



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 14–17 November 2022

Distribution: générale	Point 6 de l'ordre du jour
Date: 5 octobre 2022	WFP/EB.2/2022/6-A
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Afghanistan (2018-2022)

Avertissement

La présente évaluation couvre le plan stratégique de pays établi pour l'Afghanistan pour 2018-2022, sur la base des données collectées en avril et en mai 2021. Les constatations, conclusions et recommandations ont été formulées avant que les Taliban ne confortent – en août 2021 – leur contrôle du pays. L'application des recommandations ne pourra donc se faire que de manière souple, en fonction de l'évolution de la situation et en tenant compte des restrictions en vigueur eu égard au renforcement des capacités et des systèmes nationaux. L'échéancier de mise en œuvre de certaines des recommandations sera revu si nécessaire. Toute mention du "Gouvernement" dans le présent rapport désigne le Gouvernement qui était en place jusqu'au début d'août 2021.

Résumé

L'évaluation du plan stratégique de pays établi pour l'Afghanistan pour 2018-2022 a été réalisée avec pour double objectif de rendre compte de l'action menée et de favoriser l'apprentissage. L'évaluation, qui a été menée en recourant à une méthode mixte, avait été initialement prévue pour coïncider avec l'élaboration du plan stratégique de pays suivant et l'éclairer. Elle a porté principalement sur les activités entreprises au titre du plan stratégique de pays entre juillet 2018 et décembre 2020; les opérations menées par le PAM antérieurement ont également été prises en compte.

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

Mme A.-C. Luzot
Directrice adjointe de l'évaluation
courriel: anneclaire.luzot@wfp.org

Mme J. Thoulouzan
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation
courriel: julie.thoulouzan@wfp.org

Pays à faible revenu dont la population est estimée à 38,9 millions d'habitants, l'Afghanistan n'a pas connu la paix depuis 1978. L'insécurité alimentaire y demeure extrêmement élevée, sur fond de conflits continus, d'un chômage généralisé et d'épisodes de flambée des prix, tous facteurs exacerbés par les incidences de la pandémie de maladie à coronavirus 2019.

L'objectif primordial du plan stratégique de pays est d'aider l'Afghanistan à atteindre l'objectif Faim zéro en 2030 selon des modalités qui contribuent, autant que possible, à une transition de vaste portée et de long terme vers la paix et le développement. Intégrant pleinement les questions transversales de l'égalité femmes-hommes et de l'avancement des femmes, de la protection et de la responsabilité à l'égard des populations touchées, ainsi que les principes du triple lien, le plan stratégique de pays s'articule sur six effets directs étroitement corrélés qui correspondent aux objectifs de développement durable 2 et 17.

Le plan stratégique de pays était correctement harmonisé avec le Plan-cadre national pour la paix et le développement, ainsi qu'avec les politiques sectorielles pertinentes, et il a contribué à la concrétisation des objectifs définis au titre de l'initiative Unité d'action des Nations Unies pour l'Afghanistan pour 2018-2021 et à la bonne exécution des plans de réponse humanitaire conçus pour le pays. Il est également apparu qu'il répondait aux besoins – notamment les plus impérieux – des plus vulnérables, tout en appuyant le renforcement de la résilience, principalement au moyen d'activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs. Le PAM s'est relativement bien adapté à l'intensification des besoins humanitaires grâce à ses avantages comparatifs. Toutefois, aucun élément probant ne confirme qu'il a élaboré une approche globale du renforcement de la résilience, sur la base de laquelle déterminer dans une optique intégrée de quelle manière ses activités, complétées par les travaux de ses partenaires, permettraient aux personnes et aux communautés les plus vulnérables de mieux absorber les chocs et les facteurs de perturbation, de mieux s'y adapter et de se transformer en conséquence. Les initiatives de renforcement des capacités du pays menées par le PAM ne reposaient pas non plus sur une évaluation détaillée des moyens à la disposition des autorités gouvernementales aux niveaux national et infranational.

Le PAM a transposé à beaucoup plus grande échelle l'assistance non assortie de conditions et le traitement de la malnutrition aiguë modérée en conséquence de la sécheresse survenue en 2018 et du déclenchement de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (effets directs stratégiques 1 et 3 du plan stratégique de pays). Dans la plupart des cas, l'effet direct stratégique 1 a contribué à l'amélioration à court terme de la situation des ménages ciblés en matière de sécurité alimentaire ou a empêché qu'elle se détériore plus avant. En dépit de certains épisodes de rupture d'approvisionnement, le programme de traitement de la malnutrition aiguë modérée (effet direct stratégique 3) a été efficace. Pour ce qui est de l'effet direct stratégique 2 (résilience), le PAM a initialement développé les activités de création d'actifs et la formation professionnelle avant d'être contraint, en 2020, de faire machine arrière en raison d'un déficit de ressources financières. Les bénéficiaires ont toutefois perçu les effets positifs, solides et durables de ces initiatives. Les actifs créés grâce aux activités de type Assistance alimentaire pour la formation ont été de qualité. Bien que ces activités aient été menées à une échelle limitée, la consommation alimentaire des participants s'est améliorée et leurs revenus ont augmenté. Cependant, si des résultats positifs ont été enregistrés au niveau individuel, rien ne permet d'affirmer avec certitude que l'effet direct stratégique 2 a contribué à la résilience à long terme au niveau des communautés. Au titre de l'effet direct stratégique 4, la disponibilité d'aliments nutritifs s'est améliorée au niveau local, mais l'action menée ne l'a pas été à une échelle suffisante pour entraîner des changements notables au niveau national. Pour ce qui est de l'effet direct stratégique 5, le PAM a contribué de diverses manières à la constitution de filets de protection sociale réactifs face aux chocs et a appuyé la mise au point du Programme de sécurité alimentaire et de nutrition pour l'Afghanistan. Toutefois, l'institutionnalisation du Programme a été compromise par l'absence de financements publics et de prise en main par le Gouvernement. Les indicateurs institutionnels du PAM n'ont pas permis à l'équipe d'évaluation de mesurer correctement l'efficacité des diverses activités menées au titre du renforcement des capacités du pays. S'agissant de l'effet direct stratégique 6, l'appui que le PAM a apporté à la chaîne d'approvisionnement et aux télécommunications à l'intention

des organismes humanitaires a été extrêmement apprécié, notamment la facilitation par le Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies de l'accès à des zones difficiles à atteindre et la mise en place par ce même Service d'un pont aérien international pendant la pandémie de maladie à coronavirus 2019.

Au stade de l'élaboration du plan stratégique de pays, les enjeux suivants ont été pris en considération: la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées, l'accès humanitaire et l'égalité femmes-hommes. Au stade de la mise en œuvre, l'action menée par le PAM à ces divers titres a été très appréciée par nombre de parties prenantes, mais il aurait été possible d'aller encore plus loin. La probabilité d'une pérennisation des résultats obtenus est très variable d'un aspect à l'autre du portefeuille, les exemples les plus manifestes de mobilisation durable des communautés étant associés à la création d'actifs (effet direct stratégique 2). En effet, le PAM a soigneusement géré les coûts des programmes, les chaînes d'approvisionnement et les effectifs.

L'équipe d'évaluation a conclu que le PAM était, d'une manière générale, parvenu à répondre aux besoins croissants des populations les plus vulnérables, en dépit de la fragilisation toujours plus grande de la gouvernance et de l'extrême insécurité qui régnait dans le pays. Certains progrès ont été accomplis sur la voie de la réalisation de l'objectif Faim zéro, grâce aux activités menées au titre des divers effets directs stratégiques, mais la contribution du PAM a été notablement plus convaincante s'agissant des interventions face aux crises que pour ce qui était de la résilience ou du renforcement des capacités du pays. Cela n'est guère surprenant compte tenu de la détérioration de la situation en matière de sécurité alimentaire, conséquence de l'aggravation de la violence, de la sécheresse et de la pandémie. La contribution du PAM à la réalisation des effets directs stratégiques dépendait de l'approfondissement et de la pérennisation des partenariats, mais un certain nombre de problèmes ont réduit les possibilités offertes de développer et de renforcer ces partenariats. Le PAM a été en mesure d'adapter ses interventions à la pandémie, en dépit d'inévitables retards ou ruptures d'approvisionnement.

À l'issue de l'évaluation, cinq recommandations ont été formulées à l'intention du Bureau du PAM en Afghanistan: le plan stratégique de pays suivant devrait être conçu sur la base de solides analyses contextuelles, en accordant au bureau de pays suffisamment de souplesse pour qu'il puisse adapter sa réponse à l'évolution des besoins dans une situation extrêmement instable, tout en maintenant l'accent sur les domaines d'action privilégiés que sont les interventions face aux crises, la résilience et les causes profondes; une stratégie en matière de nutrition devrait être élaborée; une analyse en profondeur de la problématique femmes-hommes devrait être menée, qui conduise le PAM à expliciter ses ambitions en matière de transformation des relations entre les femmes et les hommes et d'inclusion sociale; l'efficacité et la durabilité des activités de renforcement de la résilience devraient être améliorées; et la collaboration avec les partenaires clés devrait être renforcée.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Afghanistan (2018-2022)" (WFP/EB.2/2022/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2022/6-A/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du plan stratégique de pays établi par le PAM pour l'Afghanistan pour 2018-2022 a porté sur la période allant de juillet 2018 à décembre 2020. Afin que la portée des réorientations stratégiques attendues puisse être mesurée, les opérations menées par le PAM à compter de 2016 ont également été examinées. L'évaluation a été l'occasion de faire le point sur le positionnement stratégique du PAM, sur sa contribution à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays (PSP), sur le degré d'efficacité de la mise en œuvre et sur les facteurs expliquant les résultats obtenus par le PAM. Elle répondait au double objectif consistant à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage et, initialement, elle devait éclairer l'élaboration du PSP suivant. Elle a été menée par une équipe externe indépendante, qui s'est rendue sur le terrain de la mi-avril à début mai 2021.
2. L'équipe d'évaluation a eu recours à une approche tenant compte de la problématique femmes-hommes et à une méthode mixte, et s'est appuyée sur des données secondaires; sur des entretiens avec 85 informateurs clés; sur 20 débats menés avec des groupes de concertation; sur une enquête réalisée en ligne; et sur l'observation directe au cours de visites à Herat, à Mazar, à Kandahar et à Samangan. Elle s'est employée à recueillir les vues d'un large éventail de parties prenantes, notamment de membres du personnel du PAM sur le terrain, d'employés du bureau de pays, du bureau régional et du Siège, de partenaires coopérants, d'interlocuteurs gouvernementaux, de donateurs et de quelque 450 bénéficiaires. Pour atténuer les difficultés résultant des restrictions imposées aux déplacements en raison de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et des multiples contraintes liées à la situation en matière de sécurité, l'équipe d'évaluation a adopté une approche hybride reposant sur la collecte de données dans le pays et à distance. Les informations recueillies ont été recoupées au moyen de diverses sources pour valider les constatations présentées dans le rapport.

Contexte

3. En 2020, il a été estimé que la population afghane atteignait 38,9 millions d'individus¹. Le pays a connu une urbanisation rapide, stimulée à la fois par le conflit et les changements climatiques. Pays à faible revenu, l'Afghanistan occupe actuellement le 169^e rang sur 189 pays selon l'indice de développement humain de 2020².
4. L'Afghanistan est aux prises avec des conflits de longue date. L'année 2014 a marqué un tournant, coïncidant avec la fin de l'opération autorisée par l'Organisation des Nations Unies, la Force internationale d'assistance à la sécurité, ainsi qu'avec le début de ce qui a été baptisé la "Décennie de la transition". Depuis 2020, le paysage politique et socioéconomique et les conditions de sécurité ont évolué de façon spectaculaire. À la suite du retrait des troupes des États-Unis d'Amérique et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, les changements successifs les plus récents à la tête du pays ont plongé celui-ci dans une période très incertaine³.

¹ Base de données de la Banque mondiale. 2020. [Population, total – Afghanistan](#).

² Programme des Nations Unies pour le développement. 2020. [Rapport sur le développement humain 2020: La prochaine frontière — le développement humain et l'Anthropocène](#).

³ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2021. [Flash Appeal Afghanistan Immediate Humanitarian Response Needs \(September-December 2021\)](#) (en anglais uniquement).

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Population totale (en millions)	38,9	2020
	PIB par habitant (en dollars courants)	516,8	2020
	Part de l'agriculture dans le produit intérieur brut (en pourcentage)	27,0	2020
	Indice de développement humain (score)	0,511	2019
	Indice de la pauvreté multidimensionnelle (en pourcentage de la population totale)	49,4	2020
	Rapport taille/âge (retard de croissance – modéré ou grave), prévalence chez les enfants âgés de 0 à 4 ans (en pourcentage)	38,2	2018
	Indice d'inégalité de genre (score)	0,655	2019
	Taux de participation à la population active (pourcentage de la population totale âgée de 15 ans et plus) (estimation modélisée à partir des données de l'Organisation internationale du Travail)	47,1	2020

Sources: Banque mondiale: Indicateurs du développement dans le monde, Rapport sur le développement humain 2020, Fonds des Nations Unies pour l'enfance.

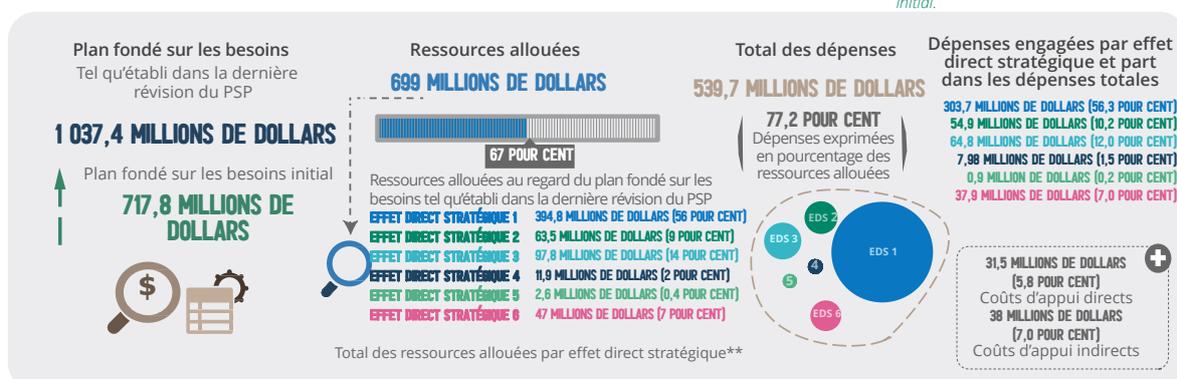
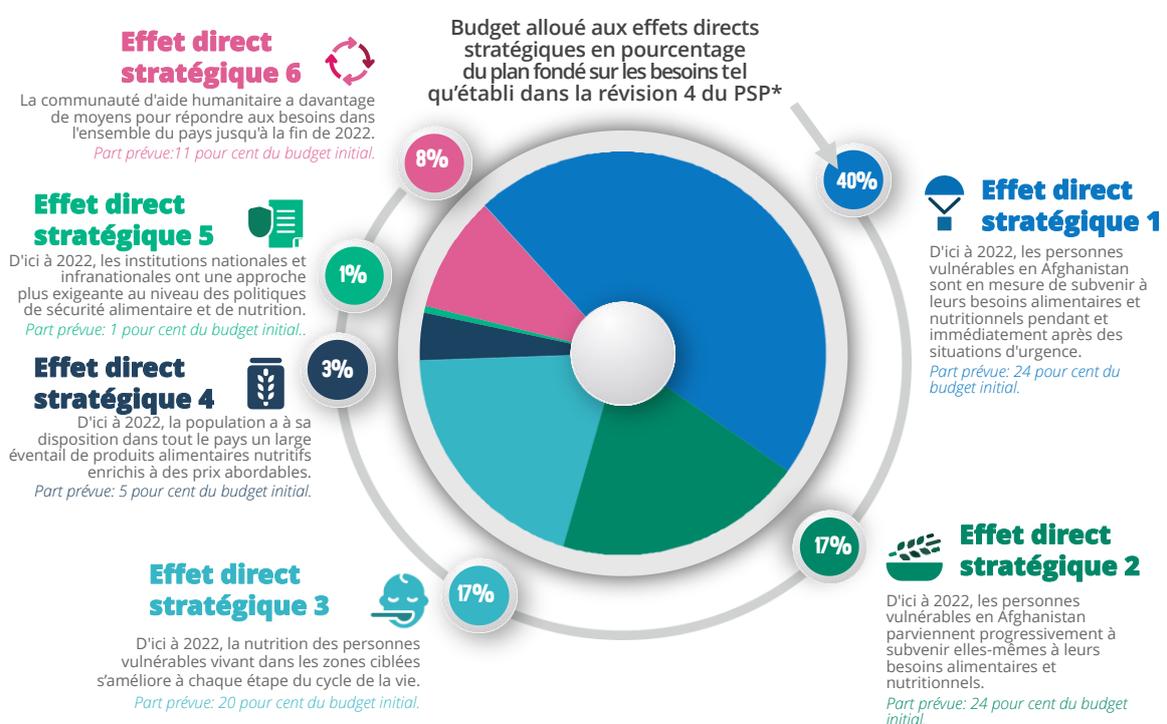
5. L'insécurité alimentaire demeure extrêmement élevée en raison de la poursuite du conflit, du chômage généralisé et d'épisodes de flambée des prix, tous facteurs qui ont été exacerbés par la pandémie de COVID-19. Ce sont les femmes qui sont le plus durement touchées⁴: leur pouvoir d'achat, déjà très limité, continue de décroître et elles ont du mal à faire face à la rudesse des hivers en raison de la précarité des logements.
6. Selon le Rapport sur la nutrition mondiale 2020, 38,2 pour cent des enfants afghans âgés de moins de 5 ans souffraient d'un retard de croissance en 2018. On estime que 3,7 millions d'enfants n'étaient pas scolarisés, dont une proportion de filles comprise entre 60 pour cent et 75 pour cent.
7. Les normes sociales sont extrêmement sexistes, ce qui conduit à des inégalités entre les femmes et les hommes dans toutes les sphères de la société. La population est exposée à des risques élevés qui mettent en péril sa protection, notamment en raison d'un degré élevé de violence.
8. L'Afghanistan demeure l'un des principaux pays d'origine des réfugiés; la plupart sont accueillis au Pakistan et en République islamique d'Iran. La combinaison de déplacements à l'intérieur du pays et du retour de réfugiés afghans à grande échelle ces dernières années, d'une part, et de conditions difficiles sur le plan économique et en matière de sécurité, d'autre part, présente des risques pour toutes les populations touchées, y compris les communautés d'accueil.

⁴ Initiative "Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants" (REACH). 2020. *Whole of Afghanistan Assessment (WoAA) 2020: Multisectoral and Sectoral Factsheet Booklet –August–September 2020*.

Plan stratégique de pays établi par le PAM pour l'Afghanistan

9. L'objectif du PSP était d'apporter un appui à l'Afghanistan pour qu'il atteigne l'objectif Faim zéro en 2030, de manière à consolider la transition vers la paix et le développement et à l'ancrer dans le long terme. Intégrant pleinement les questions transversales de l'égalité femmes-hommes et de l'avancement des femmes, de la protection et de la responsabilité à l'égard des populations touchées, le PSP s'articulait sur six effets directs stratégiques étroitement corrélés (figure 1).
10. Trois réorientations stratégiques étaient envisagées dans le PSP: le recours à des solutions durables intéressant les divers domaines stratégiques, en privilégiant les interventions d'urgence et les moyens d'existence résilients, et en complétant le traitement de la malnutrition par des activités de prévention; la recherche de liens entre résultats stratégiques dans une optique transformatrice; et la définition d'un cadre englobant l'ensemble des résultats stratégiques, sous l'autorité des pouvoirs publics⁵.

Figure 1. Plan stratégique de pays établi par le PAM pour l'Afghanistan: effets directs stratégiques et ressources financières (mai 2021)



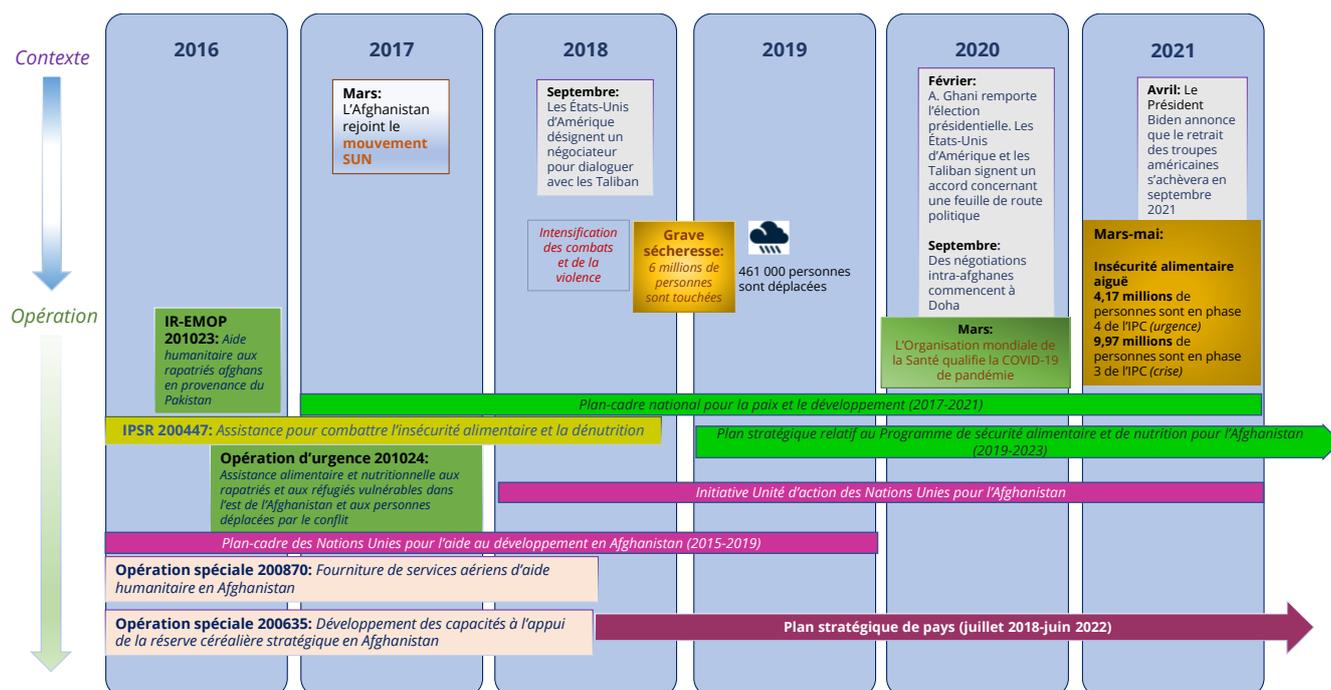
* La proportion du budget allouée à chaque effet direct stratégique a été établie à partir du montant total du budget (1 037 millions de dollars), coûts d'appui directs et indirects inclus. Les coûts d'appui directs représentent 8 pour cent du plan fondé sur les besoins correspondant à la quatrième révision du PSP, contre 9 pour cent du plan fondé sur les besoins initial; en ce qui concerne les coûts d'appui indirects, cette proportion était initialement et est demeurée par la suite de 6 pour cent.

** La somme des ressources allouées à chaque effet direct stratégique n'est pas égale à 699 millions de dollars car elle ne comprend pas les coûts d'appui directs (40,9 millions de dollars), ni les coûts d'appui indirects (37,96 millions de dollars), ni les ressources allouées aux coûts opérationnels mais non rattachées à un effet direct stratégique ou à une activité en particulier (2,6 millions de dollars).

⁵ "Plan stratégique de pays – Afghanistan (2018-2022)" (WFP/EB.A/2018/8-A/1).

11. Le budget initial du PSP s'élevait à 717,8 millions de dollars É.-U. et, à la suite de quatre révisions du PSP, il a dépassé 1,037 milliard de dollars. En mai 2021, le PSP était financé à hauteur de 67 pour cent, ce qui représentait un déficit de financement de 338 millions de dollars⁶.
12. Le PSP a été mis en œuvre dans des circonstances extrêmement difficiles, caractérisées par une grave sécheresse, par l'escalade du conflit et de la violence, qui ont conduit à l'augmentation du nombre de personnes déplacées, et par la pandémie de COVID-19 (voir la figure 2).

Figure 2. Contexte national et principales interventions du PAM



Abréviations: IR-EMOP: opération d'urgence approuvée de manière à permettre une intervention immédiate; IPSIR: intervention prolongée de secours et de redressement; IPC: indicateur de performance clé.

Source: Particip GmbH (juin 2021).

Constatations issues de l'évaluation

Dans quelle mesure le positionnement stratégique, le rôle et les contributions spécifiques du PAM sont-ils adaptés aux priorités nationales, aux besoins de la population et aux atouts du PAM?

Pertinence et positionnement stratégique

13. À l'issue des consultations menées avec le Gouvernement et d'autres parties prenantes essentielles sur la base de l'examen stratégique Faim zéro pour l'Afghanistan, le PAM a élaboré un PSP en concordance avec le Plan-cadre national pour la paix et le développement (2017-2021). L'appui apporté par le PAM était également harmonisé avec les politiques sectorielles pertinentes, notamment le plan stratégique relatif au Programme de sécurité alimentaire et de nutrition pour l'Afghanistan (2019-2023). Le PAM s'est employé à défendre les principes de la prise en main des programmes par les pouvoirs publics et des initiatives placées sous la responsabilité du pays; il a ainsi épaulé l'instance interministérielle créée

⁶ Deux révisions du PSP ont été approuvées par la suite, à la fin de 2021 et en janvier 2022, dans le but de proroger le PSP jusqu'en décembre 2023 et d'en porter le budget à 1,6 milliard de dollars, afin de faire face à la crise aiguë de la sécurité alimentaire. Voir la page Web consacré au [Plan stratégique de pays - Afghanistan \(2018-2023\)](#) (en anglais uniquement).

pour conduire l'action menée au niveau national pour lutter contre la faim et la malnutrition, qui est responsable du Programme de sécurité alimentaire et de nutrition pour l'Afghanistan.

Réponse aux besoins des populations et des communautés les plus vulnérables

14. Étayée par des analyses approfondies des besoins et des consultations des parties prenantes, la conception du PSP était pertinente compte tenu des attentes des plus vulnérables, puisqu'il visait à répondre aux besoins d'urgence tout en appuyant le renforcement de la résilience. Les parties prenantes ont confirmé que les activités relatives à la nutrition et à l'alimentation scolaire étaient tout à fait appropriées. Les évaluations réalisées conjointement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR)⁷ ont révélé qu'il était nécessaire d'adapter précisément l'appui du PAM aux besoins spécifiques des réfugiés afin de renforcer leur capacité de satisfaire leurs propres besoins.
15. Les évaluations de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire, comprenant notamment les analyses relevant du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire menées régulièrement avec les parties prenantes, ont été considérées comme fiables. Le ciblage a pris en compte diverses strates (provinces, communautés, ménages et individus) sur la base de critères de vulnérabilité spécifiques définis en fonction de chaque effet direct stratégique et de chaque activité.

Adaptation

16. Le PAM s'est relativement bien adapté à l'évolution des besoins provoquée par le conflit, les déplacements, les catastrophes naturelles et la COVID-19. Toutefois, face à des besoins allant croissant, il lui est devenu extrêmement difficile d'accorder la priorité aux plus vulnérables dans les zones les plus fragiles, ce qui a également été le cas pour les partenaires coopérants, le Gouvernement et les dirigeants de communauté.
17. Grâce à ses solides moyens en matière d'intervention d'urgence, à la fiabilité de sa chaîne d'approvisionnement, à sa forte présence sur le terrain et à sa capacité de négocier les accès, le PAM était bien positionné, d'un point de vue stratégique, pour répondre rapidement et à l'échelle voulue à l'aggravation des besoins humanitaires, en particulier pendant la pandémie de COVID-19.
18. Les activités de type Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) étaient adaptées pour les personnes les plus vulnérables, mais aucun élément probant ne confirme qu'une approche globale du renforcement de la résilience a été adoptée, sur la base de laquelle déterminer si ces activités permettaient non seulement aux personnes les plus vulnérables, mais aussi aux communautés, de mieux absorber les chocs et les facteurs de perturbation, de mieux s'y adapter et de se transformer en conséquence. Rien ne permet non plus d'affirmer que les activités du PAM ont été conçues en complémentarité avec les programmes axés sur la résilience exécutés par d'autres acteurs. En outre, l'action menée par le PAM au titre du renforcement de la résilience a été compromise par l'intérêt limité qu'elle suscitait chez les donateurs et par la généralisation du conflit et la poursuite de la fragilisation du pays.
19. Les activités de renforcement des capacités du pays menées dans le cadre du PSP au titre de chacun des effets directs stratégiques, notamment celui qui concerne directement cette question, n'ont pas été éclairées par une évaluation détaillée des capacités du Gouvernement aux niveaux national et infranational. Cela a empêché le PAM de privilégier des domaines d'intervention de manière stratégique et de mettre au point une approche

⁷ Enquête conjointe du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et du PAM sur les réfugiés (2017) et mission d'évaluation conjointe (août 2018) (rapports non publiés).

organisée selon diverses phases du renforcement des capacités du pays, en l'articulant sur des objectifs clairement définis et réalisables.

Partenariats

20. Le PAM a contribué à la réalisation des objectifs de l'initiative Unité d'action des Nations Unies pour l'Afghanistan (2018-2021)⁸, qui appuie le Plan-cadre national pour la paix et le développement (2017-2021)⁹. Plus spécifiquement, le PAM a codirigé, avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'action menée au titre du domaine thématique Sécurité alimentaire, nutrition et moyens d'existence du plan Unité d'action. Il a collaboré plus étroitement encore avec la FAO, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le HCR à la création de l'instance chargée de la mise en œuvre du Programme de sécurité alimentaire et de nutrition pour l'Afghanistan (2019-2023), ainsi que dans le cadre de l'appui apporté à cette instance, et il a travaillé avec la Banque mondiale et la FAO sur les systèmes de protection sociale et de résilience. Le PAM a également contribué aux plans de réponse humanitaire établis pour l'Afghanistan. Le PAM et l'UNICEF ont été les premiers à répondre à la crise, leur contribution à cet effet ayant été la plus décisive, et l'autorité du PAM en matière de négociation de l'accès a été appréciée à sa juste valeur. Enfin, le PAM a aidé à la réalisation des objectifs de l'initiative Unité d'action des Nations Unies grâce à sa gestion du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS). Toutefois, si la collaboration a bien fonctionné pour ce qui est des procédures communes de communication d'informations, elle a été beaucoup plus limitée pour ce qui est des programmes communs.

Quelles sont la portée et la qualité de la contribution du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique pour l'Afghanistan?

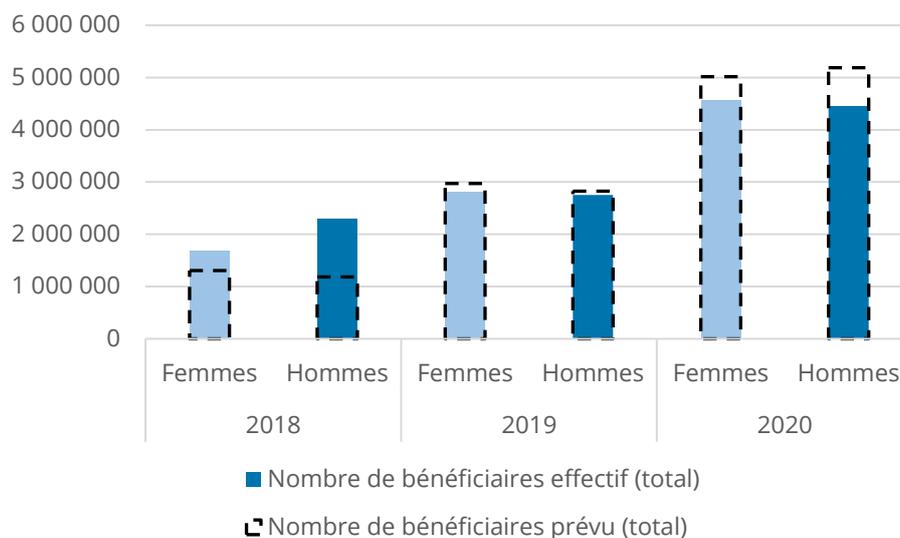
Obtention des produits et contribution aux effets directs

21. Le PAM a notablement développé ses activités en réponse aux besoins croissants résultant de la sécheresse de 2018 et de la COVID-19. En 2018, il avait apporté un appui à 4 millions d'individus; en 2020, il a prêté assistance à plus de 9 millions de personnes, dont 51 pour cent de femmes (voir la figure 3). La vaste majorité des bénéficiaires étaient des résidents, suivis par les personnes déplacées, les réfugiés et les personnes revenues dans le pays. Toutefois, en 2019-2020, des difficultés financières ont empêché le PAM d'atteindre la cible qui avait été fixée en matière de bénéficiaires. Il a distribué 75 pour cent des transferts de produits alimentaires en nature et 50 pour cent des transferts de type monétaire prévus (voir la figure 4). En 2020, les rations alimentaires ont été réduites en raison de la pénurie d'huile et de légumes secs. Chaque fois que c'était possible, on a eu recours aux espèces, en particulier dans les zones urbaines et périurbaines (voir la figure 5). Des retards dans l'obtention de financements et le montant insuffisant des fonds alloués, ainsi que la préaffectation de ressources par des donateurs, ont contraint le PAM à déterminer des priorités parmi les interventions d'urgence (effet direct stratégique 1).

⁸ Gouvernement afghan et Organisation des Nations Unies. 2018. [One UN for Afghanistan: 1 January 2018–31 December 2021](#).

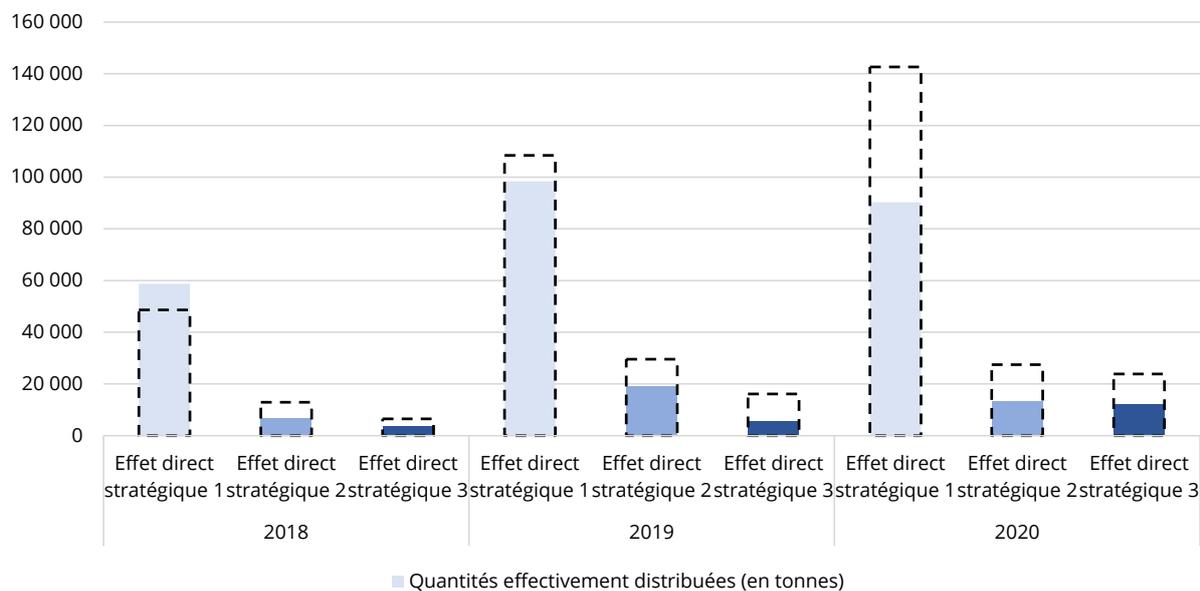
⁹ Gouvernement afghan. 2017. [Afghanistan National Peace And Development Framework \(ANPDF\): 2017 to 2021](#).

Figure 3: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif, par année et par sexe (juillet 2018-décembre 2020)



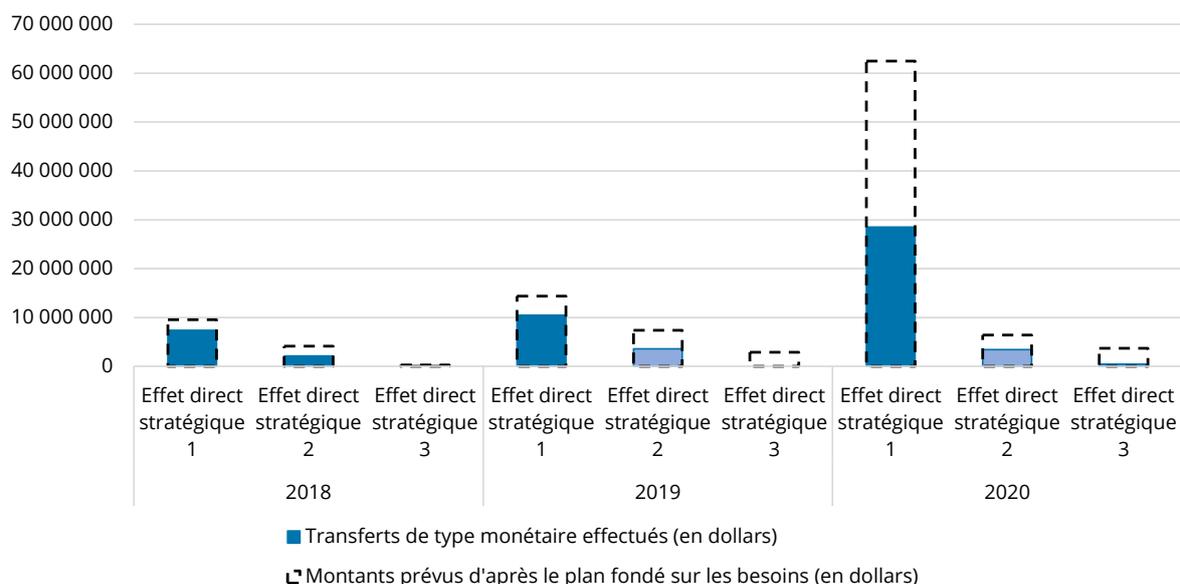
Source: Particip GmbH d'après le rapport CM-R020 extrait de l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET), données extraites en mai 2021.

Figure 4: Quantités de vivres distribuées (prévue et effective), par année et par effet direct stratégique (juillet 2018-décembre 2020)



Source: Particip GmbH d'après le rapport CM-R014 issu de COMET, données extraites en mai 2021.

Figure 5: Montant des transferts de type monétaire, par année et par effet direct stratégique (juillet 2018-décembre 2020)



Source: Particip GmbH d'après le rapport CM-R014 issu de COMET, données extraites en mai 2021.

22. **Effet direct stratégique 1: Intervention d'urgence.** Au titre de cet effet direct stratégique, dont l'enveloppe budgétaire est la plus importante puisqu'elle représente 56 pour cent de l'ensemble des dépenses engagées au titre du PSP, le PAM est intervenu avec succès face aux conséquences de la sécheresse et de la COVID-19 et a appuyé les capacités déployées en matière d'intervention d'urgence. Il a organisé des transferts de produits alimentaires et des transferts de type monétaire non assortis de conditions au bénéfice de personnes déplacées, de communautés touchées par le conflit et les catastrophes naturelles, de personnes revenues dans le pays, de réfugiés et de ménages souffrant d'insécurité alimentaire saisonnière. À l'été 2018, une première intervention menée en conséquence de la sécheresse a bénéficié à 500 000 personnes dans cinq provinces, laquelle a été suivie d'une intervention de plus grande envergure ciblant 2,8 millions de personnes dans 22 provinces. Dans le cadre de la riposte à la COVID-19, le PAM est venu en aide à 1,2 million de personnes pâtissant d'une réduction de leurs moyens d'existence, de l'augmentation des prix des produits alimentaires et de la diminution du pouvoir d'achat dans les zones urbaines. Les activités menées au titre de l'effet direct stratégique 1 ont contribué à une amélioration à court terme et empêché que la situation des ménages ciblés en matière de sécurité alimentaire se détériore plus avant. En outre, le PAM a appuyé le développement des capacités du Gouvernement en matière d'interventions d'urgence.
23. **Effet direct stratégique 2: Résilience.** L'effet direct stratégique 2 vise au renforcement de la résilience des ménages vulnérables en situation d'insécurité alimentaire grâce à la création d'actifs et à la formation professionnelle. Comme prévu en 2018 et en 2019, le PAM a élargi son programme axé sur la résilience mais a dû le revoir à la baisse à hauteur de 24 pour cent (pour ce qui est des dépenses) en 2020, les ressources disponibles ayant été allouées à l'effet direct stratégique 1 compte tenu de la détérioration de la situation en matière de sécurité alimentaire. La COVID-19 s'est également traduite par la suspension, de mars à mai 2020, de la plupart des activités 3A et des activités Assistance alimentaire pour la formation. Le nombre de bénéficiaires de ces activités a donc été moins élevé que prévu en 2020.

24. Les bénéficiaires du dispositif de création d'actifs et de la formation professionnelle ont déclaré en avoir tiré des avantages solides et durables. Plus spécifiquement, les activités 3A ont contribué à la remise en état ou à la construction d'actifs choisis par les communautés, parmi lesquels des routes secondaires, des structures de prévention des inondations, des travaux d'irrigation et la stabilisation de flancs de montagne. Les bénéficiaires de ces activités ont fait état d'une amélioration de la base d'actifs et de la protection contre les catastrophes naturelles. Pour leur part, les activités AAF ont ciblé en priorité les femmes et se sont concentrées sur l'enseignement de nouvelles compétences. Bien que ces activités AAF aient été menées à petite échelle, la consommation alimentaire des participants s'est améliorée et leurs revenus ont augmenté. Toutefois, en l'absence d'un suivi systématique des incidences à long terme, rien ne permet d'affirmer que l'effet direct stratégique 2 a contribué au renforcement de la résilience au-delà du niveau des bénéficiaires. Au titre de l'activité 2, des efforts ont été faits pour cibler les femmes afin de lutter contre les répercussions des normes sociales et religieuses qui les empêchent de participer aux activités économiques, mais aucun élément factuel ne fait apparaître que les moyens d'existence porteurs de transformation des relations entre les femmes et les hommes ont entraîné une amélioration de la situation des personnes vulnérables, comme cela avait pourtant été espéré.
25. **Effet direct stratégique 3: Nutrition.** Du fait de la persistance de taux élevés de malnutrition aiguë globale et de l'ampleur d'autres facteurs aggravants, le PAM a étendu le traitement de la malnutrition aiguë modérée à 30 provinces en 2020, contre six en 2018. Le programme correspondant ciblait les femmes enceintes ou allaitantes et les enfants âgés de 6 à 59 mois souffrant de malnutrition, et il a été complété par une supplémentation alimentaire généralisée d'urgence assurée à titre préventif. Bien que des ruptures d'approvisionnement aient rendu indisponibles certains produits nutritionnels, le traitement de la malnutrition aiguë modérée a été efficace si l'on en juge par les taux de guérison, de mortalité et de non-réaction.
26. Des difficultés financières n'ont pas permis au PAM de transposer à plus grande échelle le programme de prévention du retard de croissance comme cela était initialement prévu. Néanmoins, il a engagé la mise au point d'une stratégie de communication visant à faire évoluer la société et les comportements et mené une campagne dans le cadre des programmes d'alimentation scolaire et de traitement de la malnutrition aiguë modérée. Cela a contribué à l'amélioration des comportements en matière de nutrition, de l'égalité femmes-hommes et de l'avancement des femmes. Toutefois, des ressources financières insuffisantes et un engagement limité du Gouvernement envers le Programme de sécurité alimentaire et de nutrition pour l'Afghanistan (2019-2023) ont empêché le PAM d'exécuter l'ensemble des activités prévues en matière de communication visant à faire évoluer la société et les comportements. Un programme d'alimentation scolaire mené à petite échelle dans les provinces de Nangarhar et de Kandahar s'est traduit par une amélioration de l'assiduité scolaire et par une réduction des taux d'abandon, tant parmi les filles que parmi les garçons. Toutefois, on ne peut déterminer clairement dans quelle mesure l'alimentation scolaire y a contribué, en l'absence de données permettant d'établir une comparaison avec les établissements scolaires n'ayant pas bénéficié d'une assistance de ce type.
27. **Effet direct stratégique 4: Enrichissement des aliments.** L'appui apporté par le PAM à l'enrichissement de la farine de blé a été positif en ce qu'il a permis une intensification de la production par les meuneries. En outre, l'appui apporté aux petits exploitants agricoles pour la production de farine de soja grâce à une formation, à la fourniture d'intrants agricoles et à l'entreposage et à la transformation après récolte, ainsi que l'action menée par le PAM aux fins de la sensibilisation des consommateurs et du développement des marchés, ont été considérés comme positifs par les partenaires coopérants et les représentants du Gouvernement. D'une manière générale, les activités exécutées ont contribué à la réalisation de l'effet direct stratégique 4 – disponibilité accrue d'aliments nutritifs et

amélioration de la sécurité alimentaire au niveau local – mais l'échelle à laquelle elles ont été menées n'a pas été suffisante pour susciter des changements notables au niveau national.

28. **Effet direct stratégique 5: Renforcement des capacités.** Le PAM a appuyé la mise en place du Programme de sécurité alimentaire et de nutrition pour l'Afghanistan, un dispositif multipartite visant à sensibiliser le Gouvernement et les autres parties prenantes et à favoriser la cohérence des politiques relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Grâce à la participation du PAM à la définition de grandes orientations, l'objectif Faim zéro a été désigné comme une priorité en matière de développement dans le Plan-cadre national pour la paix et le développement pour 2021-2025. Parmi les autres activités menées figurent les recherches entreprises pour éclairer l'élaboration d'un cadre stratégique sur la protection sociale, qui ferait de l'objectif Faim zéro une priorité des politiques sectorielles, l'appui apporté au titre d'approches communes de filets de protection sociale réactifs face aux chocs, la mise en place progressive d'un projet d'expérimentation de filet de protection sociale dans la province de Badghis, ou encore le recueil d'éléments factuels relatifs à la contribution du PAM à l'instauration de la paix. Comme cela a été indiqué plus haut, le PAM a apporté un appui au Programme de sécurité alimentaire et de nutrition. Toutefois, les progrès accomplis vers l'institutionnalisation de celui-ci en tant que structure permanente ont été freinés par l'absence de prise en charge et de financement par le Gouvernement. Enfin, les indicateurs institutionnels du PAM ne permettent pas de mesurer précisément l'efficacité des diverses activités de renforcement des capacités du pays entreprises au titre d'autres effets directs stratégiques.
29. **Effet direct stratégique 6: Appui du PAM à la communauté humanitaire.** Le recours à l'UNHAS a été très apprécié, car il s'agit d'un service unique en son genre et particulièrement nécessaire. Pendant la pandémie de COVID-19, le PAM a mis en place un pont aérien international lorsque aucun service commercial ne fonctionnait. Il a également étendu l'accès à sa plateforme numérique pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts (SCOPE) à un certain nombre d'entités des Nations Unies et d'organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, contribuant ainsi à l'harmonisation des données, compte dûment tenu de l'impératif de protection de ces données. Il a également mis à la disposition des partenaires de l'aide humanitaire et du développement des relais radio mobiles et des services liés à la chaîne d'approvisionnement.

Contribution aux objectifs transversaux

30. **Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées:** Des considérations essentielles liées à la protection ont guidé l'élaboration du PSP, et la participation du PAM aux activités axées sur la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées s'est accrue au fil du temps. Le PAM a élaboré et mis en application des directives de bon sens ("Right Way Guidelines"), liste récapitulative portant sur chaque effet direct stratégique et visant à obtenir que son personnel, les partenaires coopérants et les tierces parties assurant un suivi puissent garantir la protection, la responsabilité à l'égard des populations touchées, la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles et la protection contre la violence sexiste. Le PAM a mis en place des mécanismes de réclamation et de remontée de l'information; des priorités étaient établies entre les appels pour garantir une intervention en temps voulu. Le PAM a également participé activement à des initiatives interorganisations axées sur la responsabilité à l'égard des populations touchées, notamment pour mieux sensibiliser à la COVID-19. Parmi les autres mesures prises figurent la création d'espaces d'accueil, la distribution de produits d'hygiène et la gestion des sites de distribution, une attention particulière étant accordée à la préservation de la sécurité et de la dignité des bénéficiaires. Plusieurs possibilités d'amélioration ont été mises en relief, et il a notamment été suggéré que les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information soient pleinement fonctionnels et accessibles à tous, y compris aux personnes

handicapées, aux jeunes et aux femmes, et que de nouvelles options soient envisagées pour assurer le suivi de l'exploitation et des atteintes sexuelles et de la violence sexiste, et y riposter. Au sein du module de la protection et du groupe de travail sur la responsabilité à l'égard des populations touchées, le rôle du PAM a été perçu de diverses manières: certains estimaient que c'était un partenaire solide; d'autres attendaient de lui qu'il fasse davantage, étant donné qu'il accordait désormais une place de plus en plus centrale à la protection.

31. **Accès humanitaire:** Les partenaires du PAM ont été nombreux à saluer la gestion par celui-ci des problèmes d'accès. Le PAM a été très actif sur le terrain avec les partenaires coopérants, les dirigeants de communautés et d'autres acteurs pour faire en sorte que l'assistance alimentaire soit acheminée à bon port, y compris dans les zones difficiles d'accès.
32. **Égalité des sexes et avancement des femmes:** Des efforts soutenus ont été consentis pour que la problématique femmes-hommes soit systématiquement prise en compte dans les programmes, avec des résultats mitigés au titre de certains effets directs stratégiques. Les critères de vulnérabilité ont été appliqués pour garantir un ciblage approprié des femmes. Le PAM a également élaboré un plan d'action et mis en place des mesures prenant en compte la problématique femmes-hommes, par exemple l'instauration de zones d'attente distinctes. Pourtant, la contribution de telles activités à l'avancement des femmes a été limitée. Bien qu'il ait été procédé à des analyses tenant compte de la problématique femmes-hommes, aucune analyse exhaustive en la matière n'avait été réalisée avant l'élaboration du PSP.

Pérennisation des résultats obtenus

33. Le degré de probabilité de la pérennisation des avantages obtenus varie considérablement d'une activité à l'autre du portefeuille. L'effet direct stratégique 1, fondé sur une assistance d'urgence de court terme, ne saurait être de nature durable. L'exemple le plus probant pour ce qui est des activités durables est celui des activités 3A (effet direct stratégique 2), reposant sur la mobilisation des communautés; les activités en question avaient été proposées par les communautés, approuvées par les autorités locales, et les accords de transfert de responsabilité étaient déjà en place. Les perspectives de durabilité étaient également satisfaisantes pour l'élément du programme d'alimentation scolaire axé sur la communication visant à faire évoluer la société et les comportements (effet direct stratégique 3). Pour ce qui est de l'effet direct stratégique 4, la poursuite de l'intensification de la production de farine de blé enrichie sera fonction du degré d'application de la réglementation relative à la farine par le Gouvernement. De même, l'avenir commercial de la farine de soja demeure incertain en l'absence d'une filière commerciale clairement établie. La durabilité des efforts de renforcement des capacités du pays au titre de l'effet direct stratégique 5 est tributaire d'un engagement à long terme du Gouvernement à fournir les ressources nécessaires.

Liens stratégiques entre les activités menées au titre de l'action humanitaire, du développement et de la paix

34. La détermination du PAM à œuvrer pour le triple lien est apparue clairement; toutefois, l'aggravation de l'insécurité, l'incertitude sur le plan politique et la préaffectation de ressources par des donateurs ont limité les possibilités offertes de concrétiser cette approche, pourtant envisagée dans le PSP. Au début de 2020, l'Institute of Development Studies a réalisé une analyse¹⁰ aux fins du perfectionnement de l'évaluation des vecteurs de vulnérabilité dans le cadre des bilans communs de pays, et de l'enrichissement des approches communes du triple lien par les entités des Nations Unies, en prévision de

¹⁰ Adlparvar et al. 2020. Political Economy Analysis of Areas Relevant to the Triple Nexus in Afghanistan (rapport non publié).

l'élaboration du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable. Une coordination plus étroite entre le PAM et d'autres partenaires clés sera nécessaire pour faciliter l'établissement de liens stratégiques entre les interventions axées sur l'aide humanitaire et celles qui le sont sur le développement et pour que la concrétisation du triple lien progresse.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources efficacement pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays?

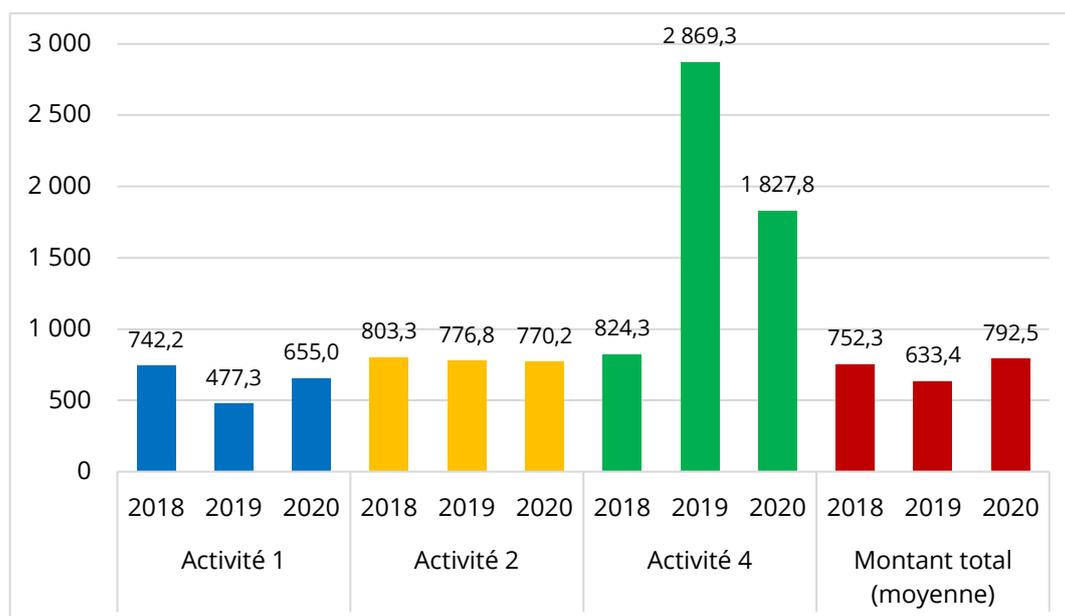
Respect des délais impartis et couverture

35. Globalement, la plupart des activités ont été exécutées dans le respect de l'échéancier fixé, bien que des retards aient été observés en raison de facteurs externes (insécurité, difficultés d'accès, COVID-19, lenteur des processus gouvernementaux, ressources financières allouées dans l'optique du court terme) et internes (retards dans la planification, la sélection de nouvelles activités et l'établissement d'accords de partenariat sur le terrain avec les partenaires coopérants). Les ruptures d'approvisionnement provoquées par les déficits de financement et les restrictions imposées aux déplacements ont été particulièrement perturbatrices en 2020.
36. Du fait que les besoins étaient vastes et les ressources financières limitées, le PAM a accordé la priorité, au titre de l'effet direct stratégique 1, aux activités destinées à sauver des vies. Les mécanismes de préfinancement du PAM ont permis au bureau de pays d'obtenir des ressources pour le programme de traitement de la malnutrition aiguë modérée au titre de l'effet direct stratégique 3 en 2021.
37. Le ciblage individuel a été raisonnablement approprié, équitable et transparent et le PAM, les partenaires coopérants, les tierces parties chargées du suivi et les autorités locales y ont participé. Selon les renseignements obtenus, le PAM aurait bien géré la situation lorsque des parties prenantes locales ont tenté d'influencer le ciblage. De l'avis général, la riposte à la COVID-19 a constitué un bon exemple d'adaptation à des besoins d'urgence en évolution constante. Le système SCOPE, qui est utilisé pour les transferts de type monétaire et, lorsque c'est possible, pour les distributions de produits alimentaires en nature, a permis d'améliorer la précision et la transparence du ciblage et a été mis à la disposition d'autres organisations lorsque le respect de la confidentialité des données pouvait être garanti.

Rapport coût-efficacité de la prestation de l'assistance alimentaire

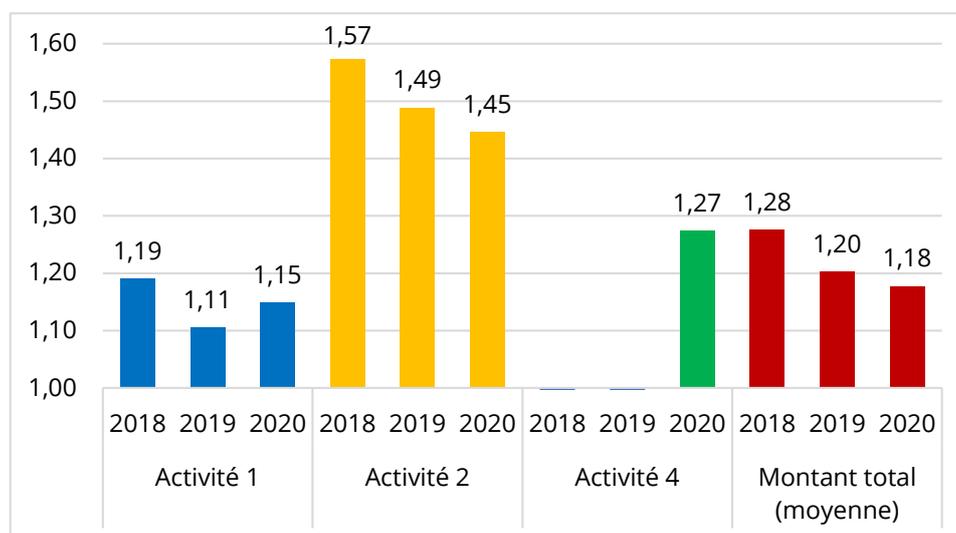
38. Bien que le PAM n'ait pas utilisé les outils institutionnels pour mesurer le rapport coût-efficacité, il a soigneusement géré les coûts de mise en œuvre. La mise en concurrence des prestataires de services financiers a entraîné une réduction des frais généraux associés aux transferts de type monétaire. Le recours à des tierces parties pour le suivi a également contribué à la réalisation d'économies et permis d'élargir la couverture du suivi. Au début de la mise en œuvre du PSP, les dépenses de personnel ont été réduites grâce au remplacement de postes ouverts à un recrutement international par des postes ouverts à un recrutement national, ainsi qu'au recrutement de personnel hautement qualifié sur le plan national. En revanche, la pandémie de COVID-19 a entraîné des coûts supplémentaires dont la responsabilité ne saurait être imputée au PAM. Enfin, les coûts liés à la sécurité sont demeurés élevés, même si certains ont été partagés avec d'autres organisations.
39. On trouvera aux figures 6 et 7 ci-après le montant total des dépenses engagées par tonne de produits alimentaires distribués et le montant total des espèces transférées.

Figure 6: Montant total des dépenses engagées par tonne de produits alimentaires distribués (en dollars)



Source: rapport CM-R014 pour les données relatives aux transferts de vivres, plan établi dans le budget du portefeuille de pays par rapport aux chiffres effectifs extraits de l'outil d'analyse relatif à la feuille de route intégrée pour les données relatives aux dépenses afférentes aux transferts.

Figure 7: Montant total des dépenses pour chaque dollar transféré (en dollars)



Source: rapport CM-R014 pour les données relatives aux transferts monétaires, plan établi dans le budget du portefeuille de pays par rapport aux chiffres effectifs extraits de l'outil d'analyse relatif à la feuille de route intégrée pour les données relatives aux dépenses afférentes aux transferts.

Rapport coût-efficacité

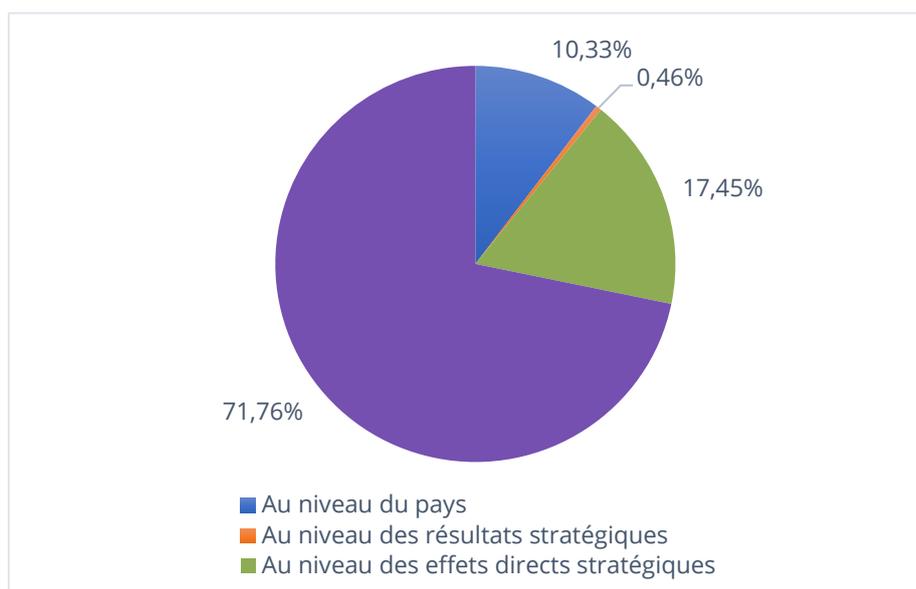
40. Le PAM a opté pour des modalités d'exécution adéquates compte tenu du contexte, des possibilités de commercialisation et des préférences des bénéficiaires. La transposition progressive à une plus grande échelle des transferts de type monétaire (figure 5) a été compromise par l'état de faiblesse des marchés financiers et la mauvaise qualité des services. Le PAM et le HCR ont engagé une concertation en vue de l'élaboration d'une stratégie d'autosuffisance pour les réfugiés, qui améliorerait encore le rapport coût-efficacité.

Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle le changement d'orientation stratégique attendu au titre du plan stratégique de pays a pu être concrétisé?

Mobilisation des ressources

41. Bien que le PAM ait mobilisé des ressources considérables, sa capacité d'allouer les fonds en fonction des priorités définies dans le PSP a été notablement compromise par la préaffectation de certaines ressources par des donateurs et par une prévisibilité limitée des moyens de financement (figure 8). Cela a réduit d'autant les possibilités offertes d'intégrer interventions d'urgence et activités de renforcement de la résilience, même si le PSP a constitué un instrument utile non seulement à l'appui d'une approche globale, mais aussi pour contourner des perspectives défavorables en matière de durabilité. Lorsque des contributions ne sont confirmées qu'au troisième ou au quatrième trimestre, il est impossible pour le bureau de pays d'en faire pleinement usage au titre de l'année concernée.

Figure 8: Budget du portefeuille de pays pour l'Afghanistan (2018-2022) – montant des contributions multilatérales à emploi spécifique et niveau de préaffectation (en dollars)



Source: WFP FACTory - juin 2021.

Partenariats et collaboration

42. Le PAM a créé des conditions propices aux partenariats stratégiques. Les ONG ont facilité l'exécution du PSP, notamment grâce à leur capacité irremplaçable de faciliter l'accès compte tenu des relations de longue date qu'elles entretenaient avec les communautés. Pourtant, une minorité de partenaires coopérants a déclaré qu'il était nécessaire de mettre en place un mécanisme de portée nationale qui pilote l'ensemble des consultations menées pour faciliter une concertation de fond avec le PAM au sujet de l'élaboration des programmes.
43. Le partenariat du PAM avec le Gouvernement a pâti des perturbations de la vie institutionnelle et de l'aggravation de l'instabilité politique. En dépit de ces circonstances, il a été généralement constaté que les partenariats avec les ministères clés avaient donné des résultats satisfaisants.
44. La mobilisation des donateurs a été variable, certains continuant d'entretenir des relations très étroites avec le PAM, d'autres se contentant de fournir des ressources financières; globalement, les donateurs interrogés se sont dits satisfaits de la performance du PAM.

45. Au fil du temps, le PAM a notablement investi dans ses partenariats avec d'autres entités du système des Nations Unies. Ceux qu'il entretient avec le HCR, la FAO et l'UNICEF sont déjà anciens et ne peuvent donc être clairement attribués à l'évolution vers une approche axée sur le portefeuille de pays.

Souplesse dans un contexte opérationnel dynamique

46. Le PSP a rendu possible une plus grande flexibilité face à des circonstances en évolution constante, pour répondre aux situations d'urgence. Toutefois, la préaffectation de ressources par certains donateurs, l'insuffisance du financement pluriannuel et l'articulation du PSP autour de "domaines d'action privilégiés" ont entamé cette capacité d'adaptation. Le niveau des effectifs internationaux du PAM a connu des variations de grande amplitude en fonction des ressources financières disponibles et lors des épisodes d'accroissement soudain des besoins. Bien que des déficits de financement aient conduit à réduire le nombre de postes ouverts à un recrutement international de 46 à 21 en 2016, 19 nouveaux postes ont été créés en 2020 à l'appui de la riposte à la COVID-19. Le PAM a fait en sorte de pouvoir poursuivre ses opérations pendant la COVID-19 en créant des centres de soins appropriés, ce qui constitue un bon exemple de son adaptation à l'évolution des circonstances.

Mesure dans laquelle le PAM a procédé aux réorientations stratégiques attendues au titre du plan stratégique de pays

47. Il a été constaté que certains éléments avaient ouvert la voie à la réorientation stratégique attendue au profit de "solutions plus durables au niveau des domaines de résultats stratégiques", notamment les efforts déployés par le PAM à l'appui du renforcement de la résilience et en vue de contribuer à la paix, mais les facteurs contextuels externes laissent envisager un avenir incertain, susceptible de réduire à néant toute perspective de durabilité. S'agissant de la réorientation attendue visant à stimuler "les interactions entre les différents domaines de résultats stratégiques", le personnel du PAM a indiqué qu'une approche plus cohérente des programmes avait été adoptée et l'équipe d'évaluation a noté l'existence de synergies entre effets directs stratégiques, par exemple entre les effets directs stratégiques 1 et 3, l'effet direct stratégique 1 appuyant les bénéficiaires de l'effet direct stratégique 3 au moyen de la fourniture de produits alimentaires à dimension nutritionnelle, ou, autre exemple, lorsque l'enrichissement de la farine de blé (effet direct stratégique 4) rendait possible la production de quantités suffisantes de céréales enrichies pour répondre aux besoins au titre des effets directs stratégiques 1 et 2. Une théorie du changement démontrant qu'il existait une solide connexion et un renforcement mutuel entre effets directs stratégiques et activités aurait suscité un cycle positif porteur de transformations. La réorientation attendue vers "un cadrage plus systématique de tous les domaines de résultats stratégiques" (effets directs stratégiques 1 à 6) ne s'est pas pleinement matérialisée pour des raisons indépendantes du PAM.

Conclusions

48. **Globalement, le PAM a répondu aux besoins massifs et croissants des personnes les plus vulnérables en tirant parti de ses avantages comparatifs, en dépit d'une gouvernance de plus en plus fragile et de l'insécurité extrême qui régnait dans le pays.**
49. Au stade de son élaboration, l'approche retenue pour le PSP, à savoir répondre aux besoins d'urgence des plus vulnérables tout en menant des activités axées sur le relèvement rapide était tout à fait pertinente; certaines des ambitions initialement décrites dans le PSP étaient cependant devenues difficiles à honorer, compte tenu du conflit, de l'instabilité politique et de la grave sécheresse que connaissait le pays; conjugués avec la COVID-19, ces facteurs ont entraîné une intensification spectaculaire des besoins, surpassant la capacité de réponse combinée de tous les partenaires humanitaires.

50. Il s'est également révélé difficile de concrétiser le triple lien. Le PAM s'est trouvé sur la corde raide, entre la nécessité d'œuvrer au renforcement des systèmes publics et celle de maintenir son indépendance opérationnelle tout en préservant les principes humanitaires. Sur la base d'une analyse des risques et des hypothèses, le bureau de pays a élaboré des théories du changement pour certains effets directs stratégiques; toutefois, elles n'ont jamais pu être mises en œuvre et rien ne donne à penser que l'analyse initiale ait été régulièrement actualisée. Il est nécessaire de procéder à des analyses approfondies pour comprendre la dynamique du conflit et ouvrir la voie à la réalisation des effets directs stratégiques escomptés et, lorsque c'est possible, contribuer à la stabilité et à l'édification de la paix.
51. **Des progrès ont été faits en vue de l'accomplissement de l'objectif Faim zéro sur la base des divers effets directs stratégiques, et c'est au titre de l'intervention en cas de crise que la contribution du PAM aux effets directs stratégiques du PSP a été la plus nette.**
52. Le PAM a notablement contribué à l'élimination de la faim (effet direct stratégique 1), en permettant aux personnes vulnérables de satisfaire leurs besoins en matière d'alimentation et de nutrition pendant, et immédiatement après, les situations d'urgence. L'avantage comparatif du PAM pour ce qui est de la gestion de la chaîne d'approvisionnement et des services communs l'a mis en capacité d'intervenir à l'échelle voulue avec des facilités d'accès beaucoup plus importantes que la plupart des autres acteurs humanitaires (effet direct stratégique 6). Les donateurs avaient accordé leurs ressources en priorité à ces domaines d'activités, et c'est à ce titre qu'ils ont été le plus satisfaits des résultats du PAM.
53. En revanche, à mesure que les activités axées sur les interventions face aux crises se développaient, celles qui portaient sur le renforcement de la résilience ont été revues à la baisse. Lorsque des activités 3A ont été exécutées, les bénéficiaires ont fait état d'effets positifs solides et durables. Du fait qu'aucune activité ne peut à elle seule renforcer de manière effective la résilience au niveau des communautés, il est important que le bureau de pays ne se contente pas, précisément, de mener telle ou telle activité à l'exclusion de toute autre et, sur la base d'une approche globale du renforcement de la résilience, conçoive un ensemble d'activités qui viennent compléter l'action menée par d'autres acteurs. Comparée à celle d'autres intervenants, la capacité du PAM d'appuyer la résilience des plus vulnérables à l'échelle voulue et de façon durable a semblé limitée.
54. Le programme de traitement de la malnutrition aiguë modérée (effet direct stratégique 3) a été efficace et substantiellement développé. Toutefois, il était prévu de mettre davantage l'accent sur la prévention du retard de croissance en complément du traitement de la malnutrition, mais ce projet s'est heurté à des niveaux élevés de malnutrition aiguë globale et à un déficit de ressources disponibles. Grâce à des activités de communication visant à faire évoluer la société et les comportements, des résultats positifs ont été obtenus dans le cadre du programme d'alimentation scolaire, même s'ils sont demeurés limités. L'élargissement de la portée et la mise en place progressive de la stratégie de communication visant à faire évoluer la société et les comportements, adossée aux programmes d'alimentation scolaire et de traitement de la malnutrition aiguë modérée, auraient permis d'accorder une place plus large à la dimension nutritionnelle dans l'ensemble des activités y relatives prévues dans le portefeuille.
55. La contribution du PAM à l'amélioration de l'accès à des aliments nutritifs (effet direct stratégique 4) a été contrastée. L'enrichissement du blé s'est développé régulièrement et l'ensemble des besoins du PAM a été satisfait par les meuneries afghanes, mais le PAM n'est pas parvenu à développer la filière associée à la culture du soja avec le même succès. Certes, au niveau local, l'appui apporté à la production alimentaire des petits exploitants a été fructueux.

56. En l'absence d'évaluation exhaustive des lacunes en matière de capacités, le PAM a saisi l'occasion qui s'offrait à lui de renforcer les capacités du pays (effet direct stratégique 5) mais n'a pas été mesure de déterminer des priorités stratégiques en consultation avec le Gouvernement. Il est nécessaire de faire procéder à une évaluation des lacunes en matière de capacités et d'élaborer une stratégie de renforcement des capacités du pays qui accorde la priorité aux domaines d'action stratégiques et dans laquelle les attentes du PAM en ce qui concerne les effets directs soient énoncées.
57. Le PAM a eu raison de démontrer son engagement envers l'égalité femmes-hommes et l'avancement des femmes, l'inclusion, la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées. Il a également ouvert la voie à la participation d'autres acteurs, car il a été le premier à engager des négociations relatives à l'accès et à promouvoir les approches à assise communautaire. Grâce à sa présence sur le terrain, le PAM a obtenu la confiance des communautés, leur a assuré une protection, s'est montré responsable vis-à-vis d'elles et les a poussées à prendre en main certaines activités. Néanmoins, la responsabilité à l'égard des populations touchées et les mécanismes de protection mis en place auraient pu être renforcés si l'on avait veillé à ce que les mécanismes de réclamation et de remontée de l'information soient pleinement fonctionnels et accessibles à tous les groupes de population, et si l'on avait envisagé diverses options propres à assurer le suivi des actes de violence sexiste, ainsi que de l'exploitation et des atteintes sexuelles, et à y faire face.
58. Il est nécessaire de procéder à une analyse en profondeur de la problématique femmes-hommes, qui fasse ressortir la diversité des relations entre les deux sexes et la réalité de la violence sexiste dans l'ensemble du pays, et qui cherche à déterminer dans quelle mesure il serait possible de passer d'une programmation "soucieuse de la problématique femmes-hommes" à une programmation "visant à transformer les relations entre les femmes et les hommes" dans le contexte des interventions du PAM en Afghanistan; les résultats aideraient le PAM à concrétiser ses ambitions à ces divers égards.
59. **Dans des circonstances de plus en plus difficiles, la contribution du PAM aux effets directs stratégiques était tributaire de partenariats de plus long terme et de plus grande envergure.**
60. Le PSP avait pour but d'ouvrir la voie à l'amélioration de la performance du PAM grâce à la collaboration et, dans la pratique, le PAM s'est employé avec ardeur à forger des partenariats avec le Gouvernement, des donateurs, d'autres entités des Nations Unies et des ONG partenaires. Toutefois, divers problèmes ont réduit les possibilités offertes de développer et de renforcer ces partenariats, à commencer par le caractère limité des ressources financières destinées à des activités pluriannuelles. Bien qu'il soit difficile, en cette période de forte incertitude et d'instabilité marquée, pour le PAM de concrétiser l'approche à trois niveaux et de mener une analyse du contexte axée sur la résilience, cela contribuerait pourtant à faire mieux percevoir les perspectives d'amélioration des moyens d'existence et de renforcement de la résilience, et constituerait une base solide pour l'élaboration de programmes communs multisectoriels et synergiques.
61. **Le PAM a été en mesure d'adapter sa riposte à la COVID-19, indépendamment de certains retards et de certaines ruptures d'approvisionnement qui étaient inévitables.**
62. Il a été considéré que le PAM avait été efficace dans sa riposte à la COVID-19 et que sa capacité d'adaptation avait été satisfaisante. Bien que nombre d'activités axées sur la résilience aient été suspendues, il a massivement accru son appui dans les zones urbaines, lors des situations d'urgence, au bénéfice de 1,2 million de personnes vulnérables. En dépit de la fermeture d'établissements scolaires, il est parvenu à distribuer à des écoliers des biscuits à forte teneur énergétique et à octroyer une assistance en espèces à des filles (effet direct stratégique 3), et il a apporté son concours au lancement d'une initiative axée sur la

protection sociale. L'UNHAS a continué de fonctionner, ce qui a été considéré comme une bouée de sauvetage par nombre de parties prenantes. La création de centres de soins à vocation spécifique a également aidé le personnel à continuer d'agir de manière optimale.

Recommandations

63. Du fait que la collecte des données s'est déroulée en avril et en mai 2021 et que les constatations, conclusions et recommandations ont été formulées avant que les Taliban consolident leur emprise sur l'Afghanistan, en août 2021, il faudra donner suite aux présentes recommandations avec souplesse, en fonction de l'évolution de la situation et en tenant compte des restrictions applicables en ce qui concerne le renforcement des capacités et des systèmes nationaux. L'échéancier défini pour la mise en œuvre de certaines des recommandations sera revu si nécessaire.

Recommandations

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités concernées	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	<p>Élaborer le prochain plan stratégique de pays sur la base d'analyses du contexte solidement étayées, qui accordent suffisamment de souplesse au bureau de pays pour que celui-ci puisse adapter sa réponse en fonction de l'évolution des besoins compte tenu de la nature changeante des circonstances, en conservant, en guise de domaines d'action privilégiés, l'intervention face à une crise, la résilience et les causes profondes.</p> <p>1.1 Élaborer une théorie du changement, assortie d'un recensement des risques et d'hypothèses fondés sur une analyse approfondie du contexte, d'axes de mise en œuvre réalistes et d'effets directs stratégiques synergiques, pour que soit atteint l'objectif Faim zéro et que se concrétise le triple lien entre action humanitaire, développement et paix.</p> <p>1.2 Faire réaliser une évaluation des lacunes en matière de capacités, qui serve de base à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités du pays englobant l'ensemble des effets directs stratégiques.</p> <p>1.3 Renforcer le système de suivi pour mesurer les progrès accomplis à l'aune des résultats escomptés (y compris pour ce qui est du renforcement des capacités du pays) compte tenu de l'évolution continue des circonstances.</p>	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional, Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, Division des programmes - action humanitaire et développement	Élevé	Élaboration du plan stratégique de pays (quatrième trimestre de 2022)

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités concernées	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2	<p>Élaborer une stratégie en matière de nutrition qui prenne en considération le contexte local et permette de transposer à une plus grande échelle des activités de prévention de la malnutrition.</p> <p>2.1 Appuyer la collecte d'éléments probants au sujet des diverses formes de malnutrition.</p> <p>2.2 Plaider pour l'élaboration d'une stratégie commune en matière de nutrition, éclairée par des éléments d'information récents et une analyse du contexte local, qui englobe le traitement de la malnutrition aiguë modérée et la prévention de la malnutrition, et y contribuer.</p> <p>2.3 Plaider pour que des ressources soient allouées à la transposition à une plus grande échelle de la prévention de la malnutrition et contribuer à leur mobilisation, en collaboration avec les partenaires clés en matière de nutrition.</p> <p>2.4 Mettre la dernière touche à la stratégie du PAM en matière de communication visant à faire évoluer la société et les comportements dans le cadre de l'ensemble des activités menées par le PAM, et l'exécuter avec l'appui du bureau régional.</p>	Stratégique	Bureau de pays	Module de la nutrition, Fonds des Nations Unies pour l'enfance, Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, partenaires coopérants, bureau régional, Division de la nutrition	Élevé	Élaboration du plan stratégique de pays (premier trimestre de 2023)
3	<p>Faire procéder à une analyse en profondeur de la problématique femmes-hommes, qui aboutisse à l'explicitation des ambitions du PAM en matière de transformation des relations entre les femmes et les hommes et d'inclusion sociale, compte dûment tenu des contraintes extrêmes qui sont associées à l'environnement actuel.</p>	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional, Bureau chargé de la prise en compte de la problématique femmes-hommes	Élevé	Élaboration du plan stratégique de pays (premier trimestre de 2023)

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités concernées	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4	<p>Renforcer l'efficacité et la durabilité des activités axées sur le renforcement de la résilience et continuer de saisir les possibilités qui s'offrent de les développer, lorsque les conditions le permettent et lorsqu'il est possible d'envisager une perspective de moyen terme.</p> <p>4.1 Procéder à l'analyse et à la planification dans une optique globale et participative, en s'appuyant par exemple sur l'approche à trois niveaux, en réunissant le PAM, ses partenaires et les communautés afin que tous contribuent à l'élaboration d'une approche intégrée du renforcement de la résilience qui explicite les ambitions du PAM en la matière en Afghanistan, en recensant les avantages comparatifs qu'il possède et en assurant la promotion d'une approche intégrée à tous les niveaux du plan stratégique de pays ainsi qu'auprès d'autres partenaires.</p> <p>4.2 Faire en sorte que le renforcement de la résilience soit évolutif compte tenu de la prévisibilité limitée des financements pluriannuels et de l'instabilité de la situation qui règne dans le pays, et ne se consacrer au renforcement de la résilience que s'il existe des perspectives favorables à moyen terme.</p> <p>4.3 Faire appel aux partenaires coopérants aux fins de l'amélioration de l'élaboration, de la mise en œuvre et de la pérennisation des projets.</p> <p>4.4 Mettre au point et faire appliquer un système de suivi et d'évaluation solide, pour déterminer la qualité technique des actifs et la valeur des activités menées pour les communautés, ainsi que pour contribuer à la résilience à long terme.</p> <p>4.5 S'appuyer sur des résultats concrets pour tenter d'obtenir des financements pluriannuels non préaffectés supplémentaires et développer progressivement les programmes de renforcement de la résilience.</p>	Stratégique	Bureau de pays	Donateurs, partenaires coopérants, bureau régional, Siège (Division des programmes – action humanitaire et développement, Division de la recherche, de l'analyse et du suivi, Division des partenariats publics et de la mobilisation de ressources)	Élevé	Au stade de l'élaboration du PSP, puis sur une base continue

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Autres entités concernées	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5	<p>Renforcer la collaboration et la coordination avec les partenaires clés.</p> <p>5.1 Faire une priorité du dialogue avec les partenaires coopérants déjà considérés comme des partenaires stratégiques aux fins de l'élaboration d'approches conjointes de la sensibilisation et de la collecte de fonds pour lutter contre l'amenuisement des ressources allouées au développement.</p> <p>5.2 Procéder à une évaluation réaliste des conditions dans lesquelles les donateurs sont prêts à financer les activités du PAM axées sur le développement.</p> <p>5.3 Intensifier le dialogue avec les partenaires des Nations Unies actifs dans le domaine du développement afin d'approfondir l'analyse du rôle potentiel et de la valeur ajoutée du PAM, notamment dans les domaines du renforcement de la résilience et de la protection sociale.</p> <p>5.4 Exploiter et développer les partenariats existants afin de renforcer les synergies et d'optimiser l'utilisation des ressources, et accélérer l'action menée pour obtenir des résultats durables.</p>	Stratégique	Bureau de pays	Donateurs, partenaires des Nations Unies actifs dans le domaine du développement, partenaires coopérants	Élevé	2022/2023

Liste des sigles utilisés dans le présent document

3A	Assistance alimentaire pour la création d'actifs
AAF	Assistance alimentaire pour la formation
COVID-19	maladie à coronavirus 2019
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
ONG	organisation non gouvernementale
PSP	plan stratégique de pays
SCOPE	Plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance