



Distribution: générale

Date: 20 janvier 2017

Original: anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.1/2017/6-C

Rapports d'évaluation

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités à Sri Lanka (2011-2015)

Résumé

La présente évaluation de portefeuille d'activités porte sur les opérations menées par le PAM à Sri Lanka de 2011 à 2015. Elle analyse l'alignement et le positionnement stratégique du PAM, les décisions de nature stratégique et la performance du portefeuille d'activités dans son ensemble, y compris l'application par le PAM des principes humanitaires et les transferts de type monétaire.

En 2009, Sri Lanka est sorti d'une longue guerre civile. C'est dans les provinces du Nord et de l'Est que les déplacements de populations et la perte des moyens d'existence ont laissé les séquelles les plus graves, mais la croissance économique rapide à l'échelle nationale a permis à Sri Lanka d'accéder au statut de pays à revenu intermédiaire. L'action du PAM (principalement deux interventions prolongées de secours et de redressement et trois opérations d'urgence) s'est concentrée dans le nord et l'est et a comporté plusieurs volets: des secours humanitaires visant à faciliter la réinstallation des personnes déplacées et à appuyer les interventions d'urgence menées pour faire face aux inondations et à la sécheresse; des activités de santé et de nutrition maternelles et infantiles; et des repas scolaires dans la province du Nord. Tout au long de ces opérations, le bureau de pays a dû composer avec une diminution des ressources et une baisse des effectifs. Les relations entre les organismes internationaux et le Gouvernement se sont détériorées pendant la guerre en raison de préoccupations liées à la violation des droits de l'homme, et sont restées difficiles jusqu'à l'entrée en fonctions d'un nouvel exécutif en 2015. En vertu d'un accord en vigueur depuis 1968, le Gouvernement est le principal agent d'exécution de toutes les opérations du PAM.

Aucune stratégie de pays formelle n'a été mise en place, mais les interventions prolongées de secours et de redressement ont laissé la place à un programme de pays en 2016, et des fonds d'affectation spéciale ont été utilisés pour intervenir davantage en amont – en mettant l'accent sur l'appui technique et le développement des capacités, notamment en matière d'analyse, de plaidoyer et de conduite d'initiatives pilotes – dans les domaines de la nutrition et de la résilience face au changement climatique. Les principales activités du PAM ont été pertinentes. Le nombre cible de bénéficiaires a été atteint, mais le soutien qui leur a été apporté a été inférieur aux prévisions, ce qui a compromis l'efficacité du PAM. L'aide destinée aux personnes déplacées a été fournie dans le cadre d'une initiative interorganisations dont les ressources collectives ont été insuffisantes pour parvenir à des solutions durables. Le programme de repas scolaires a contribué à la remise en état et au rétablissement du système éducatif

Coordonnateurs responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
tél.: 066513-2030

M. D. Fernandez
Chargé de l'évaluation
tél.: 066513-6407

dans la province du Nord, mais les projets d'intégration de ce programme dans le programme d'alimentation scolaire national n'ont pas abouti. Les tentatives conjointes visant à faire baisser les indicateurs relatifs à l'émaciation et à l'insuffisance pondérale à la naissance, obstinément élevés, ont été inefficaces, car la distribution de suppléments alimentaires produits dans le pays n'a pas été ciblée correctement. L'analyse de la problématique hommes-femmes a été améliorée après l'adoption de la politique révisée du PAM en la matière.

S'agissant des principes humanitaires, la présente évaluation de l'action menée par un seul organisme dans un pays en temps de paix n'a pas permis de passer en revue les profondes failles systémiques mises en évidence dans l'examen mené par l'Organisation des Nations Unies au lendemain de la guerre¹. Au cours de la période 2011-2015, les principes humanitaires ont globalement été bien pris en compte dans le ciblage et la mise en œuvre des activités du PAM.

Bien qu'ils ne représentent qu'une très petite partie du portefeuille d'activités du PAM, des transferts de type monétaire ont été mis en place dans le cadre d'un système pilote ingénieux utilisant des espèces et des bons. Toutefois, l'analyse des coûts qui a servi à choisir les modalités d'assistance a été imparfaite, en particulier parce que les dépenses considérables supportées par le Gouvernement n'ont pas été prises en compte.

Les recommandations issues de l'évaluation sont les suivantes: i) collaborer avec le Gouvernement pour déterminer les domaines situés en amont dans lesquels le PAM est susceptible d'apporter la plus forte valeur ajoutée à l'avenir, et convenir d'un transfert progressif aux pouvoirs publics de la responsabilité de la fourniture directe des services, notamment l'alimentation scolaire; ii) encourager tous les organismes des Nations Unies à coordonner et à rationaliser leurs activités en relation avec l'évolution de la situation dans le pays; iii) travailler aux côtés du Gouvernement et d'autres organismes pour élaborer un plan doté de ressources suffisantes permettant de mener à bien la réinstallation des personnes déplacées; iv) continuer de proposer l'aide de spécialistes pour mettre en place des approches multisectorielles en matière de nutrition; v) transférer la responsabilité du programme de repas scolaires; et vi) améliorer l'analyse des coûts présidant au choix des modalités d'assistance et accorder une plus grande priorité à l'évaluation de l'efficacité des transferts de type monétaire.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités à Sri Lanka (2011-2015)" (WFP/EB.1/2017/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2017/6-C/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

¹ Organisation des Nations Unies. Novembre 2012. *Report of the Secretary-General's Internal Review Panel on United Nations Action in Sri Lanka*. "Le rapport Petrie".

* 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.

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation de portefeuille de pays porte sur toutes les opérations menées par le PAM à Sri Lanka de 2011 à 2015. Elle analyse l'alignement et le positionnement stratégique du PAM, les facteurs ayant présidé aux décisions de nature stratégique et la qualité de celles-ci ainsi que la performance et les résultats du portefeuille d'activités. L'examen des données et des documents a été complété par des travaux de terrain réalisés en juillet 2016 et par la conduite d'entretiens avec plus de 200 parties prenantes. L'évaluation a été programmée de façon à aider le bureau de pays à procéder à son prochain cycle de planification stratégique² et à concevoir une opération destinée à succéder au programme de pays actuel (2016-2017). Il a été demandé aux évaluateurs de prêter une attention particulière à l'application des principes humanitaires et à l'analyse utilisée pour choisir et évaluer les transferts de type monétaire.

Contexte

2. Sri Lanka compte 21 millions d'habitants³, dont 75 pour cent de Cinghalais et 11 pour cent de Tamouls sri-lankais⁴. La guerre qui a opposé pendant 26 ans les forces gouvernementales de Sri Lanka aux Tigres de libération de l'Eelam tamoul a pris fin en mai 2009. Les séquelles les plus évidentes de la guerre sur le plan humanitaire ont été les déplacements de populations et la perte des moyens d'existence dans les provinces du Nord et de l'Est, qui continuent de rester à la traîne du reste du pays d'un point de vue économique¹.
3. Sri Lanka passe actuellement d'une économie d'après-guerre à une économie en développement. Le produit intérieur brut par habitant a progressé de 5,6 pour cent par an entre 2002 et 2013⁵. Sri Lanka est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, sur le point d'accéder à la tranche supérieure. Le pays obtient d'excellents résultats en ce qui concerne la plupart des indicateurs relatifs à la santé et à l'éducation, résultats qui sont le fruit de l'action engagée de longue date par le Gouvernement pour assurer des services de base et une protection sociale universels. La croissance économique soutenue n'a toutefois pas atténué les disparités régionales, qui se sont accentuées depuis 2009. Avec 29 pour cent de la population du pays, la province de l'Ouest représente 44,4 pour cent du produit intérieur brut, alors qu'un quart des Sri-Lankais sont considérés comme "proches de la pauvreté", parce qu'ils vivent au-dessus du seuil de pauvreté officiel, soit 1,50 dollar É.-U. par jour, mais avec moins de 2,50 dollars par jour⁶. L'insécurité alimentaire (chronique, saisonnière et occasionnelle) est très répandue (carte 1), et la situation nutritionnelle est inhabituelle: en effet, la prévalence de l'émaciation, soit 19,6 pour cent, est extrêmement élevée – bien supérieure au seuil de 15 pour cent, jugé "grave" par l'Organisation mondiale de la Santé –, tandis que la prévalence de la malnutrition chronique (retard de croissance), soit 13,1 pour cent, est relativement faible. Pour des raisons encore mal comprises, ces indicateurs n'ont guère évolué depuis dix ans⁶.
4. Après le pic enregistré au lendemain du tsunami de 2004, l'aide humanitaire et les autres formes d'aide publique au développement destinées à Sri Lanka ont diminué tout au long de la période faisant l'objet de l'évaluation. Les relations entre la communauté internationale et les autorités du pays, qui se sont détériorées au cours des dernières années de la guerre, se sont considérablement améliorées après l'entrée en fonctions d'un nouveau gouvernement de coalition en 2015.

Portefeuille d'activités du PAM

5. Depuis 1968, un accord de base entre le PAM et le Gouvernement désigne ce dernier comme l'agent d'exécution principal de toutes les opérations de l'organisation et stipule qu'il prend en charge toutes les dépenses associées au transport à l'intérieur du pays et à la distribution des

² Ce cycle devrait donner lieu à l'établissement d'un plan stratégique de pays (PSP).

³ Département du recensement et des statistiques de Sri Lanka, projections de 2014 élaborées à partir du recensement de 2012 <http://www.statistics.gov.lk/PopHouSat/VitalStatistics/MidYearPopulation/Mid-year%20population%20by%20district.pdf>

⁴ Banque centrale de Sri Lanka, Département des statistiques. 2014. *Economic and Social Statistics of Sri Lanka*.

⁵ Banque mondiale. 2015. *Sri Lanka – Ending Poverty and Promoting Shared Prosperity: A Systematic Country Diagnostic*.

⁶ Fonds des Nations Unies pour l'enfance et Gouvernement sri-lankais. 2012. *National Nutrition and Micronutrient Survey*.

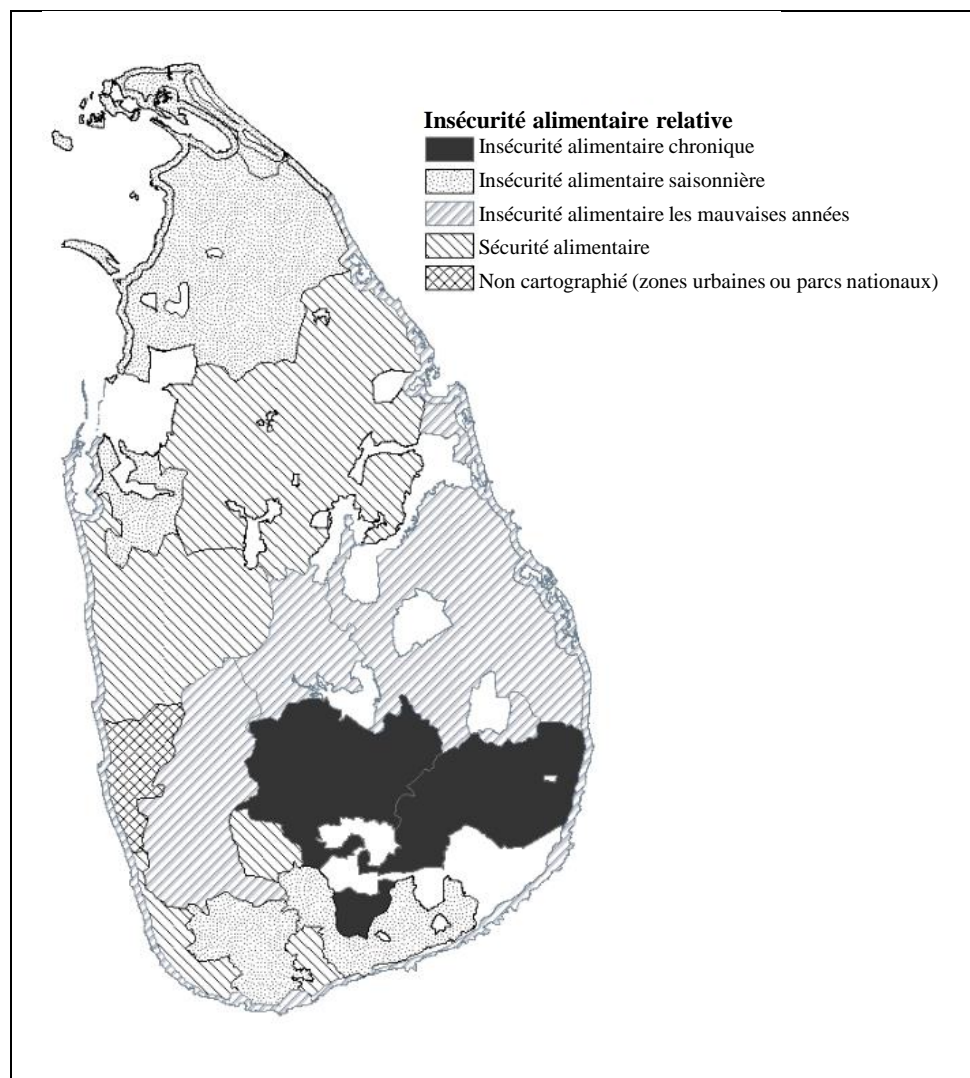
produits alimentaires et partage la responsabilité du suivi des projets⁷. Des lettres d'entente relatives à chaque opération reprennent les modalités convenues entre le PAM et le Gouvernement au sujet de la conception des projets et du ciblage des bénéficiaires.

6. La figure 1 donne une vue d'ensemble du portefeuille d'activités pour 2011-2015, et la carte 2 indique les sites d'intervention du PAM. Le portefeuille comprenait: des activités de secours et de redressement dans les provinces du Nord et de l'Est touchées par le conflit, dans le cadre de deux interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR); des activités de santé et de nutrition maternelles et infantiles (SNMI) dans ces deux mêmes provinces et ailleurs, dans le cadre d'un projet de développement; et trois opérations d'urgence dans des zones frappées par des inondations ou des sécheresses. L'opération spéciale 105390 destinée à appuyer les capacités logistiques s'est terminée en 2011. Le budget total de ces opérations s'est élevé à 178 millions de dollars, dont 66 pour cent ont été financés⁸. Trois fonds d'affectation spéciale sont actuellement utilisés pour financer des activités d'adaptation au changement climatique et de nutrition. Un programme de pays (2016-2017) reprend plusieurs activités lancées dans le cadre des IPSR et élargit leur portée géographique. La figure 1 montre que le nombre cible de bénéficiaires a quasiment été atteint pour chaque opération, même si les quantités effectives de produits alimentaires ont été systématiquement inférieures à celles qui étaient prévues.

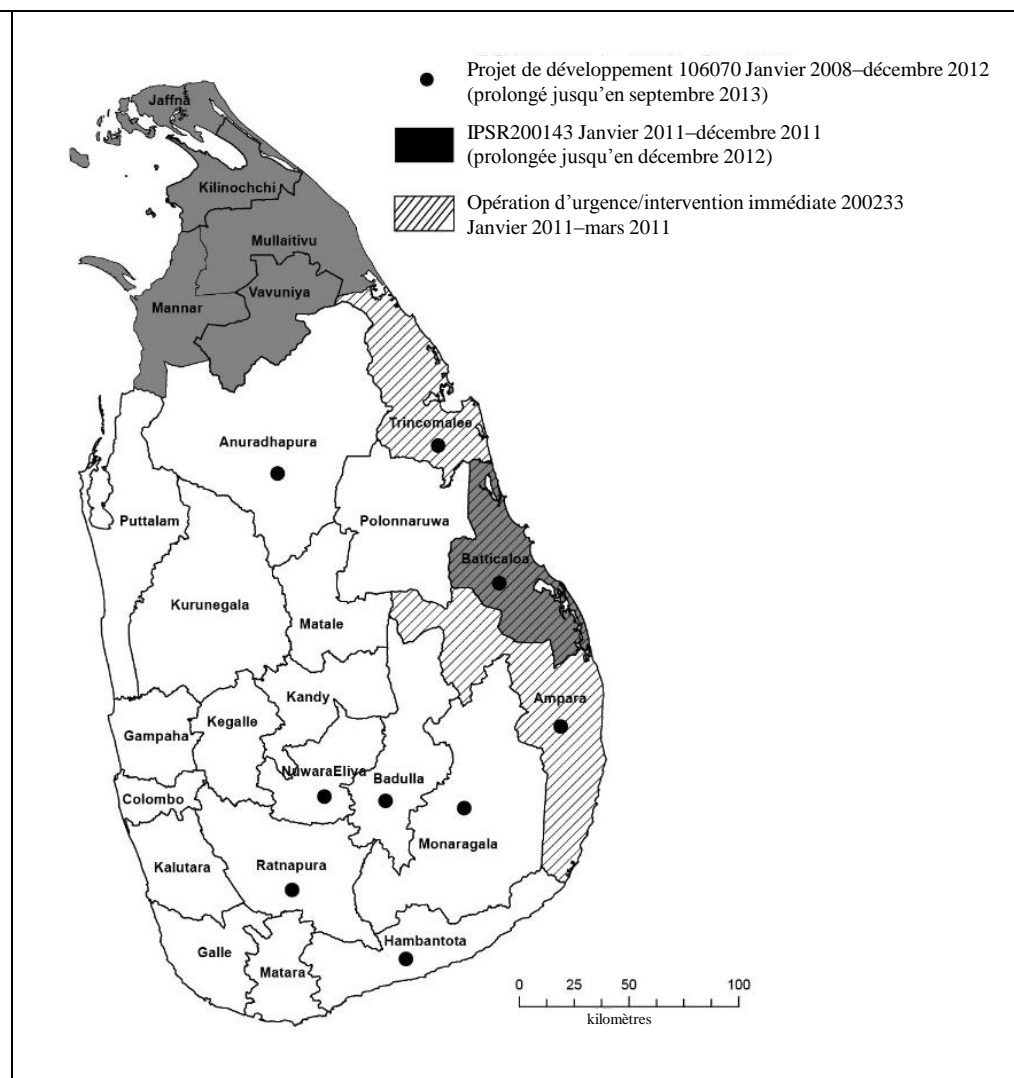
⁷ *Basic Agreement between the Government of Ceylon and the United Nations Concerning Assistance from the World Food Programme*, Colombo, 10 novembre 1968.

⁸ Ce chiffre ne tient pas compte des fonds d'affectation spéciale.

Carte 1: Sécurité alimentaire à Sri Lanka, janvier 2014



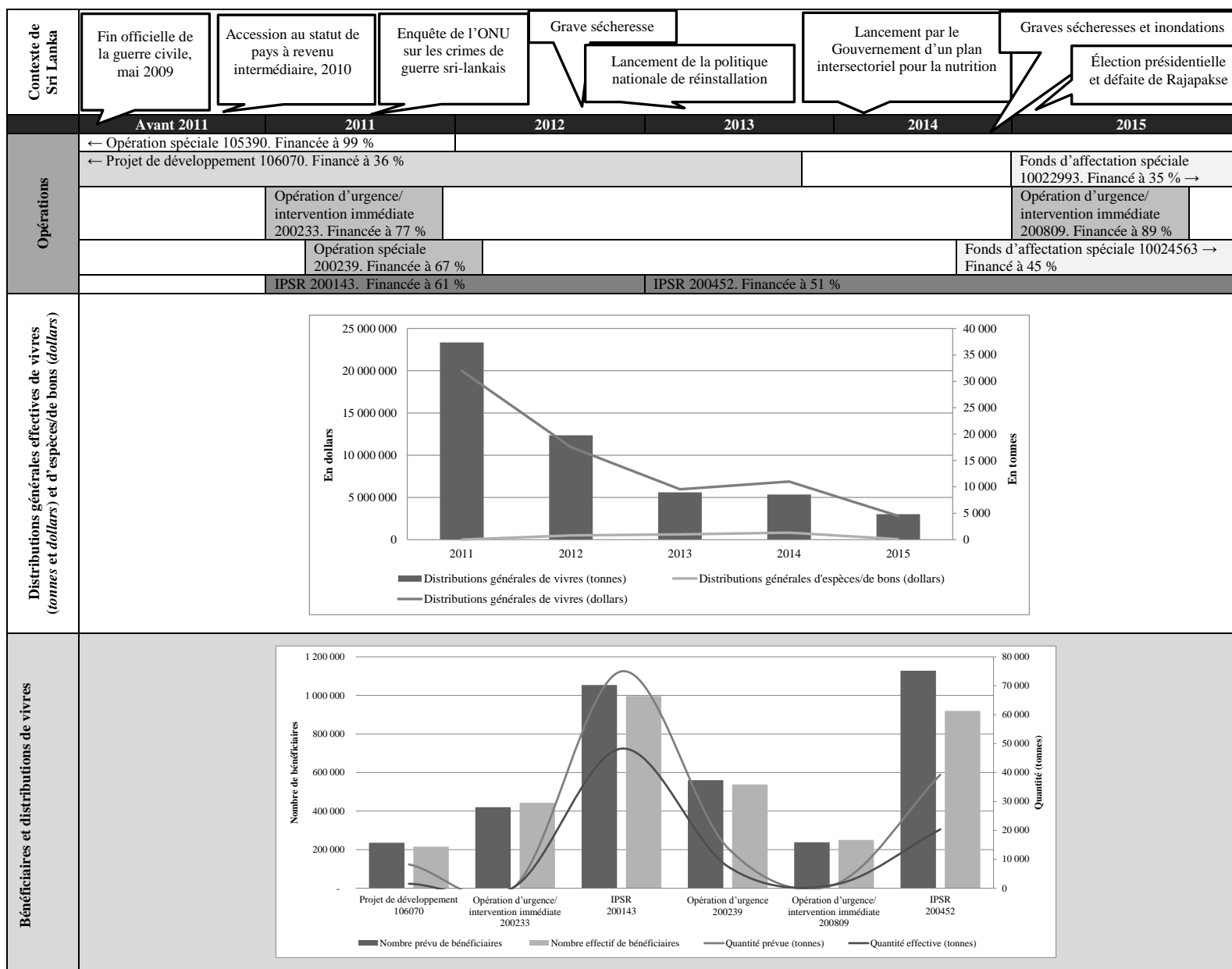
Carte 2: Répartition type des activités du PAM, 2011-2015



Source: PAM et Gouvernement sri-lankais. 2014. Étude globale des moyens d'existence en vue de l'analyse de la résilience.

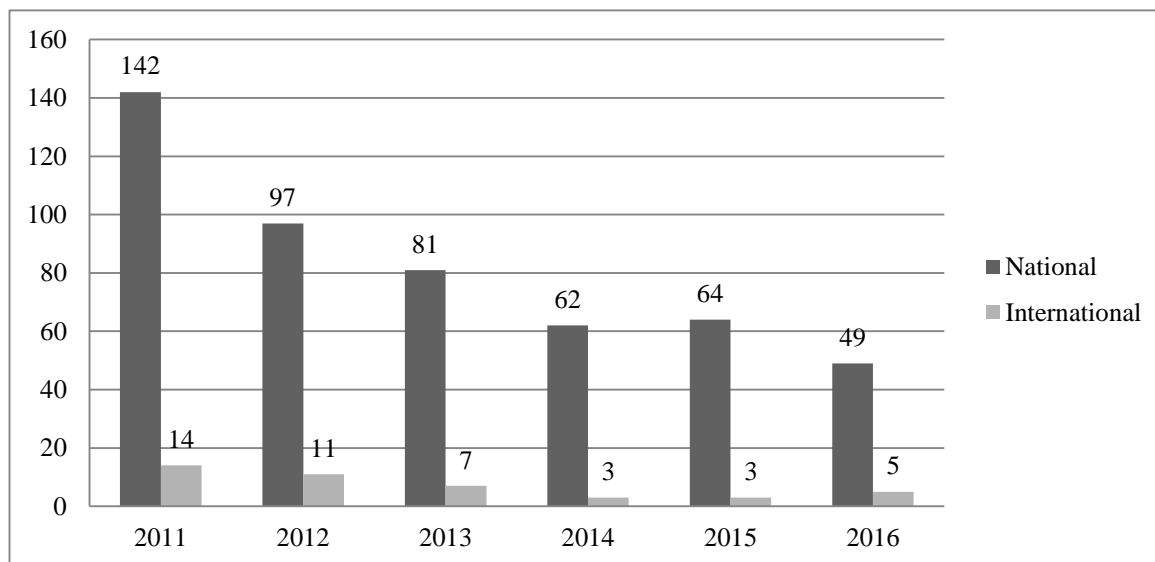
Source: Analyse et cartographie de la vulnérabilité réalisée par le bureau de pays, 2016.

Figure 1: Portefeuille d'activités du PAM à Sri Lanka—Contexte



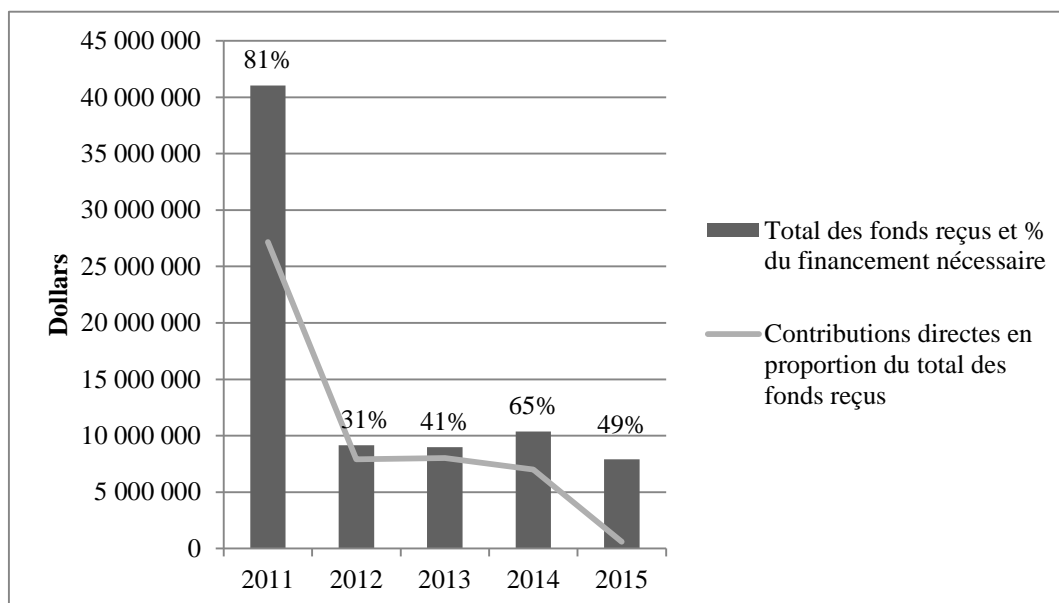
7. De nombreux membres du personnel actuel du bureau de pays ont été initialement employés pendant la guerre et dans le cadre de l'intervention menée à la suite du tsunami en 2005, et leur approche est le reflet de l'expérience acquise pendant ces événements. Globalement, les opérations du PAM ont régulièrement perdu de l'ampleur, comme l'illustre la figure 2 s'agissant du personnel, la figure 3 s'agissant du financement, et le cadre central de la figure 1 s'agissant des distributions générales de vivres, d'espèces ou de bons. La figure 3 indique le pourcentage de financement de chaque opération.

Figure 2: Effectif du bureau de pays du PAM, 2011–2016



Source: données du bureau de pays.

Figure 3: Pourcentage de financement du portefeuille d'activités, par année

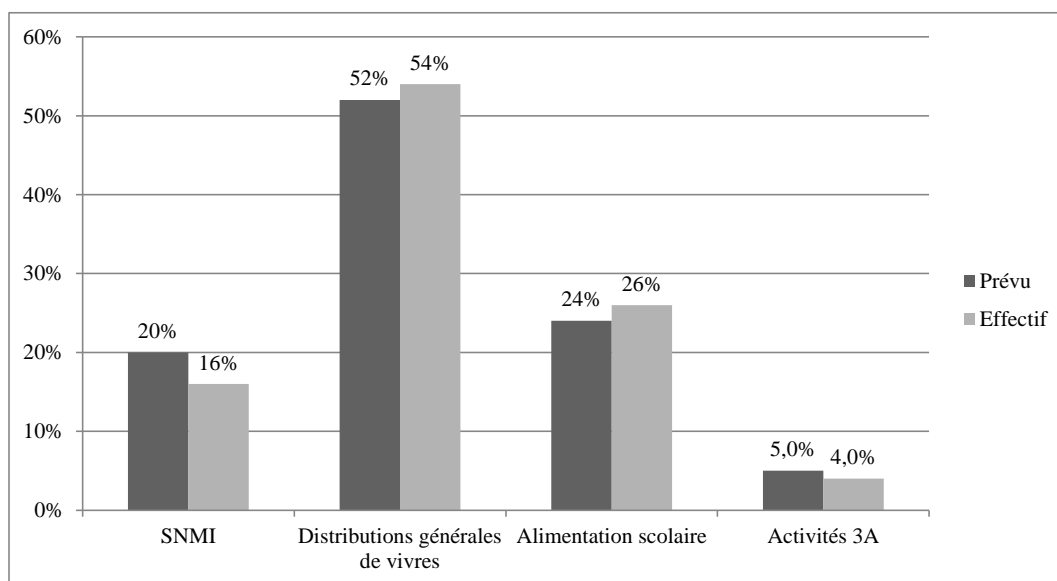


Source: données du bureau de pays. Ces données ne tiennent pas compte de l'opération spéciale 105390, de l'opération d'urgence/intervention immédiate 200233, du projet de développement 106070, du programme de pays et des fonds d'affectation spéciale.

Les contributions directes proviennent de donateurs bilatéraux et du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires. Les contributions non directes comprennent les allocations multilatérales, les recettes accessoires, les transferts de stock et les reports effectués d'une année sur l'autre ou à partir d'autres projets.

8. Les niveaux de financement ont baissé, notamment les contributions directes provenant de donateurs bilatéraux (figure 1), mais le Gouvernement a considérablement augmenté sa contribution aux activités du PAM⁹.
9. Le portefeuille d'activités comportait plusieurs volets: des secours humanitaires visant à faciliter la réinstallation des personnes déplacées, au moyen de distributions générales de vivres et d'activités Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A), et à appuyer les interventions d'urgence conduites à l'intention des personnes victimes d'inondations ou de la sécheresse; des activités SNMI axées sur le traitement de la malnutrition aiguë modérée¹⁰; et des activités d'alimentation scolaire – le PAM a appuyé le programme de repas scolaires dans la province du Nord, tandis que le Gouvernement a assumé l'entière responsabilité de l'alimentation scolaire dans le reste du pays. La figure 4 montre les pourcentages de bénéficiaires prévus et effectifs pour chaque activité.

Figure 4: Pourcentage de bénéficiaires par activité, 2011–2015



Source: rapports normalisés sur les projets. On ne dispose d'aucune donnée pour les fonds d'affectation spéciale. L'opération spéciale 105390 n'est pas incluse ici car elle n'était pas axée sur l'alimentation.

Les projets 3A comprennent des activités Vivres contre travail et Vivres pour la formation.

10. Sur le plan géographique, la plupart des activités du PAM ont été concentrées dans les provinces du Nord et de l'Est, qui ont été les plus durement touchées par la guerre, mais d'autres provinces ont bénéficié des secours d'urgence et des activités SNMI (carte 2). Les ministères et les établissements universitaires ont réalisé une vaste gamme d'activités de développement des capacités et de travaux d'analyse.
11. D'importantes innovations ont été introduites en matière d'utilisation des transferts de type monétaire: mise en place d'un projet pilote de distribution d'espèces et de bons visant à venir en aide aux personnes déplacées à Jaffna; utilisation d'espèces dans le cadre des secours d'urgence et des opérations 3A; et conduite d'un projet pilote de courte durée consistant à donner de l'argent aux écoles pour leur permettre d'acheter des repas localement. Comme l'illustre la figure 1, les transferts de type monétaire ont représenté moins de 5 pour cent de l'ensemble des distributions générales de vivres.

⁹ Le Gouvernement a non seulement couvert les dépenses de transport terrestre associées à la mise en œuvre des programmes, mais il a aussi fait don de plus de 50 000 tonnes de riz depuis 2011 pour appuyer les interventions et les programmes internationaux conduits à Sri Lanka. Le manque de financement complémentaire a freiné le bureau de pays s'agissant d'utiliser les dons en nature.

¹⁰ Une composante de prévention a été abandonnée en raison de contraintes financières.

Stratégie du PAM

12. Aucune stratégie de pays formelle n'a été formulée au cours de la période 2011-2015, malgré plusieurs tentatives en ce sens. Deux projets de document de stratégie ont été rédigés pour 2013-2017 et 2014-2017, mais ni l'un ni l'autre n'ont été officiellement approuvés par le bureau régional ou le Siège, même si le second document a influé sur l'élaboration du programme de pays en cours.

Constatations issues de l'évaluation

Alignement et positionnement stratégique du portefeuille d'activités

13. Les évaluateurs ont constaté que le portefeuille d'activités du PAM à Sri Lanka a été pertinent au regard des besoins humanitaires au lendemain de la guerre, et a permis de faire face aux situations d'urgence et aux problèmes persistants en matière de nutrition. La difficulté a consisté à adapter les activités pour qu'elles restent pertinentes face à l'évolution de la situation dans le pays, et ce dans le contexte d'une réduction des ressources des donateurs. Les interventions du PAM dans les provinces touchées par le conflit ont effectivement contribué au rétablissement des services de base, mais la lenteur du déblocage des terres dans la zone de haute sécurité et la baisse des contributions des donateurs ont fait que l'assistance apportée par le PAM aux rapatriés a souvent été insuffisante¹¹.
14. L'accord de base de 1968 a constitué un bon point de départ pour le dialogue et l'harmonisation opérationnelle entre le PAM et le Gouvernement. En revanche, la qualité de la collaboration et de l'alignement sur les priorités nationales a été plus mitigée, signe des relations tendues entre les autorités et les organismes internationaux, qui ont limité les possibilités de concertation sur les politiques pendant la majeure partie de la période considérée et limité l'aptitude du PAM à coopérer avec des organisations non gouvernementales. Des perspectives de dialogue constructif sont apparues à partir de 2015, démontrant le souhait du gouvernement entrant d'agir en faveur de la consolidation de la paix et de la réconciliation, et des progrès ont été accomplis en matière de déblocage des terres dans la zone de haute sécurité.
15. Globalement, la communication interorganisations a été jugée efficace, notamment en conséquence de la solidité du système de modules d'action groupée mis en place lors du conflit. Les personnes interrogées ont toutefois fait état d'un certain manque de cohérence stratégique et d'intégration opérationnelle entre le PAM et d'autres organismes des Nations Unies. Les deux plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) qui étaient en place pendant la période considérée n'ont pas permis de rattacher les programmes du PAM ni facilité la concrétisation de l'approche Unis dans l'action. Les rivalités et les chevauchements d'activités ont persisté, et l'initiative Unis dans l'action est restée une aspiration plus qu'une réalité.
16. Avec en toile de fond la réflexion des Nations Unies sur son action pendant la guerre¹, les évaluateurs se sont intéressés à l'application des principes humanitaires par le PAM¹². Ils ont fait valoir que l'évaluation de l'action menée par un seul organisme dans un pays en temps de paix ne permettait pas de passer en revue les profondes failles systémiques mises en évidence dans l'examen mené par l'Organisation des Nations Unies au lendemain de la guerre. Les dilemmes du PAM en temps de paix ont été moins graves, et les évaluateurs ont constaté que les principes humanitaires ont globalement été bien pris en compte dans les activités du PAM. Les programmes du PAM ont ciblé les groupes vulnérables à l'issue d'une sélection impartiale des bénéficiaires, et la priorité accordée aux personnes déplacées et aux rapatriés a grandement contribué à la consolidation de la paix. Cela étant, la baisse des financements a limité l'aptitude du PAM à appliquer le principe d'humanité, aux termes duquel l'organisation doit s'employer "à prévenir et à atténuer les souffrances humaines, en tout lieu".

¹¹ Terres reprises par l'armée.

¹² Les quatre grands principes humanitaires sont l'humanité, la neutralité, l'impartialité et l'indépendance opérationnelle.

17. Dans son principe, l'accord de base risque de faire obstacle à l'indépendance opérationnelle du PAM, mais son application a été assortie de certaines garanties. Les rôles respectifs du PAM et du Gouvernement sont définis dans des lettres d'entente qui intègrent le principe d'impartialité, tandis qu'un suivi indépendant atténue le risque d'influence induite de la part du Gouvernement.
18. Le positionnement stratégique du PAM a évolué avec le contexte, passant de programmes d'urgence à une orientation plus stratégique. Cette évolution a davantage été le résultat d'ajustements ponctuels que le fruit d'une stratégie formelle: l'une des principales modifications a été l'utilisation récente de fonds d'affectation spéciale à l'appui d'une action menée en amont (analyse, plaidoyer et pilotage) dans le cadre d'interventions relatives à la nutrition et à la résilience climatique.
19. En partie pour les mêmes raisons liées au contexte, l'harmonisation des activités des organismes des Nations Unies et l'alignement de ces activités sur les politiques nationales au cours de la période considérée ont été limités. Les possibilités de planification conjointe avec le Gouvernement se sont améliorées depuis 2015, mais les organismes des Nations Unies peuvent tous s'attendre à se heurter à des difficultés identiques pendant la période couverte par le prochain PNUAD qui débutera en 2018, du fait de la baisse continue des ressources financières. Les personnes interrogées lors des entretiens étaient conscientes du fait que la structure des coûts de leur organisme leur permettrait difficilement de maintenir une action pertinente et pérenne si l'on ne parvenait pas à rationaliser la présence des institutions des Nations Unies dans le cadre de l'initiative Unis dans l'action.

Facteurs influant sur les décisions stratégiques et la qualité de celles-ci

20. Les principaux facteurs ayant influé sur les décisions stratégiques du PAM ont été la baisse des fonds mis à la disposition du bureau de pays, la réduction des effectifs (figures 2 et 3) et les relations difficiles avec le Gouvernement pendant une grande partie de la période considérée. Le bureau de pays a aussi dû s'adapter à l'évolution des politiques du PAM et à son changement organisationnel. Aucun document de stratégie formel n'a été établi, mais les choix stratégiques implicites opérés au fil de l'évolution et de la mise en œuvre du portefeuille d'activités ont été judicieux à plusieurs égards. Les IPSR ont laissé la place à un programme de pays, même si la transition a été plus lente qu'initialement prévu. La réorientation du portefeuille vers l'action en amont est mise en lumière par les activités menées au titre des fonds d'affectation spéciale dans le cadre d'interventions relatives à la nutrition et au changement climatique. Les objectifs établis dans les descriptifs de projet sont l'intégration des programmes nutritionnels dans les systèmes nationaux et le transfert de la responsabilité du programme de repas scolaires au Gouvernement, mais aucun de ces deux objectifs n'a toutefois été atteint pour le moment.
21. Les évaluateurs ont constaté que les modalités d'assistance ont été choisies selon une approche pragmatique adaptée. Bien que s'écartant de la terminologie habituelle du PAM ("assistance alimentaire pour la création d'actifs"), les activités "Vivres pour la création d'actifs – modalités douces" – qui utilisent l'assistance alimentaire pour soutenir des dispositifs relativement simples – ont constitué une adaptation raisonnable face aux contraintes de ressources et aux problèmes et délais que l'approbation par les autorités de projets 3A plus élaborés aurait engendrés¹³. Le projet pilote utilisant des transferts monétaires dans le cadre d'activités de repas scolaires a été programmé de façon à ne pas perdre les subventions limitées dans le temps accordées par le Canada.
22. Le bureau de pays a entrepris des travaux d'analyse utiles, notamment pour appuyer la cartographie des moyens d'existence et les études sur le coût des régimes alimentaires, même si le collationnement (surtout au niveau des effets directs) et l'utilisation de données issues d'un suivi régulier ont été peu satisfaisants, en partie du fait de contraintes liées aux capacités du personnel. Le recours à l'analyse économique de l'ensemble du portefeuille d'activités a été lui aussi peu satisfaisant: l'accent a été placé inconsidérément sur la maximisation du nombre de

¹³ Le contexte national a empêché la mise en œuvre de l'approche des activités 3A privilégiée par le PAM; cependant, le recours récent à des activités de ce type pour appuyer l'adaptation au changement climatique a été conforme aux directives du PAM.

- bénéficiaires, et les conséquences du saupoudrage des ressources sur l'efficacité des interventions n'ont pas été suffisamment analysées¹⁴.
23. Le bureau de pays s'est toujours efforcé de cibler les groupes les plus vulnérables en dépit des difficultés. Par exemple, la prolongation de l'IPSR pour 2012 prévoyait l'abandon des distributions générales de vivres au profit d'un ciblage fondé sur les besoins¹⁵; l'opération d'urgence de 2015 a appliqué une approche communautaire pour sélectionner les bénéficiaires et cibler les ménages dirigés par une femme, les personnes âgées et les personnes vivant avec un handicap; les activités préventives de SNMI ont été abandonnées pour concentrer les ressources limitées sur le traitement de la malnutrition aiguë modérée; et le PAM a plaidé – sans succès – auprès du Gouvernement pour une utilisation plus ciblée du *Thripasha*, un aliment composé enrichi produit à Sri Lanka depuis les années 70¹⁶.
 24. Les évaluateurs ont jugé que l'introduction d'innovations sous la forme de transferts de type monétaire était judicieuse et ces transferts ont été de mieux en mieux intégrés aux systèmes de protection sociale de Sri Lanka. À Jaffna, par exemple, le projet pilote destiné aux personnes déplacées s'est révélé être remarquablement bien pensé, car les bons ciblaient les ménages et les individus avec précision, étaient ajustés à intervalles réguliers pour tenir compte des fluctuations des prix des produits alimentaires et offraient aux bénéficiaires un choix bien plus large d'aliments disponibles localement. Cependant, les outils d'analyse employés par le PAM pour calculer les valeurs alpha et oméga¹⁷ permettant de comparer l'assistance en nature aux transferts de type monétaire sont loin d'être parfaits, parce qu'ils ne prennent pas en compte les dépenses supportées par le Gouvernement et qu'ils surestiment donc la compétitivité de l'assistance en nature. En outre, lors du choix de la modalité la plus appropriée, une attention insuffisante a été prêtée au suivi post-distribution des effets directs obtenus grâce aux transferts de type monétaire par rapport aux hypothèses calculées avant la fourniture de l'assistance. Il est faux de considérer le score de valeur nutritive comme un indicateur d'effet direct.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

25. Au niveau des produits, le PAM est parvenu à maintenir les nombres de bénéficiaires proches des nombres escomptés (figure 1). Cependant, la limitation des quantités de produits alimentaires fournies indique que les bénéficiaires ont reçu des quantités inférieures ou ont bénéficié de l'assistance sur des périodes plus courtes que prévu.
26. Au niveau des effets directs, l'insuffisance de l'appui complémentaire nécessaire et des ressources du PAM a compromis l'efficacité des activités de secours et de redressement destinées aux personnes déplacées, et souvent empêché la mise en place de solutions durables¹⁸.
27. S'agissant de l'alimentation scolaire, le programme de repas scolaires du PAM dans la province du Nord a été mis en œuvre efficacement; il a rempli sa fonction de filet de sécurité et contribué au rétablissement de l'éducation de base après la guerre. En revanche, le fait que l'intégration dans le programme de repas scolaires national soit au point mort est préoccupant, et il n'est guère justifié de fournir une assistance en nature au moyen de produits alimentaires importés, alors que le Gouvernement met actuellement en œuvre, ailleurs dans le pays, un programme de repas scolaires axé sur les transferts de type monétaire et que le projet pilote de distribution de repas

¹⁴ Cette faiblesse est reconnue dans le descriptif du programme de pays lancé en 2016: "Les communautés ciblées recevront une assistance pendant la durée du programme de pays 200866 afin d'en maximiser les avantages. Cette approche diffère des précédentes activités Vivres contre travail, qui se caractérisaient par une assistance à court terme sur un territoire étendu."

¹⁵ Première révision budgétaire de l'IPSR 200143.

¹⁶ Signe d'une préoccupation plus générale quant à l'approche suivie par le Gouvernement qui privilégie les filets de sécurité généralisés au détriment d'un système plus ciblé. Le *Thripasha* a pâti de contraintes de production liées à la dépendance à l'égard d'intrants locaux et de problèmes techniques en usine. En conséquence, alors que cet aliment était bien connu et apprécié, il a été distribué en portions trop petites pour être efficace pour les mères et les nourrissons sous-alimentés.

¹⁷ La valeur alpha compare le coût des produits alimentaires livrés par le PAM aux prix sur le marché des mêmes produits achetés localement. La valeur oméga compare le rapport coût/efficacité d'un assortiment alimentaire en nature au transfert de type monétaire correspondant.

¹⁸ Des insuffisances générales en matière de soutien apporté aux personnes déplacées ont été observées sur tous les sites visités par l'équipe d'évaluation.

scolaires qui fait également appel à ce type de transferts donne de bons résultats. Le transfert de responsabilités prévu a été retardé parce qu'il n'existait pas de politique nationale en matière d'alimentation scolaire¹⁹ et parce que le PAM craignait que l'adoption des modalités du système public ne se traduise par une baisse des normes nutritionnelles.

28. Les activités en faveur de la nutrition ont été correctement harmonisées avec les systèmes nationaux, mais les efforts déployés pour lutter contre la malnutrition aiguë modérée et prévenir l'insuffisance pondérale à la naissance au moyen d'une supplémentation alimentaire n'ont pas été concluants et les indicateurs nationaux sont demeurés médiocres. Le problème a tenu en partie aux difficultés que le PAM a rencontrées pour assurer son assistance à l'échelle prévue, mais aussi et surtout aux goulets d'étranglement chroniques qui ont freiné la production du *Thripasha* et à l'absence de ciblage efficace de la distribution des suppléments alimentaires. La focalisation des fonds d'affectation spéciale sur une action en amont et le plaidoyer en faveur d'une approche plus ciblée de la supplémentation alimentaire ont été pertinents compte tenu des ressources limitées du PAM.
29. L'insuffisance des ressources a constitué un frein important à l'efficacité des programmes. Le fait de maintenir le nombre de bénéficiaires en réduisant l'aide fournie par personne constitue une réponse à court terme naturelle en cas de pénurie de ressources, mais qui limite presque obligatoirement l'efficacité (résultats par unité d'intrants) et l'efficacité.
30. En dépit de l'attention accordée à la problématique hommes-femmes dans le cadre de la planification et du suivi, Sri Lanka n'a pas échappé aux lacunes caractéristiques relevées dans l'évaluation 2013 de la politique du PAM en la matière. Certains signes laissent penser que l'application de la politique de 2015 commence à améliorer la qualité de l'analyse de cette problématique, en prévoyant l'intégration des codes du marqueur de l'égalité hommes-femmes dans tous les descriptifs de projet.

Appréciation générale

31. La période considérée dans la présente évaluation a été difficile pour le bureau de pays, qui a dû s'adapter à un nouveau contexte de paix et à l'accession de Sri Lanka au statut de pays à revenu intermédiaire. Cette adaptation n'a pas été aisée compte tenu de la baisse des ressources et, jusqu'en 2015, des relations tendues entre le Gouvernement et ses partenaires de développement. Bien que le bureau de pays ait eu conscience qu'il lui fallait procéder à une réorientation stratégique, la plupart de ses initiatives de planification stratégique ont été infructueuses, et le portefeuille d'activités a continué d'être davantage un ensemble d'activités héritées du passé et d'obligations souscrites antérieurement que l'expression cohérente d'une véritable stratégie permettant de prendre les devants. Cependant, dans tous ses grands domaines d'intervention prioritaires, notamment les secours humanitaires, la nutrition, l'alimentation scolaire et les travaux d'analyse connexes, le PAM avait un mandat pertinent et un savoir-faire unique et il a obtenu de très bons résultats. Il était justifié de privilégier les districts les plus durement touchés par la guerre tout en intervenant dans les situations d'urgence survenant ailleurs. Les défaillances les plus manifestes ont concerné des domaines dans lesquels la réussite des projets ne dépendait pas uniquement du PAM.

¹⁹ Des progrès ont apparemment été accomplis récemment s'agissant de l'élaboration d'une politique de ce type à l'aide de l'approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation (SABER) préconisée par le PAM dans sa politique révisée en matière d'alimentation scolaire de 2013.

32. Les principales composantes du portefeuille d'activités ont toutes été pertinentes, mais leur efficacité a été plus mitigée. Des contraintes de financement ont fait que les ressources destinées aux personnes déplacées ont été saupoudrées, ce qui, conjugué aux insuffisances des organismes appuyant d'autres aspects de la réinstallation de ces personnes, a compromis les chances de parvenir à des solutions durables. L'alimentation scolaire a été mise en œuvre efficacement dans la province du Nord; elle a contribué utilement à la protection sociale dans les districts les plus touchés par la guerre et a contribué aussi au rétablissement du système éducatif. Les efforts conjugués du PAM et du Gouvernement pour lutter contre la malnutrition aiguë modérée et l'insuffisance pondérale à la naissance à l'aide d'une supplémentation alimentaire n'ont pas été concluants, notamment en raison des difficultés que le PAM a rencontrées pour assurer son assistance à l'échelle prévue, mais surtout à cause des lacunes de la stratégie nationale en matière de supplémentation alimentaire.
33. Le plus grand frein à l'efficacité a été le manque de ressources chronique. Le portefeuille d'activités a été axé sur la pérennisation institutionnelle – comme en témoigne la coopération étroite instaurée avec les organismes gouvernementaux, notamment dans le cadre du développement des capacités et de l'appui technique à l'élaboration de politiques nationales, mais les stratégies de transfert des responsabilités prévues dans les descriptifs de projet du PAM n'ont guère été concrétisées. Le risque persistant est que le processus de réinstallation des rapatriés et des personnes déplacées ne soit pas à la hauteur des normes internationales en la matière, notamment les Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays²⁰, et ne permette pas de garantir des moyens d'existence durables aux personnes réinstallées; cela pourrait compromettre le processus de réconciliation.
34. Le portefeuille d'activités comportait d'importantes synergies internes, liées aux zones d'intervention géographiques, aux travaux d'analyse communs et à la nécessité d'adapter les approches des distributions générales de vivres et des projets 3A aux différents contextes, notamment l'assistance aux personnes déplacées, les secours d'urgence et les interventions relatives au changement climatique. La recherche de synergies externes a été moins fructueuse, comme en témoigne l'échec collectif du Gouvernement et de ses partenaires humanitaires s'agissant de fournir une aide suffisante aux personnes déplacées. Le potentiel de synergie entre le PAM et le Gouvernement en matière de SNMI ne s'est pas concrétisé. En outre, le programme de repas scolaires du PAM dans la province du Nord est demeuré un programme distinct, fondé sur des modalités d'assistance différentes de celles du programme d'alimentation scolaire national. Certains signes encourageants laissent penser que les mécanismes d'examen associés à la nouvelle politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes améliorent la qualité de l'analyse de cette problématique.
35. La conception et la mise en œuvre des opérations du PAM ont été conformes aux principes humanitaires. Toutefois, le défi que posent la prévention et l'atténuation des souffrances humaines doit être appréhendé au regard du contexte. Les interventions directes sont plus difficiles à réaliser – et sans doute moins adaptées – dans un pays à revenu intermédiaire. Le PAM devra de plus en plus se concentrer sur l'action en amont, et contribuer à l'établissement de systèmes permettant de ne pas négliger les besoins humains dans les pays à revenu intermédiaire.
36. Comme indiqué dans les constatations sur le positionnement stratégique, les évaluateurs ont relevé des points positifs dans l'évolution du portefeuille d'activités, mais la difficulté – qui transparaît dans le fait que les stratégies de transfert des responsabilités n'ont pas été mises en œuvre – consiste, pour le PAM, à agir plus en amont, en se concentrant davantage sur l'appui technique et le développement des capacités et en réduisant l'appui direct à la fourniture de services. L'adoption par le PAM du processus de planification stratégique par pays arrive à point nommé à Sri Lanka: elle coïncide avec l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable (2018-2022), appelé à succéder au PNUAD, et du PSP, qui remplacera le programme de pays actuel du PAM. Le bureau de pays s'est déjà attelé à la préparation du

²⁰ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2004. *Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays*, deuxième édition.

PSP, en faisant réaliser une analyse de la problématique hommes-femmes et en lançant un examen stratégique de pays.

37. Depuis 2015, les objectifs du PAM et du Gouvernement sont plus cohérents, ce qui augure bien de la prochaine phase de l'action du PAM à Sri Lanka. Le Gouvernement doit être un partenaire à part entière du processus de planification stratégique, car le rôle futur du PAM dépendra de l'existence effective d'une demande de services en amont adressée au PAM par les autorités. Selon les évaluateurs, ces services pourraient comprendre: un appui technique à la formulation d'une politique en matière de nutrition, notamment concernant le rôle des aliments spécialisés; un appui technique en faveur de l'alimentation scolaire; et la poursuite de l'appui apporté aux évaluations de la nutrition et de la sécurité alimentaire, y compris les évaluations des situations d'urgence et la préparation à ces situations en lien avec l'analyse des effets du changement climatique.
38. Les évaluateurs ont formulé six recommandations, dont la plupart doivent être mises en œuvre en collaboration avec le Gouvernement ou d'autres organismes internationaux.

Recommandations

	Objet	Justification	Recommandation	Mesures et calendrier	Responsable(s)
1.	Plan stratégique de pays	<p>Le processus de planification stratégique par pays arrive à point nommé pour Sri Lanka: il coïncide avec la préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable (2018-2022), et du successeur de l'actuel programme de pays du PAM, alors même que le contexte politique à Sri Lanka est plus favorable qu'il ne l'a été depuis de nombreuses années.</p> <p>Le Gouvernement doit être un partenaire actif et à part entière de ce processus, car c'est de lui que dépendra principalement la future demande de services adressée au PAM.</p> <p>Sur la base de la présente évaluation, ces services comprendront probablement: un appui technique à la formulation d'une politique en matière de nutrition, notamment concernant le rôle des aliments spécialisés (recommandation 4); un appui technique en faveur de l'alimentation scolaire (recommandation 5); et la poursuite de l'appui apporté aux évaluations de la nutrition et de la sécurité alimentaire, y compris les évaluations des situations d'urgence et la préparation à ces situations en lien avec l'analyse des effets du changement climatique.</p>	<p>Partir d'une base zéro s'agissant de déterminer le rôle à long terme que le PAM devrait jouer, le cas échéant, à Sri Lanka. Le PAM doit:</p> <ol style="list-style-type: none"> faire du Gouvernement un partenaire à part entière et déterminer avec lui les domaines dans lesquels le PAM peut apporter la plus grande valeur ajoutée dans les prochaines années; et élaborer des stratégies de retrait délimitées dans le temps lorsque son action ne peut pas se justifier indéfiniment, comme dans le cas du programme de repas scolaires dans la province du Nord. 	<p>Cette recommandation devrait être prise en compte lors de l'élaboration du PSP en 2016 et 2017.</p>	<p>Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège</p> <p>Le Ministère de la politique nationale et des affaires économiques coordonnera les organismes publics qui collaboreront avec le PAM.</p>

	Objet	Justification	Recommandation	Mesures et calendrier	Responsable(s)
2.	Adaptation collective des organismes des Nations Unies au nouveau contexte de l'aide à Sri Lanka	<p>Les PNUAD n'ont pas permis de modifier la façon de travailler des organismes des Nations Unies. Le PSP du PAM doit tenir compte des rôles respectifs du PAM et des autres organismes des Nations Unies dans les domaines d'action de celui-ci. Les autres organismes des Nations Unies sont confrontés à des problèmes similaires dans le cadre de leur planification stratégique. La préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable constitue, pour les organismes des Nations Unies, une occasion unique de rationaliser et d'optimiser leurs opérations à Sri Lanka, en concertation avec le Gouvernement.</p> <p>La coordination à l'échelle nationale du soutien apporté à la sécurité alimentaire et à la nutrition intéresse particulièrement le PAM.</p>	Le PAM devrait instamment demander que la préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable comporte un examen approfondi et chiffré des rôles respectifs des principaux organismes des Nations Unies intervenant à Sri Lanka.	Les rôles devraient être pris en compte dans le processus d'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable en 2017, et le Gouvernement et les organismes des Nations Unies présents à Sri Lanka doivent participer à ce processus sur un pied d'égalité.	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège, conformément aux accords passés au niveau du Siège et du bureau régional concernant la coordination entre les organismes des Nations Unies intervenant dans les domaines de la nutrition et de la sécurité alimentaire
3.	Réponse aux besoins des personnes déplacées	Le PAM ne peut pas résoudre à lui seul tous les problèmes que rencontrent les personnes déplacées lors de leur réinstallation; il faut que le Gouvernement, les organismes des Nations Unies et les autres partenaires de développement se penchent de toute urgence sur la situation.	Le PAM devrait collaborer avec les autres organismes des Nations Unies, les organismes humanitaires internationaux et le Gouvernement pour élaborer un plan global doté de ressources suffisantes permettant de mener à bien la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés rapatriés.	Des engagements pertinents devraient être intégrés au futur Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable (recommandation 2), mais la question est trop urgente pour être repoussée jusqu'à l'élaboration de ce plan.	Bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et du Siège dans le cadre d'une action conjointe particulièrement urgente à mener en collaboration avec les autres organismes des Nations Unies et le Gouvernement

	Objet	Justification	Recommandation	Mesures et calendrier	Responsable(s)
4.	Action future en matière de nutrition	Les avantages comparatifs considérables du PAM, en matière d'enrichissement des aliments et de production d'aliments spécialisés par exemple, sont particulièrement pertinents dans les pays à revenu intermédiaire et devraient orienter le soutien que le PAM apportera en amont pour améliorer la nutrition à Sri Lanka.	Le PAM devrait veiller à conserver son expertise en matière de nutrition dans le pays et continuer d'appuyer et de favoriser les approches multisectorielles. Il devrait continuer de plaider en faveur d'approches ciblées de la supplémentation alimentaire et offrir son savoir-faire technique – associé à une analyse économique rigoureuse – dans le domaine des aliments nutritifs. L'un des thèmes du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable devrait être l'harmonisation de l'appui apporté à la mise en place d'une stratégie nationale en matière de nutrition.	En 2017, le bureau de pays devrait collaborer avec le Gouvernement et les partenaires des Nations Unies pour placer la stratégie nutritionnelle au cœur du Plan-cadre des Nations Unies pour le développement durable et mettre en évidence dans le PSP le rôle important joué par le PAM.	PAM, en coordination avec les autres organismes des Nations Unies intervenant dans les domaines de la nutrition et de la sécurité alimentaire
5.	Gestion du transfert de la responsabilité du programme de repas scolaires	La situation actuelle, avec un programme de repas scolaires différent et plus généreux dans la province du Nord qu'ailleurs, n'est pas tenable. On peut comprendre que le PAM se soit montré réticent jusqu'ici à l'idée de se retirer sans avoir l'assurance que le programme qui prendrait le relais serait conforme à ses normes en matière d'alimentation scolaire, mais on ne peut pas se permettre d'en rester là. L'harmonisation des deux initiatives d'alimentation scolaire est inéluctable: le PAM peut conseiller vivement, mais ne peut pas exiger, que les programmes de repas scolaires mis en œuvre dans l'ensemble du pays soient améliorés pour satisfaire aux normes appliquées dans la province du Nord. Étant donné que l'alimentation scolaire doit être intégrée au système de protection sociale de Sri Lanka, il est important d'associer pleinement à ces discussions le Ministère de la politique nationale et des affaires économiques et le Ministère de l'éducation. Sachant que ces	Le PAM et le Gouvernement devraient élaborer conjointement une stratégie délimitée dans le temps de transfert aux autorités nationales de la responsabilité du programme de repas scolaires mené dans la province du Nord.	Une stratégie de transfert de responsabilité concertée et délimitée dans le temps doit être intégrée au PSP.	Bureau de pays, en collaboration avec le Ministère de la politique nationale et des affaires économiques et le Ministère de l'éducation

	Objet	Justification	Recommandation	Mesures et calendrier	Responsable(s)
		programmes privilégieront inévitablement un système fondé sur des transferts de type monétaire, le Ministère de la politique nationale et des affaires économiques devra être associé à la supervision de l'élimination progressive de l'appui logistique actuel.			
6.	Renforcement de l'analyse économique menée par le PAM	L'examen du processus décisionnel relatif aux transferts de type monétaire à Sri Lanka a fait apparaître des lacunes fondamentales dans l'analyse réalisée par le PAM pour choisir les modalités d'assistance. Le fait de ne pas prendre en compte les dépenses supportées par le Gouvernement fausse inexplicablement la prise de décisions. Il est erroné de considérer le score de valeur nutritive comme un indicateur d'effet direct et, plus important encore, il faut prêter moins d'attention aux comparaisons hypothétiques des modalités avant les opérations et davantage au recueil et à l'utilisation des données relatives à la performance pendant la mise en œuvre. Ces données sont essentielles pour convaincre les donateurs de l'efficacité de l'action du PAM, et elles permettront de disposer d'informations plus crédibles lors des futures évaluations ex ante. Le recueil et l'analyse de données relatives à la performance des transferts de type monétaire, y compris l'analyse de la problématique hommes-femmes, devraient être menés au niveau des bureaux de pays, mais il est indispensable que le Siège et les bureaux régionaux leur accordent une priorité et des ressources suffisantes.	Le PAM devrait étoffer ses directives relatives au choix et à la conception des modalités d'assistance (espèces, bons et vivres). L'analyse des coûts devrait tenir compte de toutes les dépenses et pas seulement de celles du PAM. Il est encore plus important que le PAM améliore la qualité et l'utilisation des données relatives à la performance, qu'il recueille pendant la mise en œuvre des programmes fondés sur des transferts de type monétaire.	Le PAM devrait examiner les directives relatives à l'analyse et au suivi des transferts de type monétaire dans le cadre de la mise en place de son nouveau Plan stratégique.	Directives et appui fournis par le Siège et les bureaux régionaux; données recueillies et analysées par les bureaux de pays

Liste des sigles utilisés dans le présent document

3A	Assistance alimentaire pour la création d'actifs
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires
PNUAD	plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PSP	Plan stratégique de pays
SABER	approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles