

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 3–6 juin 2014

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2014/7-A
7 mai 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT ANNUEL SUR L'ÉVALUATION EN 2013

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

AVANT-PROPOS

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation du PAM, le rapport annuel sur l'évaluation récapitule les constatations issues des évaluations menées à bien, et rend compte de la performance du Bureau de l'évaluation par rapport à son plan de travail, y compris l'appui qu'il a apporté à la fonction d'évaluation du PAM dans son ensemble et au système d'évaluation international. À partir de l'analyse effectuée, des éclairages et des recommandations sont fournis en vue de l'adoption de mesures au niveau institutionnel.

En substance, le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013¹ était axé sur la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, dont les évaluations de 2013 pourraient mettre en évidence les effets. Les évaluations évoquées dans le présent rapport donnent un aperçu des contextes très divers dans lesquels le PAM opère, et ont permis de répertorier les obstacles à surmonter et les occasions à saisir pour pouvoir poursuivre, dans le cadre du Plan stratégique pour 2014–2017, la transition amorcée.

Les évaluations de portefeuilles de pays menées en 2013 couvrent le passage à l'assistance alimentaire dans de très gros bureaux de pays du PAM et de très petits. La série d'évaluations de l'impact des activités Vivres pour la création d'avoirs fournit des indications et des enseignements susceptibles de contribuer à la réalisation de l'Objectif stratégique qui vise, à plus long terme, à assurer la résilience des communautés afin qu'elles soient à même de satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels. La plupart des évaluations ont tenu compte de la problématique hommes-femmes, qui est au cœur de la mission du PAM et de son Plan stratégique, et la politique de 2009 en la matière a été évaluée. Les recommandations issues des évaluations visent à appuyer la mise en œuvre du nouveau Plan stratégique.

En 2014, en plus de réaliser le grand nombre d'évaluations prévues, le Bureau de l'évaluation reverra ses priorités et sa stratégie comme suite à l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du PAM réalisé par le Comité d'aide au développement et le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

Helen Wedgwood
Directrice du Bureau de l'évaluation

¹ Les Objectifs stratégiques auxquels il est fait référence dans le présent rapport sont ceux qui figurent dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013.

RÉSUMÉ

Les 12 évaluations qu'a réalisées le Bureau de l'évaluation en 2013 ont porté sur diverses facettes du vaste contexte géographique, opérationnel et institutionnel dans lequel s'inscrit le travail du PAM, ainsi que sur deux de ses principaux domaines transversaux en matière de politique générale et de programmes, à savoir la problématique hommes-femmes et les activités Vivres pour la création d'avoirs. Dans le cas de la plupart des portefeuilles de pays à l'examen, les conflits étaient un facteur contextuel commun influant sur les choix stratégiques et opérationnels. Deux des plus gros portefeuilles du PAM, s'inscrivant dans des environnements marqués par l'insécurité alimentaire et la dénutrition chroniques, ont été évalués, et quatre évaluations de portefeuille de pays/portefeuille régional ont porté sur de petits bureaux du PAM, situés principalement dans des pays à revenu intermédiaire. Les enseignements et les recommandations formulés dans le présent rapport interviennent alors que le PAM commence à mettre en œuvre son Plan stratégique pour 2014–2017.

Même si tous les portefeuilles d'activités évalués visaient à contribuer à la réalisation de l'ensemble des Objectifs stratégiques du PAM, la majorité des opérations étaient axées sur les secours (soit l'Objectif stratégique 1), et les distributions générales de vivres sont demeurées la principale activité menée. Les évaluations de portefeuille de pays ont confirmé qu'en dépit des nombreuses difficultés rencontrées sur le plan opérationnel, le PAM continuait d'agir de manière pertinente, compétente et efficace, en menant des interventions d'urgence à l'échelle voulue, et ses capacités en matière de logistique et d'analyse de la sécurité alimentaire dans les situations d'aide humanitaire ont été vivement saluées.

Les évaluations consacrées à l'impact des activités Vivres pour la création d'avoirs, menées dans cinq pays, ont permis de constater que ces activités contribuaient à renforcer la résilience des moyens d'existence, en plus d'avoir des retombées à court terme au niveau de l'alimentation et de l'emploi. Étant donné que les programmes Vivres pour la création d'avoirs à l'examen avaient été conçus bien avant l'élaboration des politiques et orientations actuelles relatives aux moyens d'existence et à la résilience, les conclusions générales appuient les grands principes récemment définis par le PAM et confirment tout l'intérêt qu'il y a à faire figurer les activités Vivres pour la création d'avoirs parmi les interventions à privilégier à plus long terme pour parvenir à rétablir les moyens d'existence, développer les capacités des communautés et renforcer la résilience.

Toutes les évaluations ont jugé la prise en compte de la problématique hommes-femmes primordiale pour que l'action menée soit efficace. Les évaluations des activités Vivres pour la création d'avoirs ont fourni des réflexions intéressantes qui éclaireront l'élaboration de programmes tenant compte de cette problématique; en revanche, les évaluations de portefeuille de pays et de politiques n'ont mis en évidence que peu de progrès dans la prise en compte systématique des problèmes liés aux disparités entre les sexes. Si les programmes conçus dans le souci de la problématique hommes-femmes favorisent manifestement un accès équitable à l'alimentation, à quelques exceptions notables près, l'évaluation de la politique relative à cette problématique n'a pas permis d'établir avec certitude que l'assistance alimentaire était mise au

service de l'autonomisation et de la transformation des relations hommes-femmes dans les communautés et les ménages bénéficiant d'une aide du PAM.

Les évaluations ont relevé des exemples d'activités fructueuses de développement des capacités touchant les politiques, la stratégie et l'évaluation. Ces domaines de travail sont de plus en plus importants pour le PAM, notamment dans les pays à revenu intermédiaire, où la population demeure très exposée à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle alors même que la situation économique s'améliore. Bien que les évaluations aient confirmé la pertinence des activités du PAM dans de tels contextes, les petits bureaux de pays ont eu du mal, en raison de problèmes structurels, financiers et opérationnels, à appuyer durablement les systèmes nationaux. Alors qu'il est indispensable de disposer de compétences en matière de conseil et de développement des capacités, de connaissances spécialisées et de crédibilité sur le plan opérationnel, celles-ci font souvent défaut, en particulier aux petits bureaux de pays; les bureaux régionaux et le Siège doivent donc offrir davantage de conseils et d'appui.

Le manque de flexibilité du financement de l'aide humanitaire et le déficit chronique de fonds destinés aux programmes de développement ont gêné la mise en œuvre de programmes s'inscrivant dans la durée, pesé sur le choix des modalités de transfert et entravé le développement des capacités, et partant, la transition vers l'assistance alimentaire. Plusieurs évaluations ont mis en lumière des solutions à envisager en matière de positionnement stratégique sur le long terme, de partenariat et de diversification des sources de financement pour éviter que les orientations stratégiques et la programmation ne soient dictées outre mesure par la disponibilité des fonds. Toutes les évaluations ont appelé à adopter une perspective à plus long terme lors de la planification stratégique et de la conception des programmes à l'échelle des pays; il convient pour ce faire de recourir davantage aux travaux d'analyse, de mieux exploiter les données factuelles issues du suivi et de l'évaluation, et d'accorder plus d'importance au développement des capacités nationales.

La plupart des évaluations ont pointé du doigt les faiblesses du suivi, confirmant par-là l'opportunité des mesures récemment prises par le PAM pour donner la priorité au suivi et à l'évaluation en vue d'éclairer les choix stratégiques ainsi que la planification et la conception des programmes, et de disposer de solides données factuelles sur les résultats. À de rares exceptions près, le manque de données de qualité a limité la capacité du PAM à mesurer l'efficacité, l'efficience et les effets directs, ce qui a semblé nuire à la mobilisation de financements, notamment en faveur de la programmation à long terme.

Les recommandations ci-après appuient la mise en œuvre du Plan stratégique pour 2014-2017:

Recommandation 1: Préciser, faire connaître et prendre en compte les besoins des bureaux de pays en matière de planification stratégique, et en faire le fondement de la planification systématique à long terme et de la gestion de la performance des portefeuilles de pays.

Recommandation 2: Définir les capacités dont les petits bureaux de pays ont besoin pour appuyer les activités au niveau national dans les domaines des services consultatifs et du développement des capacités, de la prise en compte de la problématique hommes-femmes, et du suivi et de l'évaluation.

Recommandation 3: Élaborer un plan de suivi et d'évaluation pour les portefeuilles de pays. Celui-ci ferait partie du système de gestion de la performance du PAM et donnerait suite à l'engagement pris récemment de fournir des éléments probants et de rendre compte des résultats.

Recommandation 4: Veiller à l'application de l'intégralité des recommandations issues de l'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes qui ont été acceptées. Les travaux fructueux portant sur les questions liées à la problématique hommes-femmes

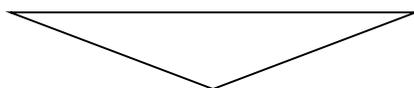
contribuent à l'efficacité de toutes les activités du PAM. La mise en œuvre requiert une vision claire afin de veiller à faire mieux comprendre ce que cette problématique signifie pour chaque fonction du PAM, en prévoyant des capacités adéquates, des orientations et des mesures d'incitation conformes au plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.

Fonction d'évaluation du PAM

De nets progrès ont été accomplis sur la voie de la réalisation des objectifs de la politique d'évaluation concernant la couverture, grâce au lancement de la série d'évaluations d'opérations. Toutes les évaluations gérées par le Bureau de l'évaluation ont fait l'objet d'une analyse indépendante sous l'angle de la problématique hommes-femmes.

Le Bureau de l'évaluation a réaffecté certaines ressources, initialement destinées à des évaluations n'ayant finalement pas encore débuté, afin de pouvoir contribuer en temps utile au programme interorganisations d'évaluation de l'aide humanitaire, et appuyer la fonction d'évaluation décentralisée du PAM. La stratégie du Bureau de l'évaluation sera élaborée compte tenu de la version actualisée de la politique d'évaluation, prévue pour 2015.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport annuel sur l'évaluation en 2013" (WFP/EB.A/2014/7-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2014/7-A/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. Le chapitre 1 du rapport annuel sur l'évaluation fait la synthèse des évaluations qu'a réalisées le Bureau de l'évaluation en 2013 et se conclut par des recommandations générales destinées au PAM. Le chapitre 2 rend compte de la performance du Bureau de l'évaluation par rapport à son plan de travail approuvé par le Conseil d'administration, et de sa contribution au renforcement de la fonction d'évaluation du PAM dans son ensemble, parallèlement à celui des systèmes d'évaluation en place à l'échelle des Nations Unies et au niveau international.
2. Outre les évaluations stratégiques et études d'impact complexes consacrées à plusieurs opérations, le plan de travail du Bureau de l'évaluation pour 2013 prévoyait plusieurs mesures destinées à renforcer la fonction d'évaluation du PAM dans son ensemble, notamment:
 - lancer une nouvelle série d'évaluations d'opérations afin de combler une lacune de longue date en matière de couverture;
 - adopter une stratégie axée sur les évaluations de portefeuilles d'activités régionaux, en vue d'élargir le champ évalué dans les régions où se trouvent de petits bureaux de pays et où sont menées des opérations d'envergure régionale;
 - offrir un appui accru à la direction pour établir une fonction d'évaluation décentralisée qui permette de répondre à la demande de données factuelles solides sur les résultats, aspect également évoqué dans le nouveau Plan stratégique du PAM ainsi que dans le cadre de la réorganisation interne et de l'examen des procédures opératoires;
 - incorporer l'évaluation dans le cycle des programmes d'action humanitaire du Comité permanent interorganisations, mesure particulièrement pertinente compte tenu du nombre de situations d'urgence de niveau 3 survenues récemment;
 - accorder plus d'importance à la participation des parties prenantes afin d'appuyer l'apprentissage au cours du processus d'évaluation, ce qui s'ajouterait aux produits et manifestations complémentaires destinés à faire la synthèse des enseignements tirés des évaluations pour éclairer les politiques et pratiques futures.
3. Les 12 évaluations complexes examinées au chapitre 1 couvrent diverses facettes du vaste contexte géographique, thématique et opérationnel dans lequel s'inscrit le travail du PAM, comme indiqué dans le tableau 1 et la figure 1. Le chapitre 2 contient de plus amples renseignements sur le champ des évaluations.
4. Les évaluations des portefeuilles de pays sont conçues pour appuyer les décisions que prend le PAM sur le plan stratégique et au niveau des pays conformément à son Plan stratégique; elles figurent dans le plan de travail du Bureau de l'évaluation depuis que le PAM a entrepris, en 2009, d'établir des descriptifs de stratégie de pays. Elles analysent le positionnement stratégique du PAM et les choix opérés par celui-ci, ainsi que les résultats et la performance de l'ensemble des opérations du bureau de pays concerné. La liste des évaluations de ce type prévues pour la période 2012–2015 est revue chaque année afin de tenir compte des calendriers des bureaux régionaux et des bureaux de pays, ce qui contribue

à en renforcer la pertinence et l'utilité. Cinq ont été effectuées en 2013², ce qui a porté à 17 le nombre total d'évaluations de portefeuille de pays menées à bien. La première évaluation d'un portefeuille régional a été consacrée à l'Amérique centrale.

5. La série d'évaluations d'impact qu'a réalisées le Bureau de l'évaluation fournit une analyse approfondie de certaines activités menées par le PAM dans le cadre de ses programmes. En 2013, cinq évaluations ont porté sur l'impact des activités Vivres pour la création d'avoires (VCA) sur la résilience des moyens d'existence. Ces activités comptent parmi les principaux instruments opérationnels du PAM, et la contribution qu'elles apportent au renforcement de la résilience est reconnue.
6. Conformément au mandat du Bureau de l'évaluation, qui porte notamment sur les politiques du PAM, une évaluation de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes a été menée à bien en 2013; elle avait été planifiée de manière à appuyer l'engagement renouvelé du PAM en faveur de l'égalité des sexes.

TABLEAU 1: ÉVALUATIONS MENÉES À BIEN EN 2013		
Type	Sujet	Période de référence
Portefeuille régional	Amérique centrale (El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua)	2007–2011
Portefeuille de pays	Positionnement stratégique, performance et résultats du PAM au niveau des pays	
	Niger	2007–2011
	République kirghize	2008–2012
	Timor-Leste	2008–2013
	Congo	2009–2012
Impact	Soudan	2010–2012
	Impact des activités VCA sur la résilience des moyens d'existence	
	Népal	2002–2010
	Guatemala	2003–2010
	Sénégal	2005–2010
	Ouganda	2005–2010
Politique	Bangladesh	2008–2011
	Problématique hommes-femmes	2008–2013

² Sur les 5 pays concernés, seul le Soudan disposait d'un descriptif de stratégie de pays qui, en raison de l'évolution de la situation, n'a pas été utilisé pour l'évaluation. Une vision stratégique régionale pour l'Amérique latine, élaborée en 2011, a été examinée lors de l'évaluation du portefeuille régional; une stratégie a été élaborée pour le Congo en 2013 compte tenu des résultats de l'évaluation du portefeuille de pays. Une stratégie devrait être élaborée pour la République kirghize en 2014.

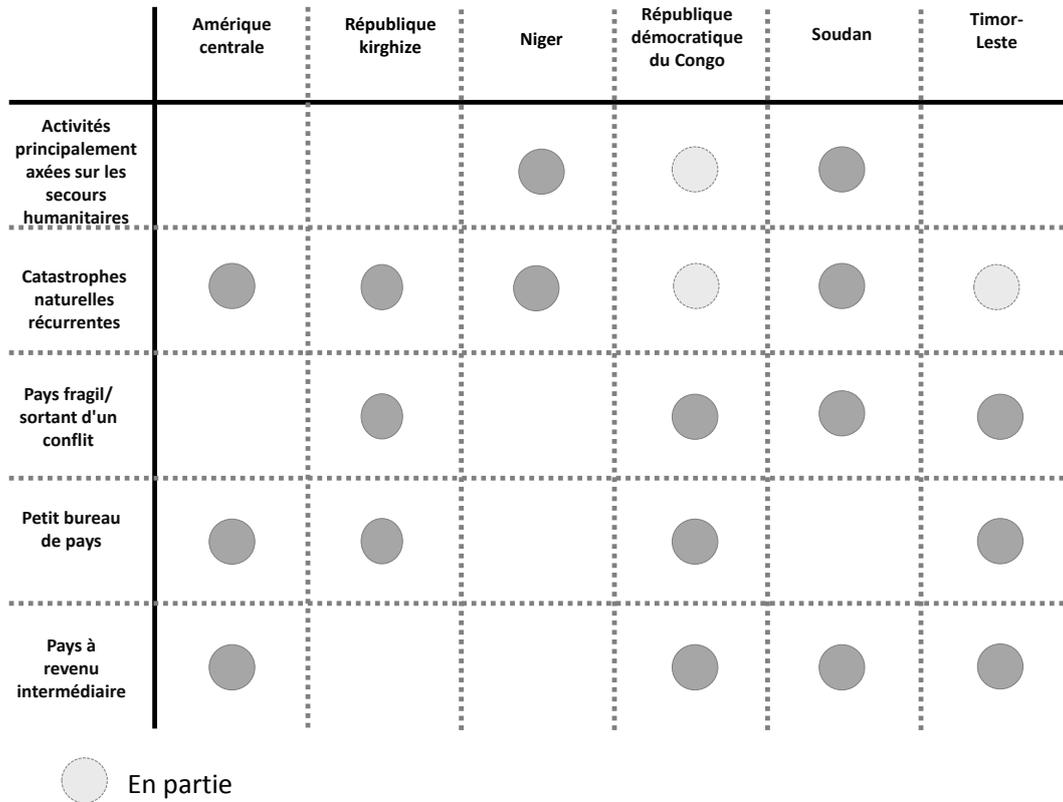
CHAPITRE 1 – CONSTATATIONS ISSUES DES ÉVALUATIONS

1.1 ÉVALUATIONS DE PORTEFEUILLE DE PAYS ET DE PORTEFEUILLE RÉGIONAL

Contexte et opérations du PAM

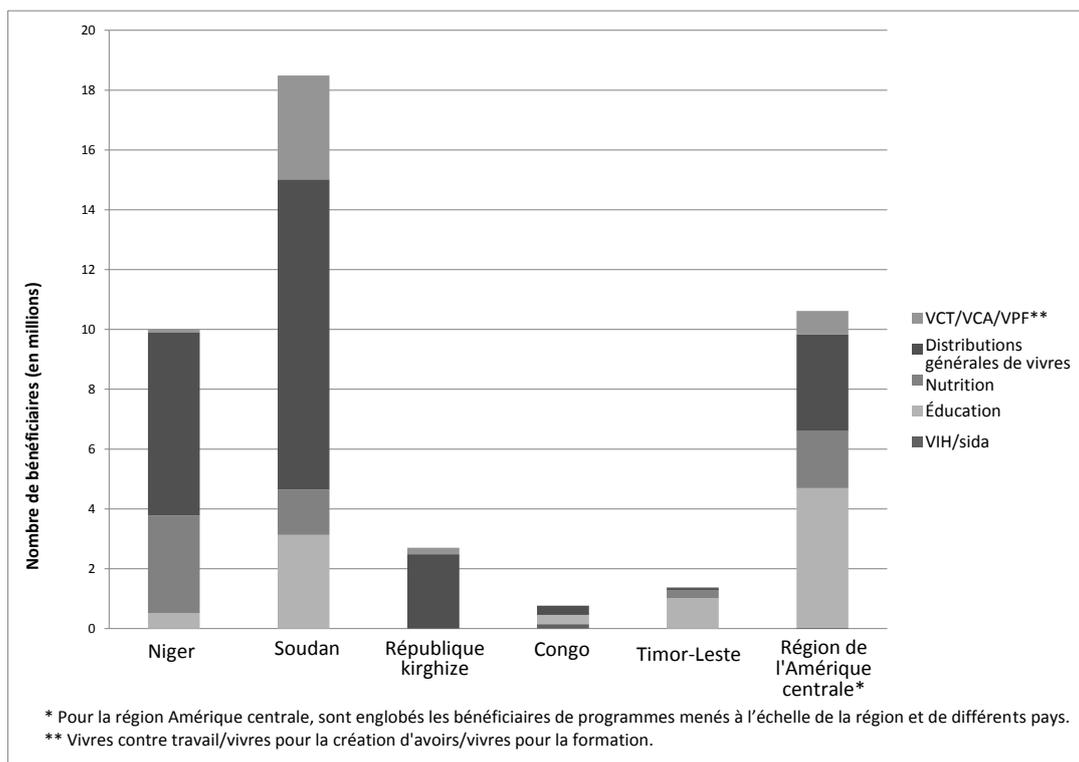
7. Comme le montre la figure 2, les évaluations de portefeuille de pays menées en 2013 ont englobé de nombreux pays dans lesquels le PAM est présent, y compris le Congo, le Niger, la République kirghize, le Soudan et le Timor-Leste. Au Niger comme au Soudan, le PAM est le plus grand organisme humanitaire non gouvernemental à l'œuvre; il y opère depuis longtemps et a l'habitude d'intervenir sur fond de situation d'urgence humanitaire prolongée et de grande ampleur, ainsi que d'insécurité alimentaire et de dénutrition chroniques. En revanche, au Congo, en République kirghize et au Timor-Leste, le PAM n'a que de petits bureaux de pays. Quatre évaluations ont porté sur son travail dans des pays à revenu intermédiaire.
8. De nombreux pays avaient en commun d'être le théâtre d'un conflit ou de l'avoir été jusqu'à récemment, ce qui influait beaucoup sur les choix stratégiques opérés par le PAM et la composition de son portefeuille d'activités. Dans la plupart des cas, les programmes portaient sur la nutrition, l'éducation et les activités Vivres contre travail (figure 3); les distributions générales de vivres constituaient toutefois systématiquement l'activité principale. Les transferts d'espèces et de bons n'étaient utilisés qu'au Congo, au Niger et au Soudan, et avaient concerné de 2 à 3 pour cent des bénéficiaires dans ces pays pendant la période couverte par les différentes évaluations. Les constatations ont principalement trait aux activités menées par le PAM entre 2008 et 2012, soit la période couverte par quatre des six évaluations, même si la période à l'examen débutait en 2007 (tableau 1).

Figure 2: Évaluations de portefeuille de pays/portefeuille régional: caractéristiques contextuelles



Sources: Département de la gestion des opérations du PAM, Banque mondiale et Programme des Nations Unies pour le développement.

Figure 3: Bénéficiaires, par activité, dans les pays évalués



Source: rapports d'évaluation.

Alignement et positionnement stratégique du PAM

9. Dans la plupart des cas, le PAM a bien adapté ses opérations aux besoins en matière de sécurité alimentaire et d'aide humanitaire. Il est relativement plus facile d'en faire ainsi dans les situations d'urgence humanitaire, où les besoins immédiats et le rôle du PAM sont clairement établis. Lorsqu'il faut intervenir après une crise, il est plus complexe de déterminer les mesures appropriées et les priorités, et il demeure difficile de mobiliser un financement pour des programmes s'inscrivant dans la durée.
10. Le PAM œuvre généralement dans le respect des bonnes pratiques d'action humanitaire, mais devoir travailler en étroite collaboration avec les pouvoirs publics peut le placer dans une situation difficile: ainsi, au Congo, la transition opérée pour passer de la distribution de secours alimentaires d'urgence à l'offre d'un appui à plus long terme aux moyens d'existence a été entravée par la politique du Gouvernement en matière de rapatriement; au Soudan, la nécessité de trouver un équilibre entre la mission qui est la sienne en vertu des principes humanitaires et la participation des instances publiques a eu une incidence sur l'accès à certaines populations touchées; au Niger, de 2007 à 2010, son action a été gênée par la réticence du Gouvernement à admettre que des interventions de secours étaient nécessaires. À chaque fois, l'évaluation a conclu que le PAM avait bien géré une situation difficile.
11. Dans l'ensemble, l'action du PAM concordait bien avec celle des pouvoirs publics. Parmi les obstacles rencontrés figuraient le manque de moyens des gouvernements et des problèmes systémiques qui nuisaient à la capacité du PAM à fournir durablement un appui sur le plan des politiques. Ceci étant, on n'a recensé aucun exemple de partenariat efficace établi simultanément avec des donateurs, des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales. Les partenariats avec le secteur privé étaient rares mais souvent novateurs, comme ceux concernant la logistique et le transport au Soudan ou la téléphonie mobile au Congo.

Choix stratégiques

12. Le financement est un problème important et récurrent, et l'un des principaux facteurs influant sur les choix stratégiques opérés. La dépendance à l'égard d'un seul donateur et le manque de souplesse de l'appui offert par certains bailleurs de fonds, notamment dans le cas des dons en nature, ont souvent limité les choix en matière de programmes et empêché l'adoption d'approches à long terme. La possibilité pour les bureaux de pays d'accéder à des ressources humaines adéquates, particulièrement importantes pour pouvoir opérer la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire et renforcer les capacités nationales, a également pesé sur les choix stratégiques.
13. Dans plusieurs cas, l'on a constaté que les outils d'évaluation et d'analyse étaient utilisés efficacement, notamment au Niger où les évaluations des approvisionnements alimentaires avaient permis de bien cibler les modalités de transferts d'espèces et de bons. Toutefois, le suivi servait souvent davantage à rendre compte aux donateurs qu'à éclairer les décisions touchant les programmes et la gestion. Dans les cas les plus graves, la mobilisation des ressources avait pâti de l'absence d'un suivi systématique des programmes.
14. Bien que les inégalités entre les sexes soient très problématiques, hormis en République kirghize, elles ne constituent apparemment pas un facteur de poids lors de la prise de décisions et de la planification stratégiques au niveau des bureaux de pays; peu d'éléments probants donnent à penser que la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes est effectivement mise en œuvre. Cette lacune est due au manque de moyens disponibles (en termes de compétences comme d'effectifs) ainsi que d'appui et de

supervision assurés par le Siège, y compris les bureaux régionaux. Même si certaines interventions tiennent manifestement compte de la problématique hommes-femmes, l'égalité des sexes ne fait pas l'objet d'une stratégie ni d'une compréhension globales au niveau des portefeuilles.

15. Des dispositifs ont été mis en place à titre pilote dans le domaine des transferts d'espèces et de bons, des achats de vivres sur le plan local et de la production d'aliments mélangés enrichis; il est ressorti de plusieurs évaluations que les exigences à satisfaire pour pouvoir dûment mener à bien les programmes pilotes avaient été sous-estimées. Dans plusieurs cas, ces programmes n'avaient pas été exécutés comme prévu, les dispositifs de suivi et d'évaluation nécessaires pour pouvoir tirer des enseignements avaient fait défaut, ou bien l'analyse préliminaire des risques, des coûts et des avantages avait été insuffisante. Cela donnait lieu à des problèmes pratiques et réduisait la mesure dans laquelle les programmes pilotes pouvaient utilement éclairer la prise de décisions, ce qui était tout particulièrement important lorsque ces programmes visaient à étayer l'élaboration de systèmes nationaux. De précieux enseignements ont néanmoins pu être tirés, notamment pour ce qui est de la gestion de projets pilotes.

Performance et résultats

16. Pour pouvoir évaluer la performance et les résultats, il faut disposer de données de qualité. Dans les cas à l'examen, les données ont été soit très rares, comme au Soudan et au Timor-Leste, soit abondantes, comme en République kirghize et au Niger, où elles ont constitué une importante ressource pour les partenaires. Certaines difficultés ont été rencontrées de manière systématique, comme l'importance accordée aux produits plutôt qu'à des effets directs définis et mesurables, et le manque de données servant de cible et de référence. À chaque fois, les données ne rendaient pas suffisamment compte de la problématique hommes-femmes. En Amérique centrale, le suivi a été limité en raison du manque de fonds et du fait que les données n'étaient guère comparables au niveau de la sous-région.

⇒ Pertinence et efficacité

17. Le bien-fondé de la réputation du PAM, jugé capable d'assurer des secours humanitaires à grande échelle dans des conditions difficiles, a été confirmé par les évaluations, qui ont notamment fait l'éloge de ses capacités logistiques et de son analyse de la sécurité alimentaire. En général, les programmes du PAM concordent avec ceux des gouvernements et d'autres partenaires extérieurs, et dans la mesure du possible, le PAM s'est employé à concrétiser le passage à l'assistance alimentaire et privilégier la planification à long terme.
18. Les activités Vivres contre travail, VCA et Vivres pour la formation ont donné de bons résultats et contribué à réduire la vulnérabilité et accroître la productivité. Trois évaluations ont souligné leur potentiel dans le cadre de la transition opérée pour passer de distributions générales de vivres à des activités axées sur le redressement à plus long terme; la durabilité ne peut toutefois être assurée que si les compétences et les modalités d'entretien nécessaires sont disponibles.
19. Globalement, les interventions nutritionnelles ont été jugées pertinentes et avantageuses dans une certaine mesure. En revanche, l'efficacité de la supplémentation alimentaire généralisée pour lutter contre la malnutrition infantile n'a guère pu être établie, hormis au

Soudan, où un programme intégré de supplémentation alimentaire généralisée mené à titre pilote⁴ s'est avéré efficace; le coût par bénéficiaire est toutefois relativement élevé.

20. Dans l'ensemble, l'alimentation scolaire contribue efficacement à la promotion de la scolarisation et de l'assiduité⁵, même si la portée et les rations ont souvent été moins importantes que prévu. Le PAM est en train d'étendre son appui aux systèmes nationaux, en faisant appel aux services d'apprentissage Sud-Sud proposés par le Centre d'excellence pour la lutte contre la faim du Brésil.
21. Les équipes d'évaluation ont relevé plusieurs cas dans lesquels l'appui apporté pour développer les systèmes nationaux renforçait la durabilité, par exemple dans le domaine du suivi et de l'évaluation de la sécurité alimentaire, de l'élaboration de politiques nutritionnelles et de la planification stratégique. Dans plusieurs cas, la gestion avait été confiée à des partenaires gouvernementaux et les initiatives intégrées aux dispositifs nationaux.

⇒ *Efficience*

22. L'efficience a été évaluée au regard de la portée des activités par rapport à ce qui était initialement prévu, du respect des délais impartis et du ciblage. Il est particulièrement difficile de gérer l'efficience dans nombre des environnements où le PAM doit engager de grosses dépenses pour pouvoir fournir une assistance alimentaire, à quoi viennent souvent s'ajouter l'imprévisibilité des financements et les problèmes d'ordre logistique. Des facteurs liés au financement influent lourdement sur la performance en matière de portée des interventions et de ponctualité; celle-ci a beaucoup varié, sans que l'on puisse dégager de fil conducteur d'un pays à l'autre. Le partage et la réduction des rations comptaient parmi les mesures prises pour remédier aux problèmes de ciblage.
23. Toutes les parties prenantes ont salué l'efficience des opérations menées en République kirghize; au Niger et ailleurs, les transferts monétaires ont contribué à sensiblement réduire les coûts par bénéficiaire. Au Soudan, la brièveté des cycles de passation de marchés faisait semble-t-il obstacle à l'efficience, tandis qu'au Congo, ce sont les problèmes d'ordre logistique⁶ et le manque de financement qui étaient montrés du doigt, notamment pour les activités Vivres contre travail, Vivres pour la création d'avoirs ou Vivres pour la formation. Les déficits de financement dans le domaine de l'appui nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH ou la tuberculose ont entraîné la réduction progressive des programmes connexes.

⇒ *Pays à revenu intermédiaire*

24. Plusieurs des évaluations réalisées en 2013 ont confirmé la pertinence du travail que mène le PAM dans les pays à revenu intermédiaire, où les capacités des pouvoirs publics ne se développent pas toujours au même rythme que l'économie; ces pays demeurent parfois exposés à des situations d'urgence alimentaire et à de graves difficultés sur le plan de la sécurité nutritionnelle et alimentaire, souvent liées aux inégalités socioéconomiques. Ces problèmes peuvent être occultés par les indicateurs normalisés de la sécurité alimentaire

⁴ Le programme pilote avait pour but de renforcer l'impact à long terme des programmes d'alimentation sur l'émaciation et le retard de croissance en améliorant l'alimentation, l'hygiène alimentaire et les mesures de sécurité visant les jeunes enfants.

⁵ Hormis en République kirghize, où un programme d'alimentation scolaire vient d'être mis en place.

⁶ En raison de problèmes logistiques, 34 pour cent seulement de la quantité de produits prévue ont été distribués à 76 pour cent des bénéficiaires ciblés.

utilisés à l'échelle internationale: en Amérique centrale par exemple, dénutrition et surnutrition coexistent, et les régimes alimentaires sont peu diversifiés. Les évaluations mettent l'accent sur le fait que le PAM doit développer encore son approche stratégique compte tenu de la situation qui règne dans les différents pays à revenu intermédiaire.

25. Dans plusieurs de ces pays, les activités du PAM sont administrées par de petits bureaux de pays, qui se heurtent à des problèmes bien précis:
- Les sources de financement traditionnelles sont limitées ou en déclin. Bien que plusieurs bureaux de pays soient parvenus à mobiliser des fonds auprès du gouvernement hôte, cela peut engendrer des complications administratives, et les systèmes de remontée de l'information du PAM ne permettent pas de rendre intégralement compte des résultats obtenus grâce aux fonds d'affectation spéciale.
 - Dans les pays à revenu intermédiaire, la planification stratégique doit reposer sur une perspective à long terme, et une attention toute particulière doit être accordée au développement des capacités nationales. Diverses compétences sont nécessaires pour pouvoir détecter et saisir les possibilités qui s'offrent, tout comme un financement fiable à long terme pour appuyer l'amélioration des politiques et des systèmes nationaux. Compte tenu du modèle de financement du PAM, axé sur le volume, les bureaux dans les pays à revenu intermédiaire, qui sont de petite taille, doivent fonctionner avec un budget limité et peu stable, et souvent trop compter sur du personnel moins expérimenté.
 - Si de petits bureaux peuvent se révéler plus propices à l'innovation, plusieurs équipes d'évaluation ont toutefois observé qu'ils ont besoin de davantage de conseils et d'appui, en particulier pour gérer les programmes pilotes. Lorsque ces petits bureaux se trouvent dans une même région, le bureau régional peut jouer un rôle plus important en fournissant conjointement des services, des orientations stratégiques et un appui technique.
 - Il est judicieux de favoriser la coopération Sud-Sud, fortement susceptible de contribuer au développement des capacités dans les pays à revenu intermédiaire.

Enseignements et recommandations communs aux évaluations de portefeuille d'activités

26. Des enseignements et des recommandations communs se dégagent des évaluations de portefeuille de pays et de portefeuille régional:
- Des systèmes de suivi et d'évaluation plus solides sont nécessaires pour veiller à ce que des données probantes soient disponibles pour éclairer la planification stratégique et la gestion des programmes, et mettre en évidence l'efficacité et l'impact des activités menées.
 - Les portefeuilles d'activités doivent faire l'objet d'une planification plus systématique et plus stratégique pour permettre aux bureaux de pays d'obtenir des résultats en rapport avec les Objectifs stratégiques les plus pertinents au regard du contexte dans lequel ils travaillent.
 - Il faut diversifier les sources de financement afin d'éviter que la disponibilité de fonds n'influence outre mesure les orientations stratégiques. D'après les évaluations, les bureaux de pays s'attachent désormais autant que possible à favoriser la réalisation des activités et le développement des capacités à l'échelle nationale, mais il faut dégager un financement suffisant à plus long terme pour appuyer cette transition.

- Les bureaux de pays doivent bénéficier d'un appui institutionnel pour pouvoir améliorer la mise en œuvre de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes.

1.2 ÉVALUATIONS DE L'IMPACT DES ACTIVITÉS VIVRES POUR LA CRÉATION D'AVOIRS

27. Les évaluations des activités VCA ont porté sur les programmes de ce type mis en œuvre entre 2002 et 2011 au Bangladesh, au Guatemala, au Népal, en Ouganda et au Sénégal; la période à l'examen était antérieure à l'adoption de la politique de 2011 en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe et à l'élaboration du guide d'orientation concernant les activités VCA. Ces évaluations ont étudié les effets à moyen et long terme de l'action menée et sa viabilité, ainsi que la mesure dans laquelle les activités menées avaient contribué à la réalisation des nouveaux objectifs, et elles ont fourni des enseignements sur la façon de mieux harmoniser les activités VCA avec les nouvelles politiques et orientations.
28. Entre 2006 et 2010, les activités VCA ont constitué la deuxième modalité d'assistance alimentaire du PAM, après les distributions générales de vivres; des espèces ou des aliments étaient fournis en rémunération d'un travail de courte durée dans le cadre de projets à forte intensité de main-d'œuvre. Les évaluations ont considéré en priorité les avoirs que sont les ressources naturelles (sol, eau, terres agricoles et forêts), sans pour autant négliger la contribution à la résilience des moyens d'existence qu'apportent les avoirs dans le domaine des infrastructures, notamment de desserte.
29. Parmi les avantages à court terme escomptés figurent l'augmentation de la disponibilité d'espèces ou de vivres, et les effets immédiats découlant de la création d'un avoir: ainsi, un ouvrage de protection contre les inondations peut entraîner une réduction de la vulnérabilité. Les avantages à moyen terme sont notamment la protection et la hausse de la productivité des terres et de la production agricole, le développement des possibilités d'accès à des activités rémunératrices, l'amélioration des infrastructures d'accès aux marchés et aux services sociaux, etc. Quant aux avantages à long terme, il peut s'agir d'un recul de la vulnérabilité, de l'amélioration des moyens d'existence⁷ ou du renforcement de la résilience⁸.
30. Les évaluations ont constaté l'existence de facteurs contextuels communs, notamment le taux de pauvreté élevé et la forte vulnérabilité face aux catastrophes naturelles et au changement climatique, ainsi que les répercussions des conflits et des troubles sociaux et la perturbation des moyens d'existence. Les programmes étaient différents d'un pays à l'autre afin de répondre à la situation spécifique de chacun d'eux; le rôle et les caractéristiques des activités VCA au sein des portefeuilles de pays dans leur ensemble l'étaient tout autant.

⁷ Les moyens d'existence englobent les capacités, les avoirs et les activités d'un ménage, qui concourent à la satisfaction de ses besoins essentiels (nourriture, logement, santé, éducation et revenus). Le terme "avoirs" peut désigner le capital humain, le capital social, les moyens financiers, les moyens matériels ou les ressources naturelles. Un moyen d'existence est durable lorsqu'il résiste aux crises et aux chocs exogènes et en atténue les effets, permet au ménage de préserver ou d'améliorer ses capacités et ses biens, et assure l'avenir des générations futures (PAM. 2009. *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines*, Rome).

⁸ La résilience est la capacité d'un système, d'une communauté ou d'une société exposés à des aléas de supporter, d'intégrer, de prendre en compte et de corriger les effets d'un danger, rapidement et efficacement, notamment par la préservation et la restauration de ses principales structures et fonctions de base [Politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe (WFP/EB.2/2011/4-A)].

31. Une méthode d'évaluation similaire, adaptée au contexte, a été appliquée dans les cinq pays. Elle prévoyait des enquêtes quantitatives sur les ménages, l'analyse de données secondaires et des groupes de discussion, une évaluation technique des avoirs et une analyse sociale et institutionnelle. Les insuffisances constatées avaient notamment trait à l'absence de données ou à leur manque d'homogénéité, à l'évolution des programmes au fil du temps et à l'insuffisance des données consignées concernant les avoirs créés et les ménages participants. Les programmes étaient très différents d'un pays à l'autre, ce qui a limité les possibilités de comparaison. Les évolutions constatées ont été essentiellement déduites des perceptions des ménages interrogés lors des enquêtes, qui, à une exception près, ont été réalisées auprès de participants et de groupes témoins.

Avantages à court terme

32. Les activités VCA évaluées avaient permis de fournir des vivres et du travail à 2 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire, touchées par des chocs menaçant leurs moyens d'existence et leur sécurité alimentaire. Dans de nombreux cas, le PAM était l'une des rares organisations à intervenir à l'échelle voulue dans des régions reculées ou dangereuses. Du fait du manque chronique de fonds, aggravé par la variabilité et l'imprévisibilité du financement, les vivres n'étaient pas toujours distribués en temps voulu ou ne permettaient pas systématiquement de répondre aux besoins.

Avantages à moyen terme

33. La pérennité des avoirs est une condition préalable à l'obtention d'un impact à moyen terme. Comme le montre le tableau 2, pour tous les types d'avoirs sauf un, plus de la moitié des avoirs évalués étaient pleinement en état de marche.

34. De nombreux éléments attestent d'une hausse de la productivité des terres et de la production agricole et du développement des possibilités d'activités rémunératrices. Il ressort de données quantitatives et qualitatives que la création d'avoirs a eu des effets favorables sur les revenus au Bangladesh, au Népal et au Sénégal; au Guatemala, les différences entre les ménages participants et les ménages témoins concernant les avoirs fonciers et les revenus qui y sont associés n'étaient pas statistiquement significatives. En Ouganda, où il n'a pas été possible de trouver un groupe témoin, il a été signalé qu'au bout d'un certain temps, la création d'avoirs avait eu des effets peu marqués, mais favorables, sur l'épargne, les revenus et le niveau de vie.

TABLEAU 2: PROPORTION D'AVOIRS EN ÉTAT DE MARCHÉ, PAR TYPE	
Proportion d'avoirs en état de marché (en pourcentage)	Type d'avoirs
90	Protection contre les inondations
87	Stabilisation des sols agricoles
82	Gestion des ressources en eau
77	Infrastructures de desserte
73	Foresterie
72	Infrastructures communautaires
67	Assainissement
65	Fourneaux économes en énergie
60	Agroforesterie
57	Jardins potagers
55	Équipement des ménages
40	Étangs de pisciculture

35. Certains avoirs ont produit de multiples avantages en termes de moyens d'existence ou de résilience. Par exemple, au Bangladesh, la construction de digues pour lutter contre les inondations a également eu des effets positifs à plus long terme sur la productivité des terres et les moyens d'existence. Au Guatemala, on a constaté une corrélation positive entre l'ampleur de l'amélioration de la productivité agricole et le nombre de types d'avoirs établis, ce qui laisse à penser que les effets se cumulent. Selon les personnes interrogées au Guatemala, au Népal et au Sénégal, la diversification de l'agriculture, la plus grande variété du régime alimentaire et la création d'activités rémunératrices sont liées à l'aménagement des jardins potagers et aux activités agroforestières.

Avantages à long terme

36. Bien qu'aucun des programmes évalués n'ait été planifié dans le but de renforcer la résilience des moyens d'existence à long terme, il est ressorti des évaluations que les activités VCA avaient contribué à l'amélioration sensible des moyens d'existence au Bangladesh, au Guatemala, au Népal et au Sénégal. Le renforcement de la cohésion sociale constaté au Bangladesh, au Guatemala, au Népal et en Ouganda est un résultat particulièrement important pour des pays se relevant d'un conflit.

37. Comme récapitulé au tableau 3, les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire à long terme et de la variété du régime alimentaire sont tenus et mitigés, bien que plusieurs évaluations indiquent que la construction de routes a facilité l'accès aux intrants agricoles et aux marchés, et que les activités de formation ont permis de sensibiliser davantage les bénéficiaires aux questions de nutrition et à l'intérêt de cultiver un potager.

TABLEAU 3: RÉCAPITULATIF DES EFFETS À LONG TERME SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LE RÉGIME ALIMENTAIRE	
Bangladesh	Pas d'évolution de la capacité des ménages d'assurer trois repas par jour Pas d'évolution sur le plan de la variété du régime alimentaire
Guatemala	Ménages témoins davantage susceptibles d'emprunter de la nourriture que les bénéficiaires Régime alimentaire des bénéficiaires plus riche en haricots Selon les ménages, quantité de nourriture ou moyens pour en acheter insuffisants dans la plupart des cas, indépendamment de la participation aux programmes
Népal	Score de consommation alimentaire des bénéficiaires en légère hausse Période de soudure moins longue Plus grande stabilité des rendements agricoles Aucun changement rapporté concernant l'insécurité alimentaire chronique d'origine structurelle
Ouganda	Amélioration de l'accès aux ressources nécessaires à la production alimentaire – semences, eau, poissons
Sénégal	Régime alimentaire des bénéficiaires plus riche en fruits et en viande Augmentation du nombre de repas quotidiens pour les enfants des ménages bénéficiaires Dans les ménages bénéficiaires, diminution du nombre de repas quotidiens des adultes, mais amélioration de leur qualité (plus riches en fruits et en viande)

Impacts sur les femmes et sur la dynamique des rapports hommes-femmes

38. Dans tous les pays, les activités s'adressaient spécifiquement aux femmes et les évaluateurs ont constaté des impacts importants sur les femmes à court et moyen terme. Au Bangladesh et dans d'autres pays, grâce aux efforts concertés faits pour veiller à ce que les programmes tiennent compte de la problématique hommes-femmes, la participation des femmes a sensiblement augmenté. Les femmes ont tiré directement parti des interventions lorsqu'elles avaient la maîtrise des avoirs créés et que ceux-ci étaient adaptés aux rôles qui sont traditionnellement les leurs.
39. Les femmes qui participaient aux activités ont gagné en autonomie, ce qui s'est ressenti sur leur influence dans la gestion du budget du ménage, l'appui du réseau social et leur liberté de circulation. Le statut des femmes au sein du ménage et de la société s'est amélioré au Bangladesh, au Guatemala et au Sénégal. Les femmes participant aux comités chargés de la distribution des vivres ont indiqué avoir acquis de l'autonomie, et dans certains cas, des progrès dans la dynamique des rapports hommes-femmes au niveau des communautés ont été signalés, notamment au Bangladesh.
40. Il a été indiqué que l'équilibre à trouver dans la répartition de la charge de travail des femmes entre les activités VCA, d'une part, et la garde des enfants et les tâches ménagères, d'autre part, n'avait pas été suffisamment pris en considération dans la stratégie de ciblage, de même que l'insécurité à laquelle elles étaient exposées, en particulier lorsqu'elles allaient travailler loin de chez elles. Il faut accorder plus d'attention dans les programmes aux répercussions sur l'équilibre nutritionnel des femmes qui sont déjà en situation d'insécurité alimentaire que sont susceptibles d'entraîner des travaux pénibles, sachant en particulier que leurs besoins nutritionnels augmentent lorsqu'elles attendent un enfant ou qu'elles allaitent.

Facteurs influant sur l'impact

41. L'état de fonctionnement des avoirs dépendait plus étroitement de leur nature, de leur mode de propriété, du degré d'achèvement des travaux et de la bonne exécution des activités que de leur ancienneté. L'appui technique nécessaire aux fins de l'assurance-qualité n'était pas toujours disponible; en outre, pour ce qui était de l'entretien des avoirs, les ressources étaient insuffisantes et les rôles et responsabilités n'étaient pas clairement définis. Lorsque les avoirs contribuaient immédiatement et de manière importante à protéger des vies humaines, des terres et des biens, les communautés en assuraient volontiers l'entretien.
42. Pour les risques à évolution lente, comme la dégradation des terres, il fallait associer plusieurs avoirs et disposer d'un horizon temporel plus long avant de pouvoir constater une réduction des risques, comme dans le cas de la plantation d'arbres. Les activités VCA ont souvent été mises en œuvre indépendamment les unes des autres et d'autres types d'interventions, menées soit par le PAM, soit par d'autres acteurs. Il existe peu d'éléments attestant de l'existence de systèmes efficaces et d'un appui technique à la planification et la construction d'avoirs adaptés au contexte, ou de stratégies de partenariat favorisant une planification intégrée à l'échelle locale susceptible de renforcer les effets directs et la prise en main durable des activités par les pouvoirs publics ou les communautés.
43. Quand les activités VCA s'inscrivaient dans les premières phases de redressement au sortir d'une crise, les interventions reposaient sur un ciblage géographique des communautés les plus exposées au risque d'insécurité alimentaire et étaient planifiées pour venir en aide au plus grand nombre possible de personnes au moyen d'interventions de courte durée menées sur un territoire étendu. Cette approche a permis d'atteindre les objectifs à court terme fixés en matière de sécurité alimentaire, mais les effets obtenus sur les moyens d'existence et la résilience ont été plus limités.
44. Dans les communautés, le principe d'auto-ciblage communément utilisé, qui est assorti d'un niveau de rémunération censé inciter les personnes n'ayant pratiquement aucun autre moyen d'existence à participer, n'a pas permis d'établir avec suffisamment de certitude que les interventions venaient bien en aide aux groupes de population les plus pauvres et les plus exclus; ce risque était d'autant plus grand que les avoirs sélectionnés ne ciblaient pas toujours les plus vulnérables.
45. La création d'avoirs répondant spécifiquement aux besoins des femmes, l'ouverture de chantiers qui leur sont plus adaptés, et la souplesse leur permettant de concilier leur participation aux activités VCA et leurs autres tâches sont au nombre des facteurs qui influent sur l'obtention d'impacts au profit des femmes.
46. Au nombre des graves insuffisances relevées au niveau des systèmes de suivi figurent le manque de données sur les ménages et d'information dûment ventilée sur les financements aux fins de l'analyse des activités; le manque d'homogénéité du suivi de l'assortiment alimentaire et du suivi post-distribution; et dans certains cas, un manque de clarté au moment d'expliquer aux communautés les critères de sélection, les normes de paiement et autres éléments se rapportant aux programmes. Quelques bureaux de pays ont apporté des améliorations, mais sans disposer d'orientations institutionnelles adéquates.

Conclusions et recommandations communes en matière d'activités VCA

47. Dans l'ensemble, les évaluations ont conclu que les activités VCA du PAM contribuaient à la résilience des moyens d'existence, même si les programmes évalués étaient antérieurs à l'élaboration du guide d'orientation relatif aux activités VCA, publié par le PAM en 2011, et à la politique en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe.
48. La plupart des avoirs créés étaient encore en état de marche et avaient d'importants effets à court terme et à moyen terme dans de nombreux domaines; peu d'impacts négatifs ont été signalés. En revanche, malgré quelques contributions à la résilience à long terme des moyens d'existence, les améliorations au niveau de la sécurité alimentaire sur le long terme ont été limitées.
49. Il est recommandé dans le rapport de synthèse de la série d'évaluations de veiller à ce que les activités VCA soient mises en conformité avec les politiques et documents d'orientation en vigueur, et de mobiliser un financement adéquat pour assurer la transition vers la nouvelle approche, le Siège et les bureaux régionaux apportant assistance et appui technique aux bureaux de pays. La planification et le ciblage des avoirs à créer devraient être participatifs et reposer sur des analyses détaillées du contexte, de la problématique hommes-femmes, des moyens d'existence et des risques, afin de garantir la résilience à long terme des moyens d'existence des plus démunis. La planification stratégique établie par les bureaux de pays doit faire des activités VCA un moyen de renforcer la résilience et de réduire les risques de catastrophe, en faisant fond sur l'avantage comparatif du PAM et les programmes complémentaires de ses partenaires pour donner à ces activités un impact accru et durable. Des études devraient être conduites pour permettre une meilleure compréhension de la sécurité alimentaire et de la dynamique des rapports hommes-femmes en lien avec les activités VCA, et les systèmes de suivi devraient être renforcés afin que les effets directs puissent être mieux mesurés.

1.3 ÉVALUATION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES

50. Des normes et des buts définis à l'échelle internationale font de l'égalité des sexes un objectif de développement à part entière et un puissant levier pour obtenir d'autres résultats en matière de développement. Les efforts faits pour s'attaquer aux problèmes liés aux inégalités entre hommes et femmes ont gagné en importance sur le plan international, avec l'adoption de la politique de 2006 à l'échelle du système des Nations Unies sur la parité entre les sexes et l'autonomisation des femmes et du plan d'action de 2012 à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
51. La politique du PAM de 2009, visant à promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans la recherche de solutions aux problèmes de la faim et de la malnutrition, est la troisième du genre. Il était ressorti de l'évaluation des précédentes politiques qu'en dépit de l'attention accrue accordée grâce à elles à la problématique hommes-femmes, les arrangements et moyens institutionnels en place pour traiter cette question demeuraient insuffisants. La dernière évaluation en date a relevé des lacunes similaires, et conclu que le PAM devait passer à la vitesse supérieure et renforcer et inscrire dans la durée ses efforts visant à lutter contre les problèmes liés aux disparités entre les sexes.

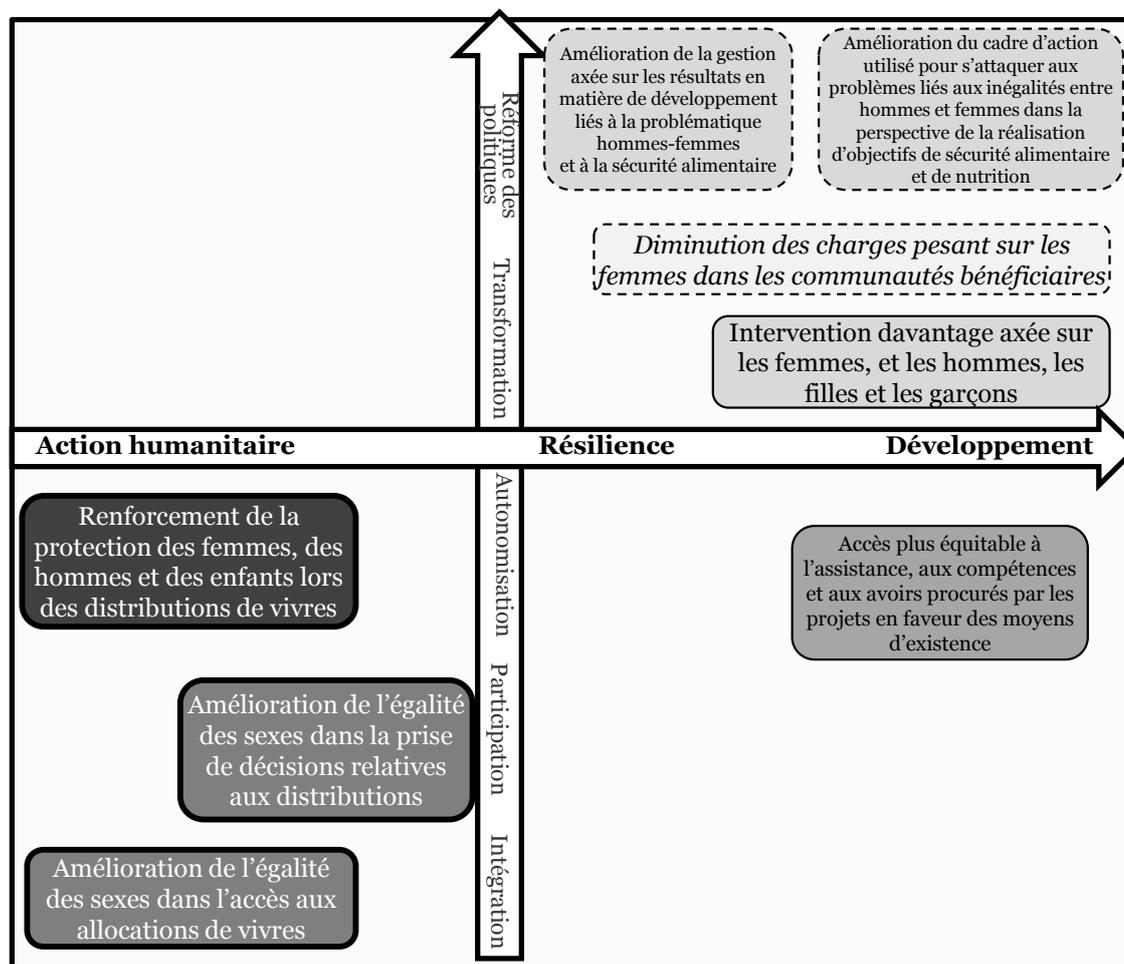
52. Cette évaluation, de large portée, a associé de très nombreuses parties, et exploité des informations transmises par 60 bureaux de pays, des données institutionnelles et les résultats d'un examen des systèmes, d'une analyse de référence réalisée à des fins de comparaison et des renseignements communiqués en retour par les partenaires⁹. Un atelier mondial a été organisé avant de parachever les recommandations.
53. L'évaluation a permis de constater que la politique opérait la mutation conceptuelle voulue, à savoir le passage d'un modèle axé sur les femmes à un modèle axé sur la problématique hommes-femmes, compte tenu des recommandations formulées lors des précédentes évaluations et conformément aux normes en vigueur à l'échelle internationale. Toutefois, bien que conçue dans le but d'impulser des réformes institutionnelles, la politique était dépourvue de plusieurs bases, ce qui avait limité sa qualité dès le départ.
54. La politique n'expliquait pas comment le passage à un modèle axé sur la problématique hommes-femmes allait aider le PAM à s'acquitter de son mandat dans tous les contextes opérationnels. Les "Engagements en faveur des femmes" pris par le PAM demeurent la perception la plus répandue de ce que la problématique hommes-femmes signifie pour lui.
55. La politique n'énonçait pas clairement la logique sous-tendant les changements jugés nécessaires au niveau des rôles, des responsabilités et de l'obligation redditionnelle au PAM, et, ce qui est plus préoccupant, dans les domaines d'activité clés que sont les interventions d'urgence et la préparation aux catastrophes.
56. La politique n'a pas abouti à une vision partagée à l'échelle du PAM de la problématique hommes-femmes, ni influé de façon significative sur l'aptitude de celui-ci à prendre en considération cette problématique de manière systématique; la reconnaissance, l'engagement et les ressources nécessaires à l'échelle institutionnelle à la mise en œuvre de la politique étaient limités. La mise en œuvre, fragmentée et axée sur les projets, n'a pas permis de mener toutes les activités de lutte contre les inégalités hommes-femmes nécessaires pour remplir les engagements pris dans la politique, et l'examen technique et le contrôle de la politique manquaient de rigueur. Le tableau 4 résume les constatations issues de l'évaluation concernant les progrès accomplis dans la réalisation des engagements pris dans la politique.

⁹ Étude sur le terrain: Bangladesh, République démocratique du Congo, Éthiopie, opération d'urgence en République arabe syrienne; étude théorique: Burkina Faso, El Salvador, Ghana, Malawi; données de comparaison: Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Oxfam, CARE.

TABLEAU 4: RÉCAPITULATIF DES PROGRÈS ACCOMPLIS S'AGISSANT DES ENGAGEMENTS PRIS DANS LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES	
Engagements	État d'avancement (octobre 2013)
<i>Vision:</i> créer un environnement interne propice à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes	<i>Faibles progrès:</i> la politique n'a eu que peu d'effets sur l'environnement institutionnel, bien que certains éléments indiquent des progrès dans la dynamique et l'engagement
Améliorer l'efficacité des programmes du PAM visant à lutter contre la faim dans les pays partenaires et en assurer la pérennité	<i>Réalisation partielle:</i> certaines données recueillies font apparaître que des programmes tenant compte de la problématique hommes-femmes sont menés à l'échelon des pays, mais ces programmes ne s'appuient pas sur la politique
Renforcer et maintenir un environnement institutionnel de nature à appuyer et à encourager l'intégration aux programmes de la problématique hommes-femmes	<i>Réalisation partielle:</i> la politique n'a pas eu d'incidence majeure sur les moyens ou l'engagement institutionnels nécessaires pour prendre en compte la problématique hommes-femmes de manière systématique. Les composantes d'un cadre de responsabilité sont en place, mais n'ont pas encore donné de résultats
Promouvoir l'intégration d'une perspective sexospécifique aux politiques, programmes et projets concernant l'alimentation et la nutrition des pays partenaires et des partenaires coopérants	<i>Réalisation partielle:</i> peu de données probantes montrent que le PAM aborde la problématique hommes-femmes à l'échelon des pays dans le cadre du dialogue et du débat sur les politiques, mais certains éléments révèlent que des mesures efficaces sont prises en réponse aux sollicitations

57. Bien que les financements dont il dispose soient insuffisants, le Fonds pour les innovations en faveur de l'égalité des sexes a soutenu plusieurs initiatives fort utiles, mais la durabilité était limitée et les coûts de transaction élevés. Si la problématique hommes-femmes est bien prise en compte dans les principaux documents de politique générale du PAM, l'analyse et l'intégration de cette problématique lors de la conception et de l'exécution des programmes ont été inégales; plus concluantes étaient les mesures prises vis-à-vis des programmes liés à l'initiative Achats au service du progrès, aux moyens d'existence et à la résilience.
58. Cependant, comme l'illustre la figure 4, les données recueillies lors de l'évaluation montrent qu'à l'échelon des pays, un nombre croissant de programmes tiennent compte de la problématique hommes-femmes, ce qui débouche sur des résultats intéressants, comme l'accès plus équitable aux allocations de vivres, et une plus grande participation des femmes à la prise de décisions relatives aux distributions de vivres. Toutefois, les résultats portaient principalement sur les moyens de garantir l'intégration des femmes.
59. Peu d'éléments avaient été relevés sur l'utilisation de l'assistance alimentaire dans le cadre des programmes pour appuyer l'autonomisation. La transformation des relations entre hommes et femmes dans les ménages, les camps et les communautés bénéficiaires était moins manifeste, et elle était souvent associée à la participation du PAM à de vastes initiatives pluripartites comme les programmes de filets de protection sociale. Lorsqu'il existait les capacités et l'engagement voulus et des environnements nationaux propices, le PAM adoptait une programmation plus progressive tenant compte de la problématique hommes-femmes, et participait à des débats nationaux consacrés à l'égalité des sexes.

Figure 4: Résultats de la politique de 2009 en matière de problématique hommes-femmes



LÉGENDE

	Niveau de fiabilité des résultats positifs: très fort		Niveau de fiabilité des résultats positifs: limité
	Niveau de fiabilité des résultats positifs: fort		Niveau de fiabilité des résultats positifs: faible
	Niveau de fiabilité des résultats positifs: moyen		= Un seul cas de résultat positif

60. Néanmoins, ces mutations étaient impulsées de la base vers le sommet et ne s'appuyaient pas sur une vision centrale commune, un cadre ou des enseignements tirés de la politique, ce qui mettait parfois en péril le principe consistant à ne pas nuire.
61. Des facteurs externes comme le système de communication de l'information prévu dans le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, le marqueur de l'égalité hommes-femmes du Comité permanent interorganisations et les environnements nationaux propices ont été les véritables moteurs des efforts faits par le PAM pour s'attaquer aux problèmes liés aux disparités entre les sexes. Les facteurs contraignants sont surtout internes, et ils ont trait aux problèmes touchant la qualité et les modalités d'exécution de la politique.

62. Des données probantes ont fait apparaître de nets progrès dans la dynamique et l'engagement à l'échelle institutionnelle depuis 2012, y compris une relance de l'institutionnalisation de la politique, l'engagement de la Directrice exécutive en faveur de l'égalité hommes-femmes, l'augmentation des moyens humains et financiers et de la visibilité du Bureau chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes, l'intégration de cette problématique, quoique de manière limitée, dans le Plan stratégique pour 2014–2017, le Cadre de résultats stratégiques et le Cadre de résultats de gestion, la rédaction d'un projet de Cadre de responsabilité pour la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes adapté aux indicateurs définis dans le plan d'action des Nations Unies, et l'établissement de rapports annuels à l'intention du Conseil d'administration sur les progrès accomplis dans l'exécution du plan d'action institutionnel.
63. Les évaluateurs ont toutefois indiqué que le PAM ne devait pas relâcher ses efforts et passer à la vitesse supérieure pour pouvoir s'acquitter de sa mission et de son mandat et remplir ses engagements internationaux dans le cadre du programme de développement pour l'après-2015. Pour ce faire, il lui faudra pouvoir compter sur l'appui soutenu apporté par l'encadrement récemment redynamisé, les réformes de l'obligation redditionnelle et la visibilité accrue de la problématique hommes-femmes, associés à une approche plus exhaustive de ces questions dans le cadre de ses politiques, stratégies et opérations. Les évaluateurs ont formulé des recommandations détaillées, approuvées par la direction, qui vont dans le sens: du renouvellement de la politique en matière de problématique hommes-femmes; de la prise en compte de cette problématique dans les stratégies de pays et les plans d'opérations, lors de la conception et de la gestion des programmes ainsi que dans le cadre des partenariats; du développement des connaissances techniques en la matière à tous les niveaux de l'organisation; et de la précision des rôles et responsabilités pour ce qui est de répondre aux préoccupations liées à cette problématique au PAM.

1.4 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

64. Les évaluations conduites en 2013 étaient certes très diverses, mais plusieurs thèmes leur étaient cependant communs. Toutes, notamment celles qui portaient sur des portefeuilles de pays et des portefeuilles régionaux, ont souligné que les interventions d'urgence du PAM demeuraient pertinentes et efficaces, conformément à l'Objectif stratégique 1. Malgré les difficultés, le PAM s'emploie toujours à mettre en œuvre un large éventail de modalités d'assistance alimentaire afin de reconstituer les moyens d'existence, de briser le cycle de la faim et de renforcer les capacités locales, ce qui a également été salué.
65. Le manque de flexibilité du financement en nature alloué aux activités humanitaires et le manque chronique de fonds consacrés à la programmation axée sur le développement ont limité l'impact et les résultats obtenus. Pour éviter que la disponibilité de fonds ne conditionne outre mesure l'orientation stratégique et la programmation, il faut réfléchir au positionnement stratégique à plus long terme, miser sur les partenariats et diversifier les sources de financement.
66. Il est de plus en plus largement admis qu'il faut adopter dans le domaine de la programmation une démarche souple et adaptée au contexte local, mais les catégories d'activités demeurent une entrave. Toutes les évaluations ont appelé à adopter une perspective à plus long terme dans le cadre de la planification stratégique et de la conception des programmes au niveau des pays, appuyée par un recours accru à l'analyse, des processus de suivi et d'évaluation de meilleure qualité, ainsi qu'une plus grande prise en considération du développement des capacités nationales.

67. Toutes les évaluations ont jugé que la prise en compte de la problématique hommes-femmes était essentielle à l'efficacité de l'action menée, comme souligné dans l'évaluation de la politique correspondante. Les évaluations des activités VCA ont mis en évidence les avantages qu'il y a à s'attaquer de manière explicite aux problèmes liés aux disparités entre les sexes et à veiller à ce que les programmes en tiennent dûment compte; les évaluations des portefeuilles de pays ont quant à elles constaté que la réalisation des objectifs du PAM en matière d'intégration de la problématique hommes-femmes n'avait guère progressé.
68. Les capacités techniques limitées du PAM et de ses partenaires étaient un autre problème signalé lors de toutes les évaluations. En particulier, les évaluations des activités VCA ont souligné combien il importait de disposer de compétences spécialisées adéquates pour appuyer la résilience à long terme des moyens d'existence, et l'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes a relevé que le manque de compétences dans ce domaine était l'un des principaux obstacles à l'élaboration de programmes soucieux de ces questions.
69. Par ailleurs, plusieurs évaluations de portefeuilles de pays ont souligné combien le PAM avait besoin de certaines capacités techniques pour pouvoir œuvrer efficacement dans les pays à revenu intermédiaire. Même lorsque les gouvernements partenaires fournissent un appui financier à la mise en œuvre des programmes, le PAM doit mettre durablement à disposition des compétences en matière de conseil et de développement des capacités, étayées par sa crédibilité sur les plans technique et opérationnel; à cet égard, les cadres de financement des bureaux de pays, qui reposent sur l'envergure des programmes, constituent en eux-mêmes une entrave. Les bureaux régionaux et le Siège doivent fournir plus de conseils et d'appui, en particulier aux petits bureaux de pays.
70. Les évaluations ont confirmé qu'il demeurerait nécessaire de renforcer le suivi et l'évaluation pour éclairer les choix stratégiques, la planification et la conception des programmes, et pour obtenir des données probantes sur les résultats. Dans la plupart des cas, le suivi a été jugé préoccupant. À de rares exceptions près, les lacunes au niveau de la qualité et de la disponibilité des données nuisaient à la capacité du PAM à mesurer l'efficacité, l'efficience et les contributions à l'obtention d'effets directs; cela risquait de limiter à l'avenir les possibilités de financement, notamment pour la programmation à plus long terme. Même si le suivi axé sur des données ventilées par sexe s'est amélioré, l'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes avait recommandé d'élaborer des indicateurs en la matière adaptés aux nouveaux Objectifs stratégiques, et de ne pas se contenter de mesurer l'intégration et la participation des femmes. Il fallait aussi que les programmes pilotes et les innovations soient mieux gérés, car ils permettent d'obtenir des éléments probants solides pour éclairer les décisions du PAM et, de plus en plus, celles des partenaires nationaux. Les évaluations des activités VCA ont établi qu'il fallait sensiblement renforcer les systèmes de suivi, aux fins tant de la responsabilisation des communautés que de l'évaluation au fil du temps des effets directs au niveau des ménages.

Recommandations

71. Pour soutenir la mise en œuvre du Plan stratégique pour 2014–2017, et dans le contexte du cadre d'action adapté à la mission du PAM et des processus de gestion du changement connexes, les recommandations suivantes sont adressées à la direction.
72. **Recommandation 1: Préciser, faire connaître et prendre en compte les besoins des bureaux de pays en matière de planification stratégique, et en faire le fondement de la planification systématique à long terme et de la gestion de la performance des portefeuilles de pays, conformément au Plan stratégique, en prêtant attention aux capacités et aux contextes nationaux, aux partenariats et aux financements.** Le Rapport annuel sur l'évaluation en 2012 contenait déjà une recommandation de cet ordre, réitérée cette année compte tenu de l'examen des procédures opératoires du PAM en cours et du fait que les bureaux de pays doivent planifier leurs activités en coordination avec d'autres acteurs, afin de favoriser le relèvement et la résilience sur le long terme, tout en répondant aux besoins immédiats.
73. **Recommandation 2: Définir les capacités dont les petits bureaux de pays ont besoin pour appuyer les activités au niveau national dans les domaines des services consultatifs et du développement des capacités, de la prise en compte de la problématique hommes-femmes, et du suivi et de l'évaluation.** Ces besoins ont certes été relevés dans toutes les évaluations, mais l'accent a tout de même été mis sur les difficultés rencontrées par les petits bureaux de pays.
74. **Recommandation 3: Élaborer un plan de suivi et d'évaluation pour les portefeuilles de pays, faisant partie du système de gestion de la performance du PAM.** Il faut définir à l'avance les critères à respecter en matière de recueil de données probantes en veillant à ce qu'ils soient adaptés aux différents portefeuilles de pays, et les faire appliquer, afin de donner suite à l'engagement pris récemment d'accroître la quantité de données factuelles disponibles et de renforcer l'obligation de rendre compte des résultats.
75. **Recommandation 4: Veiller à l'application de l'intégralité des recommandations issues de l'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes qui ont été acceptées, en définissant une vision claire et en mettant en place des capacités suffisantes et des mesures d'incitation conformes au plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.** Les travaux fructueux portant sur la problématique hommes-femmes contribuent à l'efficacité de toutes les activités du PAM; il faut donc veiller à faire mieux comprendre ce que signifie cette problématique pour chaque fonction du PAM, à établir des orientations pratiques contribuant à l'élaboration de programmes tenant compte de ces questions, et à assurer l'accès à des compétences spécialisées en la matière.

CHAPITRE 2 – LA FONCTION D'ÉVALUATION AU PAM

76. Le présent chapitre rend d'abord compte de la performance du Bureau de l'évaluation par rapport à son plan de travail. Il détaille ensuite les activités menées pour: i) renforcer la fonction d'évaluation au PAM en vue de tenir les engagements pris pour faire en sorte que la structure organisationnelle du PAM soit adaptée à sa mission; ii) encourager l'apprentissage sur la base des évaluations et l'utilisation de celles-ci; iii) améliorer la qualité des évaluations; et iv) collaborer avec le système d'évaluation international. La synthèse des résultats de gestion du Bureau de l'évaluation est axée sur l'utilisation des ressources humaines et financières, et le Rapport annuel sur l'évaluation se conclut par un chapitre consacré aux perspectives pour 2014 et au-delà.

2.1 PERFORMANCE DU BUREAU DE L'ÉVALUATION EN 2013 PAR RAPPORT AU PLAN DE TRAVAIL

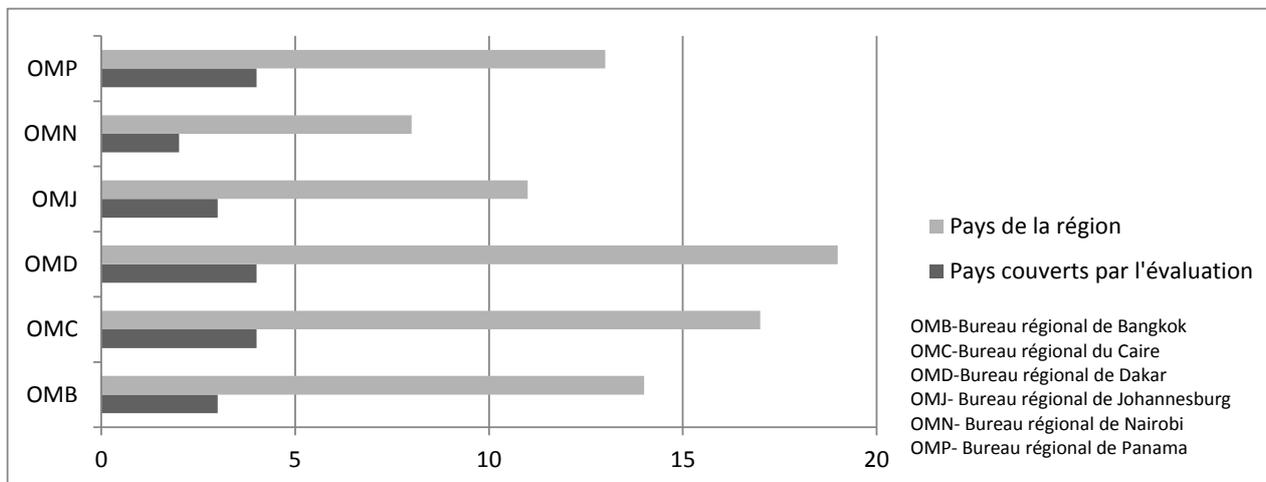
77. Le programme de travail du Bureau de l'évaluation pour 2013 prévoyait de gros changements, destinés à assurer la conformité avec la politique d'évaluation de 2008. Une augmentation de 8 pour cent des fonds alloués au titre du budget d'administration et d'appui aux programmes (AAP) a permis de poursuivre la réalisation d'évaluations complexes portant sur plusieurs opérations, des politiques et des questions stratégiques; de mobiliser plus d'engagement en faveur du renforcement de la fonction d'évaluation au PAM; d'accroître les investissements consacrés à la promotion de l'apprentissage sur la base des évaluations et de l'utilisation de celles-ci; et de participer davantage au renforcement des dispositifs d'évaluation à l'échelle du système des Nations Unies au titre de l'Examen quadriennal complet et du Programme de transformation du Comité permanent interorganisations.

78. Un nouveau mécanisme de financement, reposant sur les projets, a permis de lancer en 2013 une série triennale d'évaluations d'opérations spécifiques afin de combler une lacune de longue date au niveau de la couverture des évaluations.

79. Les évaluations menées à bien par le Bureau de l'évaluation en 2013 ont concerné 20 pays, contre 21 en 2012 (figure 5)¹⁰.

¹⁰ Base de données du Bureau de l'évaluation, 2013, et programme de travail pour 2013.

Figure 5: Couverture des évaluations menées à bien par le Bureau de l'évaluation en 2013, par région du PAM



80. Le tableau 5 fait apparaître la performance du Bureau de l'évaluation par rapport à son plan de travail. De nombreuses évaluations commencent une année et s'achèvent la suivante; le tableau indique donc séparément le début¹¹ et la fin¹² des évaluations.

TABLEAU 5: ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME D'ÉVALUATION DE 2013*

	Évaluations de portefeuille de pays	Évaluations de portefeuille régional	Évaluations d'impact	Évaluations globales	Rapports de synthèse	Total évaluations complexes	Appréciation de l'évaluabilité	Évaluations d'opérations individuelles (à titre provisoire)
Nombre travaux devant s'achever en 2013 (prévisions)	5	1	5	1	2	14	-	-
Nombre de travaux effectivement achevés en 2013	5	1	5	1	2	14	-	-
Taux de réalisation du programme de travail de 2013	100%	100%	100%	100%	100%	100%		

¹¹ Au moment où le budget commence à être utilisé.

¹² Une fois le rapport d'évaluation final approuvé par la Directrice du Bureau de l'évaluation. En général, les rapports approuvés à la fin de l'année civile sont présentés au Conseil d'administration à sa première session de l'année suivante.

TABLEAU 5: ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME D'ÉVALUATION DE 2013*

	Évaluations de portefeuille de pays	Évaluations de portefeuille régional	Évaluations d'impact	Évaluations globales	Rapports de synthèse	Total évaluations complexes	Appréciation de l'évaluabilité	Évaluations d'opérations individuelles (à titre provisoire)
Travaux devant démarrer en 2013	2	1	2	6	2	13	2	12
Travaux ayant effectivement démarré en 2013	4	1	2	2	2	11	2	10
Taux de démarrage du programme de travail en 2013	200%	100%	100%	33%	100%	85%	100%	83%

* Conformément à l'Annexe III du Plan de gestion de PAM pour 2013-2015.

81. Toutes les évaluations complexes devant être achevées ont de fait été menées à bien. Les évaluations effectivement entamées ont représenté globalement 85 pour cent des prévisions en raison d'ajustements apportés en milieu d'année, qui ont fait passer de 6 à 5 le nombre d'évaluations globales devant commencer en 2013: l'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes, l'évaluation finale de l'initiative pilote Achats au service du progrès, et trois évaluations stratégiques touchant les activités de préparation et d'intervention en cas d'urgence¹³, dont deux ont été reprogrammées pour 2014; la quatrième évaluation sur ce thème, sur l'insécurité alimentaire en milieu urbain, a été annulée.
82. Les ressources dégagées ont été réaffectées en vue: i) d'appuyer une approche interinstitutionnelle novatrice de l'évaluation des interventions menées pour faire face à la crise syrienne; ii) de développer la fonction d'évaluation décentralisée du PAM; et iii) de lancer trois évaluations de portefeuilles de pays initialement prévues en 2014, afin que les constatations correspondantes puissent éclairer la planification stratégique dans tous les pays concernés¹⁴. En outre, une analyse de l'évaluabilité¹⁵ a été effectuée pour la série d'évaluations d'impact devant être consacrées à la malnutrition modérée et aiguë.
83. Les dix premières évaluations de la nouvelle série consacrée aux opérations, financées en partie au titre des coûts d'appui directs, ont été lancées pour les six régions, en utilisant un modèle simplifié et une gestion externalisée. Les évaluations sont choisies et programmées de manière à permettre l'utilisation systématique des données probantes obtenues aux fins de la prise de décisions, notamment pour l'élaboration de nouveaux projets. Le Bureau de l'évaluation continue d'œuvrer en toute indépendance pour assurer la sélection et la conduite de ces évaluations, mais il veille à associer les bureaux de pays et les bureaux régionaux afin de renforcer l'apprentissage et l'utilisation des évaluations, et de contribuer à développer la fonction d'évaluation du PAM et la culture connexe, conformément aux dispositions prévues

¹³ Une évaluation conjointe FAO/PAM du module mondial de la sécurité alimentaire, une évaluation du programme de préparation et d'intervention en cas d'urgence, et une évaluation de l'utilisation des fonds communs par le PAM.

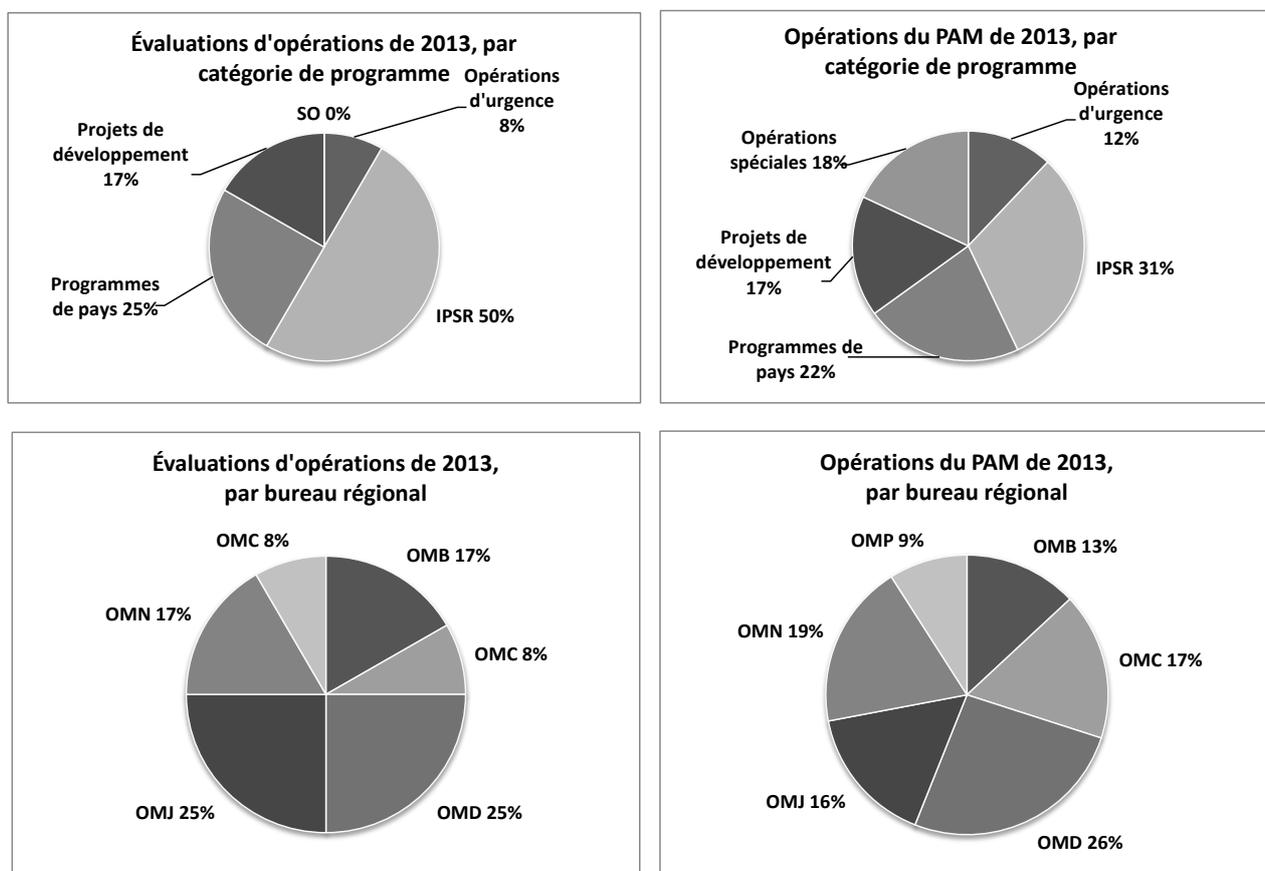
¹⁴ Indonésie, Ouganda et République démocratique du Congo.

¹⁵ Une analyse de l'évaluabilité examine si les objectifs sont dûment définis et les résultats suffisamment vérifiables pour permettre la réalisation d'une évaluation crédible et fiable.

pour adapter la culture organisationnelle à la mission du PAM et au nouveau Plan stratégique.

84. Comme indiqué à la figure 6, le choix des opérations devant faire l'objet d'une évaluation a été opéré de manière à rendre globalement compte de la couverture géographique des opérations du PAM et de la part respective des différentes catégories d'activités. Les opérations spéciales sont exclues car elles ont été couvertes par les récentes évaluations conjointes des modules mondiaux de la logistique et de la sécurité alimentaire et d'autres mécanismes de contrôle. Les opérations d'urgence sont sous-représentées en raison de leur courte durée. Les évaluations des opérations d'urgence de niveau 3 sont exclues de cette série car elles sont gérées directement par le Bureau de l'évaluation.

Figure 6: Types d'opérations retenues pour les évaluations et opérations menées par le PAM en 2013, par catégorie d'activités et bureau régional



2.2 RENFORCEMENT DE LA FONCTION D'ÉVALUATION DU PAM

85. Un examen indépendant par les pairs de la fonction d'évaluation du PAM a été réalisé à la demande de la Directrice exécutive; le précédent examen de ce type remontait à 2007. Mené sous la houlette du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et du Réseau d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), il était axé sur la pertinence de la politique et des dispositifs d'évaluation du PAM compte tenu de l'évolution de l'environnement externe et interne. Des constatations provisoires ont été formulées en 2013 pour éclairer le renforcement en cours des cadres et systèmes d'obligation redditionnelle et d'apprentissage du PAM. L'évaluation finale sera disponible en 2014.

86. Pendant toute l'année 2013, conformément aux recommandations issues de l'Examen quadriennal complet, aux conclusions de l'examen du PAM par le Réseau d'évaluation de la performance des organisations multilatérales et aux résultats d'autres examens, le Bureau de l'évaluation a formulé des avis et des observations sur nombre des processus et initiatives de renforcement organisationnel du PAM visant à appuyer la gestion axée sur les résultats, y compris le système de gestion de la performance, le Plan stratégique et les Cadres de résultats stratégiques et de résultats de gestion, ainsi que l'examen des procédures opératoires. Le Bureau de l'évaluation a également participé à des équipes de travail sur le comptage des bénéficiaires et le calcul des coûts, le rapport coût-performance, les transferts monétaires et les bons, la responsabilité envers les populations touchées, la gestion des connaissances et d'autres thèmes. Le Bureau de l'évaluation examine attentivement chacun de ces engagements afin d'assurer un juste équilibre entre son rôle consultatif/d'apprentissage et ses fonctions indépendantes touchant l'obligation redditionnelle.
87. Le Bureau de l'évaluation a travaillé en étroite collaboration avec la Division de la gestion et du suivi de la performance afin de maximiser la complémentarité, de consolider le suivi et l'évaluation, et de jeter les bases du renforcement de l'évaluation sur le terrain. Par exemple, pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie de suivi et d'évaluation, le Bureau de l'évaluation a contribué à la formation de six conseillers régionaux en matière de suivi et d'évaluation entrés en fonction en 2013.

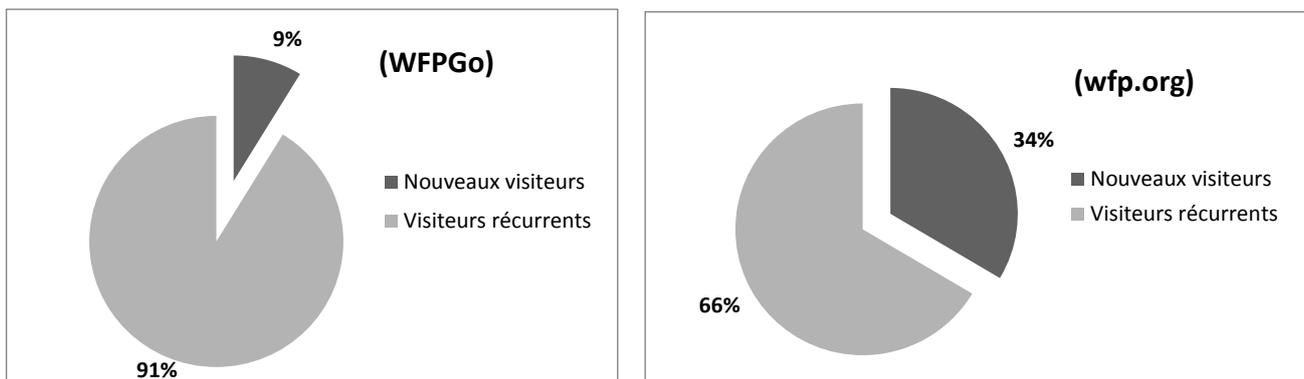
Promouvoir l'apprentissage sur la base des évaluations et l'utilisation de celles-ci – boucler la boucle de l'apprentissage

88. En 2013, le Bureau de l'évaluation a mis au point sa stratégie de gestion des connaissances pour 2013–2014, qui oriente le travail qu'il mène pour accroître l'accès de la direction aux données probantes issues des évaluations et leur utilisation par celle-ci afin d'éclairer la prise de décisions au sujet des politiques et des opérations. Dans la limite des ressources disponibles, le Bureau de l'évaluation s'emploie: i) à mettre informations et enseignements tirés des évaluations au service de la prise de décisions stratégiques; ii) à organiser des manifestations permettant d'apprendre des évaluations dans le cadre du processus d'évaluation proprement dit¹⁶; et iii) à élaborer des produits d'information adaptés au public visé.
89. Le rapport de synthèse de la série d'évaluations d'impact menées en 2011–2012 et consacrées à la contribution de l'assistance alimentaire aux solutions durables mises en œuvre dans les situations de réfugiés prolongées, menées conjointement avec le HCR, a été présenté lors d'une réunion de haut niveau entre le PAM et le HCR, ainsi qu'aux représentants des organes directeurs de ces deux organismes.
90. Le Bureau de l'évaluation a fait des observations au sujet de l'interprétation des données issues des évaluations de 2011–2012 en vue de la formulation de nouvelles politiques et stratégies en matière de partenariat avec les secteurs privé et public et d'alimentation scolaire. Des données issues d'évaluations ont également été fournies au PAM lors de l'élaboration de son Plan stratégique pour 2014–2017; au Comité d'examen des stratégies, l'accent étant mis sur les enseignements tirés d'évaluations pertinentes au regard des stratégies de pays à l'étude; et pendant le processus d'approbation de certains nouveaux projets.

¹⁶ PAM. Note de synthèse du Bureau de l'évaluation: "Evaluation into Use: How the OE Stimulates Learning for Programme Improvement". <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp254763.pdf>.

91. Afin de contribuer à l'assimilation des constatations issues des évaluations et de veiller à la formulation de recommandations pertinentes et bien ciblées, une manifestation spéciale axée sur l'apprentissage a été organisée lors de l'évaluation de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes, pratique de plus en plus répandue. Des débats ont également été organisés à la fin des évaluations de l'impact des activités VCA menées au Bangladesh et au Népal. Des notes de synthèse ont été établies pour tous les rapports d'évaluation achevés en 2013, et une liste des dix principaux enseignements tirés en matière de partenariat a été produite.
92. Conformément à la politique d'évaluation et aux bonnes pratiques en vigueur, tous les rapports d'évaluation et produits connexes du Bureau de l'évaluation sont accessibles dans la section du site Web du PAM consacrée à l'évaluation. Cette section renseigne également sur les objectifs et le programme de travail du Bureau de l'évaluation, les types d'évaluations réalisées et les outils utilisés.
93. En 2013, 3 850 personnes ont consulté le site Intranet du Bureau de l'évaluation, soit une augmentation de 8 pour cent par rapport à 2012. Toutefois, comme en 2012, 9 pour cent seulement étaient de nouveaux visiteurs. Le nombre total de visiteurs de la page du Bureau de l'évaluation sur le site Web du PAM a presque doublé, pour s'établir à 4 400 personnes, même si la proportion de nouveaux visiteurs a reculé de 25 points de pourcentage, ce qui signifie que les utilisateurs reviennent sur le site mais que davantage d'efforts sont nécessaires pour le faire connaître.

Figure 7: Site Web sur l'évaluation: nouveaux visiteurs et visiteurs de retour



2.3 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DES ÉVALUATIONS

94. Parallèlement aux activités menées pour renforcer la fonction d'évaluation du PAM et boucler la boucle d'apprentissage, d'autres mesures lancées en 2012 pour accroître la qualité de l'évaluation se sont poursuivies, notamment en matière d'évaluation de la problématique hommes-femmes.
95. La réalisation d'une méta-évaluation de la performance du PAM en 2013 au regard des exigences en matière d'évaluation énoncées dans le plan d'action à l'échelle du système des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes a été demandée; elle utilise les critères et la fiche de notation élaborés par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation.

96. Des progrès ont été constatés s'agissant d'intégrer la problématique hommes-femmes dans les questions, les concepts et les méthodes d'évaluation, et de veiller à ce que les équipes d'évaluation aient les moyens voulus pour pouvoir mener des évaluations tenant compte de cette problématique. Dans l'ensemble, l'action du PAM a de nouveau été jugée "proche des prescriptions", quatre des 12 évaluations examinées ayant entièrement satisfait aux normes requises et une évaluation les ayant dépassées. La méta-évaluation a relevé des domaines susceptibles d'être améliorés, y compris les analyses portant sur les parties prenantes et les examens de l'évaluabilité tenant compte de la problématique hommes-femmes; l'intégration dans les rapports d'évaluation de constatations, de conclusions, de recommandations et d'enseignements se rapportant à cette problématique; et la prise en compte de la problématique dans les processus de validation et de diffusion.
97. En 2014, le Bureau de l'évaluation renforcera ses directives et ses normes de qualité pour veiller à la bonne prise en compte de la problématique hommes-femmes dans les processus d'évaluation, en mettant l'accent sur les domaines à améliorer. La mise en œuvre de ces mesures devrait entraîner une amélioration en 2014 de l'appréciation attribuée en la matière, qui devrait se manifester dans toutes les évaluations en 2015.
98. Selon l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la méta-analyse de 2013 posait les jalons d'une solide évaluation de la problématique hommes-femmes dans tout le système des Nations Unies. Le Bureau de l'évaluation et les bureaux de l'évaluation des autres organismes ayant leur siège à Rome organiseront en 2014 un séminaire conjoint sur la prise en compte de cette question dans les évaluations.
99. Les travaux visant à mesurer l'efficacité et le rapport coût-performance sont bien avancés et ont été partiellement intégrés dans le système d'assurance-qualité des évaluations; ils s'achèveront une fois établis la politique générale, les définitions et les critères de mesure correspondants. Une enquête de fin d'évaluation visant à analyser la gestion de l'évaluation a été intégrée dans le système. Le développement des ressources en matière de conseil se poursuit.

Renforcement des compétences et des connaissances du personnel du Bureau de l'évaluation

100. En 2013, 72 journées de travail d'administrateur, soit 3,3 pour cent du temps de travail, ont été consacrées à des activités de perfectionnement professionnel, ce qui reflète les importants investissements consacrés au nouveau personnel arrivé dans le cadre de la rotation des effectifs. Deux membres du personnel et un administrateur auxiliaire ont suivi le séminaire organisé par le Programme international ou le Programme européen pour la formation à l'évaluation du développement. Une personne a participé à un cours spécialisé sur l'analyse de régression appliquée, tout le personnel a participé à un séminaire interne sur l'évaluation de l'efficacité, et certaines personnes ont suivi le programme dispensé par le Centre d'évaluation des cadres supérieurs (*Management Assessment Center*) du PAM et participé à d'autres ateliers liés aux compétences d'encadrement. Les communautés de praticiens établies par le personnel se sont maintenues, ce qui a favorisé le renforcement informel des compétences et des connaissances.

2.4 PARTICIPATION AU SYSTÈME INTERNATIONAL D'ÉVALUATION

101. Grâce à une participation accrue aux travaux du groupe directeur interorganisations mis sur pied par le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, des critères déclenchant automatiquement des évaluations interinstitutions de l'aide humanitaire ont été intégrés dans le cycle des programmes d'action humanitaire du Comité permanent interorganisations. La Directrice du Bureau de l'évaluation a rejoint le groupe directeur du Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP).
102. En tant que vice-présidente du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, la Directrice du Bureau de l'évaluation a supervisé l'achèvement de l'évaluation indépendante du Groupe, et codirigé l'élaboration de sa stratégie pour 2014–2019, qui modèlera sa future contribution à la capacité d'évaluation à l'échelle du système des Nations Unies. Le Bureau de l'évaluation a participé aux travaux des équipes spéciales du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation chargées de l'évaluation conjointe, de l'examen par les pairs, ainsi que des droits de l'homme et de l'égalité des sexes.
103. Le Bureau de l'évaluation a présenté différents aspects de son travail à l'American Evaluation Association, et lors de l'assemblée générale annuelle de l'ALNAP, de la réunion consacrée à l'échange de méthodes d'évaluation organisée par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, et de deux séminaires sur les évaluations d'impact organisés par l'Institut sur les études du développement et l'Université d'East Anglia au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

2.5 RESSOURCES DISPONIBLES POUR L'ÉVALUATION

104. La présente section rend uniquement compte des ressources dont dispose le Bureau de l'évaluation. Le système d'information de gestion du PAM n'est pas encore en mesure de produire des rapports consolidés sur les ressources consacrées à la fonction d'évaluation ailleurs au PAM.

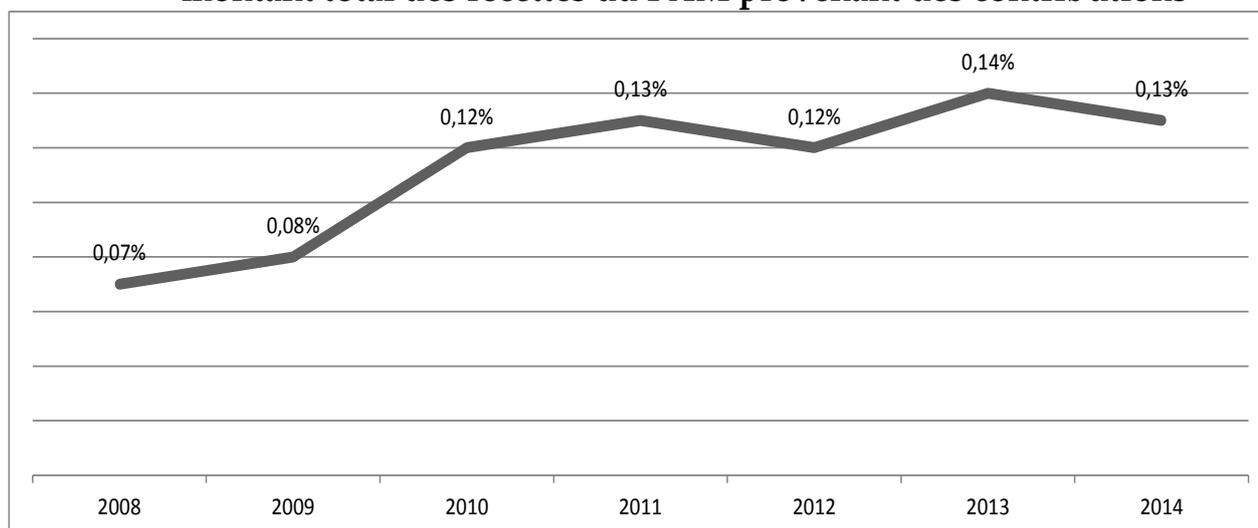
Ressources financières

105. Le Plan de gestion pour 2013 allouait 5,28 millions de dollars É.-U., au titre du budget AAP, au financement des dépenses de personnel (2,28 millions de dollars) et des dépenses autres (3 millions de dollars) aux fins de l'exécution du programme de travail de base, soit une hausse de 8 pour cent par rapport à 2012, et l'équivalent de 0,14 pour cent du montant total estimé des recettes du PAM provenant des contributions pour l'année 2013. Un montant supplémentaire de 380 000 dollars provenant de fonds multilatéraux a été alloué à des fonds d'affectation spéciale pour l'examen par les pairs de la fonction d'évaluation du PAM réalisé par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et le CAD de l'OCDE, pour renforcer de manière générale la qualité des évaluations, et pour appuyer l'évaluation de la politique en matière de problématique hommes-femmes.
106. La principale augmentation des investissements consacrés à la fonction d'évaluation a été due à l'affectation d'un montant supplémentaire de 2 millions de dollars, provenant en grande part de projets, qui a permis le lancement d'une nouvelle série d'évaluations d'opérations, conformément à la politique du PAM relative à la couverture des évaluations.
107. Cet investissement a porté le budget total de l'évaluation à 7,66 millions de dollars, soit une hausse de 53 pour cent par rapport à 2012; ce budget devrait encore augmenter en 2014 compte tenu de l'accroissement prévu du nombre d'évaluations d'opérations. Toutefois, ce montant, qui ne représente que 0,2 pour cent du montant estimé des recettes du PAM

provenant des contributions, demeure faible par rapport à celui que consacrent à l'évaluation d'autres organismes des Nations Unies.

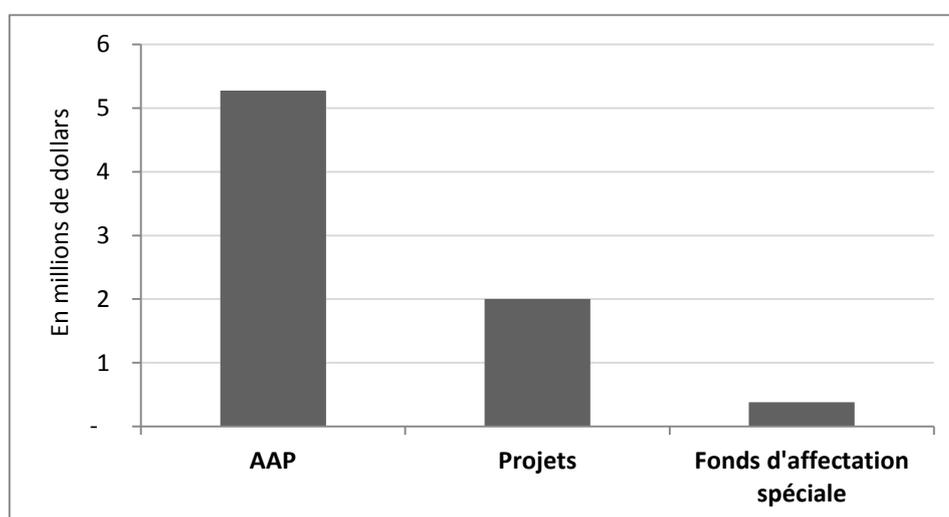
108. Comme en 2012, le Bureau de l'évaluation a utilisé 100 pour cent de tous les fonds qui devaient être dépensés pendant l'année.

Figure 8: Budget AAP du Bureau de l'évaluation, en pourcentage du montant total des recettes du PAM provenant des contributions



Sources: Plan de gestion pour 2009–2013; comptes annuels vérifiés de 2008–2012; consultation informelle du Conseil d'administration sur le Plan de gestion pour 2014–2016 (20 septembre 2013).

Figure 9: Budget du Bureau de l'évaluation pour 2013



Sources: Bureau de l'évaluation et Plan de gestion pour 2009–2013.

Ressources humaines

109. Le nombre d'administrateurs au Bureau de l'évaluation a augmenté de 18 pour cent; on dénombre aujourd'hui une directrice, neuf administrateurs et trois agents des services généraux. Comme l'indique le tableau 6, la majeure partie des moyens supplémentaires sont destinés à la nouvelle série d'évaluations d'opérations, provisoirement gérée par le Bureau de l'évaluation. La diversité géographique s'est améliorée, mais un net déséquilibre entre les sexes persiste, puisqu'un seul employé est de sexe masculin. La répartition à 50/50 entre les

fonctionnaires du PAM en rotation et les experts recrutés en externe, prévue dans la politique d'évaluation du PAM, a été maintenue.

110. Pendant l'année, les principaux postes d'administrateur ont été pourvus à hauteur de 90 pour cent, et 100 pour cent du budget prévu au titre des dépenses de personnel pour les évaluations d'opérations ont été utilisés. Un administrateur auxiliaire a passé un an au Bureau de l'évaluation et a été remplacé fin 2013. Le Bureau de l'évaluation a continué de recruter de jeunes consultants en tant qu'analystes spécialisés dans l'évaluation. Le tableau 6 fournit de plus amples informations à cet égard.

TABLEAU 6: EFFECTIFS DU BUREAU DE L'ÉVALUATION, 2013				
Programme de travail de base du Bureau de l'évaluation	Personnel du PAM en rotation	Spécialistes de l'évaluation recrutés à l'extérieur	Recrutements sur le plan local	Total
Directrice (D-2)		1		1
Fonctionnaires principaux chargés de l'évaluation (P-5)	1	2,5		3,5
Fonctionnaires chargés de l'évaluation (P-4)	3	1		4
Personnel des services généraux (G-6 et G-5)			3	3
Série d'évaluations d'opérations (à titre provisoire)				
Fonctionnaires principaux chargés de l'évaluation (P-5)		0,5		0,5
Fonctionnaires chargés de l'évaluation (P-4)	1			1
TOTAL	5	5	3	13

111. En 2013, le Bureau de l'évaluation a porté à 12 le nombre d'accords à long terme passés avec des bureaux d'étude et des instituts de recherche, qui fournissent des services de qualité et des compétences techniques dans les domaines spécialisés des évaluations prévues pour 2013–2015; sept autres accords à long terme ont été conclus en vue de la série d'évaluations d'opérations. Les accords à long terme sont devenus la principale méthode utilisée pour engager des équipes d'évaluation en vue de la réalisation d'évaluations complexes, et constituent la seule méthode utilisée pour les évaluations d'opérations.

112. Pour les évaluations complexes conduites par le Bureau de l'évaluation, 92 pour cent des 63 consultants recrutés en 2013 l'avaient été par le biais d'accords à long terme¹⁷ et 65 pour cent d'entre eux étaient recrutés pour la première fois, apportant ainsi des compétences nouvelles pour compléter celles des consultants ayant déjà travaillé avec le Bureau de l'évaluation. Les équipes comptaient en moyenne 4,1 consultants, contre 5,8 en 2012. Pour la première fois, les femmes étaient plus nombreuses que les hommes parmi les consultants recrutés (52 pour cent et 48 pour cent, respectivement). Il faut encore améliorer la diversité, car moins de 20 pour cent des consultants provenaient de pays en

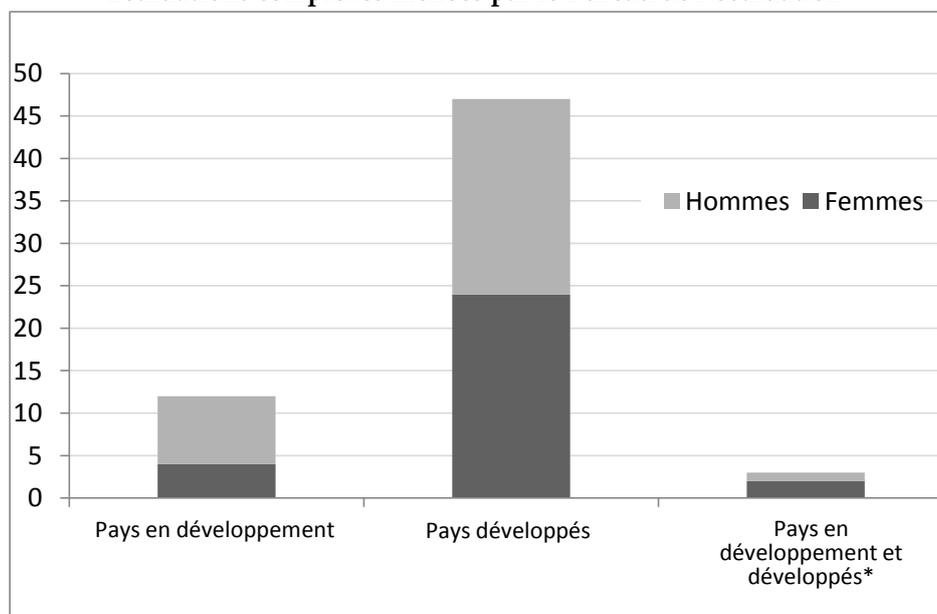
¹⁷ En 2012, les chiffres correspondants étaient de 97 pour cent des 70 consultants recrutés.

développement. Ces chiffres ne prennent toutefois pas en compte les membres des équipes de recherche locales, engagées dans les pays par le sous-traitant principal du PAM¹⁸.

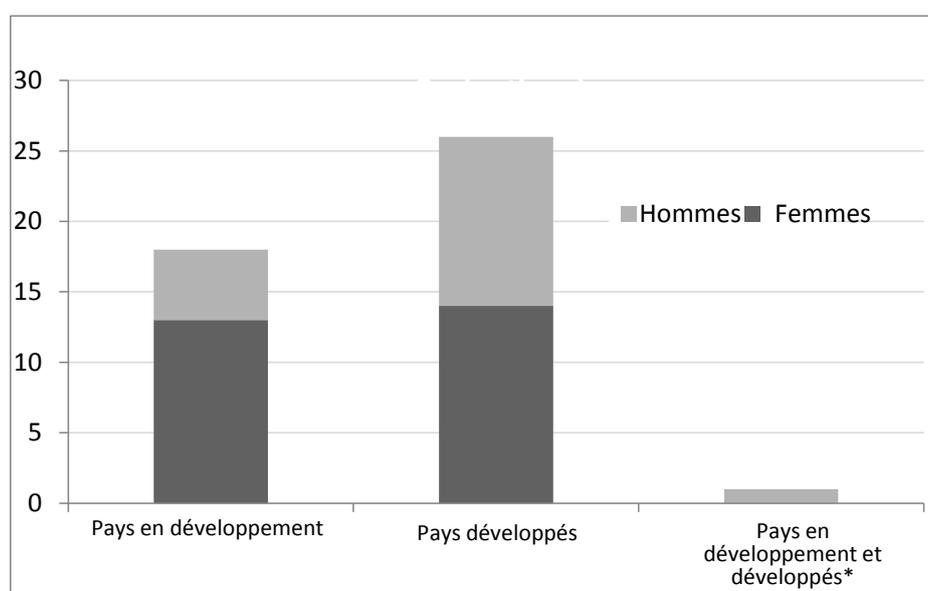
113. Les équipes chargées des évaluations d'opérations étaient plus petites (3,7 personnes en moyenne); la disparité entre les sexes y était légèrement plus marquée, avec 60 pour cent d'hommes et 40 pour cent de femmes, et davantage de consultants provenaient de pays en développement (à savoir 40 pour cent).

Figure 10: Composition des équipes d'évaluation

Évaluations complexes menées par le Bureau de l'évaluation



Évaluations d'opérations



* Équipes composées de personnes venant de pays en développement et de pays développés.

¹⁸ Méthode largement utilisée pour les évaluations d'impact et pour l'évaluation finale du projet pilote Achats au service du progrès.

CHAPITRE 3 – Perspectives concernant la fonction d'évaluation

114. La fonction d'évaluation du PAM se trouve à la croisée des chemins. Après cinq années pendant lesquelles l'indépendance et la crédibilité du Bureau de l'évaluation ont été régulièrement renforcées, l'accent a été mis en 2013 sur l'utilisation des résultats des évaluations, et l'évaluation au niveau opérationnel. Suite au lancement en 2013 de la série d'évaluations d'opérations, la priorité en 2014 est de veiller à ce que ce modèle puisse être utilisé par les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Le PAM pourra alors tenir ses engagements, pris dans le cadre du nouveau Plan stratégique, de l'exercice de renforcement organisationnel et de l'examen des procédures opératoires, qui consistent à intégrer les évaluations conduites sur le terrain dans le cycle des programmes et les systèmes de gestion de la performance.
115. À l'heure où le PAM traverse cette période charnière, l'examen par les pairs de sa fonction d'évaluation, réalisé par le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation et le CAD, s'est achevé début 2014, et des recommandations de grande portée sont attendues. Les priorités et les plans à plus long terme du Bureau de l'évaluation seront établis compte tenu des réponses de la direction aux recommandations issues de l'examen; il faudra à cet égard probablement actualiser la politique d'évaluation de 2008.
116. À plus court terme, le Bureau de l'évaluation poursuivra la stratégie à deux volets définie dans son programme de travail pour 2014, qui associe des évaluations d'opérations complexes et des évaluations d'opérations prises individuellement, tout en tenant compte de l'évolution des contextes interne et externe. Le cycle d'évaluation des politiques, les évaluations de portefeuilles de pays et les évaluations stratégiques se poursuivront comme prévu, tandis qu'en parallèle, la série d'évaluations d'opérations externalisées continuera, pour la deuxième année consécutive. Le Bureau de l'évaluation continuera d'intégrer l'apprentissage dans ses processus d'évaluation, dans le respect de son indépendance et compte tenu des limites au niveau des ressources. Comme il convient dans le contexte externe actuel, le Bureau de l'évaluation poursuivra son engagement sur le plan international en matière d'évaluation des activités humanitaires, dans le cadre du cycle de programmes d'action humanitaire du Comité permanent interorganisations; le cas échéant, il fera aussi directement réaliser des évaluations des opérations d'urgence du PAM.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ALNAP	Réseau d'apprentissage pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire
CAD	Comité d'aide au développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail
VPF	Vivres pour la formation