

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 14–17 novembre 2011

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2011/6-E

4 octobre 2011

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU YÉMEN

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://www.wfp.org/eb>).

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 mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, p.i., OE*: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Chargé de l'évaluation, OE: M. R. Smith tél.: 066513-3941

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Le Yémen, qui compte parmi les pays les plus pauvres au monde, est le plus pauvre du Moyen-Orient. Il est caractérisé par des taux élevés de malnutrition, de pauvreté et d'insécurité alimentaire, de fortes inégalités et d'importantes disparités entre les sexes. Depuis 2006, un conflit interne sévit dans les gouvernorats de Sa'adah et d'Al Jawf, au nord du pays. En 2007 et 2008, de graves inondations ont bouleversé l'activité économique dans les gouvernorats orientaux de Hadramaut et d'Al-Mahra, et en 2008, les crises alimentaire, pétrolière et financière mondiales ont entraîné une forte hausse des prix des produits alimentaires. Le nombre de réfugiés qui affluent chaque mois, principalement de Somalie, est en augmentation, et les séparatistes d'Al-Hirak poursuivent leur insurrection dans les provinces du sud.

Le présent rapport expose les constatations issues de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Yémen, effectuée du 31 janvier au 13 mars 2011. Cette évaluation couvre les 12 opérations menées par le PAM au Yémen entre 2006 et 2010, dont quatre sont toujours en cours. Durant la période visée par l'évaluation (2006–2010), l'assistance alimentaire du PAM a considérablement augmenté et le portefeuille d'activités a été réorienté vers les secours humanitaires et les interventions d'urgence; le montant total des dépenses est passé de 7,5 millions de dollars É.-U. en 2006 à 38,8 millions de dollars en 2010.

L'évaluation a principalement porté sur trois grands domaines: i) l'alignement stratégique du portefeuille sur les besoins de la population au Yémen, les politiques et priorités du Gouvernement, les Objectifs stratégiques du PAM, et les objectifs d'autres organismes et donateurs multilatéraux et bilatéraux; ii) les principaux facteurs ayant présidé aux choix stratégiques effectués; et iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus.

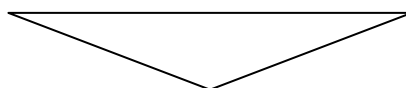
Les constatations issues de l'évaluation étaient généralement plutôt positives et relevaient des domaines dans lesquels le portefeuille d'activités du PAM concordait bien avec les priorités de l'équipe de pays des Nations Unies, des parties prenantes gouvernementales et des partenaires de développement et humanitaires au Yémen. Les évaluateurs ont estimé que le PAM jouait un rôle moteur dans la procédure d'appel global concernant le financement des opérations humanitaires au Yémen.

Les facteurs les plus importants ayant influé sur les choix stratégiques opérés pendant la période à l'examen étaient la disponibilité de fonds, le degré d'urgence des situations de crise et l'utilisation de données et d'autres éléments concrets. Le contexte financier a eu un effet majeur sur le choix des opérations. Les gros donateurs accordant la priorité aux interventions humanitaires à plus court terme, le PAM s'est employé à mobiliser des fonds pour les opérations de secours d'urgence, conformément à son mandat. Toutefois, les stratégies gouvernementales privilégient les solutions passant par le développement pour des problèmes récurrents au Yémen, comme la malnutrition et l'insécurité alimentaire. Dans ces domaines, le PAM a dû s'atteler avec précaution à résoudre des problèmes à long terme ou chroniques dans le cadre de modalités de programmation à court terme.

Le portefeuille a eu de bons résultats au regard des critères de pertinence et d'efficacité, la plupart des activités ayant permis de bien répondre aux besoins humanitaires dans le pays. S'agissant des critères d'efficacité et d'impact, il est ressorti de l'évaluation que des effets directs à court terme avaient été atteints et que d'importantes opérations avaient été menées, qui avaient permis de sauver des vies. Cependant, la contribution des programmes de pays à la réalisation des objectifs généraux dans les domaines de l'éducation et de la nutrition a été plus limitée; le manque de fonds a nui à leur efficacité.

L'évaluation comporte sept recommandations, axées pour la plupart sur la nécessité de trouver un équilibre dans le cadre du portefeuille entre les objectifs humanitaires et les objectifs de développement, et d'étudier de nouvelles possibilités en matière de coopération et de partenariat.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Yémen" (WFP/EB.2/2011/6-E) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2011/6-E/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 des 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. Le présent rapport expose les constatations issues de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Yémen, effectuée du 31 janvier au 13 mars 2011. Cette évaluation couvre les 12 opérations menées par le PAM au Yémen entre 2006 et 2010, dont quatre sont toujours en cours. La période d'évaluation a été choisie de façon à couvrir la transition effectuée depuis des projets essentiellement axés sur le développement (éducation et nutrition) vers des interventions humanitaires destinées à faire face aux chocs et aux crises. Le calendrier a été fixé de manière à ce que le rapport puisse être exploité à la fois lors de l'élaboration du nouveau programme de pays et dans le cadre de la stratégie du PAM pour le Yémen.
2. L'évaluation a principalement porté sur trois grands domaines: i) l'alignement stratégique du portefeuille sur les besoins de la population au Yémen, les politiques et priorités du Gouvernement, les Objectifs stratégiques du PAM, et les objectifs d'autres organismes et donateurs bilatéraux et multilatéraux; ii) les principaux facteurs ayant présidé aux choix stratégiques effectués; et iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus.

Contexte

3. Le Yémen, qui s'est placé en 2010 au 133^e rang du classement de l'Indice de développement humain, est le pays le plus pauvre du Moyen-Orient et l'un des plus pauvres au monde, malgré ses réserves pétrolières, qui ont constitué la majeure partie des recettes publiques pendant des années. Ces recettes déclinent à mesure que les ressources pétrolières s'épuisent, et l'activité économique n'est pas suffisamment dynamique pour les remplacer. Bien que le produit intérieur brut (PIB) ait augmenté au cours de la dernière décennie, cette croissance s'est ralentie durant la période couverte par l'évaluation, et une série de crises ont créé des conditions difficiles pour la population et l'économie du pays. Depuis 2006, les gouvernorats de Sa'adah et Al Jawf, au nord, sont le théâtre d'une guerre, les rebelles d'Al-Houthi luttant contre les forces gouvernementales pour conquérir une région agricole autrefois relativement prospère. En 2007 et 2008, de graves inondations ont bouleversé l'activité économique dans les gouvernorats orientaux de Hadramaut et Al-Mahra et en 2008, les crises alimentaire, pétrolière et financière mondiales ont entraîné une forte hausse des prix des produits alimentaires au Yémen, celui-ci recourant aux importations pour couvrir jusqu'à 85 pour cent de ses besoins de consommation. Le nombre de réfugiés qui affluent chaque mois, principalement de Somalie, est en augmentation et les séparatistes d'Al-Hirak poursuivent leur insurrection dans les provinces du sud.
4. Le Yémen enregistre l'un des taux de malnutrition infantile les plus élevés au monde¹ et le plus fort taux de mortalité infantile et post-infantile de la région². Le manque d'accès à l'eau salubre et à des structures d'assainissement de meilleure qualité contribue à augmenter les taux de malnutrition, de morbidité et de mortalité. Dans le contexte particulièrement difficile du Yémen rural, qui est à la fois isolé, aride et pauvre, quasiment privé de tout service public, la faim se manifeste souvent rapidement sous la forme de la malnutrition chez les membres les plus vulnérables de la communauté.

¹ Enquête détaillée sur la sécurité alimentaire au Yémen. 2010.

² Données disponibles à l'adresse: www.childinfo.org.

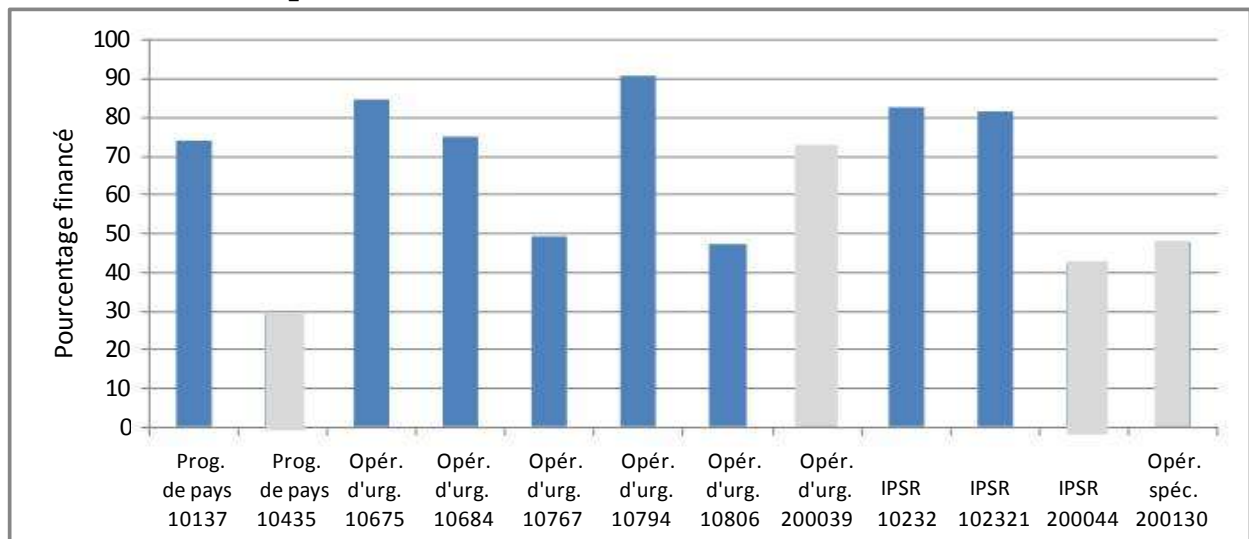
5. En 2006, les dépenses publiques totales consacrées aux services sociaux sont tombées à 7 pour cent du PIB (hors subventions aux carburants), comme en atteste le peu de progrès accomplis au regard des indicateurs de pauvreté. À l'échelle du pays, plus de 40 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, et selon des prévisions récentes, le taux de pauvreté devrait augmenter du fait des crises alimentaire, pétrolière et financière de 2008/09³. Certaines disparités flagrantes sont apparues concernant la pauvreté; les zones rurales, où vivent plus de 75 pour cent de la population, présentent la plus grande pauvreté et le plus fort taux d'écart de pauvreté, et les progrès dans la lutte contre ce fléau y sont nettement plus réduits qu'en milieu urbain.

Portefeuille d'activités du PAM au Yémen

6. Durant la période visée par l'évaluation (2006–2010), l'assistance alimentaire du PAM a considérablement augmenté et le portefeuille d'activités a été réorienté vers les secours humanitaires et les interventions d'urgence. Pendant cette période, le PAM a mené 12 opérations au Yémen, dont quatre sont toujours en cours, avec des dépenses totales qui sont passées de 7,5 millions de dollars en 2006 à 38,8 millions de dollars en 2010. Ces opérations englobent deux programmes de pays axés sur l'éducation et la nutrition; trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) en faveur des réfugiés somaliens; trois opérations d'urgence visant les personnes déplacées dans la région de Sa'adah, au nord; deux opérations d'urgence pour les populations touchées par les inondations dans l'est du Yémen; une opération d'urgence destinée à atténuer les effets de la hausse des prix des produits alimentaires consécutive aux crises alimentaire, pétrolière et financière; et une opération spéciale conçue pour assurer des services aériens de transport de passagers et de logistique pour les organismes des Nations Unies présents dans la région de Sa'adah. L'établissement du budget a suivi la réorientation des objectifs du portefeuille: ainsi, en 2006, environ 95 pour cent des ressources étaient consacrées à l'aide au développement, tandis qu'en 2010, environ 85 pour cent des crédits étaient alloués à l'assistance humanitaire.
7. Les fonds consacrés aux opérations ont été inférieurs aux prévisions (figure 1). Plus avant pendant la période couverte par l'évaluation, les fonds destinés aux opérations n'ayant pas de caractère d'urgence ont été plus limités, y compris le programme de pays 10435 et l'IPSR 200044 en faveur des réfugiés. L'intervention menée pour faire face à la hausse des prix des produits alimentaires a elle aussi été considérablement sous-dotée. À mesure que la taille du portefeuille a augmenté, le nombre moyen des bénéficiaires a grossi chaque année à partir de 2007 (figure 2), et en 2010 près de 2,5 millions de personnes ont reçu une assistance alimentaire.

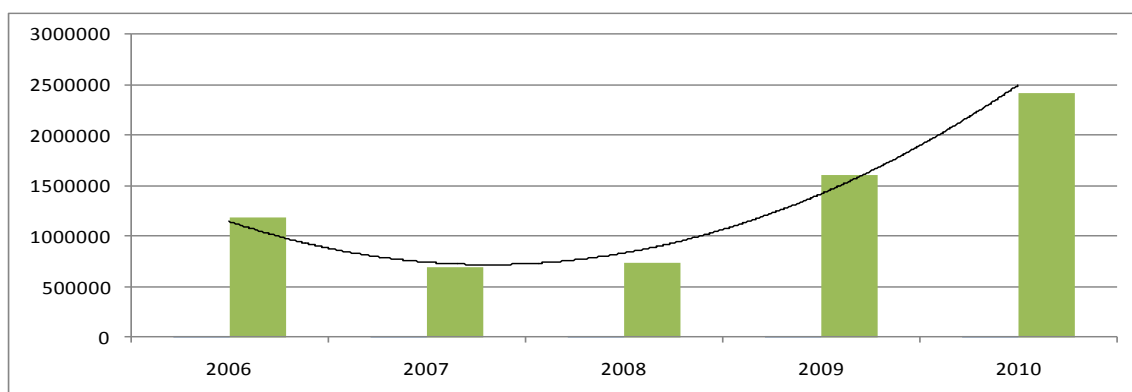
³ Institut international de recherche sur les politiques alimentaires. Document de travail n° 00955. *Impacts of the triple global crisis on growth and poverty in Yemen*. 2010. Washington.

Figure 1: Fonds effectivement alloués par rapport aux prévisions – opérations du PAM au Yémen (2006–2010)⁴



Sources: descriptifs de projet et rapports normalisés sur les projets du PAM.

Figure 2: Nombre moyen de bénéficiaires (effectifs) par an



Sources: descriptifs de projet et rapports normalisés sur les projets du PAM.

CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

- Les opérations du PAM au Yémen correspondent généralement bien aux objectifs humanitaires du Gouvernement. Le PAM a répondu rapidement, efficacement et rationnellement aux demandes d'aide que le Gouvernement lui avait adressées pour faire face à des situations de crise, qu'il s'agisse de l'afflux de personnes déplacées fuyant les affrontements au nord ou de l'impact sur les citoyens du Yémen les plus exposés à l'insécurité alimentaire des prix élevés des produits alimentaires sur les marchés mondiaux. Pour l'essentiel, le travail effectué par le PAM au Yémen est conforme aux déclarations de politique générale et aux domaines d'intervention prioritaires du Gouvernement.

⁴ L'IPSR 200044, l'opération d'urgence 200039, le programme de pays 10435 et l'opération spéciale 200130 sont en cours et recevront des fonds supplémentaires en 2011.

9. Le portefeuille d'activités du PAM concorde avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD), le premier programme de pays ayant été raccourci de manière à ce qu'il coïncide avec le PNUAD pour 2007–2011. Les priorités du PAM sont également conformes au PNUAD pour 2011–2015, qui constituera une base sur laquelle asseoir le nouveau programme de pays. Les évaluateurs ont estimé que le PAM jouait un rôle moteur dans la procédure d'appel global, pour ce qui est tant du financement que de la planification des opérations humanitaires au Yémen.
10. L'équipe d'évaluation a constaté que dans deux grands domaines, des divergences existaient avec les priorités du Gouvernement et d'autres organismes humanitaires ou de développement. En premier lieu, le recours à des espèces comme filet de sécurité et à l'appui d'objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire figurait parmi les priorités énoncées dans les documents de stratégie et les parties prenantes nationales avaient examiné la question; or, le PAM estimait que les interventions d'ordre monétaire n'étaient pas appropriées au Yémen pour l'instant et qu'elles comportaient un risque élevé. La monétisation des rations alimentaires du PAM engendrait en outre des difficultés pour les bénéficiaires vivant dans des zones où les marchés de produits alimentaires étaient fragiles, voire leur faisait courir des risques. Selon certaines parties prenantes, du fait que les crises touchant la sécurité alimentaire des ménages pauvres au Yémen étaient souvent chroniques, des solutions passant par le développement devaient l'emporter sur les mesures de secours à court terme. Toutefois, l'ampleur des opérations de secours humanitaires du PAM influençait l'orientation générale des interventions de tous les acteurs.
11. Le PAM collabore efficacement avec d'autres organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG) dans les camps de déplacés et de réfugiés gérés par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. De nombreuses parties prenantes appartenant à des organismes humanitaires ont salué le rôle joué par le PAM à la tête du module de la logistique du Comité permanent interorganisations; en outre, ceux qui souhaitaient qu'une plus large place soit désormais accordée à la sécurité alimentaire ont grandement apprécié qu'il codirige le module de la sécurité alimentaire. Toutefois, le degré de coordination avec certains organismes des Nations Unies varie. Ainsi, sur le terrain, les unités d'exécution qui travaillent avec le PAM et d'autres organismes des Nations Unies partagent parfois les locaux à usage de bureaux, sans pour autant coordonner leur travail ni même dialoguer en vue de travailler ensemble et de venir en aide plus efficacement aux groupes bénéficiaires. L'équipe de pays des Nations Unies s'emploie à améliorer l'action menée conjointement par divers organismes et la coordination entre eux, mais les progrès restent à ce jour limités. Le PAM pourrait peut-être prendre davantage d'initiatives dans ce domaine.
12. Le portefeuille d'activités concorde étroitement avec les Objectifs stratégiques du PAM pour la période 2008–2013. À des degrés divers, chaque opération se rapporte à plusieurs Objectifs stratégiques. En règle générale, la plupart des activités contribuent à la réalisation des Objectifs stratégiques 1, 3 et 4, comme escompté, mais par son travail d'analyse et ses activités de plaidoyer touchant les politiques, le PAM a apporté des contributions transversales à tous les domaines.

Choix stratégiques

13. L'évaluation a analysé les choix stratégiques faits durant la période examinée et les facteurs ayant déterminé les décisions prises. En général, les principaux facteurs étaient la disponibilité de fonds, le degré d'urgence des situations de crise et l'utilisation de données et d'autres éléments concrets.

14. Le contexte financier a beaucoup influé sur le portefeuille et le choix des opérations. Les gros donateurs accordant la priorité à l'aide humanitaire d'urgence, le PAM s'est employé à mobiliser des fonds dans ce sens, conformément à son mandat. Toutefois, les stratégies gouvernementales privilégient les solutions passant par le développement pour de nombreux problèmes chroniques au Yémen, comme la malnutrition et l'insécurité alimentaire, et dans ces domaines, le PAM a dû s'atteler avec précaution à résoudre des problèmes à long terme ou chroniques dans le cadre de modalités de programmation à court terme. Cette situation va vraisemblablement perdurer car les donateurs sont de plus en plus polarisés. Il en résulte des difficultés particulières pour les opérations de développement, et le PAM doit étudier les possibilités qui s'offrent en matière de partenariat pour planifier et mettre en œuvre des interventions à plus long terme.
15. Au cours de la période couverte par l'évaluation, trois crises de grande ampleur ont largement contribué à inciter le PAM à opérer des changements stratégiques dans son portefeuille d'activités. La première est le déclenchement et la poursuite de la guerre que livrent les Houthis au nord, ce qui mobilise aujourd'hui une grande partie des ressources opérationnelles du PAM, et la deuxième est l'arrivée d'un nombre toujours plus important de réfugiés somaliens. Des décisions stratégiques appropriées ont été prises pour faire face à la crise des personnes déplacées au nord et continuer de répondre aux besoins des réfugiés au sud. Le troisième facteur déterminant a été la flambée des prix des produits alimentaires, en 2008/09 puis de nouveau fin 2010/début 2011, qui a nécessité une intervention immédiate du fait de la gravité de la situation. Mais la prise de conscience des problèmes liés à l'insécurité alimentaire chronique que cela a entraînée a également beaucoup contribué à la décision qui a été prise de lutter contre ce fléau dans tout le pays. Le PAM a profité de ce que les donateurs étaient davantage sensibilisés à la situation pour concevoir et financer une opération à plus long terme concernant la mise en place de filets de sécurité. Ces crises ont donc influé à la fois sur la façon dont le PAM a réagi, et sur la manière dont il a planifié ses futures interventions.
16. Son travail d'analyse a permis au PAM de placer les questions relatives à l'insécurité alimentaire, à la faim et à la nutrition au cœur des préoccupations nationales. Principalement grâce à l'utilisation des données issues de l'enquête détaillée sur la sécurité alimentaire, mais aussi à la participation de la direction et aux activités de plaidoyer menées par celle-ci, la stratégie nationale en matière de sécurité alimentaire a pu être axée sur des questions touchant l'accès à l'alimentation et la disponibilité globale de vivres. Il a été noté que le PAM était très efficacement parvenu à faire en sorte que la stratégie englobe ces questions, qui constituaient des causes immédiates de l'insécurité alimentaire, au lieu d'être plus largement axée sur les moyens de subsistance, la génération de revenus et le développement rural. Il devrait être possible de montrer de même la voie à suivre dans le domaine de la nutrition, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nutritionnelle nationale.
17. L'équipe d'évaluation a conclu que l'analyse des données collectées ponctuellement et les systèmes ordinaires de suivi et d'évaluation étaient particulièrement utiles aux travaux de planification et de préparation menés pour l'ensemble du portefeuille. Néanmoins, la décision stratégique d'adapter ou de modifier des activités opérationnelles repose désormais moins sur la production et l'utilisation de données relatives aux produits et aux effets directs des programmes, et davantage sur la situation humanitaire générale, les conditions de sécurité, le financement et les discussions avec les partenaires coopérants. Il serait judicieux de mieux exploiter le suivi des effets directs et de contrôler les données par recoupement.

Performance du portefeuille et résultats obtenus

18. L'évaluation était principalement axée sur les domaines techniques de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de l'éducation, ainsi que sur les filets de sécurité, qui occupent une place de plus en plus importante dans le portefeuille. L'équipe d'évaluation a analysé la performance et les résultats dans ces domaines, en utilisant les critères d'évaluation du Comité d'aide au développement que sont la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Les facteurs transversaux ayant influé sur les résultats ont également été analysés.

Pertinence

19. Il ressort de l'évaluation que le portefeuille d'activités du PAM était adapté aux besoins humanitaires des ménages au Yémen, y compris les personnes déplacées au nord et à l'est, les réfugiés au sud, et les ménages vulnérables touchés par la hausse des prix des produits alimentaires. L'ampleur du portefeuille s'est considérablement accrue durant la période d'évaluation, pour faire face à l'accroissement des besoins dans les zones touchées par la crise et du fait du rôle que joue le PAM en tant qu'organisme chef de file pour la majeure partie du Yémen. Les niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire chroniques dans l'ensemble du pays dépassent fréquemment les seuils d'urgence, et le PAM est en bonne position, sur le plan logistique comme stratégique, pour tirer parti des fonds reçus des donateurs et mettre en œuvre des activités lorsque cela est nécessaire. L'évaluation n'a révélé aucun problème majeur concernant l'adéquation du portefeuille eu égard aux objectifs humanitaires.

Efficiences

20. L'évaluation a examiné les produits de différentes opérations et étudié leur efficacité par rapport à ce que faisaient d'autres acteurs humanitaires, en particulier la façon dont elles étaient mises en œuvre. Compte tenu de l'échelle des opérations du PAM, il est difficile de comparer les résultats obtenus par celui-ci en matière d'exécution des produits avec ceux d'autres organismes. Le PAM s'est attaché à favoriser l'efficacité de ses opérations en achetant des vivres sur les marchés locaux, en lançant des appels à la concurrence auprès de sociétés de transport locales et en mettant en place d'autres modalités logistiques. Les contrats conclus de longue date avec des sociétés de transport fiables ont permis de limiter la responsabilité engagée et les pertes subies dans des conditions difficiles. En général, l'efficacité du portefeuille s'est accrue du fait de l'élargissement de l'échelle des interventions et de l'amélioration de la coopération avec les partenaires. Parmi les bonnes pratiques, on peut citer la collaboration avec le Fonds de protection sociale pour distribuer des rations dans le cadre des filets de sécurité, ce qui permet aux deux organismes de gagner en efficacité. S'employer à établir d'autres partenariats améliorera encore l'efficacité des opérations. Des déficits de financement ont vraisemblablement nui à l'efficacité de certains volets du portefeuille. Pour pouvoir concevoir des filets de protection sociale et des interventions nutritionnelles, il faut disposer de rations alimentaires prévisibles et homogènes; tout comme elles réduisent les avantages nutritionnels potentiels, les ruptures de la filière d'approvisionnement survenant dans le cadre d'une opération sèment la confusion chez les bénéficiaires et posent des difficultés aux partenaires coopérants qui doivent répondre à la demande non satisfaite.

Efficacité

21. Le degré de réalisation des objectifs du portefeuille a été analysé à la lumière des données disponibles et grâce aux recoupements effectués avec diverses parties prenantes.

En général, les données ayant trait aux effets directs des opérations du PAM étaient insuffisantes, sans compter que de nombreuses opérations avaient été conçues avec des objectifs très ambitieux qui étaient difficilement mesurables dans les délais impartis. Malgré ces difficultés, l'évaluation a permis de conclure que l'efficacité du portefeuille était la plus manifeste dans le cadre des interventions d'urgence et des opérations ciblant les réfugiés. La rapidité avec laquelle des mesures avaient été prises pour remédier à l'insécurité alimentaire touchant les personnes déplacées dans le nord du pays a permis de freiner la migration interne et de répondre aux besoins vitaux des personnes touchées par le conflit. Il en a été de même lors des inondations dans l'est du Yémen. Pour plus de 14 000 réfugiés, les rations fournies par le PAM sont un élément essentiel de leur stratégie de survie. L'efficacité des volets du portefeuille axés sur le développement s'est révélée limitée, en partie du fait de la taille modeste des opérations, et en partie en raison de restrictions budgétaires. Les données disponibles concernant les effets directs relatifs à ces volets manquaient d'uniformité et, bien qu'ayant apprécié les interventions, les parties prenantes ont fait observer qu'elles devaient être transposées à une plus grande échelle ou relancées. Il faudrait étudier les possibilités qui s'offrent de collaborer avec d'autres organismes visant les mêmes effets directs sur le plan du développement, car cela renforcerait l'efficacité des contributions du PAM.

Impact

22. Les contributions positives du portefeuille aux objectifs plus larges en matière d'aide humanitaire et de développement au Yémen ont été le plus évidentes dans le cadre des volets ayant trait à l'aide humanitaire. De par le rôle de chef de file qu'il joue s'agissant des ressources, de la logistique, de la coordination et de la rapidité de réaction, le PAM a contribué à répondre aux besoins vitaux des personnes se trouvant dans les régions du nord secouées par le conflit et les zones touchées par les inondations dans l'est du pays. S'agissant des interventions en faveur des réfugiés, le PAM contribue indéniablement à satisfaire les besoins alimentaires à court terme des réfugiés vivant dans le camp de Kharaz. Toutefois, la contribution du programme de pays à la réalisation des objectifs généraux dans les domaines de l'éducation et de la nutrition a été plus limitée. En dehors de données manquant de cohérence, on ne dispose d'aucun élément permettant d'établir que ces interventions ont contribué durablement à la réalisation des objectifs nationaux. Le manque de fonds a nui à leur efficacité.

Durabilité

23. L'évaluation était axée sur la mesure dans laquelle les opérations menées ont contribué à l'élaboration de solutions concernant le transfert des responsabilités et de stratégies visant à renforcer les capacités ainsi qu'aux activités de plaidoyer. Les efforts déployés dans ces domaines sont généralement limités, et ils n'entrent de toute façon souvent pas dans les attributions du PAM, compte tenu des circonstances et de l'orientation du portefeuille. La capacité du Gouvernement de gérer et de coordonner des interventions d'urgence est limitée, en particulier au niveau décentralisé, et le PAM n'a pas vocation à pratiquer un renforcement institutionnel de ce type. Dans le cadre du portefeuille, des activités de formation ont été organisées pour permettre aux partenaires coopérants du PAM, y compris des acteurs gouvernementaux, de diriger les opérations, mais l'objectif n'était pas de renforcer des institutions ni de développer les capacités au sens large. L'équipe d'évaluation a constaté que la communication et le plaidoyer en faveur des politiques auprès des acteurs nationaux et infranationaux étaient insuffisamment utilisés dans les domaines de l'éducation et de la nutrition, alors que des activités de ce type seraient bien accueillies par le Gouvernement et les donateurs. Le renforcement des capacités, le dialogue et le

plaidoyer pérenniserait ces volets du portefeuille, même en cas de variation du financement disponible pour les interventions sur le terrain.

Facteurs transversaux

24. Le bureau de pays du PAM a établi d'excellentes relations avec ses homologues gouvernementaux, ce qui est essentiel pour pouvoir intervenir et accéder rapidement aux communautés vulnérables dans l'ensemble du pays. En dirigeant les délégations de l'équipe de pays des Nations Unies qui ont négocié avec les rebelles houthis au nord du Yémen pour obtenir un accès aux personnes déplacées dans le gouvernorat de Sa'adah, le PAM a prouvé son dynamisme et sa détermination s'agissant d'établir des couloirs sûrs, et l'impartialité de ses opérations.
25. Dans son analyse de la performance du portefeuille, l'équipe d'évaluation a relevé plusieurs problèmes liés au manque de données de suivi sur les résultats/effets directs des opérations du PAM au Yémen. En général, très peu de données sont recueillies sur les effets directs des opérations, et les données collectées ne sont pas recoupées avec celles provenant d'autres sources, notamment les partenaires et le Gouvernement. Cela a une incidence sur les rapports annuels et la gestion stratégique du portefeuille. Les exercices ponctuels, comme l'enquête détaillée sur la sécurité alimentaire de 2009/10, apportent une précieuse contribution, et rapprocher ces données de celles qui sont recueillies régulièrement appuierait le suivi de résultats au niveau des effets directs.
26. Au Yémen, le PAM emploie 93 personnes recrutées sur le plan national et 12 personnes recrutées sur le plan international, en poste à Sanaa et dans quatre bureaux auxiliaires. Tout le personnel était très attaché au PAM et connaissait parfaitement les opérations. Le PAM devrait faire tout son possible pour garder dans ses rangs ce personnel de grande valeur, même si le financement devait diminuer à l'avenir. Il a été constaté qu'une bonne communication entre la haute direction et l'ensemble du personnel avait été essentielle à la bonne gestion des changements opérationnels au cours de la période visée par l'évaluation. Dans les cas où il est nécessaire de revoir la conception des opérations pour tirer profit de nouvelles possibilités de financement ou de partenariat, tous les membres du personnel doivent être invités à innover et à adapter les interventions, plutôt que de maintenir les choses en l'état. Renforcer les capacités globales en matière de nutrition et, peut-être, d'élaboration de programmes axés sur les moyens de subsistance ou la protection sociale permettrait au PAM de participer plus efficacement aux débats consacrés à ces questions à l'échelon national.

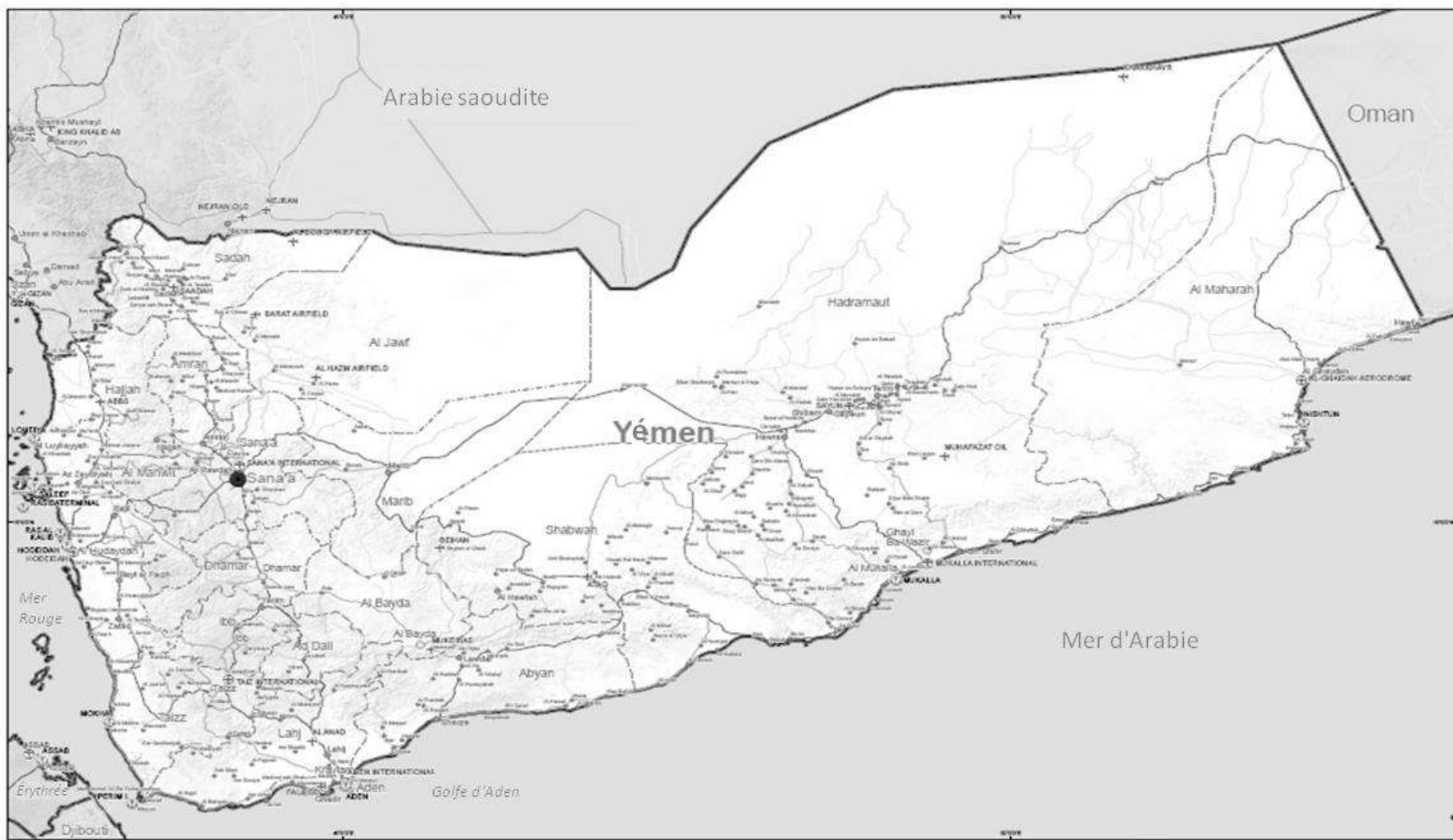
Recommandations

27. **Recommandation 1:** le PAM devrait s'efforcer d'équilibrer ses opérations de manière à tenir compte des aspects à court et à long terme des situations d'urgence comme des problèmes chroniques au Yémen.
28. Les évaluateurs ont recommandé au PAM d'étudier la possibilité d'établir des partenariats et d'exploiter ses ressources (investissements, suivi et évaluation et plaidoyer) en vue de trouver des solutions à long terme aux problèmes chroniques, tels que l'insécurité alimentaire et la malnutrition généralisées. Bien qu'il soit peut-être plus aisé d'obtenir un financement pour des opérations à court terme, le PAM peut se positionner comme un partenaire de premier plan pour ce qui est des programmes à plus long terme.
29. **Recommandation 2:** le PAM devrait relancer ses opérations de mobilisation de ressources au profit des opérations axées sur le développement au Yémen.

30. Compte tenu de la situation en matière de financement, le PAM a dû regrouper ses objectifs d'ordre nutritionnel dans ses opérations d'urgence et ses IPSR, tandis que les activités Vivres pour l'éducation et les distributions de rations à emporter ont été réduites à une fraction de ce qu'elles étaient à l'origine. Les programmes de développement nécessitent un financement à plus long terme, plus stable et plus prévisible, et le PAM devrait donc concevoir et mettre en œuvre une stratégie de sensibilisation et de mobilisation de ressources différenciée, pour répondre aux besoins découlant de son mandat en matière de développement.
31. **Recommandation 3:** le PAM devrait établir davantage de programmes conjoints et autres accords de partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, de grandes ONG et des donateurs, et y consacrer plus d'investissements.
32. Il a été établi que les interventions du PAM étaient le plus efficaces lorsqu'elles étaient menées en étroite coopération avec d'autres entités spécialisées. Or, dans le cadre des programmes de pays, des composantes nutritionnelles de l'opération d'urgence visant à faire face à la flambée des prix des vivres et de l'IPSR consécutive concernant les filets de protection sociale, le PAM fonctionne sur un mode nettement plus autonome. Il n'exploite donc pas les possibilités de collaborer avec des partenaires et de coordonner avec eux son action, ni de fournir des services intégrés pour garantir un impact maximal à ses contributions.
33. **Recommandation 4:** le PAM devrait mettre davantage l'accent sur la planification et la préparation effectuées en collaboration avec les partenaires gouvernementaux et coopérants, et la formation de ceux-ci.
34. Certains homologues gouvernementaux et partenaires coopérants non gouvernementaux souhaitent pouvoir participer à part entière, ce pour quoi il leur faudrait bénéficier d'une formation plus poussée et être mieux équipés; il faudrait en outre élaborer des stratégies participatives en matière de planification et de mise en œuvre. Cela accroîtrait également les possibilités de transférer par la suite la responsabilité des opérations du PAM, en particulier dans les secteurs de l'éducation et de la nutrition.
35. **Recommandation 5:** les systèmes de suivi et d'évaluation devraient être améliorés de façon à ce que les résultats puissent être comparés dans le temps et dans l'espace, et les effets directs des opérations mesurés.
36. Les mesures prises pour collecter des statistiques passées et des données spatiales (avec ou sans intervention) ne suffisent pas pour permettre d'évaluer correctement les résultats globaux et les contributions du portefeuille. Pour y remédier, il faudrait d'une part concevoir des systèmes qui mesurent l'impact et d'autre part former les représentants des pouvoirs publics et des communautés afin qu'ils recueillent systématiquement et de façon fiable les informations requises sur les résultats au niveau des effets directs (c'est-à-dire pas seulement les contributions et les produits du PAM). Les possibilités sont en outre nombreuses de collaborer avec d'autres organismes d'exécution et des services gouvernementaux pour organiser des exercices de collecte, d'analyse et de diffusion de données.
37. **Recommandation 6:** les capacités techniques devraient être augmentées dans les domaines de la santé et de la nutrition, et éventuellement, des moyens de subsistance ou de la protection sociale.
38. Pour accroître sa participation aux activités de plaidoyer menées au niveau national, le PAM devrait renforcer les capacités de son personnel en matière de santé et de nutrition. Cela lui permettrait de mieux équilibrer la façon dont les ressources sont employées, entre

les opérations sur le terrain et les interventions effectuées à un niveau supérieur dans les domaines de la planification, des politiques et de la sensibilisation. Des compétences spécialisées supplémentaires touchant les moyens de subsistance ou la protection sociale faciliteraient également l'établissement de partenariats avec les organismes actifs dans ces domaines et permettraient de donner plus de poids à ces aspects dans les futures opérations du PAM.

39. **Recommandation 7:** les données et les constatations de l'enquête détaillée sur la sécurité alimentaire de 2010 devraient être plus largement diffusées, et il faudrait prévoir une enquête de suivi.
40. L'enquête détaillée sur la sécurité alimentaire de 2010 a été très bien accueillie. Elle devrait être diffusée plus largement aux principales parties prenantes au Yémen et il faudrait réaliser de telles enquêtes régulièrement, pour permettre une analyse longitudinale.



Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
PIB	produit intérieur brut
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement