

Cohérence Humanitaire- Développement-Paix

Série: Notes Pratiques
FÉVRIER 2024



LIBAN



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



À PROPOS D'IDEAL

IDEAL est une activité financée par le Bureau de l'aide humanitaire (Bureau for Humanitarian Assistance, BHA) de l'USAID qui vise à soutenir l'objectif du gouvernement des États-Unis d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages et des communautés les plus vulnérables du monde. IDEAL répond aux lacunes en matière de connaissances et de capacités exprimées par la communauté de mise en œuvre de la sécurité alimentaire et nutritionnelle, afin de l'aider à concevoir et à mettre en œuvre des activités efficaces de sécurité alimentaire en situation d'urgence et hors situation d'urgence.

REMERCIEMENTS

IDEAL remercie Mercy Corps Liban pour sa collaboration à notre première Note Pratique sur la cohérence entre l'aide humanitaire, le développement et la paix (HDP). Nous remercions tout particulièrement Anne Isambert de l'Agence française de développement (AFD) et l'équipe de pays de Mercy Corps Liban pour le temps précieux qu'ils nous ont consacré et pour avoir partagé leurs idées et leurs expériences lors des entretiens menés. Enfin, IDEAL tient à remercier les personnes suivantes pour leur soutien dans l'élaboration de ce document : Nick Macdonald, conseiller principal d'IDEAL pour l'aide humanitaire, le développement et la paix ; Reem Almadhoun, coordinateur de programme d'IDEAL ; Pauline Schibli, conseillère senior en résilience de Mercy Corps ; Danielle Jolicoeur, directrice globale de la résilience de Mercy Corps ; et Valentina Ferrante, cheffe d'équipe d'IDEAL de Mercy Corps.

CITATION RECOMMANDÉE

Ferrante, V., Jolicoeur, D. et Schibli, P. (2024). Série de Notes Pratiques sur la cohérence entre l'aide humanitaire, le développement et la paix : Liban. Washington, DC : Activité IDEAL (Implementer-Led Design, Evidence, Analysis and Learning).

CRÉDITS PHOTO DE COUVERTURE

Save the Children (2020)

CONCEPTION GRAPHIQUE

Lenore Graphics

AVIS DE NON-RESPONSABILITÉ

Ce rapport a été rendu possible grâce au soutien généreux du peuple américain à travers l'Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development, USAID). Le contenu est la responsabilité de l'activité de Implementer-Led Design, Evidence, Analysis and Learning (IDEAL) et ne reflète pas nécessairement les opinions de l'USAID ou du gouvernement des États-Unis.

Ce rapport a été rédigée en anglais et traduite en français

CONTACT

IDEAL Activity
c/o Save the Children
899 North Capitol Street NE, Suite #900
Washington, DC 20002
www.fsnnetwork.org/IDEAL
info@fsnnetwork.org

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	1
Principes de cohérence entre l'aide humanitaire, le développement et la paix de l'USAID	1
À propos de cette série	1
À propos de cette Note Pratique	2
Méthodologie	2
Contexte	3
Le contexte libanais et son architecture de l'aide	3
Mercy Corps au Liban	5
Pratiques clés et enseignements pour le principe HDP 5 : Promouvoir une programmation sensible aux chocs et une gestion adaptative fondée sur les données	6
Utiliser l'analyse des risques récurrents pour informer une gestion adaptative basée sur les données	6
Mettre en synergie le développement de systèmes et l'expertise humanitaire pour des réponses intégrées	8
Mettre à profit la souplesse des financements et des partenariats existants pour une réponse rapide	12
Remarques finales	14

ABRÉVIATIONS

AFD	Agence française de développement	LCRP	Plan de réponse à la crise au Liban (Lebanon Crisis Response Plan)
BASATINE	Renforcer la capacité des systèmes agricoles à investir, nourrir et employer (Bolstering Agriculture Systems' Ability to Invest, Nourish, and Employ)	OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies
BHA	Bureau d'assistance humanitaire (Bureau for Humanitarian Assistance)	PAM	Programme alimentaire mondial
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
HDP	Humanitaire-Développement-Paix	USAID	Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)
IDEAL	Implementer-Led Design, Evidence, Analysis and Learning Activity	VASyR	Évaluation de la vulnérabilité des réfugiés syriens au Liban (Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon)
LCAT	Équipe d'analyse de crise au Liban (Lebanon Crisis Analytics Team)		

Résumé

Cette Note Pratique explore un exemple de programmation qui opérationnalise un des principes de cohérence humanitaire-développement-paix (HDP) dans le contexte du Liban. Cette Note décrit l'expérience de Mercy Corps dans la mise en œuvre d'une programmation sensible aux chocs et d'une gestion adaptative basée sur les données (principe 5 de HDP), étayée par trois pratiques clés : **l'analyse des risques récurrents pour une gestion adaptative basée sur les données, la conception conjointe de pivots de programmation pour répondre aux chocs, et la mise à profit de la souplesse des financements et des réseaux de partenariat existants.**

La première pratique fondamentale – l'analyse rapide et fiable des risques récurrents – s'est avérée essentielle pour éclairer une gestion adaptative basée sur les données. Mercy Corps Liban s'est appuyé sur une analyse contextuelle complète et opportune pour prendre des décisions éclairées et proposer des modifications programmatiques. En analysant des données primaires et secondaires provenant de différentes sources humanitaires et de développement, Mercy Corps a pu identifier les vulnérabilités et les effets à divers niveaux, des ménages aux systèmes de marché. Cette analyse des risques plus large a permis de discerner des points d'entrée pour des points d'entrée pour la cohérence HDP et a facilité une compréhension plus holistique du paysage des chocs au Liban.

La deuxième pratique – la conception conjointe des pivots de programmation – a permis de souligner l'importance de tenir compte de l'expertise des secteurs de l'humanitaire et du développement. En réunissant des équipes pluridisciplinaires et en organisant des réunions régulières, Mercy Corps Liban a favorisé la collaboration, évité les réponses cloisonnées et conçu des interventions d'urgence liées aux résultats en matière de développement. Cette approche lui a permis de maintenir un équilibre entre la satisfaction des besoins immédiats et l'atténuation des risques de déstabilisation des investissements antérieurs. Le leadership et l'expérience des équipes, ainsi que les méthodes intentionnelles de conception conjointe, ont joué un rôle crucial dans l'adaptation réussie de la programmation pour répondre aux chocs.

La troisième pratique – mettre à profit la souplesse des financements et des partenariats existants – a permis à Mercy Corps Liban d'adapter ses programmes de développement pour répondre rapidement aux chocs. L'équipe s'est servie des fonds existants et a demandé aux bailleurs de fonds l'autorisation d'ajuster ses programmes, démontrant ainsi l'importance de la souplesse des accords de financement. Il s'est avéré efficace d'exploiter les partenariats et les consortiums, en particulier au lendemain d'un choc, pour effectuer plus rapidement des évaluations et couvrir une zone géographique plus large. La capacité d'accéder à différentes sources de financement, y compris des bailleurs de fonds de moindre envergure et plus souples qui complètent les bailleurs plus importants mais plus lents, a renforcé la capacité de réponse de l'organisation.

Dans l'ensemble, l'expérience de mise en œuvre de Mercy Corps Liban montre comment une programmation sensible aux chocs et une gestion adaptative basée sur les données peuvent soutenir une approche cohérente de HDP pour relever les défis complexes d'un environnement de plus en plus affecté par les chocs. En procédant à une analyse des risques récurrents, en s'engageant dans la conception conjointe de programmes et en mettant à profit des ressources et des partenariats existants, Mercy Corps Liban a veillé à ce que son financement actuel puisse s'ajuster rapidement pour répondre aux besoins croissants en matière de sécurité alimentaire, de moyens de subsistance et d'autres nécessités. Ces pratiques et enseignements clés peuvent apporter de précieux conseils aux organisations qui s'efforcent d'assurer la cohérence HDP dans leurs réponses aux chocs et aux crises.

Introduction

Principes de cohérence entre l'aide humanitaire, le développement et la paix de l'USAID

En janvier 2022, à la suite de vastes consultations internes et avec ses partenaires, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) a publié son document de travail intitulé Considérations de programmation pour la cohérence entre l'aide humanitaire, le développement et la paix : Une note pour les partenaires de mise en œuvre de l'USAID. Ce document identifie sept principes fondamentaux, un engagement transversal et des exemples de programmation pour améliorer la cohérence HDP et atteindre des objectifs communs. Les principes sont les suivants :

- 1 Assurer et respecter les principes humanitaires afin de garantir la continuité et l'efficacité de l'aide humanitaire.
- 2 Planifier conjointement et chercher à établir un agenda commun.
- 3 Créer et renforcer les plateformes de communication, de coordination et d'apprentissage au travers des différents types d'aide.
- 4 Séquencer, superposer et intégrer stratégiquement l'aide humanitaire, l'aide au développement et l'aide à la paix, quand cela est approprié.
- 5 Promouvoir une programmation sensible aux chocs et une gestion adaptative fondée sur les données.
- 6 Promouvoir l'intégration des conflits et les opportunités qui favorisent ou instaurent la paix lorsque c'est possible.
- 7 Veiller à ce que la programmation se fasse avec, par et à travers les partenaires et systèmes locaux.

Tous ces principes clés sont sous-tendus par l'engagement transversal de l'USAID en faveur de l'égalité des genres et d'un développement inclusif. La diversité, l'équité, l'inclusion et l'accès sont au cœur de la mission de l'USAID.

À propos de cette série

La série de Notes Pratiques d'IDEAL sur la cohérence HDP répond à la demande des praticiens de la sécurité alimentaire et nutritionnelle de disposer d'exemples clairs de cohérence HDP dans la pratique. La série vise à accroître les connaissances et les capacités et à inspirer les partenaires de mise en œuvre de l'USAID et d'autres organisations en fournissant des exemples pratiques de la manière dont les principes de cohérence HDP de l'USAID sont mis en œuvre pour maximiser les résultats en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle. Plutôt que des études de cas complètes, chaque Note Pratique présente un exemple concis et opérationnel d'un ou plusieurs principes de cohérence HDP « en action » et tire des enseignements qui peuvent être applicables dans d'autres contextes. Les exemples incluent des approches de cohérence HDP au sein d'une seule activité (intra-activité), entre des activités humanitaires et de développement distinctes (inter-activités), ou au sein d'une seule organisation (intra-organisation).

À propos de cette Note Pratique

Cette Note Pratique décrit les principales pratiques et les principaux enseignements en matière de cohérence HDP au sein d'une seule organisation (intra-organisation), à savoir Mercy Corps Liban. Elle met en évidence les enseignements liés au principe de cohérence HDP, « Promouvoir une programmation sensible aux chocs et une gestion adaptative fondée sur les données ». Cet examen qualitatif de l'apprentissage s'appuie sur l'expérience des membres de l'équipe de Mercy Corps au Liban et sur leur utilisation de l'analyse, de la programmation et des partenariats pour procéder à des ajustements programmatiques et opérationnels en fonction de la détérioration sociale et économique au cours de plusieurs chocs consécutifs en 2020-2021. L'examen porte sur les points suivants : a) la manière dont les modèles ou les approches stratégiques des programmes ont été modifiés pour répondre au contexte du choc, y compris la manière dont ils ont soutenu la cohérence entre les besoins humanitaires, de développement et de paix ; et b) les leçons pratiques pour l'opérationnalisation de ces approches.

Méthodologie

IDEAL a recueilli le contenu pour cette Note Pratique grâce à une série d'entretiens qualitatifs approfondis avec le personnel de Mercy Corps et de l'Agence française de développement (AFD)¹. Sur la base des entretiens, IDEAL a exploré des exemples pratiques de la programmation de Mercy Corps au Liban qui illustrent le principe de cohérence HDP axé sur la promotion de la programmation sensible aux chocs et d'une gestion adaptative fondée sur les données.

De décembre 2022 à janvier 2023, IDEAL a mené neuf entretiens de 60 minutes avec des informateurs clés, à la fois en personne à Beyrouth et à distance avec Microsoft Teams. Les entretiens ont été enregistrés avec le consentement des personnes concernées et retranscrits pour garantir l'exactitude des informations. Les points de vue et les opinions exprimés dans ce document reflètent les souvenirs et les perspectives des personnes interrogées. IDEAL a analysé les réponses aux entretiens pour en tirer des conclusions et des enseignements clés qui ont ensuite été validés avec les personnes interrogées.

Les membres du personnel de l'AFD ont été inclus comme informateurs clés dans cette étude de cas pour le fonds créatif MINKA de l'agence, qui permet à des programmes uniques d'adopter des approches et des principes humanitaires et de développement pour répondre de manière globale aux besoins de la population et, en fin de compte, soutenir la résilience.

¹ L'Agence française de développement est une institution financière publique. Rendant compte au gouvernement français, elle œuvre à la lutte contre la pauvreté et à la promotion du développement durable.

Contexte

Le contexte libanais et son architecture de l'aide

Depuis 2011, le Liban a connu une succession rapide de défis et de chocs, le faisant passer d'un pays à revenu intermédiaire à l'environnement opérationnel relativement stable pour la programmation du développement, à un pays au bord de l'effondrement économique et politique complet. En raison de la guerre en Syrie, le Liban accueille environ 1,5 million de réfugiés syriens et plus de 13 700 réfugiés d'autres nationalités².

En janvier 2020, des manifestations de masse contre les problèmes économiques et la corruption politique ont provoqué la chute du gouvernement Hariri. Hassan Diab a remplacé Saad Hariri au poste de Premier ministre, mais en août, le gouvernement Diab a démissionné après des mois de protestations contre la dévaluation de la monnaie, les blocages liés à la COVID-19 et l'explosion dévastatrice du port de Beyrouth.



Mohammed Mahmoud Mahmoud, 17 ans, a fui Homs pour le Liban en 2013. Il travaille occasionnellement sur un marché de légumes près du camp de réfugiés où il vit.

Sidon, Liban. Peter Biro (2015)

² HCR. (s.d.). *Lebanon at a glance*.

À la fin de l'année 2021, 45 % de la population libanaise était confrontée à l'insécurité alimentaire, 33 % de la population n'étant pas en mesure de satisfaire leurs besoins alimentaires minimums³. Trois événements majeurs ont contribué à l'aggravation de l'insécurité alimentaire au Liban : la pandémie de COVID-19, l'explosion du port de Beyrouth et le début de la crise ukrainienne. Ces événements ont limité l'accès à l'approvisionnement alimentaire, affaibli la capacité d'importation du pays et exacerbé en même temps sa dépendance à l'égard des importations de divers produits, notamment les céréales et les légumineuses.

Ces chocs ont provoqué des changements dans la posture de l'aide qui prévalait depuis le début de la crise des réfugiés syriens en 2011, qui concentrait principalement le financement humanitaire sur la réponse aux besoins des populations réfugiées. Les chocs ont exposé et exacerbé des problèmes préexistants concernant la coordination de l'aide et les silos de financement.

Les personnes interrogées chez Mercy Corps ont convenu que les mesures prises par la communauté de l'aide, y compris les bailleurs bilatéraux et d'autres parties prenantes, à la suite de la crise syrienne, ont largement échoué à promouvoir des réponses HDP cohérentes. Par exemple, le Plan de réponse à la crise au Liban (LCRP) – dirigé par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) – était destiné à répondre aux besoins des réfugiés syriens et des communautés d'accueil libanaises en tandem, tandis que le plan de réponse aux urgences du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies (OCHA) était censé compléter le LCRP en apportant un soutien à 1,1 million de Libanais et de migrants parmi les plus vulnérables. Les deux plans visaient à renforcer la complémentarité en veillant à ce que les différents besoins soient pris en compte. Cependant, en l'absence de mécanismes de coordination établis ou intégrés, deux communautés de bailleur et d'agences de mise en œuvre distinctes ont vu le jour, travaillant dans des silos parallèles, l'une se concentrant sur la réponse à long terme et l'autre sur l'assistance immédiate. La communauté de l'aide s'est efforcée de créer – parfois sans y parvenir – des mécanismes de coordination entre les deux structures, manquant ainsi des perspectives de valeur ajoutée et de complémentarité. Les personnes interrogées ont déclaré qu'en l'absence de coordination stratégique, les systèmes parallèles allaient à l'encontre d'une approche de nexus cohérente dans l'ensemble du secteur de l'aide.

« La communauté internationale a mis en place une architecture humanitaire au Liban après la crise syrienne de 2011, mais elle est restée largement à l'écart des objectifs de développement, avec des populations cibles et des objectifs distincts. »

— Informateur clé interrogé

Les personnes interrogées ont noté que cette architecture d'aide existante était un élément important dans le changement de Mercy Corps vers une cohérence HDP sensible aux chocs. L'absence d'une vision coordonnée des bailleurs pour une réponse HDP cohérente a limité les possibilités de l'équipe de poursuivre des modèles combinant le financement humanitaire et le financement du développement dans des zones géographiques ciblées conjointement et présentant une vulnérabilité aiguë et en augmentation rapide.

³ Basé sur le score de privation des ménages élaboré au Liban par le Programme alimentaire mondial (PAM), voir : Programme alimentaire mondial. (2022). [Food Security and Vulnerability Analysis of Lebanese Residents.](#)



Domages causés par les explosions dans le port de Beyrouth, 5 jours après la catastrophe.

Beyrouth, Liban. Mercy Corps (2020)

Mercy Corps au Liban

Lorsque les chocs et les facteurs de stress généralisés ont commencé à s'accumuler autour de 2019, Mercy Corps, à l'instar de l'ensemble du secteur de l'aide au Liban, a réalisé que la programmation devait changer de manière significative pour répondre à l'augmentation des besoins humanitaires et des tensions liées au conflit. Pour Mercy Corps, cette réorientation faisait suite à deux décennies de programmation à long terme axée sur le développement économique et, dans une moindre mesure, sur la sécurité alimentaire, l'environnement et le soutien à l'éducation – tous ces éléments étant destinés à s'attaquer aux facteurs systémiques du sous-développement, de la pauvreté et de l'exclusion.

En 2019, Mercy Corps Liban a recentré son travail, en se concentrant sur les questions fondamentales urgentes et les causes profondes de l'augmentation des besoins humanitaires et des conflits. Au niveau des systèmes, Mercy Corps a travaillé sur trois piliers interdépendants – le développement des systèmes de marché, la gouvernance et l'engagement des jeunes – tout en élargissant ses services humanitaires.

À partir de début 2020, le portefeuille de Mercy Corps consacré à l'assistance humanitaire au Liban s'est considérablement élargi, soit par l'intermédiaire d'un financement d'urgence dédié, soit par le transfert de fonds de développement vers la réponse humanitaire. Plus de 75 % du financement de Mercy Corps au Liban était destiné à l'aide au développement, dont la majeure partie a été adaptée pour répondre à la COVID-19, à l'explosion du port de Beyrouth et aux effets de la crise ukrainienne.

PRATIQUES CLÉS ET ENSEIGNEMENTS POUR LE PRINCIPE HDP 5 :

Promouvoir une programmation sensible aux chocs et une gestion adaptative fondée sur les données

Cette section explore trois pratiques clés et les enseignements correspondants qui démontrent comment Mercy Corps a ajusté sa programmation et a poursuivi une gestion adaptative basée sur les données dans l'ensemble de son portefeuille afin de répondre à un environnement de plus en plus affecté par les chocs en ce qui concerne la sécurité alimentaire, les moyens de subsistance et d'autres besoins de base. Les pratiques clés sont les suivantes :

- 1 Utiliser l'analyse des risques récurrents pour informer une gestion adaptative basée sur les données
- 2 Mettre en synergie le développement de systèmes et l'expertise pour des réponses intégrées
- 3 Mettre à profit la souplesse des financements et des réseaux de partenariat existants

Pratique clé :

Utiliser l'analyse des risques récurrents pour informer une gestion adaptative basée sur les données

Une analyse fiable et opportune du contexte, associée à des examens conjoints évaluant les implications de nouvelles dynamiques, jette les bases de réponses ancrées dans la cohérence HDP. L'analyse continue du contexte peut favoriser la cohérence lorsqu'elle est utilisée par des équipes qui travaillent dans les domaines de l'humanitaire, du développement et de la paix afin de prendre en compte les effets au niveau des ménages, des communautés et des systèmes. Pour promouvoir la cohérence HDP, les analyses doivent toujours se concentrer sur les facteurs de fragilité préexistants, tout en répondant aux besoins urgents actuels découlant des chocs.

DISCUSSION

L'équipe de Mercy Corps Liban s'est largement appuyée sur des analyses contextuelles récurrentes, rapides et approfondies pour prendre des décisions quant à la meilleure façon de répondre aux besoins de la population et de proposer aux bailleurs de fonds des changements dans l'orientation du portefeuille. L'équipe d'analyse de crise au Liban (Lebanon Crisis Analytics Team, LCAT)⁴ de Mercy Corps a triangulé des données primaires et secondaires provenant d'institutions à travers le Liban. Elle s'est concentrée sur la projection des prix, le suivi de l'inflation, un tableau de bord pour la projection de la dépréciation de la monnaie, et les répercussions de ces éléments sur les ménages (en se concentrant sur les groupes particulièrement à risque, comme les réfugiés syriens et palestiniens et certaines populations libanaises), ainsi qu'au niveau de la communauté et des systèmes de marché (comme les micro et petites entreprises formelles et informelles). Les équipes ont examiné conjointement l'analyse, offrant

⁴ Les équipes d'analyse de crise (Crisis Analytics, CA) de Mercy Corps, actives en RDC, au Nigeria, au Mozambique, en Libye, au Liban, en Syrie, au Yémen et au Venezuela, examinent les données afin d'améliorer la prise de décision au sein des programmes nationaux de Mercy Corps et de la communauté humanitaire au sens large. Les équipes contribuent directement à la prise de décision basée sur les données en superposant des informations provenant de sources primaires et ouvertes et les données des personnes interrogées sur les programmes, et en les combinant avec l'analyse d'experts en la matière. Les produits de la CA étant souvent utilisés pour prendre d'importantes décisions programmatiques et politiques, ils doivent maintenir un niveau de qualité élevé. Bien que chaque équipe de CA fonctionne différemment, des lignes directrices communes en matière d'analyse permettent d'assurer une qualité constante entre les produits. Pour plus d'informations, consultez l'adresse suivante : <https://mercycorps.org.lb/blog/lcat-reports/>.

des perspectives sur la façon dont les facteurs sociaux, politiques et économiques préexistants pourraient contribuer à la hausse des besoins, et fournissant une évaluation des risques plus large qui a révélé des points d'entrée majeurs pour la programmation de la cohérence HDP (abordée dans la section suivante). Ces informations ont été partagées avec l'ensemble de la communauté de l'aide au Liban.

Réorienter vers l'assistance humanitaire : utiliser les données pour confirmer les besoins

La guerre syrienne et l'afflux de réfugiés qui a suivi, ainsi que la série de chocs et de facteurs de stress qui ont commencé à s'accumuler vers 2019, ont dévasté l'économie libanaise. Cependant, comme l'ont noté plusieurs personnes interrogées, les données spécifiques sur la vulnérabilité et la résilience n'ont pas toujours été rapidement disponibles ou comparables, même si elles ont indiqué que « l'espace d'analyse était encombré ». Elles ont également noté que les groupes de travail dirigés par les Nations Unies étaient lents à entreprendre des évaluations et à publier des rapports et des analyses. Par conséquent, en raison de l'évolution rapide de la situation, les données publiées sont rapidement devenues obsolètes, ce qui a entraîné l'arrêt des mesures préventives. La structure et le fonctionnement de l'environnement des bailleurs internationaux au Liban ont rendu difficile l'obtention d'informations complètes sur la vulnérabilité. Par exemple, en 2021, deux évaluations distinctes de la vulnérabilité ont été menées presque en parallèle : l'évaluation de la vulnérabilité des réfugiés syriens au Liban (VASyR)⁵ menée par le HCR, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Programme alimentaire mondial (PAM) (juillet 2021), et l'évaluation des besoins multisectoriels (MSNA) menée par OCHA dans le cadre du plan de réponse aux urgences⁶ (fin 2021). Selon les personnes interrogées, les deux cadres concurrents de coordination de l'aide répondaient à des indicateurs de vulnérabilité différents, ce qui a créé de la confusion et aggravé une situation politique déjà tendue.

Centralisation de l'analyse des données

Le manque d'informations complètes sur la vulnérabilité a rendu difficile l'obtention d'une image globale de la situation. En réponse, Mercy Corps a créé la LCAT en 2021 pour centraliser l'analyse des données et fournir des aperçus plus cohérents, rapides et prédictifs, grâce à un financement du Bureau d'assistance humanitaire (Bureau for Humanitarian Assistance, BHA) de l'USAID.

La LCAT a combiné des données primaires et secondaires, examinant à la fois les besoins immédiats et les dynamiques émergentes, ainsi que leur lien avec les facteurs systémiques. Elle a notamment produit des estimations préliminaires sur des événements spécifiques, des rapports mensuels et des analyses thématiques approfondies. Pour produire les analyses, la LCAT a coordonné avec tous les acteurs clés, y compris les agences des Nations Unies, l'identification de 12 indicateurs qui ont servi de base à une compréhension commune de la vulnérabilité dans ce contexte. En outre, les « données nocturnes » tirées de l'imagerie satellite ont servi d'indicateur de la vulnérabilité et de la hausse des besoins humanitaires, car elles ont montré l'évolution de l'électrification à l'échelle du pays au fil du temps, ce qui a permis d'identifier les populations qui n'avaient pas les moyens de s'approvisionner en électricité ou qui n'y avaient pas accès. Pertinente pour les acteurs de l'ensemble du nexus, cette analyse centralisée a permis à la communauté humanitaire de mieux comprendre le paysage des chocs au Liban.

Analyse pour une gestion adaptative basée sur les données

L'analyse pour une gestion adaptative basée sur les données est fondamentale pour les interventions dans les secteurs de l'aide humanitaire et du développement. La LCAT a joué un rôle essentiel dans la réalisation

⁵ HCR, UNICEF et PAM. (2022). *2021 Vulnerability Assessment for Syrian Refugees in Lebanon (VASyR)*.

⁶ OCHA. (s.d.). *Lebanon*.

d'évaluations, l'analyse de données et la publication d'informations, en mettant l'accent sur l'élaboration d'un tableau de bord permettant de prévoir les effets de l'inflation et de la dépréciation de la monnaie sur les populations les plus à risque du Liban. En outre, ce type d'analyse a joué un rôle crucial dans l'élaboration de stratégies d'intervention qui s'attaquent à la fois aux risques de conflit et aux problèmes de développement de longue date. Il a également fourni à Mercy Corps de précieuses informations sur la transition entre le développement et la réponse humanitaire.

Par exemple, l'analyse du paysage hautement politisé et complexe des programmes des programmes « cash » (en espèces) au Liban a mis en évidence des facteurs historiques sous-jacents liés à la gouvernance qui ont contribué à la montée en flèche du taux d'inflation à plus de 84 %⁷. Cette analyse a directement influencé la décision de fournir une aide monétaire à usages multiples en tant que modalité de réponse fondamentale. L'analyse a également étayé les considérations relatives à la réponse en espèces ancrées dans la dynamique contextuelle, notamment : a) la nécessité d'obtenir l'engagement et l'approbation de la municipalité pour les distributions afin d'accéder aux communautés vulnérables ; b) le développement de critères de ciblage et de priorisation (particulièrement important, a noté l'équipe, dans une population composée de Libanais, de Syriens, de Palestiniens et d'autres minorités) ; et c) la valeur des espèces distribuées.

« L'analyse de crise n'est pas purement humanitaire – tout est transversal au Liban – dans son essence, l'approche de nexus signifie que tout est imbriqué. »

— Informateur clé interrogé

Pratique clé :

Mettre en synergie le développement de systèmes et l'expertise humanitaire pour des réponses intégrées

Impliquer des experts en développement de systèmes dans la conception des interventions humanitaires peut renforcer le lien avec les résultats en matière de développement et contribuer à éviter les réponses cloisonnées. En même temps, l'expertise en matière de réponse humanitaire spécifique aux secteurs de besoin est essentielle pour la conception des programmes de développement et pour la collaboration avec le secteur humanitaire au sens large.

DISCUSSION

Concevoir conjointement des pivots dans la programmation nécessite de combiner l'expertise et les connaissances en matière d'aide humanitaire et de développement, ainsi que la capacité à concevoir des interventions multisectorielles sensibles aux chocs et capables de fonctionner efficacement par l'intermédiaire de chaque type d'assistance.

⁷ WorldData.info. (s.d.). *Inflation rates in Lebanon*.

Méthodes intentionnelles de conception conjointe

Plusieurs facteurs ont facilité la collaboration autour de la conception des programmes entre les membres de l'équipe possédant des compétences multidisciplinaires. Mercy Corps a notamment travaillé à l'amélioration de la cohérence HDP entre les différents types de programmes en demandant aux responsables de programmes de jouer deux rôles, à savoir ceux de gestionnaires de programme et de conseillers pour leur secteur technique. Dans leur rôle de conseiller, ils étaient chargés de fournir des conseils techniques et d'intégrer les procédures opérationnelles normalisées dans les flux de financement et les programmes, qu'ils soient humanitaires, de développement ou de consolidation de la paix.

En ce qui concerne les processus de conception de programmes, l'équipe a adopté une approche plus systématique, en organisant des réunions hebdomadaires de développement de programmes auxquelles participaient toutes les équipes des programmes en cours. Elle a également investi dans un coordinateur de la gestion de l'information au sein du service de suivi et d'évaluation et dans un gestionnaire de subventions à temps plein. Ces efforts ont permis à l'équipe de regrouper les informations et de soutenir une conception cohérente, ainsi que de donner un sens commun aux analyses fréquentes, afin de « voir les choses dans leur ensemble » et d'éviter de « regarder les programmes en silos », comme l'a décrit l'une des personnes interrogées.

Expérience en matière de développement de systèmes

En réponse à l'aggravation de la crise, Mercy Corps a cherché un équilibre entre la nécessité de pivoter pour répondre aux besoins d'urgence et l'atténuation des risques de déstabilisation des investissements antérieurs.

En s'appuyant sur les informations et les expériences passées en matière de développement de systèmes, l'équipe a réussi à concevoir des réponses d'urgence liées aux résultats du développement. Par exemple, son approche principale a consisté à partir de l'aide « cash » (en espèces) à usages multiples pour renforcer le pouvoir d'achat des personnes touchées par les chocs. Cette approche a permis de répondre aux besoins immédiats des ménages plutôt que de distribuer des biens spécifiques et a eu un effet positif sur les systèmes de marché locaux. En outre, la programmation du développement était adaptée au contexte et intégrait des éléments humanitaires, ce qui a permis de réagir rapidement. Plutôt que de viser l'expansion des entreprises, la programmation s'est orientée vers la préservation des opérations commerciales en fournissant des subventions en espèces, telles que des subventions pour les intrants énergétiques, qui étaient liées à la reprise des activités. Les programmes agricoles, qui ciblaient principalement les réfugiés syriens, ont été adaptés pour répondre à la vulnérabilité croissante des populations libanaises d'accueil et pour résoudre les tensions sociales en augmentant l'inclusion de la main-d'œuvre libanaise par l'intermédiaire de stratégies basées sur le marché. Cette approche de superposition et

« Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un changement – nous ajoutons au travail humanitaire. Nous ne devrions pas nous contenter de faire de la programmation humanitaire – les acteurs du marché au Liban sont restés très dynamiques. Nous nous méprendrions en faisant l'erreur de ne pas effectuer de travail de développement. Notre principale approche consiste à continuer de soutenir les marchés grâce aux liquidités, car tout est encore disponible sur le marché. C'est un problème de pauvreté. »

— Informateur clé interrogé

Tjada D'Oyen McKenna (chemise verte et gilet), Présidente-directrice générale de Mercy Corps, s'entretient avec des ouvriers agricoles, dont la plupart sont des réfugiés syriens. Tjada s'est rendue en Irak et au Liban dans le cadre d'une visite d'une semaine dans la région.



Zahlé, Liban. Mercy Corps (2022)

d'intégration d'interventions réactives dans les programmes de développement économique existants a permis de réduire le risque de dépendance des participants et de renforcer la résilience des entreprises ciblées par l'assistance.

Direction et expérience de l'équipe

La composition et l'expérience de l'équipe ont été cruciales pour passer du développement à la programmation humanitaire dans un contexte en évolution rapide. Grâce à leurs compétences diverses dans les deux domaines, les membres de l'équipe ont uni leur expertise pour faciliter une transition rapide dans la programmation ainsi que des interventions spécialisées en matière de transition et de rétablissement qui ont soutenu les systèmes locaux.

Depuis 2019, l'équipe dirigeante de Mercy Corps Liban s'est concentrée sur le développement de systèmes de marché tout en continuant de mettre en œuvre des interventions humanitaires, profitant d'un personnel hautement qualifié et spécialisé pour s'engager à protéger les marchés en cas de crise et à soutenir le rétablissement des moyens de subsistance. Cette approche a permis à l'équipe de mettre à profit son portefeuille de développement économique existant dans le cadre de chaque intervention. Cependant, l'équipe avait besoin de compétences humanitaires supplémentaires pour répondre aux besoins croissants dans tout le pays. Une transition au niveau de la direction a mené à l'augmentation du financement humanitaire pour compléter les interventions à long terme mises en œuvre par l'intermédiaire du portefeuille de développement. « Le changement au sein de la haute direction nous a donné l'occasion de réfléchir plus profondément à notre stratégie », s'est souvenue l'une des personnes interrogées.

S'unir autour de la cohérence HDP pour une vision commune des interventions

Au cours du processus de réorientation lancé en 2019, Mercy Corps a soigneusement examiné comment s'assurer que les réponses humanitaires ne compromettent pas les progrès durablement acquis en ce qui concerne les objectifs de développement, tout en tenant compte des changements de programmation et des ajustements du portefeuille. Certains ont exprimé la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'apport plus rapide d'une expertise en matière de réponse humanitaire afin d'initier une intervention plus spécialisée et plus efficace. Une personne interrogée a souligné que le rééquilibrage du portefeuille n'avait été pris au sérieux qu'après le changement de direction, avec le départ du directeur pays et du directeur des programmes. Si de nombreux membres de l'équipe avaient souhaité ce rééquilibrage, il ne s'agissait pas encore d'une question prioritaire pour la haute direction.

La programmation pour la cohérence HDP est apparue comme la meilleure option pour minimiser les risques associés à une réponse humanitaire étroite – comme la création involontaire d'une dépendance à l'aide – en liant la distribution humanitaire à un objectif de développement et en travaillant ensemble à des résultats partagés. En effet, plusieurs membres de l'équipe ont estimé que les crises au Liban étaient avant tout économiques et politiques et qu'elles nécessitaient une solution plus large qu'une intervention humanitaire.

La pandémie a mis en évidence la façon dont certaines crises humanitaires donnent contre toute attente la possibilité de répondre à des contraintes de développement sous-jacentes. « La COVID-19 a été un choc énorme – une phase de pause qui nous a permis de commencer à réfléchir à la refonte de nos stratégies », a déclaré l'une des personnes interrogées. Par exemple, lorsque toutes les formations professionnelles ont été dispensées en ligne, l'équipe a constaté une augmentation de la participation des femmes. Auparavant, la pression sociale, la réticence à s'engager en dehors du foyer et la désapprobation du mari ou du père limitaient la participation des femmes à ces formations. Mais lorsque les formations sont devenues accessibles en ligne, leur participation a augmenté, du moins en partie en raison de la facilité et de l'attrait de la participation à partir du foyer.

« La principale recommandation est la suivante : si nous voulons avoir une réponse HDP cohérente, nous devons faire en sorte que la distribution de liquidités soit liée à un objectif de développement, comme la poursuite des échanges commerciaux avec un plan à plus long terme pour l'entreprise elle-même, ou la réhabilitation d'infrastructures qui profitent à l'ensemble de la communauté. Nous devons maintenir au sein de notre objectif la participation de la communauté et des ménages. Ainsi, nous ne serons pas les seuls à intervenir. »

— Informateur clé interrogé

Joseph Mkhayel Youssef (42 ans, à gauche) emballe des cornichons avec Rawan Al Sheikh (à droite), dans sa petite usine. Le projet BASATINE de Mercy Corps a fourni à son entreprise une série d'équipements modernes qui ont considérablement amélioré leur processus de production et l'efficacité globale.

Zahlé, Liban. Mercy Corps (2022)



Pratique clé :

Mettre à profit la souplesse des financements et des partenariats existants pour une réponse rapide

L'utilisation des ressources existantes peut faciliter des changements rapides dans la réponse face aux crises. Par exemple, certaines dispositions des financements existants peuvent permettre des ajustements de programmation au moyen d'outils définis tels qu'un modificateur en cas de crise. D'autres types d'aménagements pour répondre aux crises peuvent être intégrés dans l'accord ou négociables avec l'approbation des bailleurs. Les partenariats et/ou consortiums préexistants peuvent également permettre une réponse plus rapide fondée sur des données et une portée plus large.

DISCUSSION

Mercy Corps a mené une double action au Liban : 1) utiliser les fonds existants pour ajuster la réponse aux mêmes participants ciblés ; et 2) trouver de nouveaux financements pour étendre la portée à d'autres populations affectées.

Réponse à l'aide des fonds existants

Dans un environnement en évolution rapide, Mercy Corps a réussi à s'adapter en utilisant la souplesse sensible aux chocs intégrée dans les programmes et en recherchant toute autre autorisation nécessaire auprès des bailleurs. Mercy Corps a pu utiliser des fonds de développement pour intervenir, ce qui lui a donné une perspective unique sur la manière de soutenir au mieux le système de marché lors de chocs multiples. Certains bailleurs de fonds ont fait preuve de davantage de souplesse et de réactivité que d'autres. Le ministère néerlandais des Affaires étrangères, par exemple, a permis à Mercy Corps d'utiliser les fonds existants pour répondre aux nouveaux besoins. De même, le fonds MINKA de l'AFD permettait déjà une réponse humanitaire en fonction des besoins dans le cadre de la programmation du développement, approuvant le programme de distribution d'espèces dans les jours qui ont suivi l'explosion de Beyrouth, à la suite d'une évaluation rapide. En tirant parti de son portefeuille composé de plusieurs bailleurs pour répondre à l'évolution des besoins, Mercy Corps Liban a pu associer des bailleurs plus petits, plus souples et plus réactifs à des bailleurs plus lents et moins souples, mais capables de fournir des ressources beaucoup plus importantes.

Mercy Corps Liban a constaté qu'il était plus efficace de travailler dans le cadre d'un consortium – avec de multiples acteurs spécialisés dans différents secteurs et/ou zones géographiques – que d'opérer seul, en particulier immédiatement après un choc et pendant la phase de redressement. Cette démarche a permis des évaluations plus rapides et plus étendues, ainsi que des distributions d'espèces plus efficaces, car au moins une organisation au sein du consortium était susceptible d'avoir une relation avec l'entreprise bénéficiaire ou le groupe cible.

Réponse à l'aide de nouveaux fonds

Afin d'étendre sa portée aux populations touchées par les crises, Mercy Corps a cherché de nouveaux fonds dans le secteur humanitaire. Toutefois, avec un portefeuille largement orienté vers le développement économique, Mercy Corps a dû envisager des interventions qui pouvaient être lancées rapidement pour répondre aux besoins humanitaires croissants. Par exemple, l'organisation a transformé une intervention de développement en une action d'urgence en réorientant une stratégie de réponse visant à protéger les marchés locaux grâce à un soutien ciblé aux micro, petites et moyennes entreprises fortement touchées par les chocs de 2020. Si l'orientation du

portefeuille a permis de donner la priorité à une programmation qui protège les systèmes de marché locaux, elle a également joué un rôle dans l'arrivée de Mercy Corps dans l'espace de financement humanitaire. Alors que l'organisation tentait d'établir des liens avec le réseau limité d'acteurs humanitaires dans le pays, Mercy Corps Liban a dû faire face au scepticisme des principaux bailleurs humanitaires quant à sa capacité à mettre en œuvre des programmes d'urgence, malgré les efforts de l'équipe pour répondre aux besoins plus larges identifiés par l'analyse de la crise. « Le travail sur l'économie, la gouvernance et la stabilité sociale était notre carte de visite », a déclaré l'une des personnes interrogées. Plusieurs personnes interrogées ont indiqué que le travail d'analyse de crise de Mercy Corps, qui a permis d'éclairer des questions telles que la crise économique et l'effondrement du gouvernement, a joué un rôle crucial dans l'établissement de sa crédibilité auprès des bailleurs humanitaires et a ouvert la voie au partage d'informations et à la coordination avec le réseau humanitaire.

La composition du portefeuille peut à la fois faciliter et remettre en question la manière dont une organisation s'adapte pour répondre aux besoins humanitaires. Une organisation dont le portefeuille est axé sur le développement peut innover en matière de programmation pour répondre aux besoins urgents tout en protégeant les systèmes locaux, mais les agences collaboratrices et les bailleurs pourraient toujours douter de sa légitimité en tant qu'acteur humanitaire. Offrir une valeur ajoutée à la communauté humanitaire, par exemple en partageant une analyse pertinente, peut potentiellement favoriser l'inclusion dans ces espaces de coordination et soutenir une réponse améliorée en matière de cohérence HDP.

Les approches de cohérence HDP des programmes n'en sont qu'à leurs balbutiements chez les bailleurs

Les responsables de Mercy Corps au Liban ont constaté que l'environnement des bailleurs était favorable à la cohérence HDP en théorie, mais qu'il était difficile de l'appliquer dans la pratique. Ils ont mentionné des situations dans lesquelles un bailleur souhaitait que l'organisation mette en place des programmes dans l'ensemble du nexus HDP, tout en lui donnant pour consigne de ne dépenser de l'argent que pour une modalité spécifique. Dans d'autres cas, les bailleurs étaient conscients de leurs limites financières, mais souhaitaient néanmoins établir des liens entre les modalités HDP. Comme l'a expliqué une personne interrogée, un bailleur « souhaitait vivement établir un lien entre les distributions en espèces et le développement des moyens de subsistance. Il nous a dit : 'Nous voulons financer une aide monétaire à usages multiples – nous ne pouvons pas financer les moyens de subsistance, mais nous voulons que vous établissiez un lien entre les deux' ». Le financement de la réponse humanitaire a été orienté vers la crise des réfugiés syriens, ce qui a nécessité une réorientation pour répondre aux besoins croissants des communautés d'accueil. Une personne interrogée s'est souvenue : « Il y a un an et demi, il n'y avait pas de liquidités d'urgence pour les Libanais. En ce sens, nous avons été parmi les premiers. Nous faisons partie de la vague. »

« Les bailleurs disent qu'ils veulent que nous nous concentrons moins sur l'humanitaire. Nous sommes financés par des acteurs humanitaires mais les gens que nous rencontrons sont tous des gens du développement et de la paix. »

— Informateur clé interrogé

Malgré l'analyse claire de la LCAT sur l'augmentation rapide de la vulnérabilité aiguë dans tout le pays, l'absence d'une vision coordonnée des bailleurs pour une intervention HDP cohérente a limité la capacité de l'équipe à poursuivre des modèles rassemblant le financement de l'humanitaire, du développement et de la paix dans des poches géographiques ciblées conjointement. D'un autre côté, des bailleurs comme l'AFD ont prouvé leur capacité à s'adapter à un environnement en rapide évolution en fusionnant l'aide humanitaire et l'aide au développement au Liban.

Remarques finales

L'expérience opérationnelle de Mercy Corps au Liban a mis en évidence l'application fructueuse d'une programmation sensible aux chocs et d'une gestion adaptative fondée sur les données (principe HDP 5). Cette réussite a été attribuée à la mise en œuvre de trois pratiques clés : l'analyse des risques récurrents, la conception conjointe de programmes pour la réponse aux chocs, et la mise à profit de la souplesse des financements et des partenariats existants.

Ces pratiques fondamentales ont fourni des indications cruciales sur la manière dont les organisations peuvent répondre efficacement à des défis complexes dans des environnements touchés par des chocs tout en maintenant la cohérence HDP. En procédant à une analyse des risques récurrents, en encourageant la collaboration au moyen d'une conception conjointe des programmes et en mettant à profit des ressources et des partenariats disponibles, les organisations peuvent s'adapter rapidement aux nouveaux besoins et garantir la fourniture de services essentiels tels que la sécurité alimentaire et le soutien aux moyens de subsistance.

« Il s'agissait de convaincre les bailleurs de la valeur du projet. Tous les bailleurs reconnaissent l'importance du nexus, mais peu d'entre eux peuvent financer les deux parties. »

— Informateur clé interrogé



Nour Wahid/Save the Children (2019)