



ACTION ANTICIPATOIRE

Renforcer les systèmes nationaux pour anticiper la sécheresse à Madagascar

Le rôle du WFP sur les renforcement des capacités nationales pour la gestion des risques et des catastrophes

November 2023



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Tableau des matières

Résumé.....	4
Avant-propos.....	6
Introduction: Les capacités et acteurs en place pour l'Action Anticipatoire (AA)	7
Impact sur les capacités scientifiques de la Direction Générale de la Météorologie	10
Impact sur l'institutionnalisation de l'AA dans les cadres stratégiques nationaux	14
Défis persistants pour intégrer l'AA dans les systèmes nationaux.....	16
Conclusion : Asseoir les capacités nationales à anticiper la sécheresse.....	17
Annexes.....	19
Annexe 1 : Tableau évolutif des capacités institutionnelles pour l'AA contre la sécheresse à Madagascar	19
Annexe 2 : Cartographie des entretiens-clés à Madagascar.....	21
Annexe 3 : Sources de données et méthodologie d'analyse.....	22
Acronymes.....	23
Crédits Photographiques	23
Bibliographie.....	24

Résumé

Contexte. Situé dans le sud-ouest de l’océan Indien, Madagascar est la quatrième île du monde par sa superficie. Malgré des ressources naturelles considérables, ce pays d’environ 28 millions d’habitants (2020) affiche des taux de pauvreté et d’insécurité alimentaire parmi les plus élevés au monde, avec un tiers de la population en insécurité alimentaire (Banque mondiale, 2022).

Défi. Madagascar est le 3e pays le plus vulnérable au changement climatique dans le monde (UNDP, 2022). La sécheresse est le deuxième risque de catastrophe identifié à Madagascar, après les cyclones et les inondations (Plan national de contingence, 2013-2015). La zone située à l’extrême sud de Madagascar, appelée Grand Sud, est la plus touchée par ce phénomène.

Opportunité. Depuis 2017/2018, des acteurs humanitaires sont présents à Madagascar pour piloter des programmes d’Action Anticipatoire (AA) (FAO, Welthungerhilfe et Start Network notamment). En outre, il existe dans le pays des systèmes et processus d’information qui, s’ils étaient mis en réseau et mieux organisés, permettraient d’anticiper la survenue de ces phénomènes et de prendre des mesures préventives afin d’en atténuer les conséquences. A travers le programme MCP-AA4SS Phase I, le WFP soutient notamment Bureau National de la Gestion des Risques et Catastrophes (BNGRC) et la Direction Générale de la Météorologie (DGM) à renforcer leurs systèmes de gestion de la sécheresse pour les rendre plus anticipatoires.

Impacts du renforcement des capacités du WFP et des partenaires :

- **Des capacités de prévisions renforcées :** depuis 2022, la DGM fournit des prévisions saisonnières de la sécheresse tous les mois pour les 3 mois à venir, alors qu’en 2019 les informations sur la sécheresse étaient incomplètes et imprécises, et leur lien avec les données de vulnérabilité n’était pas explicite.

- **L’institutionnalisation dans des documents législatifs :** le WFP et les partenaires du Groupe de travail technique ont soutenu le BNGRC dans l’élaboration d’un document-cadre à portée nationale, qui fournit la stratégie et le mode d’emploi de l’AA contre les aléas climatiques (sécheresse comprise).
- **Une activation conjointe :** en septembre 2022, le WFP a activé son PAA pour la sécheresse dans la région du Grand Sud en étroite collaboration avec la DGM, le BNGRC et la société civile, délivrant des AA à 62211 personnes.

Facteurs de réussite :

- **Le comité de travail technique :** une plateforme pour la coordination. Le WFP fait partie d’un Groupe de travail technique sur l’AA, établi en 2022 et dirigé par le BNGRC. Cette enceinte a permis au WFP d’aligner le plaidoyer auprès des institutions avec les autres acteurs de l’AA, et de coordonner autour des méthodologies d’activation.
- **Le partenariat avec l’Institut international de recherche sur le climat et la société (IRI) :** les capacités de la DGM ont été renforcées à travers un partenariat entre le WFP, la DGM et l’IRI de l’université Columbia (États-Unis). L’IRI a fourni des formations et des outils sur la base des capacités existantes de la DGM et de ses besoins, améliorant ainsi l’appropriation des techniques par ses employés.
- **Une volonté politique marquée :** malgré des ressources limitées, le BNGRC et la DGM se sont très vite engagés en faveur de l’AA contre la sécheresse en collaboration avec le WFP. La sécheresse catastrophique de 2021 a aussi augmenté son importance et sa visibilité, incitant les acteurs publics à trouver des solutions.

Bonnes pratiques à Madagascar :

- **Le plaidoyer et la communication** : à travers des actions de sensibilisation, le WFP a su éclairer les institutions publiques sur les avantages de l'AA, notamment la réduction des coûts de réponse post-choc dans un État touché par de multiples catastrophes climatiques.
- **La complémentarité des programmes** : malgré un contexte de fragmentation des opérations dans le Grand Sud, le WFP a veillé à assurer la complémentarité de ses interventions, en coordonnant notamment avec la FAO lors de l'activation de 2022.
- **Ancrage de l'AA dans la science** : la traduction de données scientifiques en outils d'information clairs permet de dépolitiser la sécheresse, d'aborder le problème sous l'angle de ses impacts sur les populations, et de faciliter la prise de décision.

Les opportunités pour Madagascar :

- **Utiliser l'activation de 2022** pour recueillir des preuves de l'efficacité de l'AA, tirer des enseignements et mobiliser des ressources supplémentaires.
- **Harmoniser les SAP**. En capitalisant sur les gains de coordination acquis par le document-cadre pour l'AA, faciliter la transition du secteur humanitaire (actuellement fragmenté en de multiples programmes et systèmes pilotes) vers une plus grande cohérence des systèmes et des méthodologies.
- **Continuer à renforcer les capacités de la DGM et décentraliser le soutien à la BNGRC**, par la formation à la prévision infrasaisonnaire et en organisant des ateliers au niveau des districts pour la mise en œuvre de l'AA.

- **Établir un échange Sud-Sud pour renforcer les connaissances et les capacités**, par exemple à travers la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC) ou avec les autres États insulaires de la Commission de l'océan Indien.
- **Poursuivre l'intégration de l'AA dans la gestion des risques et des catastrophes au niveau publique**, à travers le soutien à la révision des textes législatifs, et explorer les connexions possibles entre l'AA et les systèmes publics de filets de protection sociale.

Pour en savoir plus:

- [Anticipating drought in the Grand Sud: findings and lessons learnt from the 2022 activation](#)
- [Building systems to anticipate drought in Southern Africa: a regional impact assessment](#)
- [Outil Maproom de Madagascar développé par l'IRI](#)



Avant-propos : Qu'est-ce que l'Action Anticipatoire?

L'Action Anticipatoire (AA) est définie comme une action menée avant que les risques prévus n'affectent les vies et les moyens de subsistance afin de prévenir ou de réduire les conséquences humanitaires. Elle nécessite des plans convenus à l'avance, des informations d'alerte rapide fiables, et des financements pré-convenus qui sont automatiquement débloqués lorsqu'un seuil de déclenchement a été atteint (forecast-based-financing). Par son délai spécifique d'implémentation, l'AA complète la préparation aux catastrophes, la réponse rapide aux crises et les interventions visant à renforcer la résilience des populations aux chocs.

De 2019 à 2023, le Programme Alimentaire Mondial (WFP) a mis en œuvre le Programme multipays visant à intensifier l'AA pour la sécurité alimentaire (MCP-AA4SS Phase I), financé par l'Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement (NORAD). Dans le cadre de ce programme, le WFP a fourni des AA directement aux populations touchées par la sécheresse dans la région de l'Afrique Australe, tout en offrant aux acteurs nationaux un renforcement des capacités en matière d'AA pour la réponse à la sécheresse.

Depuis 2020, le WFP travaille en étroite collaboration avec le gouvernement de Madagascar pour intensifier l'AA en cas de sécheresse dans le Grand Sud. En août 2022, le seuil de déclenchement de la sécheresse a été atteint dans deux districts, avec une probabilité «modérée» (65 pour cent) de sécheresse sévère affectant les récoltes au cours de la prochaine saison.

Cela a conduit le WFP et ses partenaires à activer le Plan d'Action Anticipatoire (PAA) et à mettre en œuvre des activités d'atténuation de la sécheresse affectant plus de 60 000 personnes. Il s'agit de la plus importante activation de PAA par le WFP dans la région de l'Afrique australe à ce jour.

L'étude de cas suivante analyse l'influence des interventions de renforcement des capacités du WFP sur les changements au niveau des capacités et systèmes nationaux pour la gestion de risques climatiques. Elle vise à documenter l'impact du WFP, à extraire les meilleures pratiques et les enseignements tirés, et à fournir aux praticiens des recommandations sur l'extension et l'institutionnalisation durables de l'AA dans des contextes similaires. Cette étude de cas se focalise sur les résultats aux niveaux des systèmes : une étude de l'impact au niveau des ménages est disponible en ligne.

Cette recherche est basée sur un guide de suivi et d'évaluation (S&E) pour mesurer les résultats des programmes de renforcement des capacités spécifiques à l'AA. Ce guide a été élaboré conjointement par le WFP et le Centre climatique de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les capacités pour l'AA en cas de sécheresse sont mesurées dans quatre domaines précis : politique, finance, science et mise en œuvre. Les données ont été collectées et analysées de la manière la plus objective possible (cf. annexe 3) afin de limiter les biais et les interprétations.

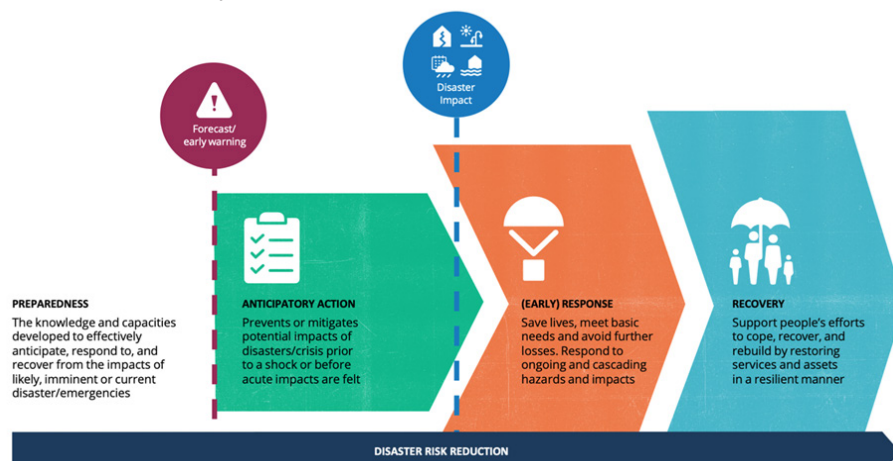


Figure 1 : L'Action Anticipatoire comble une brèche dans le cycle de gestion des risques de catastrophe

Introduction: Les capacités et acteurs en place pour l'AA

En 2021, à la suite d'une vague de chaleur causée par le phénomène climatique El Niño, la région du Grand Sud a été frappée par une sécheresse jamais vue depuis une quarantaine d'années, précipitant plus d'un million de personnes dans une malnutrition aiguë. Quelque 14000 personnes ont même été classées officiellement en situation de famine par l'ONU¹. En dialecte antandroy, ces sécheresses historiques sont désignées sous le nom de « Kéré » qui signifie « être affamé ».

La sécheresse à Madagascar est donc un phénomène cyclique, mais qui ne se produit pas tous les ans, et dont les conséquences peuvent être désastreuses. D'année en année, les interventions humanitaires sont de plus en plus coûteuses, en raison de l'inexistence d'un système d'alerte précoce permettant de déclencher des actions préventives, depuis l'arrêt de l'ancien système d'alerte précoce (SAP) en 2012².

Selon les entretiens-clés, en 2019, les principaux obstacles à l'institutionnalisation de l'AA contre la sécheresse étaient l'absence de SAP pour la prévision de la sécheresse, ainsi que les capacités limitées des acteurs nationaux à la mise en œuvre de programmes d'AA (dus aussi à la nouveauté du concept-même d'AA au Madagascar).

Ainsi, avec le début du projet MCP-AA4FS en 2020, le WFP a intégré un groupe existant de partenaires pour l'AA, qui était plutôt l'initiative de la FAO en 2017 (entretien-clé, BNGRC), suivi ensuite d'initiatives de Welthungerhilfe (WHH) et de Start Network en 2018 au nord du pays. Ces partenaires ont une approche multi-aléas, avec des méthodologies diverses pour mesurer les risques de cyclones, inondations, épidémies et sécheresse. Selon le BNGRC, chaque entité apporte un savoir-faire et une des indicateurs propres dans le processus d'anticipation, mais le principe reste le même : lorsqu'un indicateur (indice de satisfaction des besoins en eau,

WRSI) dépasse un certain seuil, des fonds sont mobilisés, et la mise en œuvre de protocoles/ plans d'AA (PAA) est enclenchée.

Entre 2020 et 2023, le WFP a contribué au renforcement de trois axes de capacités principaux à Madagascar :

- **Renforcement du cadre législatif :** depuis 2020, le WFP soutient le BNGRC et d'autres parties prenantes nationales³ dans l'élaboration d'un cadre national de lutte contre la sécheresse pour l'action anticipatoire, qui intègre l'AA dans les systèmes d'alerte précoce (SAP) et systèmes de protection sociale existants.
- **Renforcement des capacités techniques et scientifiques pour la prévision de la sécheresse :** grâce au WFP, la DGM a aussi bénéficié d'un partenariat avec l'IRI de l'université Columbia. Ce partenariat vise à renforcer les capacités techniques de prévisions saisonnières de la sécheresse à travers la conduite de recherches sur la prévisibilité météorologique, la formation technique des prévisionnistes de la DGM, la définition de déclencheurs et de seuils de sécheresse, et le développement de l'outil cartographique de décision pour l'AA.
- **Soutien à la coordination et à la mise en œuvre :** Le WFP a soutenu la création d'un Groupe de travail technique national sur l'AA, composé d'acteurs étatiques et non étatiques, et dont les membres se réunissent régulièrement afin de coordonner les activités d'AA et le plaidoyer en faveur de son institutionnalisation. Le WFP a aussi effectué la mise en œuvre du PAA et le suivi des seuils de déclenchement en collaboration avec les entités nationales (BNGRC et DGM).

1 See World Bank, 2023: <https://www.banquemondiale.org/fr/country/madagascar/overview#1>

2 Ce SAP avait été mis en place dans les années 90 dans le Grand Sud de Madagascar, mais le financement dédié de l'UE s'est terminé en 2011. (WFP, rapport technique SAP)

3 Welthungerhilfe (WHH) et l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) notamment

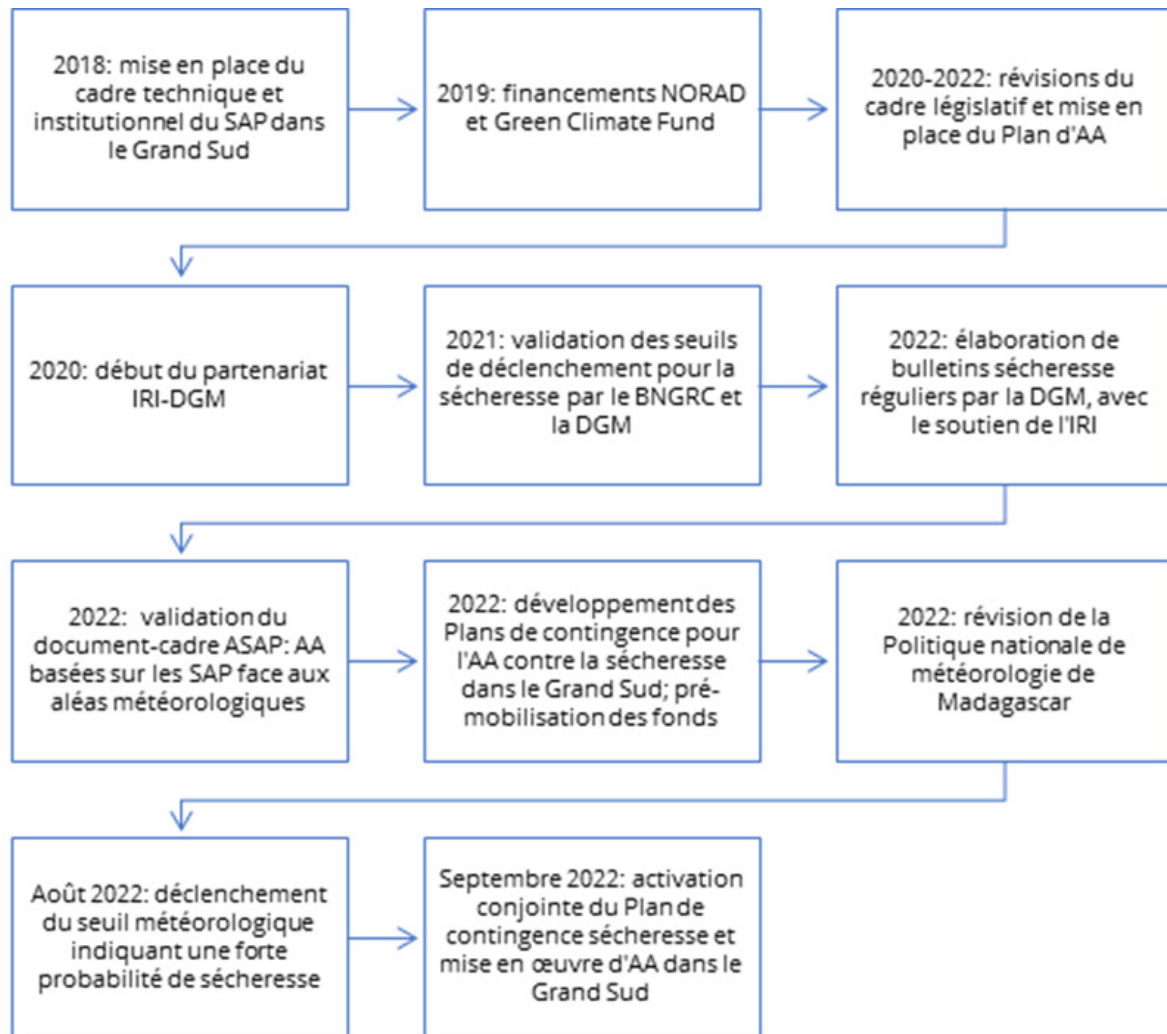


Figure 2 : Étapes-clés du soutien à l'institutionnalisation de l'AA contre la sécheresse à Madagascar



Impact sur les capacités scientifiques de la Direction Générale de la Météorologie (DGM).

Capacités institutionnelles pour l'Action Anticipatoire contre la sécheresse : domaine scientifique		
Description de la capacité requise :	2019	2023
3.1 Contexte, analyse des risques climatiques	2	3
3.2 Des prévisions appropriées sont disponibles pour la sécheresse	2	2
3.3 Un modèle de déclenchement basé sur l'impact est élaboré	1	2
3.4 Un système d'alerte précoce (SAP) est en place	2	2
MOYENNE :	1.7	2

Tableau 1: Évolution des capacités «scientifiques» des acteurs nationaux à Madagascar, 2019 vs 2023

Le tableau ci-dessus a été établi à la suite d'entretiens clés avec des employés du WFP à Madagascar ; pour chaque capacité, une note entre 1 et 3 est attribuée (1 : la capacité est absente, 2: la capacité est partiellement présente, 3: la capacité est complète). Afin de nuancer, des données qualitatives ont été collectées à travers des entretiens clés avec des membres du Gouvernement, des partenaires de mise en œuvre et des membres du Groupe de travail technique sur l'AA.

Point de départ. En 2019, la DGM avait déjà la capacité à réaliser le suivi de certains indicateurs météorologiques de la sécheresse en temps réel (entretiens clés, BNGRC). Appuyé par des partenaires tels que WHH, l'IRI et Start Network, la DGM effectuait notamment le suivi de l'indice de satisfaction des besoins en eau (WRSI), qui déclenche des Plans d'Action Anticipatoire à partir d'un seuil prédéfini. Depuis 2005, la DGM publie des « perspectives climatiques » sur la base des outils de la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). En 2018, le SAP national pour la sécheresse a été réactivé à l'initiative du BNGRC ; mais le défi principal demeure la multiplication des SAP, car chaque agence a développé son propre modèle avec des méthodologies différentes (BNGRC, DGM).

Un processus à multiples échelles. Les partenaires nationaux et régionaux ont contribué à l'évolution des capacités de la DGM, qui participe au forum annuel sur les perspectives climatiques de la SADC pour établir des prévisions climatiques régionales (sur les sept mois à venir). Ce processus est répliqué au niveau de la Commission de l'océan Indien chaque année, au mois de septembre, et au niveau national et à l'échelle des régions de Madagascar. Cependant les prévisions de la sécheresse n'étaient pas systématiquement intégrées dans ces prévisions climatiques, et leur qualité et leur précision temporelle et spatiale étaient limitées (entretien clé, DGM).

Contribution du WFP. Pour donner suite à un partenariat préexistant entre la DGM et l'IRI, le WFP a signé un accord avec l'IRI en 2020 afin de poursuivre le renforcement des capacités, en particulier pour renforcer les prévisions saisonnières de la sécheresse et le suivi de seuils d'activation pour l'AA.

Résultats. Selon l'IRI, la DGM a beaucoup gagné en autonomie pour la prévision saisonnière, grâce à l'acquisition de nouvelles capacités techniques et de la mise à disposition de nouvelles technologies.

Chaque mois, la DGM publie les prévisions saisonnières sur les trois mois à venir. Selon la DGM, les produits sont « très demandés : les gens apprécient les perspectives climatiques (...). Avec le WFP et l'IRI, on commence aussi l'élaboration des prévisions infra-saisonnières, ce qui est nouveau. » Concernant la sécheresse, elle est systématiquement incluse dans l'analyse des risques climatiques qui sont la base des prévisions saisonnières de la DGM, ce qui n'était pas le cas en 2019. De plus, dans les zones d'intervention de l'AA (notamment le Grand Sud), la DGM élabore dorénavant des produits spécifiques pour ces régions en collaboration avec ses services régionaux. Ces produits sont diffusés aux partenaires de mise en œuvre et aux autorités locales afin d'informer leurs stratégies de gestion de risques climatiques.

Outre l'amélioration des prévisions saisonnières, le WFP a aussi financé le développement d'un outil par l'IRI, le Maptool FbF. Il permet à la DGM de cartographier les risques de sécheresse, leur probabilité et leur intensité dans différentes régions. Cet outil est considéré par la DGM

comme « l'intervention la plus utile » de l'IRI et du WFP (par le financement de ce dernier) et est aussi mentionné par d'autres parties prenantes comme une étape marquante du renforcement de la DGM (Start Network). Ce partenariat a été grandement facilité par la présence au sein de l'IRI d'un expert climatique malgache, ex-employé de la DGM, qui connaissait bien les problématiques nationales (entretien clé avec la DGM).

Outre le financement et le suivi de ce partenariat, le WFP a contribué à une meilleure coordination entre la DGM et les acteurs de la gestion de risques en réalisant un plaidoyer auprès du BNGRC. Dorénavant, la DGM est systématiquement incluse dans les processus d'analyse de la vulnérabilité en lien avec les risques climatiques de la BNGRC, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Enfin, pour renforcer le réseau d'observation de la DGM dans le Grand Sud (« un désert d'observation » selon la DGM), le WFP est en passe de financer l'acquisition de cinq stations météorologiques grâce à un financement de la NORAD: leur réception est prévue pour 2023.

« En 2019, 2020 et 2021, l'IRI effectuait les prévisions pour la DGM avec ces outils cartographiques. Puis il y a eu la formation en juin 2022 (...). À la fin de la formation, la DGM était en mesure d'élaborer elle-même les prévisions saisonnières. Lorsque la saison des pluies a commencé en décembre 2022, la DGM a effectué les prévisions elle-même, certes avec un soutien de l'IRI, mais c'est elle qui a dirigé le processus d'élaboration de ses propres prédictions » - Entretien clé avec l'IRI

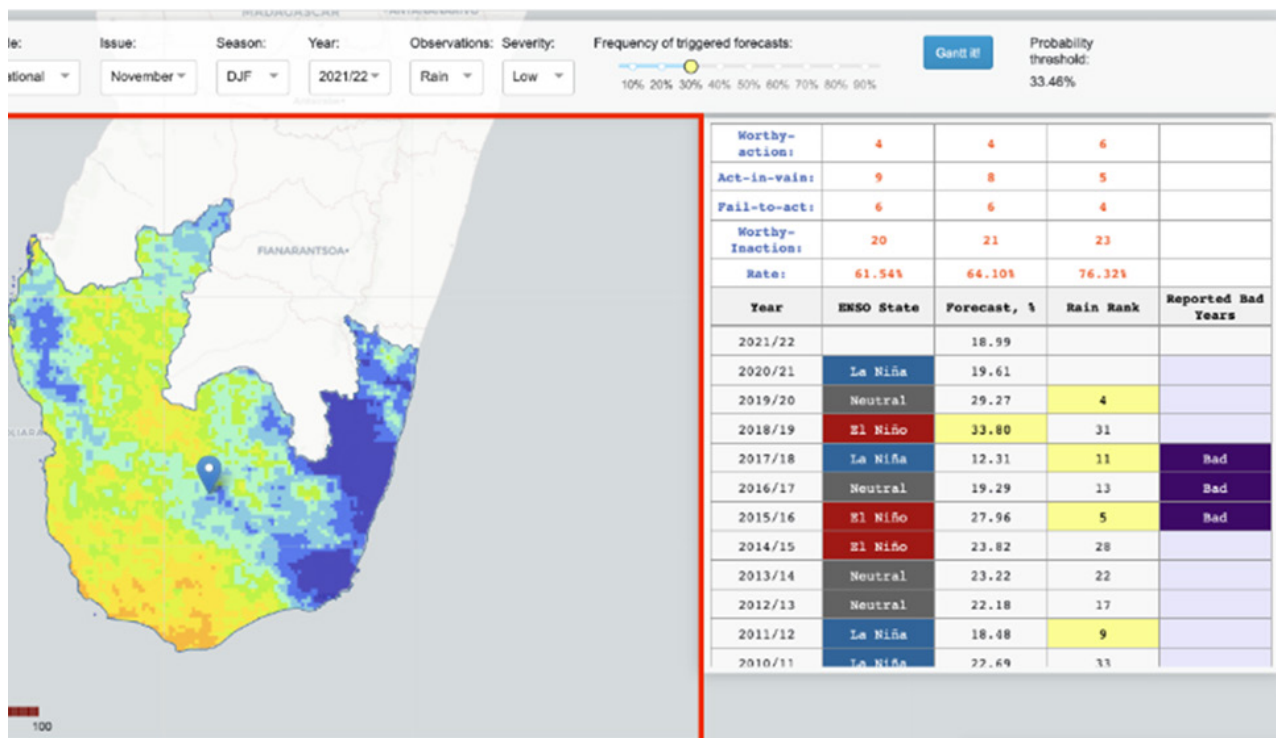


Figure 3 : Maproom, un outil de visualisation des risques de sécheresse

Limites et perspectives

Les capacités de la DGM continuent de s'améliorer progressivement : la prochaine étape serait de soutenir la DGM dans l'élaboration de prévisions infra-saisonniers, publiées à une fréquence plus élevée, et qui requiert non seulement une plus grande précision d'analyse, mais aussi une plus grande disponibilité des données. Sur ce point, la DGM fait aussi face à un défi structurel, car du fait du nombre limité de stations météorologiques, la disponibilité des données en temps réel varie grandement au niveau des districts ; pour les données historiques, celles-ci sont encore moins accessibles (entretien clé, IRI).

Le plus grand défi pour la DGM reste la fragmentation des SAP, selon les entretiens clés. À défaut d'un SAP national pour la sécheresse performant, chaque agence a mis en place ses propres mécanismes de collecte, d'analyse et de dissémination des données de sécheresse en fonction de leurs méthodologies d'AA et de leurs modèles de déclenchement. L'harmonisation des données est difficile et complique la coordination de la mise en œuvre.



Impact sur l'institutionnalisation de l'AA dans les cadres stratégiques nationaux.

Capacités institutionnelles pour l'AA contre la sécheresse: domaine législatif et cadres stratégiques		
Description de la capacité requise :	2019	2023
1.1 L'AA pour la sécheresse est intégrée dans les politiques et stratégies de gestion des risques de catastrophes (GRC).	1	2
1.2 Les mandats, les rôles et les responsabilités en matière d'AA pour la sécheresse sont clairement définis.	1	3
1.3 Des mécanismes de responsabilisation et de participation sont mis en place.	1	3
MOYENNE:	1	2.7

Tableau 2 : Evolution du cadre politique national pour l'AA contre la sécheresse à Madagascar, 2019 vs 2023

Point de départ. Suite à la signature de l'accord de Sendai (2015), Madagascar a élaboré la Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes (SNGRC), instrument stratégique à portée nationale, applicable pendant la période 2016-2030¹, ainsi que la loi relative à la politique nationale de gestion des risques et des catastrophes (révisée en 2019), qui établit les processus de coordination pour la gestion des risques et des catastrophes, mais sans faire mention explicite de l'approche anticipatoire et sans prévoir d'allocations financières nationales, condition sine qua non de sa mise en œuvre. Ainsi, selon l'étude du Partenariat pour une action rapide tenant compte des risques (REAP), l'action anticipatoire ne faisait « pas encore partie des politiques nationales et des législations » (REAP, 2022).

Contribution du WFP. Le WFP a financé des activités de coordination du Groupe de travail technique portant sur la révision des Plans de contingence et l'élaboration d'un cadre stratégique pour l'AA contre la sécheresse, avec le BNGRC en tête du processus. Ainsi, les AA ont été intégrées dans les Plans de contingence sécheresse de la BNGRC en 2020.

Suite à ce travail, le BNGRC a signé en octobre

2022 le document-cadre « ASAP : Actions Anticipatoires basées sur les Systèmes d'Alerte Précoce face aux aléas météorologiques ».

Ce document fournit un cadre stratégique et pratique pour que les institutions malgaches puissent délivrer des actions anticipatoires, clarifiant les rôles, les processus de coordination et de mise en œuvre ainsi que la programmation budgétaire requise. La mise en pratique de l'AA est non seulement inscrite dans les structures institutionnelles de gestion des risques et des catastrophes, mais les rôles et attentes des partenaires techniques et financiers du Gouvernement y sont aussi explicités.

Autre fait notoire, le document-cadre ASAP fait mention explicite de la sécheresse, alors que les documents préalables se focalisaient surtout sur les risques de cyclones et d'inondations. Ce document a été élaboré conjointement avec les membres du Groupe de travail technique sur l'AA.

¹ L'objectif global du document est de faire de la gestion des risques et des catastrophes un pilier du développement durable. La stratégie vise également à éliminer la faim, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, en rendant la production alimentaire et les systèmes de subsistance plus résilients afin de promouvoir la sécurité alimentaire et nutritionnelle des communautés face aux risques climatiques.

Impact secondaire sur les capacités de coordination. La mise en place de ce document-cadre a non seulement renforcé le cadre institutionnel, il a aussi donné suite à une plus grande compréhension des processus de mise en œuvre de l'AA. Il assoit aussi la capacité de coordination de la BNGRC, car il « dicte toutes les initiatives d'anticipation au niveau du pays » (entretien-clés, Start Network)

Cela traduit un changement important comparé à « la réticence » (entretiens-clé, Start Network et WFP) des structures institutionnelles en 2019. Les acteurs ont su utiliser le Groupe de travail technique pour aligner leur plaidoyer sur l'AA et ainsi accompagner le Gouvernement dans son appropriation.

« Il y a eu une nette évolution vers l'acceptation de l'anticipation. En 2015, lorsqu'on avait présenté cette approche-là, il y avait de la réticence. Ensuite, en 2019 et 2020, il y a eu la formation de différents partenaires sur cette approche Early Warning Early Action. Au fil des années, on a vu une meilleure appropriation. Aujourd'hui on peut dire que le BNGRC s'approprie entièrement de ce travail technique » - Informateur FAO

Le WFP a « beaucoup facilité les échanges au niveau technique » (entretien clé, Start Network), impliquant les membres du comité de travail dans des ateliers avec le Gouvernement et renforçant ainsi la collaboration et le consensus autour de l'AA.

À travers le Groupe de travail technique sur l'action anticipatoire, le WFP a aussi joué un rôle d'appui technique pour l'élaboration de seuils de déclenchement de l'activation ; mais ce modèle de déclenchement n'est pas encore entièrement approprié ni piloté par les institutions nationales, en grande partie du fait du nombre important d'intervenants dans la région du Grand Sud et de leurs modèles de seuils respectifs.

Limites et perspectives. Bien que la validation de ce document soit une étape clé pour l'institutionnalisation de l'AA dans le pays, son adoption ne fait pas encore l'unanimité. En dehors du BNGRC et de la DGM, peu d'entités gouvernementales comprennent les tenants et

les aboutissements de l'approche anticipatoire (selon les entretiens clés avec le BNGRC et Start Network). En outre, il manque encore une intégration des AA dans la Politique nationale de gestion des risques et des catastrophes (entretiens clés, Start Network, FAO). Un plaidoyer pour une proposition de loi a été lancé par le BNGRC, avec le soutien technique du WFP.

En outre, il n'y a pas encore de mécanismes souverains pour le financement de l'AA5. L'insuffisance des fonds, comparé à l'ampleur des besoins, est structurelle (Madagascar a l'un des taux de pauvreté les plus élevés du monde) et représente le défi principal à l'institutionnalisation de l'AA. Outre la quantité de ressources disponibles, les mécanismes de financement eux-mêmes posent des problèmes : la législation les régissant ne prévoit pas de modèles de décaissement rapide, déclenché en fonction de seuils de risque climatiques/météorologiques. Actuellement, les financements reçus des bailleurs de fonds passent exclusivement par les ONG/agences des Nations Unies.

Pour assurer une institutionnalisation durable dans les cadres législatifs malgaches, un travail de plaidoyer et de réforme est requis. Selon les informateurs du BNGRC, il est nécessaire de faire le lien entre l'AA et les mandats d'autres acteurs gouvernementaux, comme le Ministère de la population, de la protection sociale, et de la promotion de la femme (MPPSPF) et le ministère de l'Agriculture et de l'élevage. Cependant, cela ne saurait reposer sur les épaules d'une seule agence. Dans d'autres pays, le WFP a pu capitaliser sur le travail de longue haleine dirigé par les acteurs des réformes économiques et législatives (tels que la Banque mondiale ou la Banque africaine de développement), ajoutant un plaidoyer ou un soutien technique afin d'aligner ces réformes avec les buts l'AA et les priorités de ses partenaires gouvernementaux.

« La mise en place du document-cadre d'action anticipatoire a vraiment été faite au nom du BNGRC ; c'est lui qui dirige le Groupe de travail technique, travaille sur le document et a permis de mettre en commun toutes les initiatives d'anticipation de tous les partenaires... C'est un document de référence. »
Entretien-clé, Start Network

Défis persistants pour intégrer l'Action Anticipatoire dans les systèmes nationaux

En 2023, l'institutionnalisation de l'AA contre la sécheresse à Madagascar est jugée « émergente » par la majorité des répondants. En effet, l'AA n'est présente à Madagascar qu'à partir de 2017-2018, à travers les projets de la FAO et de WHH: en 2020, la pandémie de COVID-19 a ralenti les opportunités d'échange et de collaboration autour du sujet.

Selon l'analyse des entretiens clés, les barrières principales à l'institutionnalisation de l'AA sont les suivantes:

Les financements actuels pour l'AA sont très loin de couvrir les besoins existants.

À l'échelle mondiale, les initiatives d'AA sont relativement nouvelles; par conséquent, les acteurs de l'AA ont dû passer par une première phase de projets pilotes, à échelle limitée, afin de générer des preuves de son efficacité (REAP, 2022). À Madagascar, c'est désormais chose faite à travers les multiples interventions des acteurs de l'AA : il s'agit aujourd'hui d'extraire les preuves et les leçons apprises de ces activations et d'investir dans leur diffusion, afin de renforcer le plaidoyer et in fine les ressources disponibles pour l'expansion de l'AA.

La fragmentation des systèmes d'alertes précoces pour la sécheresse fait barrière au consensus et à la coordination.

Étant donné cette fragmentation des systèmes pilotes et l'absence d'un SAP national performant, chaque agence, en fonction de ses objectifs et de la région couverte, utilise des mécanismes d'alerte précoce différents. En dehors des capacités du Gouvernement, cela limite aussi la coordination des agences entre elles. Un atelier d'harmonisation du SAP, financé par la Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (ECHO) en mai 2023, a été organisé par la BNGRC avec le soutien interagence des Nations Unies, durant lequel les acteurs ont établi une feuille de route

collaborative pour la révision et l'harmonisation des SAP existants pour un SAP commun et multi-aléas.

La coordination est particulièrement difficile dans le Grand Sud.

Start Network, par exemple, a trouvé le pilotage de programmes AA dans le nord « beaucoup plus facile, car il n'y a pas beaucoup d'acteurs». Outre la multitude d'acteurs impliqués dans l'AA, il y a aussi une très grande diversité d'interventions dans le Grand Sud, y compris au niveau du WFP (assistance soudure, activités de résilience et d'adaptation au climat par exemple). Cela complique d'autant plus la planification, car il devient difficile pour le Gouvernement d'avoir une visibilité sur les différents groupes assistés et les différents types d'assistance.

« Si je devais faire les choses autrement (...) j'envisagerais la possibilité de réaliser des AA autre part que dans le Grand Sud. C'est difficile, il y a vraiment beaucoup d'acteurs là-bas qui interviennent. » - Entretien clé, BNGRC

La mise en œuvre demeure le fait des ONG.

Bien que les capacités de prévision de la sécheresse se soient améliorées, la capacité de mise en œuvre reste limitée à Madagascar. Si le BNGRC au niveau central possède une bonne compréhension du concept, le processus de mise en œuvre (coordination et développement des PAA) est dirigé par les acteurs humanitaires et facilité par le BNGRC. Faute de moyens financiers et de ressources humaines, tant au niveau central qu'au niveau des districts, les acteurs institutionnels ne sont donc pas en mesure de diriger le processus d'opérationnalisation de l'AA (entretiens clés, Association Mahavotse, Start Network, DGM).

Conclusion: asseoir les capacités nationales à anticiper la sécheresse

De nombreux marqueurs de progrès ont été franchis au cours des trois dernières années : la DGM a notamment gagné en autonomie pour la prévision de la sécheresse, et la validation du document cadre ASAP par la BNGRC traduit une capacité et une compréhension accrue des processus de mise en œuvre pour l'AA au niveau central. Les informateurs ont souligné la contribution du WFP dans ces résultats et la qualité la collaboration avec le Gouvernement et les autres acteurs de l'AA. La mise en place du Groupe de travail technique fut une étape importante pour asseoir cette collaboration. Cependant, le contexte malgache présente encore une très grande fragmentation des acteurs, ce qui complique l'intégration de l'AA dans les systèmes institutionnels et la localisation des capacités au niveau décentralisé. Le travail de coordination devient d'autant plus important, et il convient de soutenir les institutions nationales de gestion de risques à prendre la tête de ces initiatives tout en travaillant ensemble à une meilleure cohérence des systèmes pour l'AA.

Pour ce faire, les acteurs de l'AA peuvent établir ensemble une cartographie des capacités existantes contre les capacités requises pour l'AA (cf. annexe 1 pour une version simplifiée pour les besoins de cette étude). Cela peut être organisé par le gouvernement avec le soutien du Groupe de travail technique et permet d'établir une feuille de route stratégique pour le renforcement des capacités, avec une approche multisectorielle et collaborative. D'autres perspectives sont ainsi proposées.

Le plaidoyer basé sur les preuves

Selon les informateurs gouvernementaux, la priorité est de soutenir le Gouvernement dans la mise à l'échelle de financement pour l'AA. Ici, le WFP et les autres acteurs humanitaires ont un rôle évident à jouer grâce aux preuves générées de leurs activations : il est important d'investir des ressources dans la documentation, la mise en forme et la dissémination de ces preuves à travers

un maximum de canaux. A cette fin, le WFP a déjà organisé un atelier de revue de l'activation en mai 2023, dont les conclusions ont été communiquées dans un document-plaidoyer et présentées à des parties prenantes régionales lors de l'African Dialogue Platform de juin 2023.

L'harmonisation des systèmes d'alerte précoce

Selon les acteurs humanitaires, la priorité est 'harmonisation des différents SAP pour faciliter la coordination et la mise en œuvre. La BNGRC a organisé un atelier pour ce faire en mai 2023 (avec le soutien des agences humanitaires), mais cela sera certainement un travail de longue haleine. Toutefois, il demeure nécessaire afin d'asseoir durablement les capacités d'analyse et de prévisions des sécheresses dans les institutions nationales. Les acteurs humanitaires peuvent capitaliser sur ces efforts d'harmonisation des SAP pour coordonner l'AA autour d'autres considérations opérationnelles, telles que les zones de ciblage, les types d'activités et la complémentarité des interventions en général.

Le renforcement des politiques nationales de gestion des risques et des catastrophes

Si le document cadre ASAP marque une étape importante dans la stratégie nationale, il reste des efforts afin que cette inclusion soit traduite dans les textes législatifs. Le WFP va continuer à plaider en faveur de l'inclusion de l'AA pour la sécheresse, mais aussi pour une approche multi-aléas, dans les cadres législatifs de Madagascar.

Ce faisant, il sera important d'impliquer d'autres acteurs de la gestion des risques et des catastrophes, comme le Ministère de la Population, de la protection sociale et de la promotion de la femme. À cette fin, le WFP et les acteurs de l'AA doivent coordonner afin d'apporter aux institutions une vision claire de la manière dont l'AA est intégrée dans leurs propres interventions existantes.

Renforcer les capacités opérationnelles des districts et impliquer les communautés

Afin de renforcer la capacité opérationnelle du BNGRC et de ses antennes au niveau des districts, le WFP peut jouer un rôle de facilitateur, formant les districts à l'élaboration de leurs PAA: ce serait aussi l'occasion de réviser ce protocole afin d'inclure la participation des communautés à la sélection des actions anticipatoires. Cela augmenterait leur appropriation et leur efficacité, car les communautés malgaches ont divers «fady» (tabous, interdictions) et pratiques sociales qui peuvent compliquer la mise en œuvre d'AA si elles ne sont pas validées au niveau communautaire au préalable.

Le suivi du partenariat avec la DGM afin d'affiner la précision des prévisions

Au niveau de la DGM, ses capacités à fournir des prévisions saisonnières ont augmenté, notamment grâce au partenariat avec l'IRI, financé à travers le projet NORAD du WFP. Toutefois, des opportunités d'amélioration subsistent : la prochaine étape est de soutenir la DGM dans ses efforts pour générer des prévisions infra-saisonnières, réviser les seuils de déclenchement (sur la base des leçons apprises

de l'activation) et en effectuer le suivi. En outre, le stockage et la gestion de l'information pourraient être pérennisés à travers des protocoles documentés et des archives plus facilement accessibles aux partenaires. Enfin, la participation de la DGM à des forums climatiques régionaux augmentera ses capacités à travers l'exposition à d'autres modèles nationaux, la participation à des revues techniques et l'examen de ses propres produits informationnels par des pairs.

Le transfert de connaissances et de capacités avec d'autres pays (échanges Sud-Sud)

Enfin, Madagascar présente l'avantage comparatif de participer à divers forums régionaux (SADC, Commission de l'océan Indien, par exemple) : le WFP entretient une relation privilégiée avec le secrétariat de la SADC, qui pourrait faciliter l'échange des connaissances entre les États de la région sud-africaine (demande explicite des contreparties nationales lors des entretiens clés). Des ateliers pourraient être envisagés autour de thématiques telles que les SAP pour la sécheresse, les méthodes de prévision saisonnière et infra-saisonnière, les seuils de déclenchement ou la conception des PAA.

Annexes

ANNEXE 1 : TABLEAU ÉVOLUTIF DES CAPACITÉS INSTITUTIONNELLES POUR L'AA CONTRE LA SÉCHERESSE À MADAGASCAR

Note explicative. Ce tableau récapitule les capacités requises pour permettre au Gouvernement de délivrer des actions anticipatoires contre la sécheresse. Il utilise un système simple tricolore pour mesurer quantitativement l'évolution : 1/rouge : le critère est absent, 2/jaune : le critère est partiellement rempli et 3/vert: le critère est totalement rempli.

Le tableau a été généré sur la base de la littérature existante sur les capacités de Madagascar à effectuer de la sécheresse (telle que l'étude du REAP) et de consultations menées avec les équipes techniques du WFP à Madagascar en Janvier 2023. Il fournit un aperçu simplifié de l'évolution des capacités pour l'AA contre la sécheresse et complète les données collectées pendant les entretiens et à travers le questionnaire.

Utilisation. Ici, le tableau a été rempli rétroactivement pour les besoins de cette étude. Idéalement, cet outil devrait être utilisé pour établir une Baseline en début du programme de renforcement de capacités, en le remplissant de manière consultative avec toutes les parties prenantes afin de créer un consensus sur l'état de capacité globale et les axes à renforcer en priorité. Une feuille de route peut ensuite être établie, précisant l'axe et les acteurs concernés pour les interventions.

Cadre législatif:	2019	2023
1.1 L'AA pour la sécheresse est intégrée dans les politiques et stratégies de gestion des risques et des catastrophes	1	2
1.2 Les mandats, les rôles et les responsabilités en matière d'AA pour la sécheresse sont clairement définis.	1	3
1.3 Des mécanismes de responsabilisation et de participation sont mis en	1	3
MOYENNE POUR CE RÉSULTAT:	1	2,7

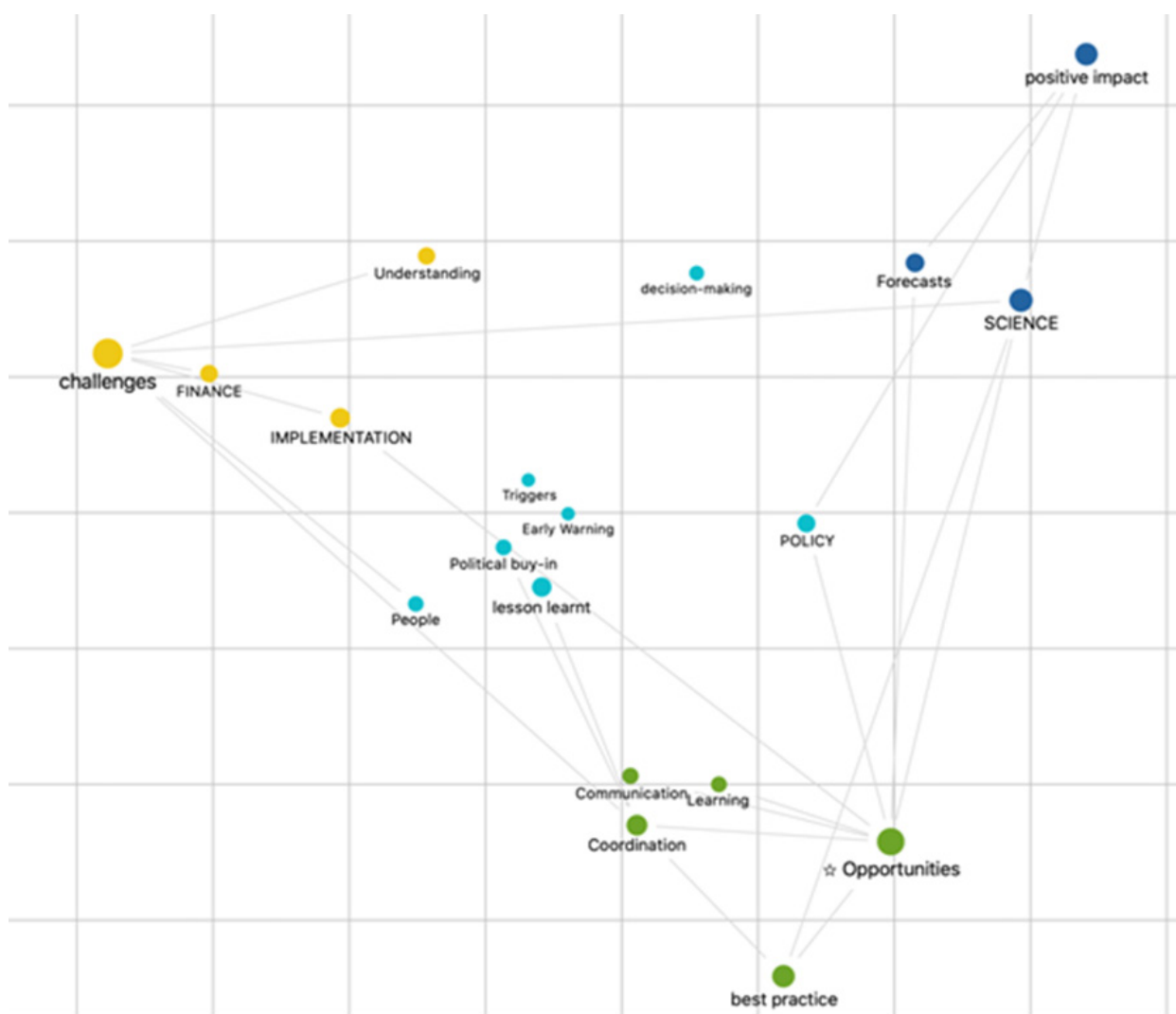
Résultat 2: FINANCE		
2.1 Planification budgétaire.	1	2
2.2 Les ressources sont allouées au budget de l'AA.	1	1
2.3 Des mécanismes de décaissement sont établis.	1	1
2.4 Financement de la continuité des	1	2
2.5 Mobilisation des ressources.	1	1
MOYENNE POUR CE RÉSULTAT:	1	1,3

Résultat 3: SCIENCE	2019	2023
3.1 Contexte, analyse des risques climatiques.	2	3
3.2 Des prévisions appropriées sont disponibles pour la sécheresse.	2	2
3.3 Un modèle de déclenchement basé sur l'impact est élaboré.	1	2
3.4 Un système d'alerte précoce (SAP) est en place.	2	2
MOYENNE POUR CE RÉSULTAT:	1,7	2,0

Résultat 4: MISE EN ŒUVRE		
4.1 Les ressources humaines délivrent l'AA	2	2
4.2 Capacités logistiques et ressources physiques .	1	2
4.3 Gestion financière et diligence raisonnable.	1	1
4.4 Ciblage des bénéficiaires basé sur des critères.	1	2
MOYENNE POUR CE RÉSULTAT:	1	1,7

Résultat 5: INTERSECTORIALITÉ		
5.1 Engagement, participation et inclusion des parties prenantes.	1	2
5.2 La planification est fondée sur les preuves et éclairée par l'analyse des risques.	1	2
5.3 La coordination est institutionnalisée.	1	2
5.4 La gestion des risques est appliquée systématiquement.	1	1
5.5 Production de preuves et apprentissage réguliers	2	2
MOYENNE POUR CE RÉSULTAT:	1,3	1,7

ANNEXE 2 : CARTOGRAPHIE DES ENTRETIENS-CLÉS À MADAGASCAR



Cette cartographie a été générée en analysant tous les entretiens clés dans le logiciel MaxQDA. Elle montre les connexions entre les différents thèmes abordés lors de ces entretiens.

Selon l'analyse des entretiens clés menés à Madagascar, l'impact du WFP est le plus fortement ressenti sur les capacités scientifiques de la DGM (suivi et prévisions saisonnières de la sécheresse). Le WFP a aussi contribué à la révision du Cadre stratégique pour l'AA à Madagascar, bien que de nombreuses opportunités subsistent pour améliorer la législation. Il existe une opportunité d'échange Sud-Sud et de transferts de connaissances entre les États de la région sud-africaine.

Concernant les défis, le manque de financement pour la mise à l'échelle de l'AA constitue le principal obstacle à son institutionnalisation, le second obstacle étant les défis de mise en œuvre dus à la fragmentation des méthodologies pour l'AA, propre à chaque acteur. Cependant, la mise en œuvre du Groupe de travail technique améliore la coordination, l'harmonisation et la communication.

ANNEXE 3: SOURCES DE DONNÉES ET MÉTHODOLOGIE D'ANALYSE

Cette étude a été réalisée avec trois sources de données principales :

Les résultats d'un questionnaire envoyé à des membres du gouvernement, des membres du comité de travail technique pour l'AA et des partenaires d'implémentation (n=8). Les données quantitatives ont été analysées sous Excel.

Des entretiens avec des informateurs-clés du Gouvernement et des membres du comité de travail technique pour l'AA (n=10). Ces données qualitatives ont été analysées sous MaxQDA avec l'approche des réseaux thématiques (Attride-Stirling, 2001) afin d'extraire les thèmes et corrélations de manière objective.

Des entretiens avec le WFP-Madagascar (n=2), ainsi qu'une recherche approfondie de données secondaires sur, ont été utilisées pour remplir le tableau de capacités rétroactivement pour 2019 puis pour 2023 (Annexe 1).

Acronymes

AA	Action Anticipatoire
ARC	African Risk Capacity
ASAP	Actions Anticipatoires Basées Sur les Systèmes d'Alerte Précoce
BNGRC	Bureau National de Gestion Des Crises Et Des Catastrophes
DGM	Direction Générale de La Météorologie
ECHO	Direction Générale de la Protection Civile et des Opérations d'Aide Humanitaire Européennes
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
GRC	Gestion des Risques et des catastrophes
IFRC	Fédération Internationale des Sociétés de La Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
IRI	Institut International de Recherche sur le Climat et la Société
MPPSPF	Ministère de la Population, de la Protection Sociale et de la Promotion de la Femme
NORAD	Agence Norvégienne de Coopération pour le Développement
ONU	Organisation des Nations Unies
PAA	Plan d'Action Anticipatoire
REAP	Partenariat pour une Action Rapide tenant compte des Risques
SADC	Communauté De Développement De l'Afrique Australe
SAP	Système d'Alerte Précoce
SNGRC	Stratégie Nationale de Gestion des Risques et des Catastrophes
TdR	Termes de Référence
WHH	Welthungerhilfe
WRSI	Indice de Satisfaction des Besoins en Eau

Crédits Photographiques

Photo de couverture : WFP/Alice Rahmoun

Photo de Page 8 : WFP/Sitraka Niaina

Photo de Page 12: WFP/Sitraka Niaina

Bibliographie

African Risk Capacity Group. 2023. The ARC Group Announces an Insurance Payout to the Republic of Madagascar to Aid in the Recovery from Tropical Cyclone Freddy: African Risk Capacity Group. [Page web consultée en mars 2023]. <https://www.arc.int/news/arc-group-announces-insurance-payout-republic-madagascar-aid-recovery-tropical-cyclone-freddy>

Attride-Stirling, J. 2001. Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. *Qualitative research*, 1(3), 385-405.

Banque mondiale. 2023a. Madagascar - Vue d'ensemble. [Page web consultée en mars 2023]. <https://www.banquemonde.org/fr/country/madagascar/overview>

Banque mondiale. 2023b. Madagascar and the social impacts of drought. *World Bank Blogs*. [Page web consultée le 19 juin 2023]. <https://blogs.worldbank.org/climatechange/madagascar-and-social-impacts-drought#:~:text=Between%202018%20and%202022%2C%20Southern,to%20reach%20near%20famine%20proportions>

Food Security Cluster. 2021. Système d'Alerte Précoce: Madagascar Grand Sud Sécheresse et Insécurité Alimentaire. [Page web consultée en décembre 2022.] https://fscluster.org/sites/default/files/documents/bulletin_sap_n1.pdf

FAO, IFRC, WFP. 2022. Southern Africa Regional Anticipatory Action Roadmap - August 2022. Publié le 5 septembre 2022. <https://reliefweb.int/report/angola/southern-africa-regional-anticipatory-action-roadmap-august-2022>

PNUD. 2023. Madagascar, Stratégie Nationale de Gestion Des Risques et Des Catastrophes 2016-2030. [Page web consultée en février 2023]. <https://www.undp.org/fr/madagascar/publications/strat%C3%A9gie-nationale-de-gestion-des-risques-et-des-catastrophes-2016-2030>

REAP. 2021. Reap Anticipatory Action: The Enabling Environment Case Studies (Madagascar). 9 décembre 2021. <https://www.early-action-reap.org/reap-anticipatory-action-enabling-environment-case-studies-madagascar>

Tamatave. 2012. «Addressing Toilet Taboos to Improve Sanitation», *The New Humanitarian*. [Page web consultée le 5 janvier 2023]. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/2012/03/23/addressing-toilet-taboos-improve-sanitation>

WFP. 2023. The Evidence Base on Anticipatory Action. [Page web consultée en janvier 2023]. <https://www.wfp.org/publications/evidence-base-anticipatory-action>

WFP. 2022. Planning and Monitoring Country Capacity Strengthening for Anticipatory Action- Short Guidance for WFP practitioners. Publié en décembre 2022. <https://reliefweb.int/report/world/planning-and-monitoring-country-capacity-strengthening-anticipatory-action-short-guidance-wfp-practitioners-addendum-aa-me-guide-december-2022>

Programme Alimentaire Mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70,
00148 Rome, Italie - T +39 06 65131

wfp.org/ anticipatory-actions