

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-B*
30 avril 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

* Réimprimé pour raisons techniques

RAPPORT DE SYNTHÈSE DE LA SÉRIE D'ÉVALUATIONS DE L'IMPACT DES ACTIVITÉS VIVRES POUR LA CRÉATION D'AVOIRS (2002–2011)

**Et enseignements dégagés au sujet du
renforcement de la résilience des moyens
d'existence**

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

Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation: Mme J. Watts tél.: 066513-2319

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

Le présent rapport offre une synthèse des principales constatations issues des évaluations réalisées selon une méthode d'évaluation mixte au Bangladesh, en Éthiopie, au Guatemala, au Népal, en Ouganda et au Sénégal afin d'apprécier l'impact des activités Vivres pour la création d'avoirs mises en œuvre par le PAM et de tirer des enseignements quant à la façon d'orienter plus efficacement les activités de sorte à atteindre les objectifs fixés en matière de résilience des moyens d'existence.

Les évaluations ont couvert une période marquée par des réformes organisationnelles. En 2011, le PAM s'est doté de nouvelles politiques et de nouveaux documents d'orientation relatifs aux activités Vivres pour la création d'avoirs, notamment une nouvelle politique en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe, et le guide d'orientation consacré à ces activités. Les évaluations ont examiné les activités réalisées entre 2002 et 2011, dont la conception et l'exécution répondaient à des directives et à des objectifs différents. Tout en s'attachant à apprécier les effets à moyen et long terme de l'action menée et sa viabilité, elles ont dégagé des enseignements visant à faire mieux correspondre ce type d'activités avec la politique et les orientations nouvelles.

Les évaluateurs ont constaté qu'à court terme, le PAM parvenait efficacement à fournir des vivres et du travail aux membres de communautés mal desservies pendant des périodes marquées par des troubles civils ou une catastrophe naturelle, et à construire ce faisant des avoirs utiles. Les effets globaux observés dans de nombreux domaines concernent notamment la résilience: les moyens d'existence, les possibilités d'activités rémunératrices, la productivité des terres, la cohésion sociale et la dynamique des rapports hommes-femmes. En revanche, les améliorations au niveau de la sécurité alimentaire ont été limitées.

Les résultats obtenus l'ont été en dépit de difficultés inhérentes au contexte, notamment la dégradation du tissu social résultant d'un conflit ou de catastrophes récurrentes, ainsi que du manque de fonds et de ressources, y compris en matière d'assistance technique. Les interventions touchant les avoirs ont permis de venir en aide aux personnes dans le besoin, dont la plupart d'entre elles vivaient dans des communautés isolées qui ne bénéficiaient guère d'autres formes d'assistance.

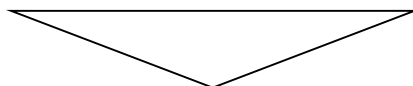
Les femmes ont largement bénéficié des activités Vivres pour la création d'avoirs, qui leur ont donné la possibilité de travailler, d'accéder à des ressources, d'exploiter les avoirs créés pour répondre à leurs besoins et d'en obtenir ensuite la maîtrise. Les évaluateurs ont constaté des améliorations du statut des femmes au sein de la communauté et du ménage, notamment pour ce qui est de la gestion du budget; plus généralement, le renforcement de la cohésion sociale et la plus grande liberté de circulation résultant de ces activités ont fait évoluer le rôle des femmes au sein du ménage et de la société.

Ces constatations confirment que les activités Vivres pour la création d'avoirs sont un mécanisme adéquat pour contribuer à la mise en œuvre de la politique en matière de réduction et de gestion des risques de catastrophe dont le PAM s'est doté en 2011 et de son Plan

stratégique pour 2014–2017, qui est axé sur la résilience. Les dispositions du guide d'orientation du PAM relatif à ces activités, qui a été mis à jour en janvier 2014, concordent avec les constatations issues des évaluations concernant les facteurs importants dans l'obtention d'un impact, mais il faut encore veiller à ce qu'elles soient systématiquement appliquées.

Il est recommandé dans le présent rapport de synthèse que les activités Vivres pour la création d'avoires soient mises en conformité avec les politiques et les documents d'orientation en vigueur; qu'un financement adéquat soit mobilisé au niveau institutionnel, tout du moins pour assurer la transition; que la planification stratégique établie par les bureaux de pays fasse des activités Vivres pour la création d'avoires un moyen de renforcer la résilience et de réduire les risques de catastrophe; que le PAM redouble d'efforts pour fournir orientations et appui aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays; que deux études soient réalisées, sur la sécurité alimentaire et la dynamique des rapports hommes-femmes; et que des systèmes de suivi soient revus afin d'améliorer le suivi des effets directs.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de synthèse de la série d'évaluations de l'impact des activités Vivres pour la création d'avoires (2002–2011)" (WFP/EB.A/2014/7-B*) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2014/7-B/Add.1*, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

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

INTRODUCTION

1. Le présent rapport offre une synthèse des principales constatations issues des évaluations réalisées selon une méthode d'évaluation mixte au Bangladesh, en Éthiopie, au Guatemala, au Népal, en Ouganda et au Sénégal afin d'apprécier l'impact des activités Vivres pour la création d'avoires mises en œuvre par le PAM et de tirer des enseignements quant à la façon d'orienter plus efficacement les activités de sorte à atteindre les objectifs fixés en matière de résilience des moyens d'existence. Cinq de ces évaluations, portant sur l'impact des activités VCA sur la résilience des moyens d'existence au Bangladesh, au Guatemala, au Népal, en Ouganda et au Sénégal, ont été conduites par le Bureau de l'évaluation du PAM en 2012–2013. La sixième, incluse dans la synthèse, était consacrée à l'impact du programme de gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance plus durables (MERET); elle a été réalisée en 2012 à la demande du Bureau du PAM en Éthiopie.
2. Les évaluations portaient sur une période marquée par d'importants changements survenus au niveau du contexte organisationnel en vigueur au PAM s'agissant des activités VCA. En 2011, le PAM s'est doté de plusieurs nouvelles politiques et orientations relatives à ces activités, notamment une nouvelle politique en matière de gestion et de réduction des risques de catastrophe¹, et un guide d'orientation les concernant. Les évaluations ont examiné les activités réalisées entre 2002 et 2011, dont la conception et l'exécution répondaient à des directives et à des objectifs différents. Elles ont porté sur les effets à moyen et long terme de l'action menée et sa viabilité. Elles ont également permis d'évaluer la mesure dans laquelle les activités antérieures contribuaient à la réalisation des nouveaux objectifs et de tirer des enseignements sur la façon de mieux harmoniser les activités VCA avec les nouvelles politiques et orientations.
3. Les activités VCA² représentent l'un des domaines dans lesquels le PAM a le plus investi au fil du temps. Si l'on considère la quantité de produits alimentaires fournis et les dépenses engagées pour les programmes de 2006 à 2010, elles constituent la deuxième modalité d'assistance alimentaire, la première étant les distributions générales de vivres.
4. Le PAM considère que les activités VCA peuvent produire des impacts à court terme sur la sécurité alimentaire immédiate, l'emploi temporaire et les revenus puisqu'il s'agit de fournir des espèces ou des vivres en rémunération d'un travail de courte durée dans le cadre de projets à forte intensité de main-d'œuvre. Il estime également que les avoires créés et les travaux effectués à cet effet permettent de protéger et de favoriser les moyens d'existence, la croissance économique et le développement. Le potentiel que représentent les activités VCA en matière d'autonomisation et de renforcement de la résilience face aux crises et aux chocs suscite un intérêt croissant au sein de la communauté internationale.
5. Les activités VCA portent en général sur la remise en état d'infrastructures, sur l'amélioration de l'accès aux marchés, sur la restauration de la base des ressources naturelles, ou sur l'amélioration de la gestion des ressources en eau et de la productivité agricole dans le souci de la protection de l'environnement. Ces activités visent fréquemment à réduire les risques et à renforcer la capacité des ménages à faire face aux chocs. Lorsqu'elles sont mises

¹ WFP/EB.2/2011/4-A.

² La terminologie a été modifiée au cours des années. En 2011, le terme "Assistance alimentaire pour la création d'avoires" a été adopté pour englober les activités Vivres, Espèces et Bons pour la création d'avoires. Toutefois, durant la période couverte par les évaluations, les bureaux de pays faisaient encore référence aux activités "Vivres pour la création d'avoires" ou "Vivres contre travail".

en œuvre à grande échelle, elles peuvent aussi contribuer à la réduction des risques liés au changement climatique ou favoriser l'adaptation des communautés à ses effets. Les évaluations ont considéré en priorité les avoirs que sont les ressources naturelles (sol, eau, terres agricoles et forêts), sans pour autant négliger la contribution à la résilience des moyens d'existence qu'apportent les avoirs dans le domaine des infrastructures, notamment de desserte.

6. Selon le modèle logique appliqué pour ces évaluations, les activités VCA devaient produire des avantages à court terme, notamment l'augmentation de la disponibilité d'espèces et de vivres et le développement de l'accès à la nourriture, ainsi que les effets immédiats découlant de la création d'un avoir (par exemple, un ouvrage de protection contre les inondations) susceptibles de se traduire aussitôt par une réduction de la vulnérabilité. Des avantages à moyen terme peuvent être obtenus lorsque l'avoir créé continue d'assurer une fonction de protection et entraîne une hausse de la productivité des terres et de la production agricole, le développement des possibilités d'accès à des activités rémunératrices, l'amélioration des infrastructures d'accès aux marchés et aux services sociaux, etc. Quant aux avantages à long terme, il peut s'agir d'un recul de la vulnérabilité, de l'amélioration des moyens d'existence³ ou du renforcement de la résilience⁴. Les évaluateurs s'attendaient également à ce que les modalités de mise en œuvre des activités influent sur les résultats, la solidité de l'analyse du contexte, la planification participative et l'intégration avec d'autres secteurs figurant au nombre des facteurs déterminants pour obtenir les impacts escomptés.

MÉTHODOLOGIE

7. La méthodologie appliquée aux cinq pays couverts par la série d'évaluations faisait appel aux techniques suivantes:
 - enquêtes quantitatives sur les ménages⁵;
 - groupes de discussion réunissant des membres et dirigeants des communautés;
 - évaluations techniques des avoirs et des changements biophysiques connexes;
 - entretiens avec des informateurs clés;
 - analyse sociale et institutionnelle; et
 - examen de données secondaires.

³ Les moyens d'existence englobent les capacités, les avoirs et les activités d'un ménage, qui concourent à la satisfaction de ses besoins essentiels (nourriture, logement, santé, éducation et revenus). Le terme "avoirs" peut désigner le capital humain (par exemple la santé et l'éducation), le capital social (par exemple les réseaux communautaires), les moyens financiers, les moyens matériels (par exemple les outils de production et le cheptel) ou les ressources naturelles (par exemple l'eau et la fertilité des sols). Un moyen d'existence est durable lorsqu'il résiste aux crises et aux chocs exogènes et en atténue les effets, permet au ménage de préserver ou d'améliorer ses capacités et ses biens, et assure l'avenir des générations futures. (PAM. 2009. *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines*, Rome).

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

⁵ Plutôt que de mener une nouvelle enquête au Népal, l'équipe d'évaluation a utilisé les données d'une enquête réalisée en 2010 à l'achèvement d'une intervention.

8. L'évaluation d'impact réalisée en Éthiopie ne faisait pas partie de la série, mais une méthodologie analogue y était appliquée.
9. Dans chaque pays, les méthodes utilisées ont été adaptées en fonction du contexte. Les constatations reposent sur la triangulation de données provenant de différentes sources. Dans la mesure du possible, les données ont été recueillies et analysées en distinguant entre les hommes et les femmes. Les insuffisances qui ont gêné l'appréciation des impacts réalisées dans les évaluations avaient notamment trait à l'absence de données ou au manque d'homogénéité entre les différentes périodes, à l'évolution des activités au fil du temps et à l'insuffisance des informations et données consignées concernant les avoirs créés et les ménages participants. Les programmes et les situations étaient très différents d'un pays à l'autre, ce qui a limité les possibilités de comparaison entre les pays. Les évolutions constatées ont été essentiellement déduites des perceptions des ménages interrogés lors des enquêtes, qui, à une exception près, ont été réalisées auprès de participants et de groupes témoins.

CONTEXTES NATIONAUX

10. La situation était très différente selon les pays. À l'exception du Guatemala, ce sont tous des pays à faible revenu. Le taux de pauvreté a reculé dans certains d'entre eux, mais il est encore élevé, et les bénéficiaires du développement économique sont inégalement répartis. Au Guatemala, qui est pourtant un pays à revenu intermédiaire, les inégalités de revenu sont les plus marquées au monde, et la moitié de la population vit dans la pauvreté. Les inégalités entre les sexes n'épargnent aucun des pays étudiés. Pendant la période couverte par les évaluations, le Guatemala, le Népal, l'Ouganda et le Sénégal étaient en situation de conflit ou en phase de transition après un conflit, un facteur qui n'est pas à négliger puisque ces conflits ont entraîné des troubles sociaux et perturbé les moyens de subsistance, parfois de manière irréversible. L'envolée rapide des prix des denrées alimentaires a également joué un rôle. Tous les pays ont été éprouvés par des catastrophes naturelles, parmi lesquelles des épisodes de sécheresse et des cyclones, et nombre d'entre eux étaient confrontés à la dégradation des terres et risquaient d'être exposés aux effets du changement climatique. Les programmes étaient très différents d'un pays à l'autre afin de répondre à la situation spécifique de chacun d'entre eux; le rôle et les caractéristiques des activités VCA au sein des portefeuilles de pays dans leur ensemble l'étaient tout autant.

AVANTAGES À COURT TERME

11. Les activités VCA ont permis de fournir des vivres et, dans certains cas, des transferts monétaires et du travail à 3 millions de personnes exposées à l'insécurité alimentaire, touchées par des chocs menaçant leurs moyens d'existence et leur sécurité alimentaire. Le PAM était souvent l'une des rares organisations à intervenir à l'échelle voulue dans des régions isolées ou dangereuses. Il semble que les vivres n'aient pas toujours été distribués en temps voulu ou n'aient pas systématiquement permis de répondre aux besoins. Les crédits affectés aux activités VCA étaient insuffisants et le financement variable et imprévisible.

AVANTAGES À MOYEN TERME

12. La pérennité des avoirs est une condition indispensable pour obtenir un impact à moyen terme. Comme l'indique le tableau 1, pour la majorité des types d'avoirs plus de 50 pour cent des avoirs évalués étaient en état de marche lors de l'évaluation. En moyenne, les avoirs

examinés fonctionnaient dans 100 pour cent des cas en Éthiopie, 86 pour cent au Bangladesh, 72 pour cent au Népal, 71 pour cent au Guatemala et 65 pour cent en Ouganda.

TABLEAU 1: PROPORTION D'AVOIRS EN ÉTAT DE MARCHÉ, PAR TYPE	
Proportion d'avoirs en état de marché (en pourcentage)	Type d'avoirs
90	Protection contre les inondations
87	Stabilisation des sols agricoles
82	Gestion des ressources en eau
77	Infrastructures de desserte
73	Foresterie
72	Infrastructures communautaires
67	Assainissement
65	Fourneaux économes en énergie
60	Agroforesterie
57	Jardins potagers
55	Équipement des ménages
40	Étangs de pisciculture

13. De nombreux éléments attestent d'une hausse de la productivité des sols et de la production agricole et du développement des possibilités d'activités rémunératrices. Il n'a pas toujours été possible de disposer de données quantitatives comparables, mais les évaluations ont confirmé une légère évolution sur le plan des revenus, des avoirs et de l'emploi. Il ressort par exemple de données quantitatives et qualitatives crédibles que la création d'avoirs a eu des effets favorables sur les revenus au Bangladesh, en Éthiopie, au Sénégal et au Népal, tandis qu'au Guatemala, les différences entre les ménages participants et les ménages témoins concernant les avoirs fonciers et les revenus qui y sont associés n'étaient pas statistiquement significatives. En Ouganda, où il n'a pas été possible de trouver un groupe témoin, il a été signalé qu'au bout d'un certain temps, la création d'avoirs avait eu des effets peu marqués, mais favorables, sur l'épargne, les revenus et le niveau de vie.
14. Certains avoirs ont produit de multiples avantages en termes de moyens d'existence ou de résilience. Ainsi, au Bangladesh, la construction de digues, qui avait pour finalité première de lutter contre les inondations, a eu des effets positifs à long terme sur la productivité des terres et les moyens d'existence. Au Guatemala, on a constaté une corrélation positive entre l'ampleur de l'amélioration de la productivité agricole et le nombre des types d'avoirs établis, ce qui laisse à penser que les effets se cumulent. Selon les personnes interrogées au Guatemala, au Népal et au Sénégal, la diversification de l'agriculture, la plus grande variété du régime alimentaire et la création d'activités rémunératrices sont liées à l'aménagement des jardins potagers et aux activités agroforestières.

AVANTAGES À LONG TERME

15. Le programme mené en Éthiopie est le seul à avoir été planifié expressément dans le but de renforcer les moyens d'existence à long terme, et toutes les activités avaient été mises en place avant 2011, date à laquelle le PAM s'est doté de politiques et d'orientations axées sur la résilience. Toutefois, il est plus frappant de constater que les activités VCA ont contribué à l'amélioration sensible des moyens d'existence au Bangladesh, en Éthiopie, au Guatemala, au Népal et au Sénégal, et dans une moindre mesure en Ouganda. Le renforcement de la cohésion sociale rapporté par les groupes de discussion et les personnes interrogées au Bangladesh, au Guatemala, au Népal et en Ouganda est un résultat particulièrement important, sachant que plusieurs de ces pays sortaient tout juste d'un conflit ou s'en relevaient.
16. Les résultats obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire à long terme et de la variété du régime alimentaire sont ténus et mitigés, bien que plusieurs évaluations indiquent que la construction de routes a facilité l'accès aux intrants agricoles et aux marchés, et que les activités de formation ont permis de sensibiliser les bénéficiaires aux questions de nutrition et à l'intérêt de cultiver un potager. L'Éthiopie est le seul pays où une hausse sensible des scores de consommation alimentaire et de variété du régime alimentaire a été constatée. Le tableau 2 récapitule les effets constatés; toutefois, dans l'ensemble, même lorsque les indicateurs témoignaient d'une amélioration de la sécurité alimentaire, les populations étaient malgré tout confrontées à de longues périodes d'insécurité alimentaire.

TABLE 2: EFFETS À LONG TERME SUR LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LE RÉGIME ALIMENTAIRE	
Bangladesh	Pas d'évolution de la capacité des ménages d'assurer trois repas par jour Pas d'évolution sur le plan de la variété du régime alimentaire
Éthiopie	Augmentation de la production de fruits et légumes, principalement destinés à la vente Amélioration sensible des scores de consommation alimentaire et de variété du régime alimentaire, mais de longues périodes de pénuries alimentaires subsistent
Guatemala	Ménages témoins davantage susceptibles d'emprunter de la nourriture que les bénéficiaires Régime alimentaire des bénéficiaires plus riche en haricots Selon les ménages, quantité de nourriture ou moyens pour en acheter insuffisants dans la plupart des cas, indépendamment de la participation aux programmes
Népal	Score de consommation alimentaire des bénéficiaires en légère hausse Période de soudure moins longue Plus grande stabilité des rendements agricoles Aucun changement rapporté concernant l'insécurité alimentaire chronique d'origine structurelle
Ouganda	Amélioration de l'accès aux ressources nécessaires à la production alimentaire – semences, eau, poissons
Sénégal	Régime alimentaire des bénéficiaires plus riche en fruits et en viande Augmentation du nombre de repas quotidiens pour les enfants des ménages bénéficiaires Dans les ménages bénéficiaires, diminution du nombre de repas quotidiens des adultes, mais amélioration de leur qualité (plus riches en fruits et en viande)

IMPACTS SUR LES FEMMES ET SUR LA DYNAMIQUE DES RAPPORTS HOMMES-FEMMES

17. Dans tous les pays, les activités s'adressaient aux femmes et les évaluateurs ont constaté des impacts notables sur les femmes, à court et moyen terme. En moyenne, pour l'ensemble des pays et des projets, 48 pour cent des participants étaient des femmes, le pourcentage le plus faible (28 pour cent) étant enregistré au Guatemala et le plus élevé (80 pour cent) au Bangladesh. Dans ce pays, leur participation a sensiblement augmenté lorsque le bureau de pays a associé les activités de plaidoyer et les activités opérationnelles dans le cadre d'une action concertée. Les femmes ont tiré directement parti des interventions lorsqu'elles avaient la maîtrise des avoirs créés et que ceux-ci étaient spécifiquement choisis pour répondre à leurs besoins et à leurs intérêts, comme cela était le cas au Guatemala, au Népal et en Ouganda. Au Bangladesh, au Guatemala et au Sénégal, les femmes qui participaient aux activités ont gagné en autonomie, ce qui s'est ressenti, par exemple, sur leur influence dans la gestion du budget du ménage, l'appui du réseau social et leur liberté de circulation, et leur statut s'est amélioré au sein du ménage et de la société. Les femmes exerçant des responsabilités dans les comités chargés de la distribution des vivres ont indiqué avoir éprouvé un plus grand sentiment d'autonomie. Des progrès dans la dynamique des rapports hommes-femmes à l'échelle des communautés ont été signalés dans certains cas, notamment au Bangladesh et en Éthiopie, même si ces changements étaient liés à des transformations plus vastes au sein de la société.
18. Il a été indiqué que l'équilibre à trouver dans la répartition de la charge de travail des femmes entre les activités VCA, d'une part, et la garde des enfants et les tâches ménagères, d'autre part, n'avait pas été suffisamment pris en considération dans la stratégie de ciblage, de même que l'insécurité à laquelle elles étaient exposées, en particulier lorsqu'elles allaient travailler loin de chez elles. Pour inciter les femmes à participer aux activités, certains pays ont mis en place des chantiers adaptés à leurs besoins. Lorsqu'elles étaient malades ou qu'elles devaient s'acquitter d'autres obligations, les femmes pouvaient souvent déléguer un autre membre de leur famille pour travailler à leur place, ce que les hommes étaient moins enclins à faire. Il est nécessaire d'accorder une plus grande attention aux répercussions sur l'équilibre nutritionnel global des femmes qui sont déjà en situation d'insécurité alimentaire que sont susceptibles d'entraîner des travaux pénibles, sachant que leurs besoins nutritionnels augmentent lorsqu'elles attendent un enfant ou qu'elles allaitent.
19. Les objectifs en matière de participation des femmes n'ont pas toujours été atteints au Guatemala et au Népal, ce qui est serait dû aux stéréotypes sexistes, aux possibilités limitées qui s'offrent aux femmes de prendre part aux organisations communautaires ou à la prise de décisions, à leur charge de travail plus lourde et au manque de temps pour s'engager dans d'autres activités, ainsi qu'au travail physique astreignant qu'exige un grand nombre d'activités VCA. En dépit des avantages, dans tous les pays, à l'exception de l'Éthiopie pour certains indicateurs, la situation des ménages dirigés par une femme était pire que celle des ménages dirigés par un homme. Au Bangladesh, au Guatemala et au Népal, l'absence des hommes liée aux phénomènes migratoires est mentionnée parmi les facteurs préjudiciables pour les ménages ayant une femme à leur tête.

FACTEURS INFLUANT SUR L'IMPACT

20. Le modèle logique élaboré pour les besoins de ces évaluations énumérait plusieurs facteurs susceptibles d'influencer les résultats, et les équipes d'évaluation ont également décrit des facteurs imprévus repérés au cours de leur étude. Parmi ces facteurs, il faut distinguer entre ceux sur lesquels le PAM peut agir dans une certaine mesure et ceux qu'il ne maîtrise pas directement, mais qui affectent ses résultats.
21. Il ressort des évaluations que l'état de fonctionnement des avoirs dépendait plus étroitement de leur nature, de leur mode de propriété, du degré d'achèvement des travaux, et de la bonne exécution des activités (respect des délais, disponibilité du matériel et des fournitures, etc.) que de leur ancienneté.
22. Il a été signalé que la répartition des responsabilités en matière d'entretien des avoirs était très confuse, et les évaluateurs n'ont trouvé qu'un petit nombre de programmes d'entretien, dont la plupart concernaient des avoirs dépendant d'institutions, comme des écoles et des routes en Ouganda, et relevaient du programme d'entretien assuré par les pouvoirs publics, qui était souvent inadapté ou doté de ressources insuffisantes. La responsabilité de l'entretien des avoirs privés était plus claire, bien que certaines personnes se soient attendues à ce que le PAM ou une autre entité assure cet entretien.
23. Lorsque les avoirs contribuaient immédiatement et de manière importante à protéger des vies humaines, des terres et des biens, les communautés en assuraient volontiers l'entretien. Certains types d'avoirs exigeaient des capacités techniques plus pointues et/ou du matériel ou des équipements spécialisés. Si ces besoins dépassaient les capacités des communautés ou l'emportaient sur les avantages perçus, les avoirs n'étaient pas aussi bien entretenus.
24. Pour les risques à évolution lente, comme la dégradation des terres, il s'est avéré nécessaire d'associer plusieurs avoirs et de disposer d'un horizon temporel plus long avant de pouvoir constater une réduction des risques. Il fallait aussi que ces avoirs soient entretenus sur une longue période avant d'en tirer un bénéfice.
25. Bien qu'il soit indispensable de disposer de systèmes efficaces pour sélectionner les avoirs les mieux adaptés à chaque situation, et d'un appui technique pour planifier et construire les équipements, ces éléments ont souvent fait défaut. En Éthiopie, les activités VCA étaient bien intégrées dans les programmes et les protocoles techniques du Gouvernement, et les procédures permettant d'assurer la participation des communautés à la définition des priorités et à la prise de décisions étaient solidement établies. Les actions de sensibilisation et de formation visant à mieux faire comprendre les causes profondes de la dégradation de l'environnement figuraient en tête des priorités; en complément de la création des avoirs, ce qui a permis de renforcer l'implication des communautés dans leur entretien. La réussite du programme MERET, qui a su développer le sentiment d'appropriation, les capacités et le sens des responsabilités des communautés à l'égard des avoirs, s'explique par l'accent mis sur la planification participative à l'échelle communautaire. Au Bangladesh, en Ouganda et au Sénégal, il s'est avéré que les avoirs étaient correctement entretenus lorsque les groupes d'utilisateurs avaient des responsabilités bien déterminées.
26. Dans tous les pays sauf en Éthiopie, les équipes d'évaluation ont trouvé peu d'éléments attestant de l'adoption d'une démarche intégrée de la planification des avoirs à l'initiative des communautés, de la création d'une gamme complète d'avoirs permettant d'assurer une réduction des risques judicieusement répartie entre court, moyen et long terme, ou de la programmation d'activités complétant celles d'autres organismes. Les communautés n'ont pas toujours parfaitement compris les modalités des activités, notamment les règles en

matière de rémunération et les critères de sélection. La planification d'une démarche plus globale a récemment été engagée au Bangladesh, au Guatemala et au Népal.

27. La création d'avois répondant spécifiquement aux besoins des femmes, l'ouverture de chantiers qui leur sont plus adaptés, et la souplesse leur permettant de concilier leur participation aux activités VCA et leurs autres tâches sont au nombre des facteurs qui influent sur l'obtention d'impacts au profit des femmes. Au Bangladesh et au Népal, l'ouverture de chantiers dotés de sanitaires séparées, de services de garde d'enfant, de zones ombragées pour le repos et de locaux sécurisés où passer la nuit a encouragé les femmes à participer aux activités. Au Guatemala, le poids des sacs de denrées alimentaires a été allégé pour que les femmes aient moins de difficulté à les porter. Dans plusieurs pays, les femmes malades ou prises par d'autres obligations pouvaient souvent déléguer un autre membre de leur famille pour les remplacer.
28. La plupart des pays n'étaient pas dotés d'une stratégie de partenariat permettant de recenser les intervenants en mesure d'apporter l'appui nécessaire en matière de programmation, depuis le positionnement stratégique, l'élaboration de politiques favorables et la mobilisation du financement jusqu'à la planification au niveau local, au ciblage et à l'exécution des projets, en passant par la conception et la construction des avois, leur entretien et leur prise en charge durable par les structures publiques ou communautaires. L'appui technique à la construction des équipements et l'intégration des activités dans les plans gouvernementaux sont des éléments absolument essentiels, qui ont souvent été négligés. Dans la majeure partie des cas, les évaluateurs ont également constaté l'absence de programmation d'activités complémentaires visant à optimiser les avantages des activités VCA et leur impact à long terme sur la viabilité des moyens d'existence et la résilience.
29. Les évaluateurs ont attiré l'attention sur le programme mis en œuvre au Bangladesh, qui est un bon exemple de mobilisation de différents types de partenaires. L'évaluation a montré que la participation de différents intervenants à la planification et à la prise de décisions permettait d'accroître la transparence, et la responsabilité mutuelle favorisait la confiance et le partage des responsabilités. En Éthiopie également, le programme MERET a été mis en œuvre en partenariat avec les pouvoirs publics, notamment sur le plan du développement des capacités nationales et de la formation technique dispensée aux niveaux national et régional, qui ont été menés parallèlement à l'exécution des activités communautaires. Le Gouvernement a intégré certains des principes et des méthodes du MERET dans la composante portant sur les travaux publics de son Programme de protection sociale fondée sur des activités productives. Au Népal, l'assistance technique a été organisée dans le cadre d'un partenariat noué avec une équipe indépendante de surveillance de l'ingénierie chargée d'établir un dispositif de suivi des aspects techniques afin de contrôler la qualité des avois et d'élaborer des directives en la matière.
30. Dans tous les pays, hormis le Bangladesh, des problèmes de financement ont été relevés au cours de la période couverte par les évaluations⁶. Les activités VCA ont souffert d'un déficit de financement, qui a parfois atteint 65 pour cent, ainsi que du fait que les ressources étaient imprévisibles et variables. Les aléas du financement se sont répercutés sur l'achèvement des travaux; les communautés n'ont pas toujours poursuivi les travaux lorsque les rations n'étaient pas distribuées comme prévu, et les chantiers n'ont pas été menés à bien lorsque le matériel et les fournitures n'étaient pas fournis en temps utile.

⁶ En mars 2014, le Bureau du PAM au Bangladesh a indiqué que le pays était lui aussi confronté à un important déficit de financement pour ses activités VCA.

31. Lorsque les activités VCA s'inscrivaient dans les premières phases de redressement accéléré au sortir d'une crise, des interventions de faible ampleur et de courte durée, reposant sur un ciblage géographique des communautés les plus exposées au risque d'insécurité alimentaire, ont été planifiées pour venir en aide au plus grand nombre possible de personnes en situation d'insécurité alimentaire sur un territoire étendu. Cette approche était adaptée au contexte institutionnel alors en vigueur, puisque les programmes menés étaient antérieurs à l'adoption de la politique en matière du renforcement de la résilience et de réduction des risques et des directives relatives aux activités VCA aujourd'hui en vigueur. Bien que cette approche ait permis au PAM d'atteindre les objectifs à court terme fixés en matière de sécurité alimentaire, les effets obtenus sur les moyens d'existence et la résilience ont été plus limités.
32. Les activités VCA ont souvent été géographiquement dispersées et mises en œuvre indépendamment les unes des autres et d'autres types d'interventions, menées soit par le PAM, soit par d'autres acteurs. Il existe peu d'éléments attestant de la mise en œuvre d'une planification intégrée à l'échelle locale susceptible de renforcer les effets directs. Le programme exécuté en Éthiopie constitue une exception dans la mesure où l'aménagement des bassins versants a fait l'objet d'un plan intégré mis au point avec les communautés. Au Bangladesh, les activités étaient axées sur un éventail limité d'ouvrages de protection contre les inondations judicieusement choisis de manière à réduire les risques d'inondation et à limiter les dégâts.
33. Le principe d'auto-ciblage appliqué pour sélectionner les participants n'a pas permis d'assurer avec suffisamment de certitude que les interventions venaient bien en aide aux groupes de population les plus pauvres et les plus exclus. Ce risque était d'autant plus grand que les avoirs sélectionnés ne ciblaient pas toujours les plus vulnérables. Certains avoirs, comme ceux qui concourent à l'amélioration foncière, à l'irrigation ou au drainage des sols, bénéficient surtout aux propriétaires fonciers, et les personnes appartenant aux groupes de population les plus défavorisés ne peuvent éventuellement en tirer profit que de manière indirecte, si elles sont employées comme ouvrier agricole. En Éthiopie, les paysans sans terre n'ont eu accès qu'à des terres communales, dont ils ont parfois coupé les arbres ou fauché le fourrage pour en tirer un revenu. D'autres avoirs, comme les systèmes d'approvisionnement en eau potable, étaient accessibles à tous et l'ensemble de la population en a tiré avantage.
34. Au nombre des insuffisances relevées au niveau des systèmes de suivi figurent le manque d'homogénéité des données recueillies d'une période à l'autre; l'absence d'informations appropriées sur les ménages; les aléas dans la collecte ou le traitement des données de suivi de l'assortiment alimentaire et de suivi post-distribution; le manque d'information sur la ventilation des financements entre les différentes activités menées au titre d'un projet; et le manque d'informations pertinentes sur les processus et les conditions géophysiques. Les bureaux de pays ont parfois introduit des innovations en matière de suivi – au Népal, par exemple, le suivi participatif pris en main par les communautés a donné de bons résultats – mais ils n'ont pas bénéficié d'un appui institutionnel approprié. Les modifications des objectifs, des indicateurs et des activités intervenues au cours de la période couverte par les évaluations ont également limité les possibilités d'exploiter les données de suivi pour analyser les effets directs obtenus.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

35. La série d'évaluations confirme qu'à court terme, le PAM parvenait efficacement à fournir des vivres et du travail aux membres de communautés mal desservies pendant des périodes marquées par des troubles civils ou une catastrophe naturelle, et à construire ce faisant des avoirs utiles. Des impacts à moyen et long terme ont été constatés dans plusieurs domaines, y compris pour certains aspects liés à la résilience, à savoir: les moyens d'existence en règle générale, les possibilités d'activités rémunératrices, la productivité des terres, la cohésion sociale et la dynamique des relations hommes-femmes. En revanche, les améliorations au niveau de la sécurité alimentaire ont été limitées.
36. Les résultats obtenus l'ont été en dépit des grandes difficultés inhérentes au contexte, notamment la dégradation du tissu social résultant d'un conflit violent et/ou durant depuis longtemps ou de catastrophes récurrentes, ainsi que d'un fréquent manque de fonds et de ressources, y compris en matière d'assistance technique. Les interventions ayant trait aux avoirs ont permis de venir en aide aux personnes dans le besoin, la plupart d'entre elles vivant dans des communautés isolées qui ne bénéficiaient guère d'autres formes d'assistance.
37. Ces constatations sont importantes compte tenu du fait que, d'un point de vue opérationnel, seul le programme mis en œuvre en Éthiopie était axé sur le renforcement de la résilience, même si les objectifs fixés dans les autres pays étaient globalement semblables. Elles confirment que les activités VCA sont un mécanisme d'assistance approprié pour contribuer à la mise en œuvre de la politique en matière de gestion et de réduction des risques de catastrophe adoptée par le PAM en 2011 et de son Plan stratégique pour 2014–2017, qui met l'accent sur la résilience. Les dispositions du guide d'orientation du PAM relatif aux activités VCA, publié en 2011 et mis à jour en janvier 2014 sous le titre de Guide de l'assistance alimentaire pour la création d'avoirs, concordent avec les constatations issues des évaluations s'agissant des facteurs importants pour obtenir un impact, mais il faut encore veiller à ce qu'elles soient systématiquement appliquées.
38. Les femmes ont largement bénéficié des activités Vivres pour la création d'avoirs, qui leur ont donné directement la possibilité de travailler et d'accéder à des ressources, mais aussi celle d'exploiter les avoirs créés pour répondre à leurs besoins et d'en obtenir ensuite la maîtrise. Des impacts sur la dynamique des rapports hommes-femmes ont été également observés, les évaluateurs constatant des améliorations du statut des femmes au sein de la communauté et du ménage, notamment pour ce qui est de la gestion du budget; plus généralement, le renforcement de la cohésion sociale et la plus grande liberté de circulation résultant des activités ont fait évoluer le rôle des femmes au sein de la société et du ménage. Les activités VCA ont été particulièrement bénéfiques pour les femmes lorsque les programmes de travail étaient conçus en tenant compte de leurs besoins, que les avoirs créés étaient directement liés à leurs préoccupations, et qu'elles ne participaient pas seulement aux travaux, mais également à la planification et à la gestion des activités.
39. Il est nécessaire de réunir des données supplémentaires pour mieux comprendre pourquoi les indicateurs relatifs à la sécurité alimentaire ne se sont pas améliorés plus sensiblement. Les activités VCA sont l'un des nombreux facteurs susceptibles d'influer sur la sécurité alimentaire dans les communautés. Les modalités de mise en œuvre de ces activités (degré de participation des communautés et mise en place de formations ou d'actions de sensibilisation, par exemple) sont susceptibles d'avoir une incidence sur la sécurité alimentaire. Afin de mieux appréhender les activités VCA et de les positionner judicieusement dans un contexte plus large, il pourrait être utile de procéder périodiquement

à une analyse approfondie de leur contribution à la production agricole et à l'accès aux marchés et de leurs liens avec la consommation alimentaire. Il faudrait que cette analyse appréhende la contribution qu'apportent les différents types d'avoires en fonction des différents contextes.

40. La planification visant à assurer la pertinence, la coordination et la complémentarité des activités VCA devrait occuper une place plus importante. Il conviendrait de chercher à établir des liens entre les différents types d'avoires, et une complémentarité entre chaque type d'avoir et les buts de plus haut niveau qui sont visés en vue de mettre en valeur les objectifs de renforcement de la résilience. Les fonds et les capacités étant limités, il conviendrait de faire porter les efforts sur des activités moins nombreuses et plus concentrées.
41. Il faudrait établir les liens entre les activités VCA et la résilience lors de la planification, ce qui aiderait à surmonter les difficultés de financement rencontrées dans nombre de pays, puisque l'action du PAM présenterait un intérêt au regard de la réduction des risques de catastrophe et s'articulerait avec l'adaptation au changement climatique et avec les grands programmes régionaux et nationaux spécifiquement consacrés au renforcement de la résilience, qui suscitent l'intérêt des donateurs finançant l'aide au développement et des gouvernements.
42. Dans nombre des zones concernées par les évaluations, les populations étaient confrontées à un conflit prolongé, et dans ces situations les activités VCA ont contribué de manière importante à la cohésion sociale. Si les objectifs de résilience en situation de conflit et au sortir d'un conflit étaient définis de manière plus explicite, il serait possible de mieux planifier et de renforcer la contribution que les activités VCA sont susceptibles d'apporter à la cohésion sociale et au renforcement de la confiance aux lendemains d'un conflit.
43. Dans la plupart des pays, le ciblage géographique et/ou communautaire n'a pas permis de tenir suffisamment compte de la très grande diversité des communautés. Les interventions VCA gagneraient en pertinence si elles reposaient sur une analyse plus approfondie des besoins des personnes et des ménages appartenant à des groupes socioéconomiques différents. Il est nécessaire de faire preuve de souplesse pour faire en sorte que les avoires répondent aux besoins de communautés et de groupes socioéconomiques différents, dont les moyens d'existence s'inscrivent dans des contextes différents.
44. Si les responsabilités ne sont pas clairement définies en ce qui concerne l'entretien, les avoires risquent de se détériorer et de perdre leur utilité à moyenne ou longue échéance. Plusieurs facteurs influent sur la durée d'entretien des avoires, et il convient d'en tenir compte lors de la planification des programmes: leur propriété et les droits d'utilisation; le fait d'axer leur sélection sur la réduction des risques, et la capacité des ménages, des groupes, des communautés, des pouvoirs publics ou d'autres intervenants à en assurer l'entretien. Il arrive aussi que le manque d'entretien résulte d'une conception ou d'une construction médiocres ou inachevées, de sorte que l'équipement fonctionne mal et ne produit pas les avantages escomptés. Il convient d'établir au stade de la planification un programme d'entretien assorti d'un budget, d'un partenariat et d'une procédure de transfert des responsabilités et d'intégration dans les systèmes en place, et de définir clairement les rôles et les responsabilités. Miser davantage sur l'organisation et la planification communautaires pourrait contribuer à faire en sorte que les avoires répondent bien aux besoins des communautés, ce qui leur donnerait davantage le sentiment d'être parties prenantes et responsables.
45. La planification des activités VCA devrait inclure une analyse des partenaires et de leurs rôles, ainsi qu'une procédure permettant de négocier et de conclure avec eux des accords d'exécution conjointe. Les partenariats sont d'une importance cruciale pour assurer la

réussite des programmes VCA, car ils permettent d'assurer certaines fonctions lorsque le PAM n'est pas en mesure de le faire, ou de compléter son action. Il est particulièrement important de nouer des partenariats avec les ministères et les organisations compétents dotés d'une connaissance technique approfondie de la construction d'équipements et du contrôle-qualité, mais aussi de collaborer avec des partenaires disposant de compétences et de ressources complémentaires, afin de renforcer l'impact à long terme des activités VCA sur la création de moyens d'existence durables et le renforcement de la résilience. Or ces partenariats font souvent défaut.

Recommandations

46. **Recommandation 1: Les bureaux de pays du PAM, appuyés par les bureaux régionaux et le Siège, devraient s'engager à assurer la concordance des programmes VCA avec les politiques et orientations en vigueur afin d'exploiter au mieux les possibilités qu'elles offrent de contribuer à la protection et au renforcement des moyens d'existence et de la résilience.** Au niveau institutionnel, le PAM devrait s'engager à mobiliser des crédits spécifiques pour que les bureaux de pays bénéficient de l'appui des bureaux régionaux et du Siège nécessaire pour mettre à jour les plans et les activités de leurs programmes VCA, en tant que de besoin. Les recommandations suivantes analysent les domaines d'action spécifiques et les questions de financement.
47. **Recommandation 2: Il faudrait veiller plus attentivement à adapter le positionnement des activités VCA au contexte, à exploiter les avantages comparatifs du PAM, complétés par ceux de ses partenaires, à assurer la pérennité de l'action menée, et à inciter les partenaires à prendre l'engagement d'allouer davantage de ressources financières et d'autres moyens.** Dans les bureaux de pays où les activités VCA sont utilisées pour renforcer les moyens d'existence et la résilience, la direction devrait mettre en œuvre un processus de planification stratégique des activités VCA axées sur la résilience et la réduction des risques de catastrophe, en faisant intervenir les partenaires nécessaires à la conception, à l'exécution, à l'entretien et à l'institutionnalisation des activités. Les plans en question devraient cadrer parfaitement avec les orientations institutionnelles du PAM relatives aux activités VCA, ses stratégies de pays, les cadres nationaux et les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement.
48. **Recommandation 3: La Division des politiques, des programmes et de l'innovation du PAM devrait fournir un appui et des directives supplémentaires aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays, moyennant:**
 - 3a) l'examen du nouveau guide de l'assistance alimentaire pour la création d'avoires afin de s'assurer qu'il prend en considération les points soulevés par les évaluations, tels que l'entretien, la cohésion sociale, la problématique hommes-femmes et le ciblage au niveau des ménages et à un niveau plus général, et la mise à jour, le cas échéant, de ce guide; il ne s'agirait que de retouches, car ce guide, qui a été révisé récemment, constitue déjà un outil de grande qualité sur lequel les programmes peuvent s'appuyer;
 - 3b) le renforcement de la formation et de l'assistance technique fournies aux bureaux de pays afin qu'ils puissent se familiariser avec les nouvelles approches décrites dans le guide de l'assistance alimentaire pour la création d'avoires; ces approches portent sur les questions techniques liées à la conception des avoires, mais aussi sur l'analyse intégrée du contexte, la programmation saisonnière basée sur les moyens d'existence, la planification participative à l'échelle des communautés, l'institutionnalisation et le développement des capacités nationales, entre autres;

- 3c) la diffusion du nouveau guide, qui sera traduit en espagnol et en français, aux membres du personnel des bureaux de pays chargé des programmes, et la poursuite de la mise au point du système de gestion des connaissances et de l'information permettant de répertorier et de partager les bonnes pratiques; ce point revêt une importance particulière dans la mesure où les bureaux de pays ne progressent pas au même rythme dans la mise en œuvre des nouvelles dispositions au même rythme.
49. **Recommandation 4: La Division des politiques, des programmes et de l'innovation devrait réaliser deux études afin d'obtenir un complément d'information sur certaines questions soulevées dans les évaluations, auxquelles il convient de donner suite.** En partenariat avec le Bureau du PAM chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes et le Bureau de conseil pour les questions de nutrition, la Division des politiques, des programmes et de l'innovation devrait étudier, d'une part, les impacts des activités VCA sur les femmes, et plus particulièrement sur leur nutrition et leur santé et, d'autre part, les possibilités de renforcer l'articulation avec la nutrition en accordant davantage d'importance à la problématique hommes-femmes. Il est nécessaire de disposer d'analyses approfondies de la sécurité alimentaire des bénéficiaires des activités VCA pour mieux comprendre comment ces activités pourraient contribuer davantage à la sécurité alimentaire. Ces études devraient être menées dans les pays qui ont entrepris d'appliquer les nouvelles directives en matière d'activités VCA, de manière à guider l'élaboration des outils et des modalités d'intervention et à les affiner. Elles devraient s'adapter aux cycles de programmation afin d'éclairer la conception des programmes, et être effectuées avant 2016.
50. **Recommandation 5: La Division de la gestion et du suivi de la performance, en collaboration avec le Bureau de l'évaluation, devrait analyser les enseignements issus des évaluations concernant les données de référence et le suivi des activités VCA, et mettre à niveau les systèmes de suivi et d'établissement des rapports du PAM afin de renforcer l'efficacité du suivi des effets directs et de l'impact de ces activités.** Les bureaux régionaux et les bureaux de pays devront alors faire en sorte que des effectifs et des crédits soient disponibles pour répondre aux besoins en matière de suivi et d'évaluation.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

MERET	Gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance plus durables
VCA	Vivres pour la création d'avoirs (Assistance alimentaire pour la création d'avoirs à compter de 2011)