibles. Il y a peu de discussions au sein de la DG ECHO sur la manière dont le soutien à la préparation devrait être accru au fil du temps, jusqu'à ce que les gouvernements aient la capacité de faire face aux catastrophes avec moins ou sans aide de la communauté internationale. Les tendances en matière de financement (c'est-à-dire qui continuent d'organiser des opérations de réponse pour les gouvernements) ne signifient pas que la DG ECHO s'attend à ce que les principaux responsables assument pleinement leurs responsabilités humanitaires, et il y a peu de discussions ou d'adhésion politique visible au sein de la DG ECHO pour cela.

**Conclusion 6 : Compréhension insuffisante du concept de préparation.** Un deuxième obstacle à une plus grande efficacité a été le manque de preuves documentées de ce qui constitue une « préparation efficace

dans la réponse » et le manque de conseils pour les praticiens axés sur la façon de la mettre en œuvre. La source de financement (DPBL ou aide humanitaire ordinaire) n'a aucune importance, tant que la préparation est menée et intégrée dans tous les secteurs.

En raison de ce manque de preuves sur la « préparation efficace dans la réponse », il est difficile pour la DG ECHO de suivre, d'évaluer ou d'estimer le volume total de financement à l'appui de la préparation. Les systèmes ne sont pas encore adaptés à ces fins ; cet effort reste un travail en cours et la DG ECHO tente de faire une estimation chaque année depuis 2015. Les calculs ne sont ni simples, ni systématiques, ni faciles à reproduire par un expert externe.

**Conclusion 7 : Un environnement institutionnel qui n'est pas pleinement propice à un investissement plus important dans la PC.** Enfin, l'environnement institutionnel actuel de la DG ECHO n'est pas suffisamment propice à donner à la PC l'importance et les ressources nécessaires à la croissance. La structure organisationnelle et les communications internes ne se prêtent pas à une promotion de la préparation à l'échelle de l'institution. Bien que la DPBL ait été créée au cours de la période considérée, de tels progrès ont été davantage motivés par des personnalités individuelles et leurs convictions que par les structures et les systèmes en place. L'unité responsable de la PC au sein de la DG ECHO est confrontée à des défis en matière de ressources humaines. Le nombre de membres du personnel de la DG ECHO travaillant directement sur la préparation ne semble pas avoir augmenté parallèlement à l'importance du thème (c'est-à-dire les priorités de Sendai).

La plupart des informateurs n'ont pas pris connaissance de la note d'orientation de 2021, ce qui soulève des questions sur la stratégie de diffusion. En outre, bien que la note d'orientation 2021 contienne des principes valides et importants de la PC, elle ne fournit pas d'instructions étape par étape sur ce qu'il faut « préparer » et comment le faire. Des demandes d'appui ont été exprimées sur le terrain.

## 1.4 Recommandations

**Recommandation n° 1 : Établir une position plus claire de l'organisation sur l'importance de la préparation aux catastrophes pour la DG ECHO.** Pour porter le portefeuille actuel de préparation à un niveau plus systématique et plus percutant, il sera essentiel que la DG ECHO décide s'ils sont prêts à être l'un des premiers donateurs à s'approprier véritablement et à faire progresser la quatrième priorité du cadre de Sendai : la « préparation ». Cela devrait être une étape naturelle pour l'un des rares donateurs axés sur la PC, mais qui nécessitera de nombreux « champions » de la PC qui articuleront des positions plus fortes au niveau de la direction. Ces mêmes dirigeants et défenseurs devront continuer à promouvoir l'innovation et à assurer la gestion et la diffusion des connaissances sur la préparation.

Si la DG ECHO faisait le choix politique de déclarer publiquement que « la préparation rapporte », il serait alors nécessaire d'accepter qu'une augmentation du financement de la préparation finira par réduire le besoin de financement humanitaire. Cela implique de plaider en faveur d'une augmentation progressive du financement de la PC, estimer le volume de cette augmentation et en faire un objectif. Il est important de noter que cette position ne devrait pas rendre le financement de l'intervention humanitaire d'urgence à court terme moins disponible/accessibile.

La DG ECHO devrait lancer une étude multisite mondiale pour mesurer dans quelle mesure la « préparation rapporte » dans l'ensemble des projets financés par la DG ECHO. Cela permettrait d'établir une base de données quantitatives claires sur les économies de coûts précises que la PC de la DG ECHO représente pour les citoyens européens.

**Recommandation n° 2 : Examiner quels changements institutionnels au sein de la DG ECHO sont nécessaires pour promouvoir, déployer et développer une « position de préparation » nouvelle ou améliorée.** La DG ECHO devrait saisir l'occasion offerte par l'excellente note d'orientation 2021 pour promouvoir officiellement la PC, augmenter le financement de la préparation et produire et appliquer systématiquement des apprentissages. Pour ce faire, la DG ECHO devrait examiner s'il est possible de restructurer l'architecture interne afin de promouvoir la PC de manière adéquate. La promotion de la préparation nécessitera des champions ou défenseurs de la PC de haut rang, une équipe solide et entièrement déléguée au siège et des stratégies de communication institutionnelle et de renforcement des capacités.

Après des générations d'excellents assistants techniques « pompiers », il faudrait augmenter la formation des assistants techniques sur la préparation aux catastrophes. Il est temps de systématiser et d'intensifier les bonnes actions en matière de PC qui sont déjà en cours dans les incubateurs de l'ensemble du portefeuille. Identifier les « pays modèles de la PC » et ceux qui ont le plus besoin de soutien ; mettre en évidence et partager leurs bonnes pratiques en matière de PC en organisant des visites d'échange auxquelles participent des représentants du gouvernement.

**Recommandation 3 : Mettre en place des systèmes d'information ou de suivi pour hiérarchiser l'orientation géographique des actions de préparation et s'engager dans une comptabilité de préparation plus solide.** Cibler tous les fonds de préparation par niveau de risque à l'aide des mises à jour

annuelles d'INFORM<sup>4</sup>. Faire pression pour attirer les bons partenaires de mise en œuvre qualifiés en matière de PC pour fournir des services dans ces endroits. Les pays les plus à risque méritent et devraient recevoir le plus d'attention en matière de préparation. Il y aura toujours des exceptions valables ; il convient alors de les documenter à la lumière de la capacité d'absorption nationale des gouvernements, des partenaires de mise en œuvre et des gouvernements non reconnus. Appliquez un deuxième niveau de ciblage en demandant aux assistants techniques de suivre toutes les opérations d'intervention financées deux fois (pour le même ensemble de dangers et le même emplacement). Pour eux, il faut un projet de préparation ciblé qui intègre tous les secteurs pertinents.

Si la DG ECHO doit rendre compte d'une mesure de son investissement global dans la préparation, identifier un moyen simple d'atteindre cette estimation, la documenter et la défendre. Une fois identifiée, il faudrait l'utiliser de manière constante sur plusieurs années pour permettre aux tendances de devenir visibles. C'est aussi l'occasion de démontrer que « la préparation rapporte » et d'inciter les donateurs à faire de même. Les ensembles de données HOPE devraient à terme introduire de nouveaux champs correspondants dans les formulaires de déclaration de la DG ECHO, ce qui simplifierait ces calculs.

**Recommandation n° 4 : Clarifier la terminologie et passer des principes à des orientations étape par étape et à des détails pratiques pour accompagner la note d'orientation 2021.** Les mots et les concepts comptent. La note d'orientation 2021 est un excellent point de départ qui partage des principes essentiels. Clarifier les chapitres qui décrivent « l'intégration de la préparation dans la réponse ». L'équipe d'évaluation propose dans le présent rapport des moyens de clarifier cet aspect :

Continuer de se concentrer sur un ensemble concis de mesures de préparation avec le gouvernement et les acteurs communautaires de manière appropriée et dans tous les secteurs. Pour toutes les actions, en particulier celles qui sont intégrées dans les réponses sectorielles, il devrait être clair à quoi elles se préparent, qui ou quoi est préparé, et comment. Compte tenu des contraintes de temps dans les situations d'intervention, la « préparation dans la réponse » devrait être guidée par des éléments de conception éprouvés et contextualisés au besoin. Pour cela, l'identification, la documentation et la diffusion des apprentissages sont essentielles.

Développer une nouvelle composante appelée « Préparation à l'apprentissage par la réponse » pour institutionnaliser l'apprentissage « sur le tas » pour les résultats de PC. Cela permettrait de saisir l'opportunité dans l'effort d'intervention humanitaire pour à établir un apprentissage à l'échelle du système, qui servirait ensuite à éclairer la prochaine intervention.

La note d'orientation 2021 serait plus justement intitulée « principes de préparation ». Il contient des principes importants qui caractérisent une bonne préparation et clarifie les parties que la DG ECHO souhaite promouvoir. Préparez un ensemble de notes explicatives en tant que document d'accompagnement. De plus, la DG ECHO devrait faire du crowdsourcing avec de nouveaux assistants techniques, des partenaires de mise en œuvre et des gouvernements ciblés pour identifier les thèmes de préparation nécessitant des conseils pratiques. Par exemple, comment les partenaires de mise en œuvre de la PC devraient-ils renforcer les capacités gouvernementales sans leur allouer de fonds ? Comment améliorer une approche systémique en matière de préparation ? Comment s'assurer que l'approche multirisque est correctement mise en œuvre ? Quelles sont les meilleures pratiques pour promouvoir la localisation dans la préparation ? Comment plaider en faveur de la préparation au niveau des gouvernements nationaux ?

---

<sup>4</sup> L'indice de risque INFORM est une évaluation mondiale open source des risques pour les crises humanitaires et les catastrophes. INFORM est une collaboration entre le Groupe de référence du Comité permanent interorganisations sur les risques, l'alerte rapide et la préparation et la Commission européenne. Des critères d'évaluation supplémentaires peuvent être exigés pour des contextes géographiques spécifiques.