

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 12–16 juin 2006

QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE

**Point 5 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2006/5-C
10 mai 2006
ORIGINAL: ANGLAIS

RÔLE ET APPLICATION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE AU PAM

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 de caractère 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.

Directeur, PDP:	M. S. Samkange	tél.: 066513-2767
Chef, PDPE:	M. P. Aklilu	tél.: 066513-3552

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



RÉSUMÉ

L'analyse économique associée à l'analyse nutritionnelle, sociale, politique, sexospécifique et environnementale est un outil indispensable pour une compréhension globale et multidimensionnelle des causes et des effets de la faim. Le jeu complexe des forces économiques à l'œuvre aux niveaux international, national, local et à celui des ménages ressort clairement de signaux et de choix économiques tels que les prix, la production et la consommation qui peuvent déboucher sur l'insécurité et la vulnérabilité alimentaires. La lutte contre la faim aiguë et chronique devrait donc s'appuyer, entre autres, sur l'analyse économique.

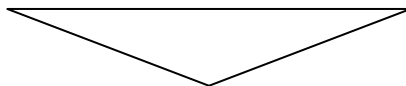
L'analyse économique peut aider à assurer la compatibilité et l'homogénéité des interventions d'aide alimentaire ainsi que leur intégration à des stratégies de sécurité alimentaire à long terme. Elle ne devrait pas être appliquée mécaniquement, mais être adaptée au cas par cas. Il en résulte que la profondeur et la complexité de l'analyse varieront avec la situation, en fonction de l'importance relative des facteurs économiques dans le problème général de la faim.

Le rôle de l'analyse économique au PAM peut être considéré à deux niveaux. Au premier niveau, elle fait partie intégrante de l'analyse de la faim et de la conception de stratégies appropriées de lutte contre la faim. Au second niveau elle est liée à la gestion des opérations axée sur les résultats. Au stade de la conception, de l'exécution et des enseignements tirés des opérations, l'analyse économique peut être utilisée pour donner des bases aux choix de programmes; améliorer l'efficacité et l'efficacités des opérations; et appuyer les achats d'aliments aux niveaux local et régional.

Les conclusions des évaluations antérieures et le travail en cours mettent en évidence quatre principaux secteurs dans lesquels l'application de l'analyse économique pourrait aider le PAM à comprendre l'insécurité alimentaire et à renforcer l'efficacité des opérations: i) analyse des facteurs économiques intervenant dans l'insécurité alimentaire; ii) intégration des opérations du PAM au contexte du développement national; iii) analyse des marchés alimentaires; et iv) évaluation de l'impact et de l'efficacité des opérations et du choix des approches.

L'élargissement de l'utilisation de l'analyse économique au PAM améliorerait l'efficacité des opérations et aiderait donc à atteindre les objectifs stratégiques. À mesure que progressera l'intégration de l'analyse économique aux activités du PAM, il faudra renforcer l'appui fourni aux bureaux régionaux en matière d'évaluation, d'analyse et de conception des interventions. Dans ce contexte, le PAM doit définir les rôles des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège, ainsi que ceux des partenaires. Il devrait par ailleurs intensifier son partenariat stratégique avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et d'autres organisations afin d'exploiter les synergies et d'éviter le double emploi des travaux d'analyse.

PROJET DE DÉCISION*



En examinant le rapport intitulé "Rôle et application de l'analyse économique au PAM" (WFP/EB.A/2006/5-C), le Conseil note l'importance de l'intégration de l'analyse économique aux activités du PAM. Il est en particulier d'accord sur le fait que l'application de l'analyse économique pourrait aider à: i) analyser les facteurs économiques intervenant dans l'insécurité alimentaire; ii) intégrer les opérations du PAM au contexte du développement national; iii) analyser les marchés de produits alimentaires; et iv) évaluer l'impact et l'efficacité des opérations et des méthodes mises en œuvre.

Le Conseil **décide** que:

- Le PAM devrait continuer d'investir dans ses moyens d'analyse économique, en prenant dûment en considération le rôle des partenaires et les besoins globaux à l'échelle de l'Organisation; et
- Le PAM devrait intensifier son partenariat stratégique avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et d'autres organisations afin d'exploiter les synergies et d'éviter le double emploi des travaux d'analyse.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" (document WFP/EB.A/2006/16) publié à la fin de la session du Conseil.

INTRODUCTION

1. Ces dernières années, les conclusions de différentes évaluations et deux consultations sur les évaluations des besoins dans des situations d'urgence¹ ont souligné combien le PAM était peu préparé à utiliser l'analyse économique pour améliorer l'efficacité de ses programmes. L'analyse devrait porter en particulier sur les points suivants:
 - facteurs économiques intervenant dans l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité;
 - rôle des programmes axés sur les aliments dans les stratégies et les plans nationaux de lutte contre la faim et la pauvreté;
 - comportement du marché dans les situations d'urgences et effet probable sur le marché des interventions alimentaires;
 - interactions entre les marchés, l'aide alimentaire et les mesures de lutte contre la faim et de promotion du développement; et
 - efficacité des choix de programmation à l'appui des efforts des pays pour atteindre le premier objectif du Millénaire pour le développement (OMD), à savoir mettre un terme à la faim.
2. Afin de remédier à ces carences, le PAM a entrepris en 2004 de renforcer sa capacité d'analyse économique et d'intégrer l'analyse à son travail. Il a notamment créé l'unité d'analyse économique et de politique du développement (PDPE) au sein de la Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes, mis l'accent sur l'analyse des marchés dans le cadre du projet de renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence (SENAC) et sur le renforcement de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV). Cependant, des capacités d'analyse économique sont également nécessaires dans d'autres domaines d'activité du PAM. Le Plan stratégique pour 2006–2009 souligne l'importance d'utiliser l'analyse économique pour renforcer l'efficacité des programmes et atteindre les cinq objectifs stratégiques fixés.
3. Le présent document propose un cadre délimitant le rôle et l'utilisation de l'analyse économique au PAM qui permettra d'orienter la capacité croissante du Programme dans ce domaine et de guider son développement à venir. Il marque un temps d'arrêt et de réflexion dans le processus d'intégration de l'analyse économique aux activités de l'Organisation. Les partenariats joueront un rôle fondamental à cet égard: c'est avec des partenaires nationaux et d'autres organisations que le PAM entreprendra l'analyse économique des problèmes en rapport avec la faim.
4. Selon la définition du présent rapport, l'analyse économique au PAM consiste à utiliser des outils analytiques pour étudier la dimension économique de la faim aiguë et chronique, à examiner les macropolitiques et les politiques sectorielles, à préparer des interventions et évaluer leurs résultats, y compris l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés, et à fournir des bases aux achats et à la logistique. Cette approche, qui reconnaît que les aliments sont un bien économique autant qu'une nécessité vitale, est compatible avec l'idée que l'économie est la discipline vouée à l'examen de la part de l'action individuelle et sociale la plus étroitement associée à la réalisation des conditions matérielles du bien-être².

¹ PAM. 2005b. Sur la base des conclusions de 31 évaluations d'opérations d'urgence et interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR); BMZ. 2005; PAM. 2003a et b.

² Marshall, 1890.



JUSTIFICATION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE

5. Il est bien attesté que l'aide alimentaire est un instrument utile de lutte contre la faim et la malnutrition³ quand le ciblage repose sur une analyse solide. L'analyse économique associée à l'analyse nutritionnelle et sociale, politique, sexospécifique et environnementale est indispensable pour une compréhension globale et multidimensionnelle des causes et des effets de la faim. Les interactions complexes entre les forces économiques intervenant aux niveaux international, national, local et à celui des ménages ressortent clairement des signaux et des choix économiques que reflètent les prix, la production, la consommation et qui peuvent déboucher sur l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité. Les mesures visant à combattre toutes les formes de la faim aiguë ou chronique devraient donc s'appuyer, entre autres, sur l'analyse économique.
6. L'analyse économique peut aider à faire en sorte que les interventions d'aide alimentaire soient compatibles, homogènes et intégrées à des stratégies à long terme d'instauration de la sécurité alimentaire et de compréhension du contexte macroéconomique plus large, en ce qui concerne notamment l'impact probable sur les moyens de subsistance et la vulnérabilité, et l'identification des groupes de population à risque. Toutefois, l'analyse économique ne doit pas être appliquée mécaniquement: elle doit tenir compte du contexte de l'opération. La profondeur et la complexité de l'analyse seront donc fonction de la situation et dépendront de l'importance relative des facteurs économiques dans le problème global de la faim qui est en cause.
7. Le rôle de l'analyse économique au PAM peut être considéré à deux niveaux. Au premier niveau, l'analyse économique fait partie intégrante de l'analyse de la faim et de la conception de stratégies de lutte contre la faim. Au second niveau, elle a trait à la gestion axée sur les résultats des opérations. Au stade de l'exécution des opérations et de l'exploitation des renseignements en découlant, le PAM peut utiliser l'analyse économique pour appuyer les choix d'activités, améliorer l'efficacité et l'efficacé des opérations et appuyer les achats locaux et régionaux de produits alimentaires ainsi que la logistique. Aux deux niveaux, l'analyse économique est indispensable pour étudier l'impact des marchés, la production alimentaire, les revenus, l'emploi et d'autres variables économiques affectant directement ou indirectement la situation matérielle des pauvres qui ont faim et aussi pour prévoir et évaluer l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés et les facteurs économiques en question.
 - Aux niveaux de la stratégie et de la programmation, l'analyse économique peut:
 - i) aider à identifier les facteurs économiques qui sont à l'origine de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité chroniques;
 - ii) évaluer la conséquence des crises sur les aspects économiques des approvisionnements et de l'accès aux aliments;
 - iii) évaluer la capacité de réaction nationale à la faim aiguë et chronique; et
 - iv) formuler des programmes et des stratégies de retrait compatibles avec les stratégies et les programmes nationaux.
 - Au niveau opérationnel, l'analyse économique peut aider à:
 - i) analyser les avantages relatifs des programmes d'aide en espèces et des programmes d'aide alimentaire;
 - ii) évaluer la viabilité et l'impact du programme; et
 - iii) renforcer l'efficacité et les effets positifs des achats de produits alimentaires aux niveaux local et régional.

³ Yamano *et al.*, 2005; Del Ninno *et al.*, 2005; Quisumbing, 2003.



APPLICATION DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE AU PAM

8. Les modalités d'intégration de l'analyse économique aux activités du PAM évoluent; plusieurs initiatives ont été lancées. Le PAM a établi pour ce type de travail des partenariats avec d'autres organisations, des établissements de recherche, des institutions gouvernementales et des organisations régionales. L'importance croissante que le PAM attache à l'analyse économique a eu pour effet de renforcer la collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), la Banque mondiale et l'Institut international de recherches sur les politiques alimentaires entre autres. La forte présence du PAM sur le terrain lui permet de mettre l'accent sur les préoccupations des populations les plus vulnérables, complétant ainsi les capacités de recherche des organisations en question.
9. L'analyse macroéconomique a aidé certains pays à entreprendre avec de meilleurs résultats la formulation de stratégies pour la réduction de la pauvreté (SRP)⁴ et à appuyer les stratégies nationales de protection sociale. L'analyse microéconomique éclaire l'analyse de la vulnérabilité, l'évaluation des besoins et les décisions de programmation. Le projet SENAC fait appel à l'étude et aux profils de marché pour améliorer l'évaluation des besoins d'urgence, la recherche de réponses non alimentaires à des crises alimentaires et l'analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité dans les pays exposés aux crises. Le PAM commence à mettre au point des méthodes d'analyse des rapports coût/avantages et coût/efficacité des projets d'aide alimentaire et renforce l'utilisation de l'analyse économique dans la recherche appliquée et les stratégies de lutte contre la faim.

Analyse économique à l'appui des cadres stratégiques et de la programmation au niveau des pays

10. L'analyse économique le plus souvent utilisée par les bureaux de pays du PAM provient des missions conjointes FAO/PAM d'évaluation de la production et des disponibilités alimentaires dans les pays confrontés à des chocs alimentaires liées à la production. Ces missions donnent un aperçu du contexte socioéconomique⁵, en décrivant la situation macroéconomique, le secteur agricole ainsi que la situation nationale au plan de la pauvreté et de la sécurité alimentaire; elles proposent une macroanalyse de l'effet des chocs sur les bilans alimentaires nationaux en rapprochant les niveaux de production alimentaire des niveaux de consommation, et une mesoanalyse de la localisation et de la situation des populations exposées à l'insécurité alimentaire qui est établie sur la base de critères de revenu, d'utilisation et de disponibilités alimentaires.
11. Le PAM renforce actuellement son engagement et sa capacité de participer à l'établissement de SRP dans les pays où il mène des opérations⁶ afin de mieux aligner ses activités sur les priorités du pays concerné et d'acquérir des connaissances spécifiques sur la lutte contre la faim. Dans certains cas, l'équipe de pays des Nations Unies prépare aussi un bilan commun de pays (BCP), qui est utilisé par tous les organismes des Nations Unies pour faire le point sur le développement du pays et identifier les problèmes qui se posent. Le BCP —ou dans certains cas, la stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté— pose les bases du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) dont s'inspire le PAM pour établir ses programmes de développement. Peu de bureaux de

⁴ PAM, 2006c.

⁵ Cette partie de l'analyse est effectuée par le personnel de la FAO.

⁶ PAM, 2006c.



pays ont les moyens de fournir une analyse macroéconomique des causes de la faim au cours de la préparation du BCP ou des SRP; il incombe au Siège de renforcer encore l'appui technique et analytique ciblé; c'est ainsi que le personnel de PDPE a récemment utilisé l'analyse économique en recourant à l'ACV pour appuyer l'amélioration de la stratégie nationale de sécurité alimentaire au Niger; cette étude a débouché sur un cadre de coopération Banque mondiale/PAM qui vise à faire de la sécurité alimentaire un objectif majeur de développement stratégique.

12. Les capacités du PAM en matière d'analyse microéconomique sont renforcées par son instrument d'ACV. Cet instrument d'analyse interdisciplinaire utilisé à l'appui de la conception et du ciblage des opérations de secours et de développement du PAM, fait une place importante à l'analyse économique au niveau des ménages, dans le but de comprendre les causes probables de l'insécurité alimentaire, de déterminer les caractéristiques des populations vulnérables et exposées à l'insécurité alimentaire et d'évaluer si l'aide alimentaire est un bon moyen de remédier aux causes fondamentales de l'insécurité alimentaire. L'ACV utilise toutes sortes de sources d'information et de méthodes d'analyse, dont certains ont un caractère essentiellement économique, comme le suivi des variations des prix du marché et l'analyse des facteurs économiques déterminants pour les moyens de subsistance et la vulnérabilité en termes de prix, de revenus, et de propriété des actifs. On s'efforce actuellement dans le cadre du projet SENAC d'intégrer plus systématiquement les informations sur les marchés aux études de référence ACV.
13. Malgré les progrès réalisés, le PAM et ses partenaires reconnaissent de façon générale qu'il est nécessaire d'améliorer les capacités de l'Organisation dans les domaines de l'analyse macroéconomique et de l'analyse sectorielle, en prêtant une attention particulière aux répercussions des stratégies économiques et des priorités financières des gouvernements sur la sécurité alimentaire.

Analyse économique visant à une meilleure compréhension des marchés et du rôle de l'aide alimentaire

14. À l'heure actuelle, l'étude de marché est le plus souvent utilisée dans l'évaluation des besoins d'urgence et de la vulnérabilité aux crises alimentaires. Les missions d'évaluation de la production et des disponibilités alimentaires ont permis depuis un certain nombre d'années de saisir les réactions macroéconomiques des marchés dans les cas de pénuries alimentaires. Ces évaluations sont utilisées dans les crises à évolution lente comme les sécheresses qui compromettent la production agricole. Les études de marché effectuées dans le cadre de ces missions sont entreprises en partenariat avec la FAO; elles tendent à évaluer l'impact d'une crise sur les importations et les prix des produits alimentaires afin de fournir dans les meilleurs délais des informations exactes et crédibles sur les problèmes alimentaires qui vont apparaître dans un pays ou une région et d'alerter la communauté internationale sur la nécessité d'intervenir. La FAO et le PAM réexaminent actuellement les directives de ces missions pour leur permettre de mieux saisir le fonctionnement interne des marchés et les problèmes que posent le commerce informel transfrontalier et l'accès des ménages aux produits alimentaires.
15. Dans le cadre de l'ACV, l'analyse des moyens de subsistance a pour objet d'évaluer le degré d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité des ménages. L'ACV établit un cadre de référence à l'aide d'outils tels que des évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité. Jusqu'à une époque récente, les analyses de marché portaient exclusivement sur l'accès des ménages aux marchés et leur utilisation de ces marchés. Elle est maintenant élargie par l'intégration systématique d'informations complémentaires. Par



ailleurs, l'étude de liens moins directs et plus complexes entre les facteurs économiques et les réactions des ménages aux chocs se poursuit.

16. L'évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence constitue un troisième type d'évaluation comportant une analyse de marché. Dans ce cas, l'étude de marché détermine l'impact des chocs sur les prix et les fonctions du marché et porte essentiellement sur la réponse du secteur privé et l'évolution de la demande des consommateurs; ainsi une étude approfondie du marché des céréales au Niger a fourni les éléments nécessaires à l'évaluation de la sécurité alimentaire qui a suivi. Des études de marché ont également été effectuées après les crises au Darfour, au Pakistan et au Sri Lanka. Sur la base des orientations établies en 2005 dans le cadre du Projet SENAC, on s'attachera davantage à prévoir les effets des distributions d'aide alimentaire sur les marchés locaux et l'on prêtera plus d'attention aux relations entre les tendances du marché et les diverses politiques possibles⁷. L'intégration de l'analyse du marché à l'évaluation permet au PAM d'estimer plus exactement les besoins alimentaires et non alimentaires et de déterminer la nécessité d'une aide alimentaire extérieure, ce qui facilite dès le départ le ciblage des secours et le choix des mesures d'urgence.

Encadré 1: Le Projet SENAC

L'objectif est de mettre le PAM mieux en mesure d'évaluer les besoins en matière de sécurité alimentaire dans les situations d'urgences par des appréciations exactes et impartiales des besoins. Le projet SENAC, d'une durée de trois ans, est financé par l'Office humanitaire de la Communauté européenne (ECHO) et tend principalement à améliorer les méthodes et les instruments d'analyse ainsi que les directives dans ce domaine; il a déployé dans ses bureaux régionaux 11 spécialistes de l'évaluation, y compris des spécialistes des marchés.

Afin de renforcer l'analyse du rôle des marchés dans les situations d'urgences et des effets de l'aide alimentaire ultérieure sur les marchés au PAM, le projet a jusqu'ici:

- établi des profils de marché en Afghanistan, en Côte d'Ivoire, dans la République démocratique du Congo, au Guatemala, au Honduras, à Madagascar, au Niger, au Tadjikistan et à Timor Leste; ces profils fournissent des données de référence essentielles pour que les évaluations à venir de la sécurité alimentaire déterminent les variables matérielles, économiques et politiques qui influent sur les marchés en période de crise et permettent de concevoir des interventions alimentaires mieux adaptées; et
- organisé un atelier d'experts sur les marchés chargé d'examiner deux outils d'analyse des marchés utilisables dans les évaluations dans les situations d'urgence de la sécurité alimentaire.

Au nombre des activités du projet SENAC figurent également:

- une étude de l'aide alimentaire et de la dépendance qui: i) montre comment une dépendance négative à l'égard de l'aide alimentaire peut s'installer au niveau des ménages; ii) identifie l'impact possible de l'aide alimentaire sur les parties prenantes, y compris les commerçants; et iii) expose brièvement les méthodes permettant de devancer les risques de dépendance négative; et
- une étude sur dossiers portant sur la distinction à faire entre insécurité alimentaire chronique et insécurité alimentaire transitoire dans les évaluations des besoins d'urgence; quatre grandes catégories d'insécurité alimentaire sont établies —chronique modérée, chronique grave, transitoire modérée et transitoire grave— qui ont toutes des rapports différents avec les marchés.

⁷ Lenz *et al.*, 2005.



17. Le projet SENAC a eu pour effet de renforcer les capacités d'étude de marché et l'appui technique aux bureaux de pays. Des profils de marché pilote ont été préparés dans un certain nombre de pays, ils servent actuellement de base pour établir un modèle général de profils de marché, de listes de contrôle et d'autres instruments faciles à utiliser pour la collecte et l'analyse des données sur le marché dans le cadre des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, des évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et des systèmes de suivi. Le projet sert actuellement au PAM de centre d'échanges des connaissances et de discussion avec les partenaires désireux d'approfondir comment l'analyse des marchés peut aider à mieux comprendre les besoins, la vulnérabilité et les interventions possibles.
18. Les responsables des achats dans les bureaux de pays effectuent régulièrement des analyses de marché pour savoir dans quelle mesure les marchés locaux peuvent fournir des produits alimentaires à des fins d'aide sans effet de distorsion. L'accent est mis sur l'analyse des excédents commercialisables locaux, du commerce formel et informel au niveau régional, et des disponibilités de stocks commerciaux à des prix concurrentiels. Les responsables des achats ne présentent généralement pas de rapports spécialisés sur l'étude de marché, mais ils font partie intégrante des équipes des bureaux de pays et échangent régulièrement des informations avec les responsables de l'ACV et le personnel chargés des programmes.
19. Les évaluations rétrospectives des effets de dissuasion ou de déplacement de l'aide alimentaire ne sont effectuées qu'occasionnellement, comme cela a été le cas au Lesotho et au Swaziland où une équipe commune d'analyse économique et un responsable régional des analyses de marché ont évalué l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés nationaux. Le but était d'inscrire l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés dans une perspective à long terme et d'évaluer la validité des informations sur l'effet de distorsion afin de permettre au bureau de pays et aux organismes nationaux de contrepartie de prendre des décisions sur la programmation en toute connaissance de cause⁸. L'analyse rétrospective d'interventions antérieures, y compris les achats sur les marchés, peut faciliter les études d'impact avant les interventions.

Analyse économique à l'appui de la gestion axée sur les résultats

20. Le *Programme Guidance Manual* (Guide d'élaboration des programmes) donne des orientations concernant l'analyse coût-efficacité et coût-efficacité et, dans une mesure limitée, l'analyse coûts-avantages. Le PAM utilise fréquemment une mesure dénommée "valeur-alpha"⁹ comme indicateur du rapport coût-efficacité: cette mesure permet de comparer le coût global de livraison des aliments aux bénéficiaires pour le PAM et ses donateurs à la valeur sur le marché local des mêmes produits. L'absence de ce type d'analyse a été notée dans différents documents du PAM¹⁰. Le Programme n'a pas identifié de mesures de l'efficacité et de l'efficacité adaptées à ses contextes opérationnels et à ses besoins en matière de gestion, à l'exception notable de l'analyse coût-avantages des mesures de conservation de l'eau et des sols et de foresterie qui a été effectuée par le bureau de pays d'Éthiopie dans le cadre du programme MERET (Gestion des ressources environnementales en vue de permettre le passage à des moyens de subsistance plus durables). Le PAM étudie actuellement des méthodes d'analyse des coûts-avantages pour

⁸ PAM, 2005c; PAM, 2006a.

⁹ Reutlinger *et al.*, 1984.

¹⁰ Notamment PAM, 2005a; PAM, Plan stratégique (2006–2009); BMZ, 2005.



évaluer les projets d'alimentation scolaire et d'aide alimentaire qui visent à sauvegarder les moyens de subsistance.

Analyse économique visant à réunir des connaissances sur les stratégies de lutte contre la faim

21. Le PAM étudie de nouvelles approches pour aligner plus étroitement sa programmation sur les besoins des ménages exposés à l'insécurité alimentaire et fait des essais-pilotes. Il analyse, par exemple, avec ses partenaires les considérations théoriques et opérationnelles qui justifient le remplacement des produits par des espèces dans les situations d'urgence alimentaire, en fonction de la nature de la crise, du fonctionnement du marché et des capacités administratives des partenaires¹¹. Le PAM étudie aussi avec les gouvernements et les partenaires des méthodes novatrices associant interventions alimentaires et non alimentaires dans le cadre de stratégies nationales de protection sociale. Le Bureau régional de Panama (Amérique latine et les Caraïbes) (ODP) utilise actuellement l'analyse économique pour renforcer les stratégies nationales de protection sociale, notamment l'estimation du coût économique de la faim¹². Un projet pilote en cours s'appuie sur des travaux menés par la Banque mondiale pour mettre à l'essai un mécanisme d'assurance météorologique qui verserait des indemnités monétaires au PAM en cas de précipitations extrêmement faibles entraînant de fortes probabilités de crise majeure.
22. Le premier rapport phare de la collection "La faim dans le monde", 2006, qui est intitulé "La faim et la capacité d'apprendre"¹³ ouvre une série de rapports annuels qui s'appuieront sur des recherches multidisciplinaires effectuées par le PAM et ses partenaires, et permettront de mettre en commun les connaissances les plus récentes sur les stratégies visant à mettre un terme à la faim.

APPROFONDISSEMENT DE L'ANALYSE ÉCONOMIQUE

23. Les résultats des évaluations antérieures et les travaux en cours font ressortir quatre secteurs principaux dans lesquels l'analyse économique pourrait aider le PAM à mieux comprendre l'insécurité alimentaire et à renforcer l'efficacité des opérations: i) analyse des facteurs économiques intervenant dans l'insécurité alimentaire; ii) intégration des opérations du PAM au développement national; iii) analyse des marchés de produits alimentaires; et iv) évaluation de l'impact et de l'efficacité des opérations et des approches.
24. L'analyse économique exige la collecte et le suivi régulier de variables économiques aux macro, méso et micro niveaux, portant par exemple sur les flux commerciaux, les prix sur les marchés locaux, les revenus des ménages et les choix de consommation. Des partenariats, notamment avec les autorités nationales, seront essentiels pour assurer au PAM l'accès aux données fiables et récentes dont il a besoin; les systèmes d'information nationaux et les organisations régionales comme le Comité permanent inter-États de lutte contre la sécheresse dans le Sahel sont de plus en plus capables de fournir des données macroéconomiques et mésoéconomiques sur les marchés.

¹¹ L'analyse des cas d'aide en espèces est en cours dans le cadre de l'évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence.

¹² PAM, Rapport normalisé sur le projet, 2005.

¹³ PAM, 2006b.



25. La plupart des analyses nécessaires peuvent être facilitées par des partenariats avec des organisations nationales, régionales et internationales. Dans le cadre de ces travaux conjoints, le PAM devra évaluer les méthodes et les instruments utilisés par les partenaires et, le cas échéant, les adapter à ses propres besoins.

Compréhension des facteurs économiques intervenant dans l'insécurité alimentaire

26. Il est nécessaire que le PAM connaisse mieux les interactions entre les moyens de subsistance, les choix de consommation, l'accès à la nourriture et son utilisation dans les ménages et à d'autres niveaux pour exécuter ses programmes alimentaires de façon qu'ils complètent et appuient les stratégies plus larges de lutte contre la faim. Les lacunes des connaissances sont particulièrement frappantes en ce qui concerne l'identification des causes économiques des crises alimentaires. Le Programme travaille actuellement à se doter de meilleurs moyens de prédire les crises alimentaires qui sont d'origine principalement économique, mais les efforts doivent se poursuivre.
27. L'analyse économique peut être essentielle pour comprendre le rôle de l'aide alimentaire et non alimentaire dans la lutte contre la faim. Elle sert aussi de base aux décisions sur le passage entre différents stades d'intervention — secours, redressement, aide au développement à long terme et retrait. Les systèmes de suivi du PAM devraient comporter des indicateurs permettant de signaler rapidement les chocs économiques et de dégager les tendances nouvelles du marché du travail et des mouvements migratoires, par exemple, qui risquent de déboucher sur des crises alimentaires; le PAM devrait aussi poursuivre ses efforts pour intégrer les informations sur le marché au système de suivi de la sécurité alimentaire. Il devrait continuer de développer ses capacités de recherche économique en collaboration avec des partenaires institutionnels et universitaires et renforcer sa collaboration avec la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et d'autres partenaires.

Insertion des opérations du PAM dans le contexte du développement national

28. Le Plan stratégique (2006–2009) note que les activités du PAM ont parfois été mal intégrées ou adaptées aux stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et la faim; il souligne qu'il faut tout spécialement veiller à ce que les activités de transition et de développement du PAM tiennent compte des priorités nationales, par le biais notamment de la participation à l'établissement des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté et aux approches sectorielles. Cela suppose au niveau des bureaux de pays, appuyés par les bureaux régionaux et par le Siège, une bonne connaissance de la situation économique nationale et sectorielle, ainsi que des stratégies et priorités gouvernementales, l'attention allant tout particulièrement aux contraintes financières et aux facteurs économiques responsables de la faim¹⁴. Les programmes d'alimentation scolaire, par exemple, devraient être conçus de façon à être viables à long terme dans les pays bénéficiaires.

¹⁴ PAM, 2006c.



Étude de marché

29. Le PAM doit améliorer sa capacité de prévision et d'analyse des effets de l'aide alimentaire, y compris des éventuelles perturbations des échanges commerciaux et des effets démobilisateurs¹⁵. L'action dans ce sens a commencé dans le cadre du projet SENAC et de la formation du personnel. L'application élargie de l'analyse de marché dans le cadre des évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence peut améliorer la conception des projets et l'appréciation de l'effet de l'aide alimentaire sur les marchés locaux.
30. Les efforts entrepris pour renforcer la capacité en matière d'analyse de marché et intégrer cette analyse aux évaluations de la sécurité alimentaire doivent se poursuivre. Le renforcement et l'intégration des activités d'analyse des marchés actuellement menées dans le cadre du projet SENAC et de l'ACV doivent avoir la priorité. Les premières activités sont actuellement financées hors budget et il est donc important qu'à partir du prochain exercice biennal leur financement soit assuré par le budget ordinaire, comme cela a déjà été fait pour la PDPE. Le renforcement du suivi des principaux indicateurs du marché aidera à déceler l'apparition de crises alimentaires dues à des facteurs économiques et à y faire face. Les instruments d'analyse des marchés et les informations sur les marchés peuvent être fournis par des partenaires comme la FAO et FEWS-NET et sont produits de plus en plus fréquemment par des organismes nationaux et régionaux. Le PAM devrait établir des partenariats et soutenir les actions conjointes pour mieux comprendre les marchés et leurs implications pour la sécurité alimentaire, en relation notamment avec les crises alimentaires.

Éducation de l'impact, efficacité des opérations et choix des approches

31. Le PAM n'est pas encore en mesure de fournir systématiquement des données solides sur les résultats de ses programmes¹⁶. De ce fait il lui est plus difficile de concevoir des opérations répondant aux besoins des bénéficiaires avec utilisation optimale des maigres ressources disponibles, en évitant les effets indésirables et en donnant des résultats durables. Le type d'évaluation de l'impact s'appuyant sur l'analyse économique qui est préconisé ici porte essentiellement sur la période précédant les interventions —choix des instruments, conception et planification tenant compte des implications probables de différentes solutions possibles— et sur le suivi en cours d'exécution. Son rôle est donc différent de celui des évaluations rétrospectives effectuées de façon indépendante par le Bureau de l'évaluation (OEDE).
32. L'objectif stratégique 2 —protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs— implique une analyse économique portant sur un certain nombre de domaines et visant à: i) mieux comprendre les changements affectant les stratégies et les résultats au plan de l'économie et des moyens de subsistance; ii) identifier des objectifs réalistes ainsi que les hypothèses et les risques correspondants; et iii) mesurer l'efficacité des programmes de renforcement des moyens de subsistance¹⁷. L'analyse

¹⁵ Dans le document "Aide alimentaire et moyens de subsistance dans les situations d'urgence: stratégies du PAM" (WFP/EB.A./2003/5-A), on note que les activités du PAM en matière de suivi et d'évaluation axés sur les résultats "devront également porter sur le suivi de l'impact négatif que pourrait avoir l'aide alimentaire —particulièrement sur la production vivrière et les marchés locaux— lorsque l'assistance est fournie sur une période prolongée".

¹⁶ PAM, Plan stratégique (2006–2009); BMZ, 2005; PAM, 2005a.

¹⁷ BMZ, 2005.



économique de l'efficacité et de l'impact des programmes relatifs aux moyens de subsistance a tout intérêt à être conduite en partenariat avec application des méthodes et des analyses existantes. On utilise par exemple la Guide pour l'analyse des impacts sur la pauvreté et le social de la Banque mondiale pour évaluer l'efficacité des interventions visant à réduire la pauvreté et le dénuement. De même, la FAO a une vaste expérience de l'évaluation de l'efficacité et de la durabilité des interventions visant à améliorer les moyens de subsistance en milieu rural et la base de ressources naturelles.

33. Le système d'information de gestion du PAM devrait davantage mettre l'accent sur la transparence des coûts de différentes interventions alimentaires. Les calculs de coût-efficacité peuvent, le cas échéant, orienter la conception des opérations et appuyer l'évaluation. Le choix des instruments doit être dicté par une bonne compréhension du rôle des marchés. Chaque fois que des interventions d'aide alimentaire sont jugées opportunes, elles doivent être conçues compte tenu des avantages et des faiblesses de différentes modalités au plan du ciblage et du rapport coût-efficacité ou, lorsque cela est possible, de la relation entre les coûts et les avantages¹⁸. Conformément aux recommandations du document de politique générale intitulé "Achats de produits alimentaires dans les pays en développement" (WFP/EB.1/2006/5-B), l'analyse économique renforcera l'étude de l'impact des achats de produits alimentaires sur les marchés et sur la sécurité alimentaire des groupes vulnérables. L'absence d'analyse systématique entrave actuellement l'acquisition de connaissances et l'amélioration des programmes du PAM.

PROCHAINES ÉTAPES

34. Étant donné que la faim est un phénomène multidimensionnel fortement influencé par les facteurs économiques, le PAM doit utiliser l'analyse économique pour intervenir plus efficacement en tenant compte des rôles que peuvent jouer les interventions alimentaires et non alimentaires. Il devra aussi perfectionner sa capacité d'analyse économique pour établir de nouveaux partenariats et renforcer ceux qui existent.
35. Au niveau des stratégies et des programmes, le PAM devrait:
- renforcer sa connaissance et sa compréhension des facteurs économiques contribuant à l'insécurité alimentaire dans un pays afin:
 - ◇ de participer à la planification nationale de la transition, à la formulation des SRP et au dialogue sur la politique de développement;
 - ◇ de formuler des programmes compatibles avec les stratégies nationales; et
 - ◇ d'aider les gouvernements nationaux à formuler et à gérer des stratégies de sécurité alimentaire et des programmes d'aide alimentaire conformément à l'objectif stratégique 5 du PAM;
 - appuyer sur des données économiques la formulation des stratégies assurant la transition entre l'opération d'urgence, l'IPSR, l'aide au développement et aboutissant au retrait;
 - entreprendre l'étude et l'analyse de problèmes économiques associés à la faim à l'appui des stratégies à long terme de l'Organisation; et
 - renforcer la participation aux débats au niveau mondial sur la faim, la pauvreté, l'insécurité alimentaire et les interventions alimentaires et non alimentaires.

¹⁸ PAM, 2005a.



36. Au niveau intermédiaire, le PAM devrait continuer de faire appel à l'analyse des marchés pour: i) estimer les besoins alimentaires et évaluer les diverses interventions possibles; ii) estimer et évaluer les effets de l'aide et des achats alimentaires sur les marchés et sur les moyens de subsistance; et iii) jouer un rôle de sentinelle, en suivant systématiquement les indicateurs économiques et en identifiant les seuils correspondants afin de signaler les crises alimentaires qui s'amorcent.
37. Au niveau opérationnel, le PAM devrait être en mesure: i) d'effectuer l'analyse coût-efficacité/coût-efficience de base lorsqu'il y a lieu, en axant les études sur les objectifs stratégiques 1, 3 et 4; ii) d'effectuer l'analyse des coûts/avantages quand les avantages sont quantifiables, par exemple dans les cas où l'on dispose de suffisamment de données pour envisager des interventions de renforcement des moyens de subsistance, conformément à l'objectif stratégique 2; et iii) de renforcer la coopération avec d'autres organisations pour identifier, évaluer et suivre les opérations et entreprendre l'analyse sectorielle.
38. Le développement de l'analyse économique au PAM contribuerait à améliorer notablement l'efficacité des interventions et aiderait ainsi à atteindre les objectifs stratégiques. Il est probable que l'utilisation régulière des outils existants et l'accélération des initiatives en cours suffiront pour assurer des progrès notables, mais des ressources supplémentaires seraient nécessaires pour mettre au point de nouveaux outils d'analyse et investir dans de nouvelles qualifications; commencé à investir dans la création de capacité en intégrant PDPE au Plan de gestion pour 2006–2007. À mesure qu'il poussera l'intégration de l'analyse économique à ses activités, il devra renforcer l'appui aux bureaux de pays pour ce qui concerne l'évaluation, l'analyse et la conception des interventions. Dans ce contexte, le PAM doit définir les rôles des bureaux de pays, des bureaux régionaux et du Siège, ainsi que celui des partenaires. Il devrait aussi intensifier son partenariat stratégique avec la FAO et d'autres organisations afin d'exploiter les synergies et d'éviter les doubles emplois dans le domaine de l'analyse.

RÉFÉRENCES

- BMZ.** 2005. *The Joint Evaluation of Effectiveness and Impact of the Enabling Development Policy of WFP*. Bonn, Allemagne, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.
- Del Ninno, C., Dorosh, P. et Subbarao, K.** 2005. *Food Aid and Food Security in the Short and Long Run: Country Experience from Asia and Sub-Saharan Africa*. Social Protection Discussion Paper No.0538. Washington, Banque mondiale.
- Lentz E., Barrett, C.B. et Hoddinott, J.** 2005. *Food aid and dependency: implications for emergency food security assessments*. Rome, PAM/ODAN.
- Levine, S. et Chastre, C.** 2004. *Missing the point. An analysis of food security interventions in the Great Lakes*. Humanitarian Practice Network Paper. Londres, Institut de développement d'outre-mer.
- Marshall, A.** 1890. *The Principles of Economics*, 8th ed. (1920). Londres, Macmillan.
- PAM.** 2003a. *Key Issues in Emergency Needs Assessment*, vol. I. Report of the Technical Meeting, 28-30 octobre. Rome.
- PAM.** 2003b. *Key Issues in Emergency Needs Assessment*, vol. II. Background Technical Papers, 28-30 octobre. Rome.
- PAM.** 2005a. Full Report of the Thematic Review of Targeting in WFP Operations. Rome, Bureau de l'évaluation. Réf. OEDE/2006/1.
- PAM.** 2005b. Rapport annuel d'évaluation, 2004. Rome, Bureau de l'évaluation.
- PAM.** 2005c. *Food Aid, Food Production and Food Markets in Swaziland*. Rome et Lusaka.
- PAM.** 2006a. *Food Aid, Food Production and Food Markets in Swaziland*. Rome et Lusaka.
- PAM.** 2006b. *La faim et la capacité d'apprendre*. Collection La faim dans le monde, 2006. Palo Alto, CA, États-Unis, Stanford University Press.
- PAM.** 2006c. Participation aux stratégies pour la réduction de la pauvreté (WFP/EB.A/2006/5-B).
- PAM.** Plan stratégique (2006–2009). WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1.
- PAM.** Rapport normalisé sur le projet, 2005: Capacity Building and Technical Assistance in Support of Food-based Social Protection Programmes. Latin America and Caribbean Regional Bureau Development Project 10411.0.
- Quisumbing, A.** 2003. "Food Aid and Child Nutrition in Rural Ethiopia". *World Development* 31(7): 1309–1324.
- Reutlinger S. et Katona-Apte, J.** 1984. "The Nutritional Impact of Food Aid: Criteria for the Selection of Cost-Effective Foods". *Food and Nutrition Bulletin* 6 (4): 1–10.
- Yamano, T., Alderman, H. et Christiaensen, L.** 2005. "Child Growth, Shocks, and Food Aid Rural Ethiopia". *American Journal of Agricultural Economics* 87(2): 273–289.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
BCP	Bilan commun de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ODP	Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes
OEDE	Bureau de l'évaluation
PDP	Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes
PDPE	Unité de l'analyse économique
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
SENAC	Renforcement des capacités d'évaluation des besoins d'urgence
SRP	Stratégie pour la réduction de la pauvreté