

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-C
22 avril 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DANS LA RÉGION DE L'AMÉRIQUE CENTRALE (2007–2011)

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>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation: Mme D. Prioux de Baudimont tél.: 066513-2945

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La présente évaluation est la première concernant un portefeuille d'activités régional à avoir été réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation. Elle fournit une analyse stratégique des opérations régionales du PAM en Amérique centrale durant la période 2007–2011, et porte sur deux interventions prolongées de secours et de redressement et deux projets de développement d'envergure régionale, mis en œuvre dans quatre des sept pays de la région: El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua. Elle a également examiné si les orientations fixées par la vision stratégique régionale pour 2012–2013 étaient appropriées. Axée sur quatre grandes questions, l'évaluation a analysé cinq critères, à savoir la pertinence, la complémentarité, l'efficacité, l'efficience et la durabilité.

Bien que les quatre pays évalués soient des pays à revenu intermédiaire, les disparités économiques et la pauvreté y sont très importantes, en particulier parmi les populations autochtones marginalisées et les citoyens pauvres. Dans la région, les carences en micronutriments sont un problème crucial, qu'aggrave la dénutrition. Le cercle vicieux institué par les aléas naturels récurrents et la forte vulnérabilité de la population fait obstacle au développement.

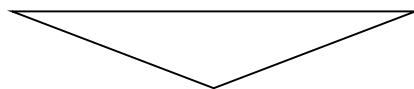
Il est ressorti de l'évaluation que le portefeuille régional était bien positionné sur le plan stratégique pour l'Amérique centrale, et que la vision stratégique régionale pour 2012–2013 tenait compte de l'environnement et des difficultés opérationnelles. Le portefeuille d'activités venait compléter les programmes gouvernementaux, mais les occasions d'améliorer la coordination avec les partenaires des Nations Unies n'ont pas toujours été saisies. La communication verticale au PAM dans certains domaines pouvait en outre être améliorée.

Bien que le nombre effectif de bénéficiaires ait dépassé les chiffres fixés et que les services fournis aient été jugés efficaces et efficaces pour faire face aux aléas naturels, les interventions prolongées de secours et de redressement n'ont toutefois pas toujours permis de venir en aide aux plus vulnérables. Les activités du PAM en matière de développement des capacités ont contribué à améliorer la qualité des programmes nutritionnels nationaux, et les investissements consacrés à la nutrition et aux micronutriments dans la région semblent durables.

La performance globale du portefeuille régional a été difficile à apprécier compte tenu de l'absence de cibles clairement définies au début de la période couverte par l'évaluation, des défaillances au niveau du suivi et de la capacité limitée à contrôler de près les fonds d'affectation spéciale. Néanmoins, en dépit des lacunes constatées au niveau des données quantitatives, l'évaluation a permis d'établir que l'action du PAM était jugée essentielle pour lutter contre la faim et la pauvreté dans toute la région.

L'équipe d'évaluation a formulé neuf recommandations, et mis en évidence les améliorations et les changements possibles, ainsi que les activités prometteuses que le PAM devrait poursuivre à titre prioritaire.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités dans la région de l'Amérique centrale (2007–2011)" (WFP/EB.A/2014/7-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2014/7-C/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

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation est la première concernant un portefeuille d'activités régional à être réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation. Les analyses de ce type visent à faire en sorte que davantage de pays accueillant de petits bureaux de pays concernés par des opérations régionales soient évalués. La présente évaluation fournit une analyse stratégique de la performance des opérations régionales du PAM en Amérique centrale. Elle porte sur les activités menées dans quatre pays (El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) et par le Bureau régional de Panama durant la période 2007–2011. Elle est axée sur l'ensemble du portefeuille régional et non sur des interventions régionales prises individuellement, ni sur les portefeuilles d'activités menées dans des pays pris séparément.
2. Cette évaluation visait à: i) analyser la performance du portefeuille d'activités régional du PAM dans quatre pays présentant un contexte commun; ii) tirer des enseignements; iii) formuler des recommandations pour les opérations et la stratégie régionales du PAM en Amérique centrale. Les cinq critères suivants ont été examinés: la pertinence, la cohérence/complémentarité, l'efficacité, l'efficience et la durabilité.

Contexte régional

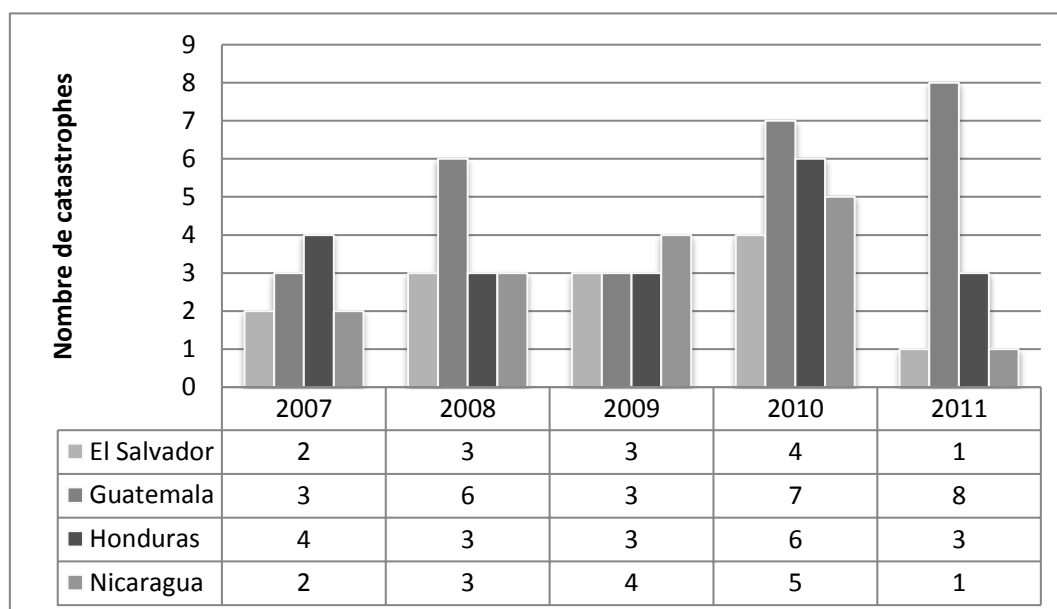
3. L'Amérique centrale comprend sept pays et compte 34 millions d'habitants au total. Le PAM est présent sur le terrain dans quatre de ces pays: El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua. Bien qu'il s'agisse de pays à revenu intermédiaire, la pauvreté et les disparités économiques y sont très importantes, et les personnes pauvres sont nombreuses dans les groupes marginalisés comme les communautés autochtones ou d'ascendance africaine: 75,7 pour cent¹ de la population autochtone au Guatemala et 71 pour cent² au Honduras vivent dans la pauvreté. La plupart des communautés autochtones au Nicaragua vivent sur la côte atlantique, où règne une extrême pauvreté. Les terres marginales, la pauvreté économique et l'exclusion politique et économique sont des traits caractéristiques des communautés vulnérables d'Amérique centrale.
4. La malnutrition en Amérique centrale est un phénomène complexe. La région pâtit à la fois de la persistance de la dénutrition et de l'apparition de la surnutrition. Les carences en micronutriments sont un problème crucial, qu'aggravent la dénutrition et le manque de diversité du régime alimentaire.
5. En raison de la hausse des prix des denrées, les ménages plus pauvres ont de plus en plus de mal à satisfaire leurs besoins alimentaires, en particulier parmi les populations urbaines tributaires des marchés. L'accès aux vivres et la disponibilité de ceux-ci sont fondamentaux pour la sécurité alimentaire. La pauvreté entrave l'accès à l'alimentation, ce qui est une cause majeure de problèmes nutritionnels et d'insécurité alimentaire en Amérique centrale.

¹ Banque mondiale. 2009. *Guatemala Poverty Assessment: Good Performance at Low Levels, 2009*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2009/07/08/000333038_20090708235221/Rendered/PDF/439200ESW0GT0P1IC0Disclosed07171091.pdf.

² Banque mondiale. 2006. *Honduras Poverty Assessment: Attaining Poverty Reduction, 2006*. http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/07/24/000310607_20060724154344/Rendered/PDF/356220v10HN0gr101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf.

6. Les populations vulnérables vivent sur des terres marginales et dans des logements précaires, et peu de possibilités s'offrent à elles en matière de prévention des catastrophes, de préparation à celles-ci ou d'atténuation de leurs effets. Cette situation, associée aux aléas naturels récurrents (voir la figure 1), perpétue un cercle vicieux de vulnérabilité croissante, en particulier dans le couloir de la sécheresse qui passe par l'ouest du Guatemala, le centre du Honduras, le nord et le centre du Nicaragua et l'ouest d'El Salvador.

Figure 1: Nombre de catastrophes par pays (2007–2011)



Portefeuille d'activités du PAM dans la région de l'Amérique centrale

7. Outre les opérations régionales menées par le PAM entre 2007 et 2011, l'évaluation a porté sur la vision stratégique régionale pour 2012-2013, afin de déterminer si les orientations fixées étaient appropriées. La période à l'examen correspondait à un moment crucial pour le bureau régional, puisqu'à l'échelle de la région, le financement destiné aux opérations dans les pays, qui relevait jusque-là de donateurs externes, a commencé à revêtir la forme d'investissements locaux effectués grâce à des fonds d'affectation spéciale financés par les gouvernements et le secteur privé. Des fonds d'affectation spéciale ont été constitués en 2005 au Honduras et en 2006 en El Salvador.
8. Pendant la période considérée, deux projets de développement et deux interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) d'envergure régionale ont été mis en œuvre. Compte tenu de la fréquence des catastrophes et des aléas naturels en Amérique centrale, le bureau régional a élaboré en 2007 l'IPSR régionale 104440 pour répondre aux besoins alimentaires des plus vulnérables et doter les communautés de moyens pour faire face aux catastrophes, le but étant qu'à long terme, l'appui du PAM devienne moins nécessaire. L'IPSR 104440 prévoyait aussi de coopérer avec les partenaires et les gouvernements pour améliorer le suivi, les alertes et la préparation préalable. Elle a été mise en œuvre dans les quatre pays, et a également reçu des fonds destinés au Panama³. Lancée en 2011, l'IPSR 200043 a donné plus d'ampleur aux activités de l'IPSR 104440 afin de garantir l'efficacité et la plus grande rapidité des interventions lancées pour faire face aux catastrophes et aux aléas naturels. Elle a institué le pré-positionnement en prévision des

³ Contributions d'un montant de 44 537 dollars É.-U. allouées au PAM par l'Espagne et des donateurs privés.

situations d'urgence et élargi les activités de redressement accéléré, notamment celles relevant des catégories Vivres contre travail⁴, Vivres pour la formation et Vivres pour la création d'avoirs, afin de contribuer à rétablir les moyens d'existence et l'accès aux marchés et à renforcer la résilience face aux chocs.

9. Les deux projets de développement régionaux étaient les premiers à mettre l'accent sur le développement des capacités dans le domaine de la nutrition. Ils ont été mis en œuvre simultanément dans le cadre d'une initiative régionale intitulée "Vers l'élimination de la dénutrition chez les enfants d'Amérique centrale et de la République dominicaine d'ici à 2015"; le personnel et d'autres ressources étaient mis en commun. Ces deux projets ne se limitaient pas aux quatre pays de la région Amérique centrale du PAM, mais s'étendaient à l'Amérique latine et aux Caraïbes. Le projet de développement 104110 avait pour objet de créer un système de connaissances visant à renforcer la sensibilisation aux problèmes de la faim et de la malnutrition, en mettant l'accent sur leur coût élevé pour la société par rapport au coût des mesures destinées à les réduire. Le projet de développement 104210 visait quant à lui à accroître la capacité des gouvernements d'Amérique latine et des Caraïbes à réduire la faim et la dénutrition chronique chez les enfants âgés de 6 à 36 mois grâce à des programmes intégrés d'apports en micronutriments, ainsi qu'à renforcer leur engagement dans ce domaine.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

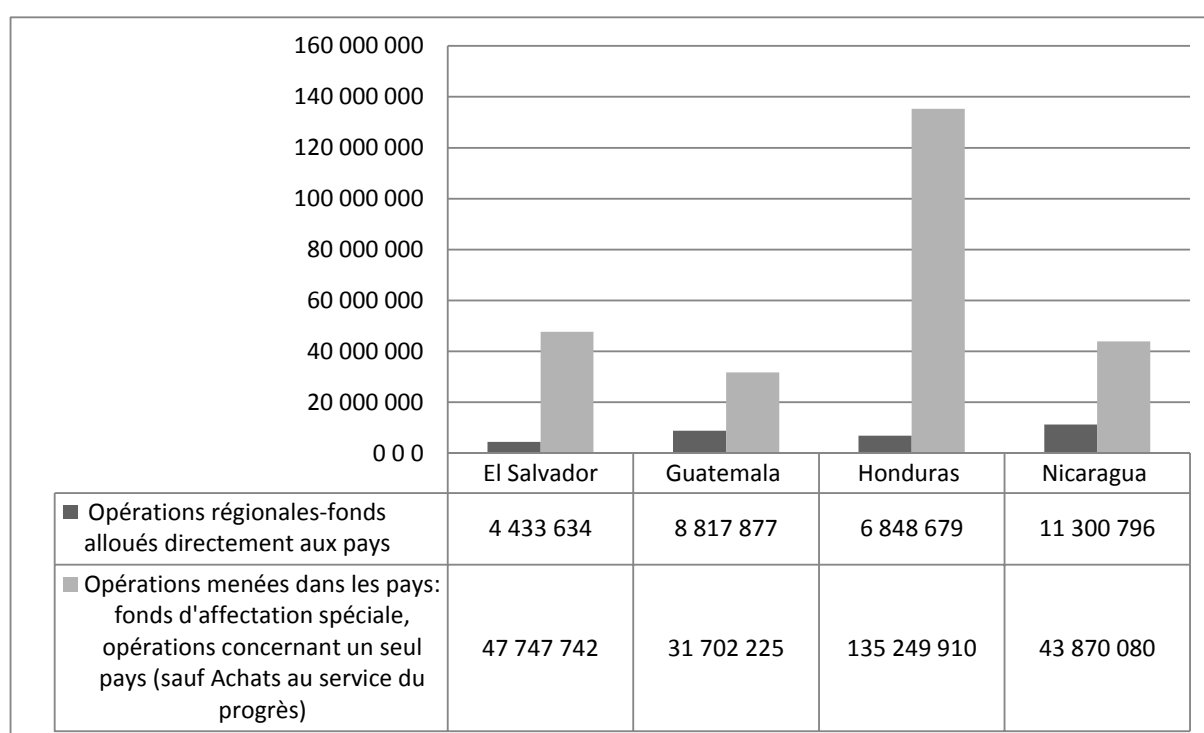
Pertinence: positionnement stratégique du portefeuille d'activités au niveau de la région

10. Le portefeuille d'activités régional était approprié compte tenu des circonstances sur le plan du développement et de la situation humanitaire; conforme aux théories sur le développement et aux politiques nutritionnelles en vigueur; et adapté pour faire face aux aléas naturels qui étaient récurrents dans toute la région, aussi bien ceux survenant soudainement, comme les inondations et les tempêtes, que ceux à évolution lente, comme la sécheresse ou la crise actuelle de la rouille du café. De nombreuses personnes interrogées, issues des pouvoirs publics nationaux et locaux, d'organismes des Nations Unies ou de la société civile, ont estimé que la capacité du PAM à réagir rapidement en cas de catastrophe naturelle et à aider les autorités à intervenir par leurs propres moyens constituait un atout.
11. Nombreux étaient les exemples illustrant la concordance entre l'action du PAM et les objectifs des pays, ainsi que l'exploitation des systèmes locaux. L'évaluation a permis de constater que le PAM œuvrait bien dans le sens des efforts faits par les pays pour réduire la pauvreté, en renforçant la protection civile en tant que composante des mesures prises dans le cadre des IPSR pour faire face aux aléas, et en accroissant les investissements consacrés à la nutrition dans le cadre des projets de développement. Le PAM a mis en œuvre des programmes publics d'alimentation scolaire grâce à des fonds d'affectation spéciale nationaux au Honduras et en El Salvador. Les partenaires dans le domaine de la protection civile ont jugé très fructueux le travail fait par le PAM pour améliorer l'harmonisation régionale des procédures douanières s'agissant des dons alloués en période de crise.

⁴ Depuis 2011, le PAM privilégie l'expression "Vivres pour la création d'avoirs", mais pendant la période couverte par l'évaluation, "Vivres contre travail" était encore utilisé. Au cours des entretiens, la possibilité de passer d'activités Vivres contre travail à des activités Espèces contre travail a été mentionnée, mais aucune distinction n'était faite entre les avoirs et le travail.

12. L'examen des activités composant les portefeuilles de pays et de leur financement, ainsi que les entretiens avec le personnel des bureaux de pays du PAM ont permis aux évaluateurs de constater que les projets de développement et les IPSR de portée régionale étaient complémentaires des opérations menées au niveau des pays. Le personnel des bureaux de pays a ainsi mentionné que les fonds disponibles au titre des IPSR régionales permettaient de lancer des interventions pour faire face à des aléas naturels survenant brutalement, dont la gravité n'aurait peut-être pas justifié la mise en œuvre d'une opération d'urgence distincte au niveau des pays concernés. Les donateurs ont estimé que les interventions régionales étaient un mécanisme d'investissement intéressant pour faire face aux difficultés liées aux aléas naturels et à la nutrition dans la région. Les projets de développement complétaient les programmes nationaux et les programmes de pays du PAM en appuyant, dans le domaine de la nutrition et de la sécurité alimentaire, des mesures peu susceptibles d'être financées au niveau des pays. Les organismes publics, les donateurs et les autres partenaires ne faisaient pas de distinction entre les opérations au niveau de la région et celles au niveau des pays, ce qui témoignait là aussi de leur complémentarité. La figure 2 établit une comparaison entre les contributions des fonds régionaux aux opérations menées au niveau de plusieurs pays et les fonds alloués à des interventions concernant un seul pays.

Figure 2: Comparaison entre les fonds alloués à des opérations régionales et ceux destinés à des pays en particulier, par pays (2007–2011)



13. S'agissant de la coordination du PAM avec les partenaires humanitaires, les informations communiquées en retour par des membres du système des Nations Unies étaient mitigées. Le travail du PAM était jugé utile pour ce qui était d'harmoniser les procédures des équipes techniques de secours d'urgence des Nations Unies intervenant aux côtés des pouvoirs publics pour faire face à des aléas. L'harmonisation pouvait cependant être améliorée dans certains domaines, comme les évaluations, afin de mobiliser un éventail plus large de compétences spécialisées et d'accroître le partage de l'information avec les gouvernements et les organismes des Nations Unies.

14. Au niveau macro, le portefeuille régional concordait bien avec les Objectifs stratégiques du PAM, mais les systèmes et les processus de ce dernier n'étaient guère harmonisés au niveau opérationnel. Les procédures en place dans les domaines de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité ou du suivi et de l'évaluation, n'étaient pratiquement pas harmonisées entre les bureaux du PAM dans la région, ce qui limitait les possibilités d'agrégation et d'analyse dans les pays et entre eux.
15. Malgré les efforts considérables consentis, il n'a pas été possible d'évaluer de manière exhaustive l'importance des fonds d'affectation spéciale pour le portefeuille régional. Ces fonds n'étaient pas enregistrés dans WINGS I, et ils ne le sont que depuis peu dans WINGS II. Ils ne figuraient pas dans les rapports concernant les contributions établis au Siège du PAM, ni dans les rapports normalisés sur les projets; la structure actuelle des rapports normalisés sur les projets ne permet pas de rendre compte de leur rôle ou de leur impact.
16. Les fonctionnaires gouvernementaux interrogés ont indiqué que les pouvoirs publics appuyaient le travail du PAM par le biais de fonds d'affectation spéciale car le Programme était un partenaire fiable et responsable, qui vérifiait les dépenses et obtenait des résultats. Les bureaux de pays et le bureau régional ont souvent indiqué que les fonds d'affectation spéciale constituaient un mécanisme utile pour travailler de manière efficace avec les gouvernements, le secteur privé et d'autres donateurs ou partenaires non bilatéraux du PAM. Toutefois, la reddition de comptes et le recueil des réalisations n'étaient pas systématiques et ne dépassaient pas le niveau des pays: les contributions locales comme les réalisations du PAM étaient donc sous-estimées.

Cohérence/complémentarité et facteurs ayant guidé la stratégie régionale du PAM

17. Pendant la période couverte par l'évaluation (2007-2011), aucune stratégie régionale ou vision stratégique du PAM n'avait été énoncée qui aurait permis de déterminer si son action était conforme aux objectifs stratégiques régionaux et concourait à leur réalisation. La vision stratégique régionale définie pour 2012-2013 tenait compte des réalités opérationnelles de la région et du contexte, mais l'évaluation a fait apparaître que les indicateurs et les systèmes de suivi pouvaient être davantage harmonisés entre les pays, afin d'éclairer à l'avenir la planification régionale et l'évaluation de la performance par rapport aux objectifs régionaux.
18. L'équipe d'évaluation a jugé appropriées la priorité accordée par le PAM aux interventions d'urgence et à la nutrition et ses contributions en la matière pour lutter contre le caractère répétitif, cyclique et parfois cumulatif de l'insécurité alimentaire dans la région, en particulier dans certaines zones critiques (des districts et des communautés touchés) dans chaque pays. Ces contributions du PAM ont été maintes fois saluées.
19. Malgré tous les efforts consentis, le PAM ne s'est pas attaqué à l'ensemble des causes sous-jacentes de la dénutrition, de la faim et de l'insécurité alimentaire dans la région. Au Honduras par exemple, sur les 17 municipalités ayant bénéficié de distributions générales de vivres au titre des IPSR, 12 (soit environ 70 pour cent) en avaient eu effectivement besoin pendant trois des cinq années à l'examen. Tout en appréciant l'aide reçue, les responsables d'une communauté touchée par des inondations ont fait observer que, pour ce qui était d'accroître la résilience, leurs propres priorités étaient d'améliorer la gestion des ressources relatives aux cours d'eaux et aux terres et de renforcer les stratégies d'atténuation des inondations. D'après l'Organisation panaméricaine de la santé et certains documents de base sur la nutrition, l'alphabétisation était primordiale pour les filles et les femmes, car elle était

un facteur sous-jacent qui avait une incidence sur la nutrition. Aucun lien précis n'existait cependant entre les activités relevant des projets de développement et l'alimentation scolaire, et aucune action n'était menée auprès du Fonds des Nations Unies pour l'enfance ni d'autres acteurs pour étayer les efforts du PAM et faciliter la mise en place de solutions plus complètes. Il est ressorti des entretiens avec le personnel du PAM que la nouvelle initiative en faveur de la résilience s'efforçait de s'attaquer à ces problèmes. Une intervention touchant la nutrition et visant à contribuer au mouvement Renforcer la nutrition (SUN) et à d'autres initiatives liées à la période décisive dite des "1 000 jours" a été élaborée, mais aucun financement ne semble encore disponible.

20. Le PAM participe de plus en plus avec les partenaires régionaux et nationaux à des débats stratégiques consacrés à la sécurité alimentaire et aux crises récurrentes. Il n'a toutefois pas encore défini le rôle qu'il faudrait qu'il joue ni déterminé comment ce rôle pourrait venir compléter ceux remplis par d'autres parties prenantes dans la région. Les personnes interrogées parmi les pouvoirs publics, les donateurs et d'autres organismes des Nations Unies, ont noté que le PAM avait tendance à s'efforcer de mobiliser des ressources de manière indépendante, puis à rechercher la collaboration de partenaires dotés de capacités essentielles après avoir reçu les fonds et pendant la phase de mise en œuvre, au lieu de planifier conjointement le travail avec les partenaires. L'action récente du PAM avec les gouvernements de la région dans le domaine de la nutrition pour l'adoption de mesures relevant de l'initiative dite des "1 000 jours", fait figure d'exception. Les parties prenantes avaient participé à la conception de ce programme, mais elles avaient été déconcertées par le retard pris dans son lancement, et ignoraient que les fonds faisaient défaut. Au sein du PAM, les bureaux de pays ont eux aussi dit ignorer quel était l'état d'avancement de ce programme nutritionnel prévu au niveau régional.
21. Les bureaux de pays et le bureau régional ont mis au point des stratégies efficaces pour travailler en plus étroite collaboration avec les pouvoirs publics et non plus simplement coordonner l'action menée avec eux, et permettre aux gouvernements de diriger les activités, le PAM jouant un rôle de soutien plutôt qu'un rôle moteur ou directif.
22. Au cours des entretiens, le personnel du PAM a maintes fois répété que les pays à revenu intermédiaire posaient des problèmes spécifiques; il n'existe pourtant pas à ce jour de stratégie globale concernant l'action du PAM dans ces pays. Les systèmes et politiques institutionnels en place à cet égard ont été décrits au mieux comme étant neutres, et au pire comme entravant la bonne mise en œuvre. Pour parvenir à combler l'écart de pauvreté dans les pays à revenu intermédiaire, il faut s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et passer d'une vision axée sur les interventions d'urgence à une démarche axée sur le développement.

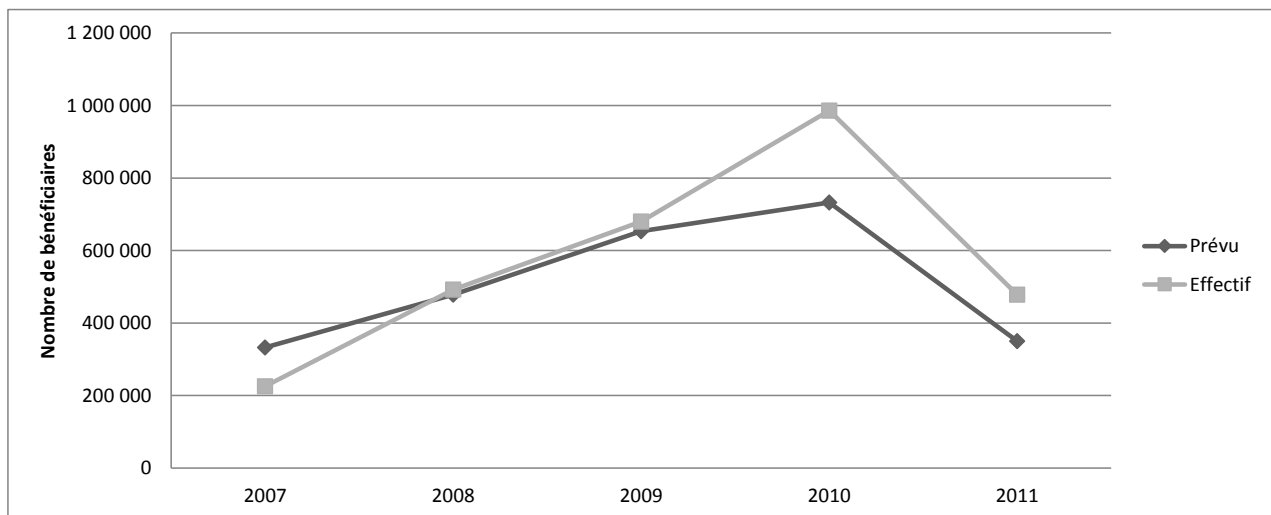
Efficacité, efficience et durabilité du portefeuille régional

⇒ *Portée*

23. Dans le cadre des IPSR régionales, les bureaux de pays ont procédé avec les partenaires sur le terrain à la sélection des bénéficiaires, à partir de critères établis. D'après les rapports normalisés sur les projets correspondants, la disponibilité de fonds et les retards ont été sources de problème. Cependant, pour les deux IPSR, le PAM est parvenu à venir en aide à un plus grand nombre de bénéficiaires avec moins de vivres et de fonds que prévu. Comme le montre la figure 3, l'objectif en termes de bénéficiaires ciblés a été dépassé dans les deux cas. D'après le Bureau du PAM au Honduras, le nombre de bénéficiaires était élevé car les IPSR ont été menées sur fond de multiples situations d'urgence de faible ampleur. Les autres bureaux de pays n'étaient pas en mesure d'expliquer clairement pourquoi le nombre des

bénéficiaires ne correspondait pas aux prévisions. Selon eux, il était difficile de dénombrer précisément les bénéficiaires du fait, par exemple, du double comptage des personnes participant à plusieurs activités.

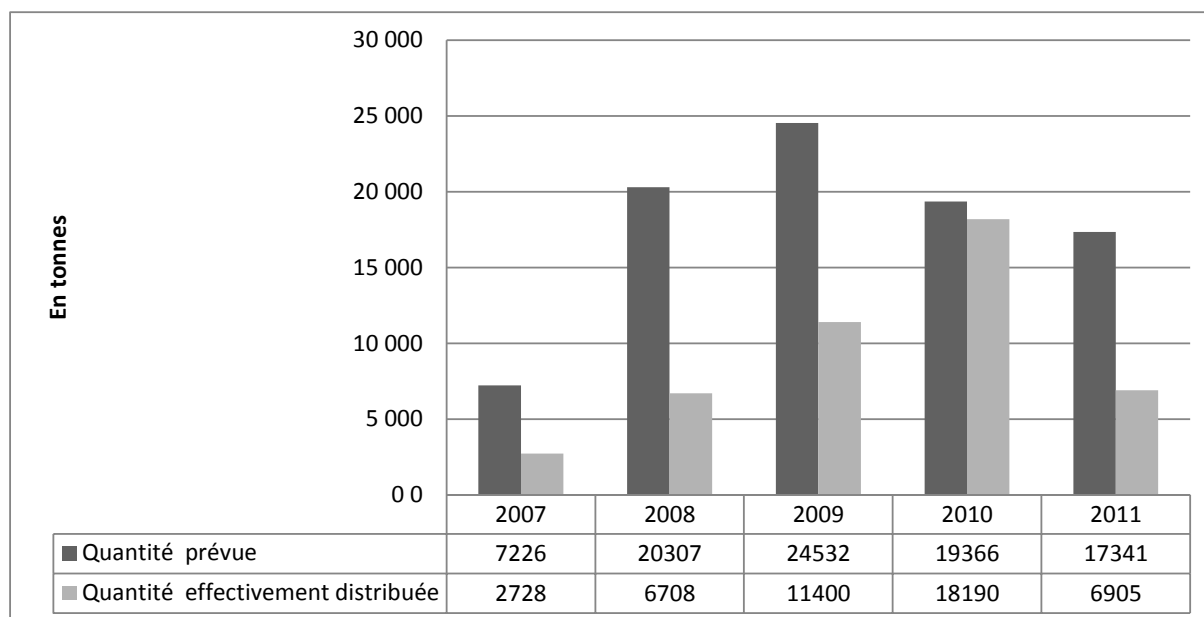
Figure 3: Nombre total de bénéficiaires de l'assistance offerte dans le cadre des deux IPSR pour renforcer la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets parmi les populations marginalisées (2007–2011)



Source: rapports normalisés sur les projets du PAM (2007-2011)

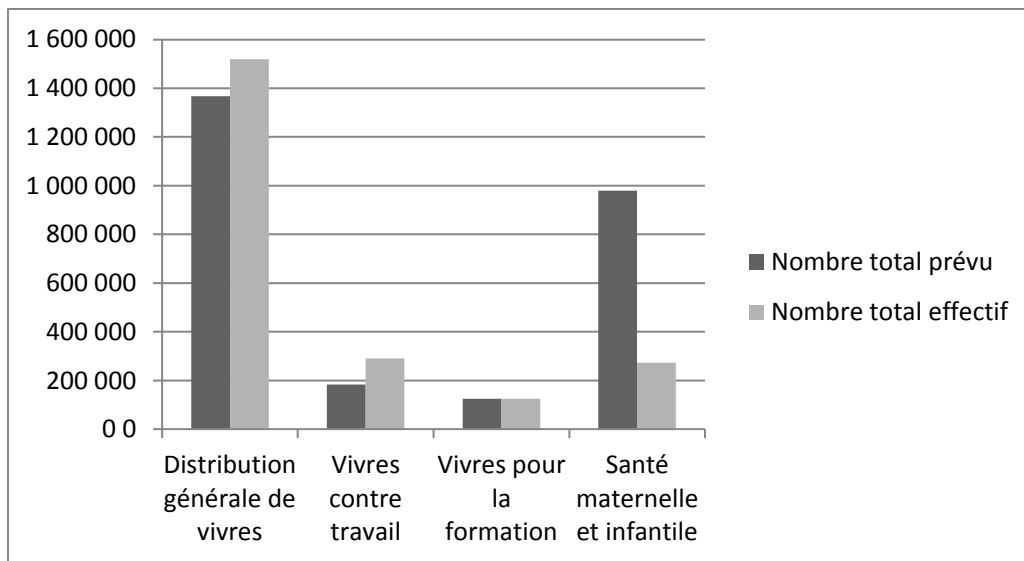
24. La figure 4 compare les quantités de vivres prévues et celles effectivement distribuées dans le cadre des deux IPSR au cours de la période couverte par l'évaluation. À l'exception d'une année, moins de 50 pour cent des quantités prévues ont été effectivement distribuées. Il est ressorti des entretiens menés avec le personnel du PAM et de l'examen des données que cette situation était le résultat de la disponibilité limitée des ressources alimentaires, des déficits de financement et de la durée réduite des distributions de vivres. Au cours de cette même période, l'IPSR 104440 a reçu 67,5 pour cent des contributions dont elle avait besoin et l'IPSR 200043, 81,7 pour cent. Ces chiffres sont relativement bons au regard d'autres opérations du PAM. Selon le Bureau du PAM au Honduras, les bénéficiaires avaient souvent préféré quitter les abris mis à leur disposition et rentrer chez eux après quelques jours ou quelques semaines, afin de protéger leurs biens et de reprendre le cours de leur existence, d'où une réduction de la quantité de produits alimentaires distribués.

Figure 4: Quantités de produits alimentaires prévues et effectivement distribuées dans le cadre des IPSR régionales



25. L'équipe d'évaluation a constaté que le ciblage géographique effectué par le PAM était précis, et que les problèmes auxquels les groupes vulnérables étaient exposés sur le plan de la sécurité alimentaire et de la nutrition, étaient dûment répertoriés et décrits. Cependant, le PAM et les autres organismes des Nations Unies ont du mal à concevoir des interventions qui ciblent ces groupes vulnérables, en particulier les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants de moins de cinq ans, et permettent de leur venir en aide, y compris lors de situations d'urgence. La logistique et la coordination des distributions dans le cadre des activités de santé maternelle et infantile ont été souvent jugées problématiques. Les rapports normalisés sur les projets et les données relatives aux IPSR indiquent aussi que les taux d'inscription dans les centres de santé sont bas. En ce qui concerne les activités de santé maternelle et infantile, les résultats obtenus par le PAM se situent 72 pour cent en deçà des objectifs prévus. Aucune stratégie de ciblage ou de programmation n'avait pris en compte les besoins des plus vulnérables dans le cadre des activités visant à produire un impact à long terme au niveau du développement.

Figure 5: Nombre total de bénéficiaires par activité dans le cadre des deux IPSR (2007–2011)



26. Il n'a pas été possible d'établir le nombre de bénéficiaires effectifs des deux projets de développement, car ceux-ci étaient axés sur le renforcement des capacités, des politiques et des investissements en vue de résoudre les problèmes liés à la faim et à la nutrition dans la région. Il est cependant ressorti de l'évaluation que ces projets avaient contribué à élargir le corpus de connaissances et de données factuelles sur la nutrition, plus de 40 documents techniques ayant été produits pour la région de l'Amérique latine et des Caraïbes.

⇒ *Problématique hommes-femmes*

27. S'attaquer à la problématique hommes-femmes et à la question de la participation des femmes aux programmes est difficile. S'agissant des deux IPSR, les évaluateurs ont pu constater que des efforts avaient été faits pour remettre les rations et les bons à des femmes, et pour leur faire occuper des postes de responsabilité dans les comités de gestion des vivres. Toutefois, durant la période à l'examen, le nombre de femmes occupant un poste de responsabilité semble avoir diminué dans tous les pays, hormis au Honduras. Les rapports normalisés sur les projets présentaient des données sur les bénéficiaires ventilées par sexe, mais il était malaisé de déterminer si la problématique hommes-femmes avait été dûment prise en compte lors de la conception ou de l'exécution des programmes destinés à lutter contre les différences et les disparités potentielles.

⇒ *Durabilité*

28. Le dialogue constant avec les pouvoirs publics et la capacité accrue des gouvernements et des partenaires à faire face aux difficultés liées à la faim, la nutrition et l'insécurité alimentaire dans la région sont la meilleure preuve de la durabilité de l'action du PAM. Bien que certains de ses programmes Vivres contre travail se soient révélés peu durables, le transfert des capacités et de la maîtrise des opérations aux instances publiques et aux organisations de la société civile locale a maintes fois été évoqué comme étant un point fort du PAM, tout comme son rôle de relais lors des changements survenus à la tête des gouvernements.

Performance du portefeuille régional et résultats obtenus (2007-2011)

29. Sur la base des constatations concernant les trois dimensions décrites ci-dessus, l'équipe a évalué la performance globale du portefeuille régional. Il en est ressorti que ce portefeuille était bien positionné sur le plan stratégique pour l'Amérique centrale. Il a toutefois été difficile, voire impossible, de déterminer si les effets directs souhaités à moyen terme et à long terme avaient été obtenus, étant donné qu'aucun indicateur se rapportant à l'efficience, à l'efficacité ou à la performance globale n'avait été défini au départ, mesuré ou suivi de manière cohérente. Les cadres logiques et les rapports établis au niveau de la région n'étaient pas normalisés, et les indicateurs figurant dans les cadres ne concordaient pas toujours avec ceux utilisés localement dans le domaine de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité.
30. Malgré l'absence d'indicateurs d'effet direct quantitatifs permettant de mesurer la performance, les informations d'ordre qualitatif communiquées en retour par les personnes interrogées donnent à penser que l'action du PAM a contribué à améliorer la gestion des aléas et les mesures connexes, ainsi que la qualité des interventions nutritionnelles dans toute la région. Les données conjoncturelles indiquent des améliorations au niveau de l'indice de la faim dans le monde et une augmentation des investissements consacrés à la nutrition au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua. Cependant, il n'a pas été possible de déterminer quelles étaient précisément les contributions du PAM à cet égard.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation globale

⇒ *Pertinence: positionnement stratégique au niveau régional*

31. Bien que pendant la période à l'examen le PAM n'ait eu ni stratégie régionale, ni stratégie pour les pays à revenu intermédiaire, le portefeuille régional était bien positionné sur le plan stratégique pour l'Amérique centrale. Le PAM a utilisé l'aide alimentaire et d'autres ressources pour exécuter des programmes qui ont répondu à des besoins spécifiques et ont mis les investissements locaux au service des priorités nationales en matière de lutte contre la faim et la pauvreté qui sont aussi celles du PAM.
32. L'évaluation a conclu que les opérations régionales étaient pertinentes et complétaient les activités menées au niveau des pays. Toutefois, en raison de l'insuffisance du suivi et de la communication d'informations concernant les activités financées par des fonds d'affectation spéciale, d'importantes contributions locales et les réalisations connexes étaient sous-estimées.

⇒ *Cohérence et complémentarité*

33. Dans la plupart des cas, l'action du PAM a complété et appuyé celle des pouvoirs publics dans toute la région. Certains partenaires et donateurs ont souligné la capacité du PAM à détecter les lacunes dans les domaines de la nutrition et de la sécurité alimentaire; des occasions d'améliorer la coordination avec les partenaires des Nations Unies en vue d'accroître l'efficacité avaient toutefois été manquées.
34. Le PAM n'avait pas de stratégie uniforme pour la région ni de document énonçant clairement comment les opérations régionales complétaient son action au niveau des pays ou en amélioraient la cohérence; la communication verticale était loin d'être optimale dans certains domaines, notamment les fonds d'affectation spéciale et l'action menée eu égard au mouvement SUN. Le portefeuille d'activités régional semblait néanmoins s'inscrire dans le

prolongement des activités des gouvernements et de celles du PAM à d'autres niveaux. Ainsi, les IPSR régionales venaient compléter les activités menées par les bureaux de pays pour faire face à des aléas sur le plan local.

⇒ *Efficacité, efficacité et durabilité*

35. L'efficacité et l'efficacité du portefeuille régional ont été difficiles à évaluer du fait de l'absence de cibles précises définies au début de la période couverte par l'évaluation, et des défaillances au niveau du suivi. Il apparaît néanmoins clairement qu'en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, les objectifs des IPSR ont été dépassés, et que les services fournis pour faire face à des aléas naturels ont été efficaces et efficaces. Ces efforts n'ont cependant pas encore un caractère pérenne, car les communautés sont touchées année après année par des aléas naturels du même ordre.
36. Les activités de plaidoyer et de développement des capacités menées par le PAM dans le cadre des projets de développement ont contribué à améliorer la qualité des programmes nutritionnels nationaux, et les investissements consacrés à l'appui à la nutrition et aux micronutriments dans la région semblent durables.

⇒ *Performance et résultats du portefeuille d'activités régional*

37. Dans l'ensemble, nombre des objectifs chiffrés du portefeuille régional du PAM ont été dépassés, mais il ne semble pas que les populations les plus vulnérables aient toujours été secourues. D'après les entretiens réalisés auprès d'un large éventail de parties prenantes, et malgré l'insuffisance des données quantitatives, l'équipe d'évaluation a conclu que le PAM était perçu comme un partenaire dynamique dans la région, même si certaines améliorations pouvaient être apportées. L'action du PAM était jugée fondamentale pour lutter contre la faim et la pauvreté en Amérique centrale, en particulier lorsque des aléas naturels aggravaient la situation.

Enseignements pour l'avenir

38. Il est primordial de disposer d'une stratégie et de procéder au suivi et à l'évaluation pour pouvoir suivre la mise en œuvre des programmes et en faciliter l'évaluation. Lorsqu'aucune stratégie n'est clairement définie pour un portefeuille d'activités, les données et les points de référence permettant d'évaluer la performance font défaut. Le suivi de la performance est tout aussi important. Les indicateurs généraux qu'utilise actuellement le PAM pour évaluer la performance ne correspondent pas suffisamment aux besoins de la région, ni au type d'interventions retenues par le PAM, comme le développement des capacités.
39. La collaboration fructueuse du PAM avec les gouvernements est particulièrement importante en Amérique centrale, où la dépendance vis-à-vis de l'aide des donateurs internationaux diminue. Ce succès permet de tirer des enseignements qui guideront l'action du PAM à l'avenir, non seulement en Amérique centrale, mais aussi ailleurs, notamment dans les pays à revenu intermédiaire.
40. Le PAM a besoin d'une stratégie pour travailler dans les pays à revenu intermédiaire. La note conceptuelle interne sur ces pays met en lumière le recours à des projets pilotes et insiste sur l'importance des partenariats avec les pouvoirs publics et d'autres acteurs; les descriptifs des projets pilotes ne cernent cependant pas nettement le rôle des gouvernements de ces pays en tant que donateurs/investisseurs. Cette lacune tient en grande partie au manque de suivi des fonds d'affectation spéciale et de bonne compréhension de leur rôle.

41. Le PAM devrait continuer de tirer parti de ses atouts dans le secteur de la logistique, qui sont reconnus par les gouvernements et les partenaires des Nations Unies, et ne plus se contenter d'assurer la prestation de services dans ce domaine mais développer les capacités des partenaires au niveau régional et national, comme il le fait déjà avec le Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale (CEPRENAC) et le Système national de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et d'intervention (SINAPRED) au Nicaragua.
42. Les recommandations issues de l'évaluation recensent les améliorations et les changements possibles, ainsi que les activités prometteuses que le PAM devrait poursuivre et privilégier. Pour donner suite à ces recommandations, le PAM devrait veiller à ce que le bureau régional dispose du personnel et des fonds nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions, sur le plan tant opérationnel que technique.

Recommandations

⇒ *Possibilités d'amélioration et de changement*

43. **Recommandation 1: Les opérations du PAM au niveau de la région et des pays devraient être planifiées, exécutées et suivies de manière à cibler les plus vulnérables.**
- Lors des phases de planification, de suivi et d'établissement des rapports, le PAM devrait déterminer comment ses bureaux de pays répondront aux besoins des groupes vulnérables, en milieu urbain comme rural, dans le cadre des opérations régionales. Plus précisément, les bureaux de pays et le bureau régional devraient déterminer comment, dans le cadre des projets de développement, les mesures axées sur les capacités doivent permettre de répondre aux besoins des personnes vulnérables; comment les groupes les plus vulnérables seront secourus dans le cadre des interventions prolongées de secours et de redressement au moyen de distributions générales de vivres; et comment les bureaux de pays et le bureau régional assureront le suivi.
 - Afin de répondre aux besoins des plus vulnérables, les bureaux de pays peuvent notamment: i) tenir compte de la problématique hommes-femmes lors de l'évaluation, du ciblage, de l'exécution et du suivi des programmes, et étudier et élaborer des protocoles qui facilitent la mise en œuvre et permettent de surmonter les difficultés logistiques afin de venir en aide aux femmes et aux enfants pendant la période propice dite des 1 000 jours; ii) recenser les possibilités de faire participer les plus vulnérables aux activités Vivres pour la création d'avoins.
44. **Recommandation 2: Le bureau régional et les bureaux de pays devraient définir le rôle opérationnel souhaité pour le PAM dans la gestion des risques et la prévention des aléas et de leurs effets.**
- Les bureaux de pays et le bureau régional devraient s'inspirer du projet intitulé "Construire des communautés et des municipalités résilientes" (ComRes)⁵ récemment mis au point, et de la politique du PAM en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe approuvée fin 2011 pour développer et affiner le rôle du PAM dans le domaine de la résilience et de la prévention et de la gestion des risques dans la région.

⁵ Descriptif de programme intitulé "Construyendo Comunidades y Municipios Resilientes" (ComRes).

- Le bureau régional et les bureaux de pays devraient envisager de mener des activités de gestion du savoir et de plaidoyer, en prévoyant éventuellement une étude analogue à celle portant sur le coût de la faim, afin d'améliorer la compréhension de la situation, de faire œuvre de sensibilisation et de mobiliser davantage d'investissements.
 - Une fois que le bureau régional et les bureaux de pays auront défini clairement le rôle souhaité du PAM en matière de gestion des risques dans la région, il faudra que le Siège fournisse un soutien institutionnel suffisant pour permettre l'établissement de réseaux avec les principales parties prenantes parmi les gouvernements, les donateurs et le secteur privé, et pour trouver et mobiliser des fonds à l'appui de la mise en œuvre.
45. **Recommandation 3: Avec l'aide d'importantes contributions des bureaux de pays et des bureaux régionaux, le Siège du PAM devrait élaborer une stratégie globale en faveur des pays à revenu intermédiaire, qui prévoit une analyse des besoins et comporte des orientations concernant la planification, la budgétisation, le suivi et l'établissement des rapports.**
- La stratégie relative aux pays à revenu intermédiaire devrait s'appuyer sur les engagements du PAM en faveur de la prise en main des activités par les gouvernements, et privilégier la collaboration au lieu d'avoir un caractère directif.
 - Le bureau régional et le Siège du PAM devraient améliorer le recueil de données relatives à la coopération Sud-Sud qui s'est révélée fructueuse, et s'en servir pour exploiter efficacement ce type de coopération.
 - Le Siège du PAM et le bureau régional devraient rassembler des informations sur les activités actuellement menées en collaboration avec le secteur privé local, et élaborer un projet d'orientations pour faciliter et renforcer la coopération avec le secteur privé.
 - La stratégie en faveur des pays à revenu intermédiaire devrait s'attaquer aux problèmes rencontrés par ces pays dans le domaine de la nutrition, y compris la surnutrition et la dénutrition, et prendre en compte non seulement la dénutrition aiguë mais aussi la dénutrition chronique.
46. **Recommandation 4: Le PAM devrait expliciter les rôles impartis à ses différents bureaux (Siège, bureau régional et bureaux de pays) participant aux opérations régionales, ainsi que les modes de communication entre eux et en leur sein.**
- Le bureau régional devrait préciser le rôle des interlocuteurs pour les opérations régionales, et établir des lignes de communication nettes au sein des bureaux de pays et entre eux, afin de garantir la clarté et la continuité du travail. Le bureau régional comme les bureaux de pays devraient diffuser plus largement au personnel dans toute la région les comptes rendus pertinents et les points appelant des mesures concrètes.
 - Le bureau régional et les bureaux de pays devraient veiller à comprendre de la même façon leurs rôles et leurs responsabilités respectifs vis-à-vis de la mobilisation des donateurs à l'appui des opérations régionales.
47. **Recommandation 5: Le PAM devrait organiser une évaluation approfondie des fonds d'affectation spéciale en Amérique centrale.**
- Cette évaluation recenserait les atouts, les possibilités, les risques et les faiblesses de ces dispositifs, et permettrait de mieux comprendre leur influence à l'heure actuelle et le rôle qu'ils pourraient jouer dans le cadre de la stratégie et des programmes du PAM en faveur des pays à revenu intermédiaire.

⇒ *Possibilités de poursuivre et de hiérarchiser les activités*

48. **Recommandation 6: Le PAM devrait renforcer les évaluations des besoins, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, et le suivi et l'évaluation afin qu'ils contribuent à la performance des programmes régionaux et ne servent pas simplement à l'établissement des rapports normalisés.**

- Le Siège du PAM devrait revoir les orientations budgétaires pour veiller à ce que des investissements suffisants soient consacrés aux effectifs et aux ressources, afin d'étayer une approche efficace, cohérente et homogène sur le plan régional en matière d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité ainsi que de suivi et d'évaluation dans tous les pays, en faisant davantage appel au bureau régional pour appuyer les bureaux de pays plus petits.
- Le bureau régional et les bureaux de pays devraient normaliser les approches suivies dans le cadre des opérations régionales. Les bureaux de pays devraient utiliser les données issues des analyses et du suivi et de l'évaluation pour contrôler la performance des opérations au niveau des pays et de la région et l'appuyer.
- Le Siège du PAM devrait examiner les indicateurs généraux, les évaluations et les systèmes de suivi en place pour veiller à ce que des indicateurs adéquats puissent être utilisés en Amérique centrale.
- Tandis que le PAM met en place de nouvelles modalités (Achats au service du progrès, Espèces contre travail, résilience des communautés), les bureaux de pays devraient envisager de mettre en œuvre des projets pilotes, qui seraient soumis à un suivi attentif destiné à en garantir l'efficacité avant leur transposition à plus grande échelle.

49. **Recommandation 7: Le bureau régional et les bureaux de pays devraient continuer d'instaurer une collaboration positive avec les gouvernements et les organes régionaux, ainsi que des liens Sud-Sud.**

- La collaboration pourrait être renforcée dans certains secteurs techniques, notamment la nutrition, la production agricole, les marchés, le changement climatique et la gestion des risques.
- Le PAM devrait continuer de fournir un appui concerté et de mettre sur pied des activités novatrices axées sur la collaboration, comme l'amélioration du positionnement des stocks et de la logistique, l'accroissement des investissements consacrés à la nutrition par les gouvernements et la coopération Sud-Sud fructueuse, et jouer un rôle de chef de file dans le cadre de l'initiative relative au couloir de la sécheresse.
- Le PAM devrait envisager d'élaborer et de présenter des propositions conjointement avec des partenaires des Nations Unies, comme l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, afin d'augmenter les chances qu'elles soient acceptées par les donateurs et de mobiliser les compétences spécialisées disponibles dans l'ensemble du système des Nations Unies.

50. **Recommandation 8: Le bureau régional et les bureaux de pays devraient continuer de tenir compte des politiques publiques lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes.**

- Le bureau régional et les bureaux de pays devraient continuer de jouer un rôle important au niveau de l'élaboration des politiques nationales, en promouvant les questions touchant la sécurité alimentaire et la nutrition et en rapprochant efficacement les interventions du PAM des politiques, des projets et des programmes publics, afin de garantir la continuité et la durabilité de l'action menée.

- Le bureau régional et les bureaux de pays devraient continuer de rechercher les moyens d'assurer la continuité et la direction des programmes relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition pendant les périodes de transition gouvernementale.
51. **Recommandation 9: Le bureau régional et les bureaux de pays devraient continuer de collaborer avec les gouvernements, les autres parties prenantes régionales et les donateurs pour sensibiliser l'opinion aux aléas à évolution lente (rouille du café, sécheresse, etc.) dans la région, et élaborer des protocoles pertinents au niveau national pour y faire face.**
- Les bureaux de pays devraient aider les autorités responsables de la protection civile, en précisant les interventions susceptibles d'être menées, ainsi que les rôles et les responsabilités incombant aux ministères et départements au moment de décréter l'état d'urgence en cas d'aléa à évolution lente et d'y faire face.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CEPREDENAC	Centre pour la coordination de la prévention des catastrophes naturelles en Amérique centrale
ComRes	Construire des communautés et des municipalités résilientes (<i>Construyendo Comunidades y Municipios Resilientes</i>)
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
SINAPRED	Système national de prévention des catastrophes, d'atténuation de leurs effets et d'intervention
SUN	mouvement Renforcer la nutrition