

Mesurer les résultats,  
diffuser les enseignements

2009

## Rapport annuel sur l'évaluation

Bureau de l'évaluation Mai 2010



**Programme Alimentaire Mondial**



# Table des matières

<b>Avant-propos</b>	<b>2</b>
<b>Résumé</b>	<b>3</b>
<b>Constatations des évaluations</b>	<b>4</b>
Introduction	4
Évaluations stratégiques	4
Évaluations des portefeuilles de pays	6
Évaluations des opérations	9
Constatations et recommandations	14
<b>L'évaluation au PAM</b>	<b>16</b>
Activités d'évaluation menées en 2009	16
Activités visant à renforcer les capacités d'évaluation	17
Coopération avec les réseaux d'évaluation	18
<b>Annexe I</b>	<b>19</b>
Évaluations achevées en 2009	19
<b>Annexe II</b>	<b>20</b>
Vue d'ensemble du portefeuille	20
<b>Annexe III</b>	<b>22</b>
Fiche de synthèse sur les opérations évaluées en 2009	22
<b>Annexe IV</b>	<b>26</b>
Exécution du programme de travail	26
<b>Annexe V</b>	<b>27</b>
Personnel du Bureau de l'évaluation	27
<b>Liste des sigles utilisés dans le présent document</b>	<b>28</b>

# Avant-propos

## **L'année 2009 a été marquée par de nombreuses "premières":**

Le Président du Conseil d'administration du PAM a présidé la Consultation annuelle sur l'évaluation pour la première fois, offrant aux membres du Conseil la possibilité de donner des orientations stratégiques concernant l'évaluation au PAM.

Le Rapport annuel sur l'évaluation a été présenté en tant que document officiel du Conseil pour la première fois.

Les services de l'évaluation du PAM et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ont mené à bien leur première évaluation conjointe.

Le Bureau de l'évaluation (OE) a présenté ses deux premières évaluations de portefeuilles de pays au Conseil.

OE a commencé sa première évaluation d'impact.

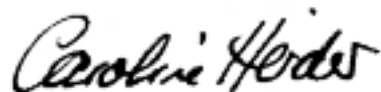
Le PAM a achevé ses quatre premières évaluations décentralisées, conformément au système d'assurance qualité des évaluations (EQAS).

Pour la première fois, un équilibre sera atteint au sein de l'équipe d'OE entre professionnels de l'évaluation et administrateurs du PAM grâce au recrutement de deux spécialistes de l'évaluation en 2009.

Toutes ces "premières" sont les fruits des réformes qu'OE a entreprises pour devenir un élément plus efficace et plus utile du PAM, améliorant l'obligation redditionnelle du Programme ainsi que la capitalisation des savoirs. OE continuera dans cette voie, faisant une large place dans son programme de travail 2010-2011 aux évaluations de portefeuilles et d'impact, ainsi qu'aux évaluations stratégiques.

Le Rapport annuel sur l'évaluation en 2008 a contribué à répertorier les améliorations possibles à apporter aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques du PAM. Il en a été débattu entre le Conseil et la direction du PAM et ces processus ont été modifiés.

Le Rapport annuel sur l'évaluation en 2009 met l'accent sur les activités que le PAM entreprend pour consolider son point fort, à savoir les interventions d'urgence: préparation aux situations d'urgence et évaluations d'un côté, et activités de redressement de l'autre. Les conclusions donnent matière à réflexion et devraient alimenter un débat fécond au sein du Secrétariat du PAM et avec ses membres conduisant à des améliorations de la manière de travailler du Programme.



Caroline Heider Directrice, OE

## Constatations des évaluations

Le présent rapport donne une analyse de 19 évaluations: 3 évaluations stratégiques, 2 évaluations de portefeuilles de pays et 14 évaluations d'opérations, dont 4 ont été menées par des bureaux de pays.

Il ressort de ces évaluations que le travail du PAM est en phase avec les politiques nationales, ses propres stratégies et les besoins des populations, mais il faut affermir le positionnement stratégique du PAM afin d'assurer à son assistance la plus grande efficacité et efficacité possible. L'absence de stratégies de pays, conjuguée à la complexité de la conception de programmes qui comptent un trop grand nombre d'activités diverses, au manque d'intégration des activités au sein des interventions, à l'échelon des pays et dans le cadre des initiatives collectives, rendent les choix stratégiques plus difficiles à opérer. En outre, les ressources affectées à la capacité d'analyse, qui est indispensable pour étayer la prise de décisions et les actions à mener, sont insuffisantes.

Les évaluations ont mis en évidence la solide capacité du PAM à amplifier ses interventions et à répondre rapidement à l'évolution des demandes dans les situations d'urgence. Toutefois, elles ont aussi montré les difficultés qui apparaissent lorsque l'évolution du contexte nécessite de réduire l'échelle des opérations et de revoir le rôle et les différentes stratégies d'intervention du PAM, à mesure que la population, les communautés et les pays passent d'une situation d'urgence au redressement.

Le bilan général des évaluations indique que le PAM a obtenu de bons résultats dans le domaine de la distribution générale de vivres – pour répondre aux besoins des populations en temps de crise – et dans le secteur de l'éducation, où l'alimentation scolaire a souvent constitué une mesure d'incitation supplémentaire permettant d'améliorer les effets directs de l'éducation (accroissement des taux d'inscription et d'assiduité et réduction des taux d'abandon). Les programmes nutritionnels ont eu des résultats positifs, mais les évaluations ont aussi relevé que les indicateurs étaient sensibles à de nombreux facteurs autres que les distributions de vivres du PAM, ce qui rend l'obtention ou le maintien des résultats plus difficile. Bien qu'ayant enregistré quelques bons résultats, les programmes Vivres pour la création d'avoins (VCA) ont affiché le bilan le plus faible.

Les évaluations ont souvent permis d'établir que les carences constatées dans l'exécution et les résultats des programmes pouvaient être imputées à des problèmes liés aux ressources et au modèle de financement. Des progrès ont été accomplis au Siège grâce aux contributions extrabudgétaires destinées à améliorer la planification des mesures d'urgence ou les évaluations des besoins, mais les ressources n'ont pas toujours été disponibles pour mener à bien les activités nécessaires. Au niveau des pays, le modèle de financement fondé sur le volume ne prévoit pas les ressources voulues pour mener les travaux analytiques nécessaires pour étayer la conception des stratégies ou des programmes de pays, ce qui incite à concevoir des interventions à volume élevé et a abouti à l'élaboration de programmes trop optimistes lorsque le niveau de financement ne pouvait pas être atteint. L'efficacité et la diffusion des enseignements tirés des différentes opérations n'ont pas toujours été garanties car les agents étaient recrutés pour des interventions spécifiques.

Les partenariats du PAM ont été généralement jugés solides. Les évaluations ont mis en évidence combien il était important de travailler dans le cadre de partenariats, ce qui avec des institutions des Nations Unies était plus facile au niveau national, tandis qu'avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales les liens étaient plus étroits dans le domaine de la fourniture d'une assistance. Les moyens des partenaires n'étaient pas toujours à la hauteur – en raison des conditions difficiles dans lesquelles le PAM intervient – ce qui a eu une incidence sur l'exécution et le suivi des programmes.

## L'évaluation au PAM

En 2008-2009, OE a exécuté plus de 75 pour cent de son programme de travail. Les manques ont été dans une large mesure dus aux retards résultant des rotations de personnel et des déficits de financement de 2007, dont les effets ont continué de se faire sentir en 2008. S'agissant des ressources humaines, les effectifs ont été maintenus mais le nombre de spécialistes de l'évaluation a augmenté. Des investissements supplémentaires ont été consacrés à l'assurance qualité de l'évaluation, au partage des enseignements et au perfectionnement professionnel.

# Constatations des Évaluations

## Introduction

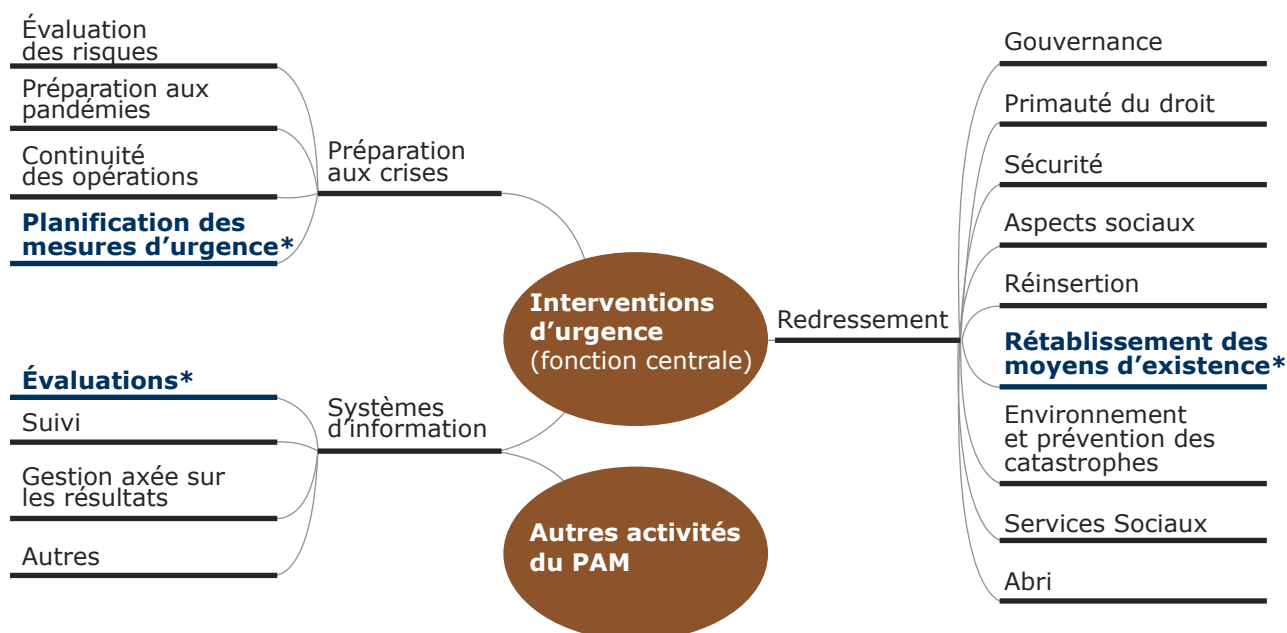
Il s'agit du deuxième rapport annuel sur l'évaluation qui est présenté en tant que document officiel au Conseil d'administration. Le rapport de 2008 faisait la synthèse des questions découlant des évaluations des politiques que OE avait conduites au cours des deux années précédentes. Ces constatations ont alimenté les débats entre le Conseil et la haute direction du PAM qui se sont traduits par l'amélioration du processus d'élaboration des politiques.

Le rapport est divisé en deux grandes parties. La partie "Constatations des évaluations" fait la synthèse des évaluations menées à terme en 2009 et présente les conclusions et recommandations générales qui en découlent. La partie "L'évaluation au PAM" donne une vue d'ensemble des efforts déployés pour améliorer en permanence le système d'évaluation du PAM.

## Évaluations stratégiques

Au cours de l'exercice biennal 2008-2009, les évaluations stratégiques entreprises par OE se sont attachées aux étapes initiales du travail du PAM, à savoir la préparation aux situations d'urgence et les systèmes d'information, qui ont pour vocation d'assurer que la réponse sera adaptée, que le PAM sera prêt à venir en aide de manière appropriée et que l'aide au redressement renforcera la résilience des populations face aux chocs futurs à travers l'amélioration de leurs moyens d'existence. Les évaluations ont été axées sur ces aspects à un moment où le Conseil et la haute direction examinaient dans quelle mesure le PAM devrait inclure des activités qui dépassent son rôle central qui est de répondre aux situations d'urgence. La figure 1 présente une vue d'ensemble simplifiée des liens entre le travail de préparation, les systèmes d'information et l'aide au redressement. Du côté du redressement, il est donné une définition du redressement beaucoup plus large que celle qui est applicable à l'assistance du PAM.

Figure 1: Vue d'ensemble "De la préparation aux crises au redressement"



OE a réalisé en 2008-2009 les trois évaluations stratégiques ci-après: "Rapport succinct de l'évaluation stratégique concernant la planification des mesures d'urgence du PAM (2002-2008)" (WFP/EB.2/2009/6-A); "Rapport succinct de l'évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire" (WFP/EB.1/2010/7-B); et "Rapport succinct de l'évaluation stratégique de l'efficacité du PAM dans les interventions visant à rétablir les moyens d'existence" (WFP/EB.A/2009/7-B\*). Les domaines examinés par ces évaluations sont surlignés en bleu et marqués par un astérisque à la figure 1. Afin d'être gérables, les évaluations se sont concentrées sur une série plus restreinte d'activités relevant de la préparation aux crises et du redressement. L'évaluation des systèmes d'information qui était un travail conjoint avec la FAO a porté sur des analyses des besoins ne concernant pas uniquement les interventions d'urgence du PAM. Le rapport annuel sur l'évaluation traite essentiellement les questions se rapportant au modèle de la figure 1 et ne comprend pas toutes les constatations des évaluations.

**Raison d'être.** La raison d'être du travail mené dans ces trois domaines – planification des mesures d'urgence, systèmes d'information et rétablissement des moyens d'existence – est de permettre au PAM de mieux faire face aux crises, et aux populations de mieux résister aux chocs. Dans le cas de la planification des mesures d'urgence et des systèmes d'information, les éléments moteurs qui ont conduit à l'amélioration des capacités du PAM étaient des initiatives de donateurs qui remontent à une dizaine d'années. Le travail sur la planification des mesures d'urgence faisait partie d'une initiative plus vaste visant à promouvoir une démarche préventive, tandis que le travail sur les systèmes d'information était motivé par la nécessité d'améliorer la crédibilité des évaluations de besoins.

- L'évaluation a constaté que la **planification des mesures d'urgence** est bien connue en tant que concept et dans la pratique, même si, au PAM, ce terme donne lieu à toute une série d'interprétations. L'évaluation a également mis le doigt sur un dilemme: faut-il rendre obligatoire la planification des mesures d'urgence, au risque de la voir traitée comme une simple exigence bureaucratique, ou optionnelle, auquel cas elle pourrait ne pas être effectuée. Dans les deux cas, le but de cette planification, qui est d'améliorer la préparation en cas de situation d'urgence, pourrait ne pas être atteint.
- La raison d'être de l'amélioration des **systèmes d'information** du PAM découle de la nécessité de prendre de meilleures décisions sur la manière de financer les besoins et de programmer l'utilisation des fonds. L'évaluation estime que le travail du PAM dans ce domaine a facilité les processus décisionnels au sein de l'organisme et au-delà. Le fait que les renseignements soient recueillis pour éclairer la prise de décisions était bien assimilé, mais la manière de s'assurer de l'utilisation effective de cette information était moins bien comprise. Cette situation s'explique en partie par une insuffisante individualisation entre les utilisateurs des renseignements –internes et externes– et leurs divers besoins.
- L'évaluation des **interventions visant à rétablir les moyens d'existence** a conclu que le PAM avait

adopté les bonnes politiques. Mais dans la pratique, la priorité allait aux activités de secours et l'important travail de rétablissement des moyens d'existence, destiné à renforcer la résilience des populations face aux chocs futurs, n'était pas pleinement effectué. Aucune des études de cas de pays faisait état de l'élaboration de stratégies de redressement – qui auraient pu indiquer comment l'objectif de redressement serait atteint, tel que prévu dans le document du PAM intitulé "De la crise au redressement"<sup>1</sup>.

**Intégrer les différents éléments.** Afin de créer des synergies bénéfiques entre la planification des mesures d'urgence, les systèmes d'information et le travail de redressement dans le cadre des interventions d'urgence, il serait utile d'encourager un certain degré d'intégration entre les divers éléments. Les évaluations ont relevé plusieurs domaines se prêtant à une meilleure intégration. La fragmentation dans ces divers domaines a pour conséquence une prise en compte incomplète d'éléments de la planification des mesures d'urgence et des évaluations de besoins dans la préparation ou la réponse à une crise, et se traduit aussi par la couverture insuffisante des besoins du redressement dans mesures planifiées.

- L'évaluation de la **planification des mesures d'urgence** a permis de constater que les diverses mesures de planification préalable étaient mal intégrées dans l'ensemble du système. En effet, il a été noté que la multiplicité des prescriptions en matière de préparation –planification de la continuité des opérations, analyse des risques, planification des mesures d'urgence et planification de la lutte contre les pandémies– prêtait à confusion et mettait les ressources des bureaux de pays à rude épreuve, sans pour autant aboutir à une préparation complète. Il manque un lien entre la planification des mesures d'urgence et la planification courante, comme l'établissement du programme de travail annuel.
- L'évaluation des **systèmes d'information** a indiqué que le PAM disposait d'un ensemble bien intégré de divers produits d'information à usages distincts. Toutefois, plusieurs parties prenantes ont demandé que les systèmes d'information et les analyses qui intègrent diverses séries de données donnent des indications plus informatives et plus complètes sur les questions de sécurité alimentaire. L'utilisation qui est faite de l'information générée par le PAM a été jugée satisfaisante, mais la corrélation entre les analyses et les décisions relatives à la programmation et au financement pourrait être encore améliorée.
- Il ressort de l'évaluation des **interventions visant à rétablir les moyens d'existence** que les évaluations des besoins ont bien pris en compte les modèles relatifs aux moyens d'existence pour analyser les questions de redressement, mais que cette information n'a pas été exploitée pour la conception des programmes. En particulier, les mesures prévues dans la préparation des projets ont été jugées insuffisantes pour rétablir les moyens d'existence: elles étaient axées sur l'exécution d'activités Vives contre travail (VCT) plutôt que sur l'appui à la création de moyens de subsistance. Même si les activités VCT

<sup>1</sup> WFP/EB.A/98/4-A

étaient exécutées intégralement et avec succès, il n'est pas certain qu'elles atteignent leurs objectifs en matière de moyens d'existence.

**Répondre aux besoins (changeants).** Les évaluations ont analysé la mesure dans laquelle le travail du PAM dans ces trois domaines l'a aidé à mieux répondre aux besoins. Le fait d'associer la planification des mesures d'urgence, les systèmes d'information et le rétablissement des moyens d'existence aux interventions d'urgence suppose que ces activités soient mises en œuvre dans des situations qui évoluent rapidement ou qu'elles permettent de s'y préparer. La capacité d'adaptation et la réactivité sont essentielles.

- D'après l'évaluation, la **planification des mesures d'urgence** s'était traduite dans plusieurs cas par une meilleure préparation aux situations d'urgence, même si les éléments de preuve n'étaient pas suffisants pour démontrer que les interventions s'en étaient trouvées améliorées. Il a été établi que la réactivité des équipes de pays dépendait de la manière dont la planification des mesures d'urgence était conduite: si elle était effectuée sous forme d'exercice collectif avec les partenaires, elle se traduisait par des partenariats plus solides et une meilleure compréhension des scénarios potentiels, et donc préparait les personnes et les équipes à mieux faire face aux situations d'urgence. Lorsque la planification des mesures d'urgence visait simplement à produire un plan, elle était moins efficace parce que les réseaux nécessaires n'avaient pas été mis en place et la façon de penser n'avait pas évolué.
- L'aptitude des **systèmes d'information** à produire rapidement des analyses raisonnablement précises pour guider en temps utile la prise de décisions, témoigne de leur faculté d'adaptation aux besoins. Il a été constaté que les évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence ont été effectuées dans les délais et ont aidé à prendre des décisions quant aux mesures nécessaires. Toutefois, les systèmes d'information actuels ne permettent pas de prédire des événements inattendus qui ne se sont jamais produits auparavant.
- Pendant le redressement, la réactivité se traduit par l'aptitude à s'adapter à l'évolution des besoins au fil du temps, car les besoins changent à mesure que les personnes, les ménages et les communautés s'engagent dans le processus de redressement. D'après l'évaluation, **l'aide visant à rétablir les moyens d'existence** est moins souple face à cette évolution des besoins, en partie à cause des lacunes dans le système qui ne permettaient pas de suivre ces changements, en partie à cause des outils dont dispose le PAM (essentiellement les activités VCT) et enfin, du fait du faible taux d'exécution de ce type d'activités.

**Résultats.** Les évaluations n'ont pas permis de mettre en évidence une corrélation précise entre ces trois domaines et une évolution des interventions d'urgence. Il est difficile de prouver que la planification des mesures d'urgence a entraîné une amélioration des interventions d'urgence en raison des multiples autres facteurs qui ont une incidence sur ces interventions. On ne peut véritablement prétendre

qu'il existe un lien de cause à effet ou une corrélation plausible entre les activités visant à améliorer l'aptitude à intervenir et les interventions proprement dites.

L'évaluation des systèmes d'information visait à déterminer si les décisions étaient plus solidement étayées, et elle a conclu que les renseignements étaient utilisés, sans qu'il ait été précisé si les décisions étaient plus appropriées. Les évaluations ont établi que les investissements tant dans la planification préalable que dans l'information étaient nécessaires, car sans l'une ou l'autre, les interventions en cas d'urgence risqueraient fort d'être moins efficaces.

Les évaluations ont aussi détecté certains facteurs sur lesquels le PAM pouvait agir et qui limitaient l'impact: i) de la planification des mesures d'urgence et des systèmes d'information sur les interventions d'urgence; et ii) des interventions visant à rétablir des moyens d'existence sur la capacité d'adaptation des populations. Ces facteurs attestaient des lacunes dans le suivi des opérations: les prescriptions relatives à la préparation aux crises énoncées dans la planification des mesures d'urgence n'étaient pas respectées, ou bien les données et les analyses n'étaient pas utilisées de manière systématique dans la prise de décisions, ou encore l'exécution des interventions visant à rétablir les moyens d'existence n'était pas financée à hauteur suffisante, ce qui contraignait à réduire l'échelle des opérations et à clairsemer les ressources.

## Évaluations des portefeuilles de pays

OE a instauré les évaluations de portefeuilles de pays au cours de l'exercice biennal 2008-2009<sup>2</sup>. Il est indiqué dans le Plan de gestion pour l'exercice biennal 2008-2009 que ces évaluations, qui portent sur toutes les activités et opérations réalisées pendant une période déterminée, faciliteront la prise de décisions stratégiques par les directeurs de pays et les directeurs régionaux. Les évaluations de portefeuilles de pays ont pour objet d'analyser la cohérence interne de toute la gamme d'activités du PAM, y compris les choix stratégiques et les synergies entre les opérations menées dans le pays, et d'évaluer la performance et les résultats des opérations.

Les évaluations de portefeuilles de pays achevées en 2009 et incluses dans le présent rapport concernent les activités du PAM en République démocratique populaire lao et au Malawi. Ces deux évaluations, qui portent sur les opérations exécutées pendant la période 2000-2008, sont résumées au tableau 1. Des renseignements détaillés figurent dans les tableaux A.II.1 et A.II.2 de l'annexe II.



**TABLEAU 1: PORTEFEUILLES DE PAYS 2000-2008 PAR TYPE D'ACTIVITÉS**

	République démocratique populaire lao	Malawi
Programme de pays	-	2
Projets de développement	4	2
Opérations d'urgence	2	6
IPSR	2	3
Opérations spéciales	-	-
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>13</b>

IPSR: intervention prolongée de secours et de redressement

Les évaluations de portefeuilles de pays examinent les **trois** questions suivantes qui sont développées dans les sections ci-après:

- Le PAM s'est-il aligné sur les stratégies du gouvernement et des partenaires et s'est-il positionné stratégiquement dans ce contexte?
- Quels facteurs ont motivé les choix effectués du portefeuille actuel et comment ces facteurs devraient-ils être gérés, le cas échéant?
- Quelle a été globalement la performance du portefeuille du PAM et quels résultats a-t-il généré?

### Alignement et positionnement stratégique

**Alignement et coordination avec les gouvernements.** Les deux évaluations ont permis de constater que le PAM était en phase avec les plans et systèmes nationaux. Il a travaillé pleinement dans le contexte des systèmes existants et a aidé les gouvernements à atteindre leurs objectifs. Cet alignement a été particulièrement notable dans sa participation à des processus dirigés par les gouvernements, comme les tables rondes de coordination de l'aide en République démocratique populaire lao ou les structures publiques d'intervention en cas d'urgence au Malawi. Le PAM a mené ses activités par l'intermédiaire d'institutions publiques existantes, tout en apportant un soutien efficace grâce à son propre réseau de bureaux auxiliaires dans chacun des deux pays. Il a aussi aligné ses programmes sur les politiques et stratégies nationales, qui offraient des structures suffisamment ouvertes pour faciliter cet alignement. Le PAM a contribué à renforcer les cadres politiques et institutionnels des gouvernements dans les domaines relevant de son mandat, ce qui a créé le contexte nécessaire à l'alignement. L'alignement ne s'est cependant pas traduit par le positionnement stratégique, comme par exemple en République démocratique

populaire lao où les possibilités d'utiliser l'assistance du PAM d'une manière plus stratégique n'ont pas été pleinement exploitées.

**Répondre à l'évolution des besoins.** Les évaluations de portefeuilles de pays ont à nouveau confirmé la capacité du PAM à intervenir rapidement en cas de situation d'urgence, en amplifiant ses activités – substantiellement dans le cas du Malawi – et en répondant aux besoins à mesure qu'ils apparaissent. Cependant, l'évaluation concernant le Malawi a aussi mis en évidence que l'ajustement des rôles en sens inverse était moins facile: à mesure que le pays passait de l'urgence au redressement, le PAM a eu du mal à adapter son rôle dans le contexte de transition de l'après-crise marqué par les attentes changeantes des partenaires et du gouvernement. Il aurait fallu, face à la mutation radicale des besoins, repenser le rôle et le programme dans un contexte complètement différent. Le bureau de pays ne disposait pas de la capacité analytique et stratégique nécessaire pour un tel repositionnement.

### Alignement et coordination avec les partenaires.

Dans les deux pays, le PAM, qui fait partie de l'équipe de pays des Nations Unies, a participé à la préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Par conséquent, les opérations du PAM sont bien intégrées à ces cadres, qui constituent une plateforme de coopération. Outre cet alignement des documents de planification, les évaluations ont relevé plusieurs exemples de synergies positives dans la fourniture de l'assistance. L'un d'eux concernait le secteur de l'éducation en République démocratique populaire lao, dans lequel les activités d'alimentation scolaire étaient menées dans des écoles qui bénéficiaient également d'une assistance de la Banque asiatique de développement et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Mais l'alignement au niveau de la planification ne garantit pas la coordination de l'exécution coordonnée sur le terrain.

**Alignement sur les politiques et stratégies du PAM.** Il ressort des deux évaluations que les portefeuilles de chaque pays étaient bien alignés sur les priorités institutionnelles du PAM. Les objectifs des opérations correspondaient aux Objectifs stratégiques du PAM, assurant un alignement parfait au sein du Programme. Cependant, au moins dans le cas de l'évaluation du portefeuille de pays de la République démocratique populaire lao, on a constaté que la localisation sur les priorités institutionnelles avait conduit à accorder moins d'attention: i) aux objectifs spécifiques au pays que le PAM visait à atteindre; ii) aux buts du Gouvernement à la réalisation desquels les opérations étaient censées contribuer; et iii) à la recherche de synergies entre les opérations.

### Faire des choix stratégiques

**Fondements analytiques.** Dans les deux pays, le PAM a entrepris des travaux analytiques pour étayer ses choix de programmation, et les évaluations ont de nouveau confirmé la solide capacité du PAM à effectuer des analyses de la sécurité alimentaire, tant dans les situations d'urgence (Malawi) que dans des contextes

plus stables (République démocratique populaire lao). Les documents étaient de grande qualité et ont apporté de précieuses indications sur la sécurité alimentaire et la vulnérabilité. Les bureaux de pays ont utilisé les analyses existantes et les travaux de recherche menés par d'autres, ce qui est une manière efficace de guider la programmation. Toutefois, la qualité des analyses sur lesquelles étaient basées les décisions relatives à la programmation s'est avérée:

- variable et pas toujours rigoureuse;
- tributaire de compétences techniques extérieures;
- pas toujours adaptée aux contextes en évolution; et
- irrégulière au cours du temps.

En outre, les analyses de la vulnérabilité n'ont pas conduit automatiquement à des décisions relatives à la programmation.

En particulier, l'évaluation du portefeuille du Malawi indiquait que le bureau de pays aurait pu tirer profit de moyens d'analyse plus efficaces, surtout pendant la période de transition entre crise et redressement.

**Perceptions.** Dans les deux pays, l'image du PAM est celle d'un organisme capable d'intervenir rapidement en cas de situation d'urgence. En République démocratique populaire lao, le PAM a été aussi apprécié en tant que partenaire dans le cadre d'une programmation plus orientée vers le développement, tandis qu'au Malawi, le bureau de pays s'est trouvé dans une situation difficile lorsque le Gouvernement et les donateurs internationaux ont mis sérieusement en cause la poursuite du rôle du PAM dans le pays, une fois engagée la phase de redressement après la crise. Divers signaux émanant du Gouvernement – qui était à la fois critique du rôle de l'aide alimentaire du PAM et lui demandait en même temps son appui pour mettre en place des mesures de protection sociale – ont poussé le PAM à assumer un nouveau rôle dans le contexte du redressement et à se transformer d'organisme d'aide alimentaire en organisme d'assistance alimentaire. Le PAM s'est trouvé enfermé dans une sorte de cercle vicieux, où la réduction de ses capacités a alimenté le scepticisme des donateurs quant à sa crédibilité dans le domaine du redressement et du développement. Ce n'est qu'en 2008 que le PAM a commencé à définir clairement son nouveau rôle dans un contexte de redressement.

**Modèle de financement.** Le modèle de financement fondé sur le volume a eu des répercussions sur les portefeuilles d'activités dans les deux pays. L'aspect positif de ce modèle est qu'il a permis au PAM d'amplifier rapidement ses opérations au Malawi lorsque cela a été nécessaire. Le résultat a été une planification très pragmatique des activités du programme, selon une approche ascendante, en fonction de ce qui peut être fait et financé. Mais, ce modèle ne prévoit pas de ressources à affecter aux travaux analytiques nécessaires pour étayer les décisions stratégiques au niveau du pays, tout au moins pas dans le cas de ces deux pays dans lesquels le portefeuille d'activités du PAM est petit ou moyen. Ce modèle de financement incite à chercher des solutions fondées sur le volume, car les autres solutions – même si elles sont tout aussi pertinentes – ne permettent pas de dégager les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Ce

modèle implique aussi de lier toutes les dépenses directement à l'opération pour laquelle les fonds ont été versés. Cette modalité signifie que chacune des opérations se déroule isolément. Des occasions précieuses de créer des synergies entre les activités du programme ou de mettre à profit dans une opération les enseignements tirés d'une autre sont perdues.

## **Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus**

**Efficience.** Dans les deux pays, les évaluations ont mis en évidence des difficultés liées à des ruptures d'approvisionnement et des retards dans les livraisons. Dans le cas du Malawi, ces difficultés ont été surmontées grâce à une gestion souple des ressources commune à tous les pays d'Afrique australe touchés par la sécheresse et recevant une assistance dans le cadre d'une IPSR. En République démocratique populaire lao, les produits alimentaires n'ont pas toujours été livrés dans les temps, ce qui a eu une incidence sur l'efficience et l'efficacité. Le système de suivi ne prévoyait pas la surveillance des éventuels retards et la communication de ces problèmes au bureau de pays. Les facteurs qui sont à l'origine des retards sont notamment les suivants: irrégularité des flux de financement et accès limité aux mécanismes de financement temporaires en ce qui concerne les intrants, et périodes d'attente pour l'enlèvement de munitions non explosées et pour l'inspection des activités VCT achevées.

Un autre facteur qui a eu une incidence sur l'efficience des programmes au Malawi et en République démocratique populaire lao est la densité de population dans les zones cibles et le nombre de bénéficiaires en résultant. Au Malawi, le bureau de pays a décidé (avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation) de recentrer ses activités nutritionnelles sur un plus petit nombre de zones géographiques, choisies en fonction des besoins, afin d'augmenter l'efficience. En République démocratique populaire lao, le défi consiste à atteindre les petits groupes de personnes dans les zones reculées, ce qui implique un faible nombre de bénéficiaires et des frais de transports élevés – conditions qui rendent l'efficience difficile.

**Efficacité.** Les deux portefeuilles évalués affichent tous les deux des résultats très positifs pour ce qui est des groupes de population ciblés, même s'il a été parfois difficile d'évaluer pleinement les effets en raison de carences dans le suivi.

**Distribution générale de vivres.** L'évaluation du portefeuille d'activités au Malawi a conclu que le PAM avait apporté une aide alimentaire de manière efficace pendant les crises dues aux sécheresses de 2001/02 et 2005/06, confirmant son solide avantage comparatif dans ces situations. En République démocratique populaire lao, le bilan des secours alimentaires a été inégal pour ce qui est de la réalisation de leurs objectifs, en particulier lorsque les besoins immédiats n'ont pu être entièrement satisfaits en raison de retards dans la livraison.

**Vivres pour l'éducation (VPE).** Dans les deux pays, les équipes d'évaluation ont observé une évolution

encourageante des indicateurs de performance dans le domaine de l'éducation (taux d'inscription, de fréquentation et d'abandon). Au Malawi, cette évolution était plus clairement imputable à l'alimentation scolaire, puisque les écoles ne bénéficiant pas de cette activité ont obtenu de moins bons résultats. En République démocratique populaire lao, l'alimentation scolaire a été assurée parallèlement à un autre appui au secteur de l'éducation (infrastructure, formation des enseignants, matériel et enveloppe de services essentiels). Le caractère composite de cette assistance a expliqué la progression des taux d'inscription. Un autre facteur a joué aussi un rôle important: l'aptitude des enseignants à parler la langue locale et à s'intégrer dans la communauté a été un élément non négligeable dans les résultats scolaires et la maîtrise des programmes d'alimentation scolaire en République démocratique populaire lao.

**Programmes nutritionnels.** Au Malawi, d'après les constatations de l'évaluation, le PAM a apporté une importante contribution au traitement de la malnutrition aiguë modérée et, par voie de conséquence, a contribué à la prévention de la malnutrition aiguë grave et de la surmortalité dans les zones ciblées. Ce succès est attribué en partie au fait que l'aide d'urgence du PAM était pleinement intégrée aux priorités et aux programmes du Gouvernement. En République démocratique populaire lao, au moment de l'évaluation, le portefeuille d'activités ne comprenait que des interventions nutritionnelles de plus petite envergure, pour lesquelles il était prématuré d'évaluer les résultats.

**Vivres pour la création d'avoires (VCA).** Les équipes d'évaluation ont constaté que cette activité avait permis de créer des avoires utiles dans les deux pays, même si son efficacité était fonction de la mesure dans laquelle les communautés elles-mêmes concevaient ces programmes, puis les mettaient en œuvre en se les appropriant pleinement. Les résultats étaient également meilleurs lorsque les programmes étaient exécutés en collaboration avec des partenaires qui assuraient une supervision technique et apportaient des intrants non alimentaires. Comme constaté dans l'évaluation stratégique des interventions visant à rétablir les moyens d'existence, l'évaluation du portefeuille de pays du Malawi a relevé que cette activité du programme était insuffisamment financée, alors qu'en République démocratique populaire lao, cela dépendait de la catégorie d'activités: le financement au titre de l'IPSR était satisfaisant, mais le projet de développement avait réduit progressivement ses activités.

## Évaluations des opérations

Cette section du rapport annuel sur l'évaluation porte sur les constatations des évaluations concernant la conception, l'exécution et les résultats des programmes. Il a été signalé dans un grand nombre de rapports qu'il était difficile pour les équipes d'évaluation de mesurer les effets et les résultats des programmes en raison de faiblesses dans les cadres logiques et le suivi. Ces questions sont traitées plus en détail aux paragraphes 33 et 40 ci après.

## Vue d'ensemble

Le présent rapport rend compte de 14 évaluations d'opérations, ce qui représente une forte augmentation par rapport aux quatre figurant dans l'édition pour 2008. En outre, le groupe traité en 2009 comprend quatre évaluations décentralisées<sup>3</sup>, outre les dix exécutées sous la responsabilité d'OE. Toutes les équipes d'évaluation ont utilisé le système d'assurance qualité des évaluations (le système EQAS) pour établir les rapports considérés – ce qui a conduit, semble-t-il, à une prise en compte plus systématique des questions relatives aux programmes dans le cadre général des critères d'évaluation.

Les évaluations n'étaient pas représentatives de la totalité des opérations du PAM en cours. Leur nombre est trop réduit pour constituer un échantillon représentatif du point de vue statistique<sup>4</sup>(6,5 pour cent des opérations en cours ont été évaluées). En outre, il apparaît au tableau 3 que les IPSR sont largement surreprésentés tandis que les opérations d'urgence sont sous-représentées, du fait que par nature elles sont de brève durée, ce qui rend difficiles la programmation et la réalisation d'évaluations types. Par ailleurs, aucune opération spéciale ne figure dans le groupe d'évaluations de 2010.

<sup>3</sup> Les évaluations décentralisées sont réalisées sur demande par les bureaux de pays ou les bureaux régionaux à l'aide des modèles et des directives et notes techniques du système EQAS, OE assurant la supervision et apportant un appui s'il y a lieu.

<sup>4</sup> Il faut au minimum 30 évaluations d'opérations pour avoir un échantillon statistiquement valable permettant de tirer des enseignements applicables au portefeuille dans son ensemble.

**TABLEAU 2: OPÉRATIONS PAR CATÉGORIE**

	Opérations en cours en 2008		Évaluations d'opérations		
	Nombre	Répartition par catégorie (en pourcentage)	Nombre	Répartition par catégorie (en pourcentage)	Opérations évaluées (en pourcentage)
Programmes de pays	31	15%	3	22%	10%
Projets de développement	22	10%	1	7%	5%
Opérations d'urgence	48	22%	1	7%	2%
IPSR	69	32%	9	64%	13%
Opérations spéciales	44	21%	-	-	-
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100%</b>	<b>14</b>	<b>100%</b>	<b>7%</b>

Source: Rapport annuel du PAM pour 2009

Presque toutes les opérations comprenaient des activités Vivres pour l'éducation (VPE) et des composantes nutritionnelles. Sur les 14 opérations, dix comportaient des activités VCT, tandis que les distributions générales de vivres faisaient partie de sept des opérations

évaluées. Le tableau 3 ci-après donne un aperçu des composantes par opération, précisant le pays et la catégorie d'activités. De plus amples renseignements sur chacune des opérations figurent à l'annexe III.

**TABLEAU 3: Principales activités**

Pays	Catégorie	Principales activités			
		VPE	VCT/VCA	Distribution générale de vivres*	Nutrition
<b>Évaluations conduites par OE</b>					
Afghanistan	IPSR	✓	✓	✓	✓
Bangladesh	Programme de pays	✓	✓	✓	✓
Burkina Faso	IPSR				✓
Côte d'Ivoire	IPSR	✓	✓	✓	✓
Rep. dém. du Congo	IPSR	✓	✓	✓	✓
Éthiopie	Programme de pays	✓	✓		
Guatemala	IPSR				✓
Libéria	IPSR	✓	✓	✓	✓
Mozambique	Programme de pays	✓			
Rep. du Congo	IPSR	✓	✓		✓
<b>Évaluations décentralisées</b>					
Guinée Conakry	IPSR	✓	✓		✓
Lesotho	Projets de développement	✓			
Philippines	Opération d'urgence	✓	✓	✓	✓
Sierra Leone	IPSR	✓	✓		✓

\* Comprend les distributions aux groupes vulnérables  
VCA = Vivres pour la création d'avoirs, VPE=Vivres pour l'éducation, VCT=Vivres contre travail

## Conception des opérations

**Pertinence et ciblage.** De manière générale, les programmes du PAM répondaient aux besoins des populations et étaient convenablement ciblés, lorsqu'ils reposaient sur des évaluations des besoins actualisées et sur une analyse adéquate de la programmation dans des contextes en évolution.

- Au Burkina Faso, le PAM a défini les objectifs de l'IPSR en collaboration avec des ministères publics, des partenaires de l'équipe de pays des Nations Unies et des organisations non gouvernementales (ONG) – en s'appuyant directement sur les constatations d'une mission d'évaluation pluri-institutionnelle réalisée en 2006, qui avait étudié la montée de la dénutrition et de l'insécurité alimentaire dans les zones rurales.
- S'agissant des IPSR de la République démocratique du Congo et du Libéria, l'équipe d'évaluation a constaté qu'il fallait revoir les activités pour prendre en compte les récentes évaluations des besoins. Les IPSR du Libéria et de la Sierra Leone devaient être ajustées de manière à mieux répondre aux contextes de transition, en passant des secours au redressement et au développement. Il ressort de l'évaluation (décentralisée) de la Sierra Leone qu'il fallait pour passer des secours au redressement s'attacher à lier les activités VCT aux initiatives de développement agricole en cours.
- Les évaluations de la Sierra Leone et de la République démocratique du Congo ont mis en évidence la nécessité pour le PAM d'améliorer l'analyse des réalités culturelles et socio-économiques des populations ciblées. En Sierra Leone, il s'agissait de questions telles que les habitudes alimentaires, les filets de sécurité traditionnels et l'importance d'appuyer la remise en état des avoirs. En République démocratique du Congo, le phénomène des "pendulaires" n'avait pas été convenablement analysé dans le cadre de l'IPSR, ce qui avait entraîné une certaine confusion sur la double comptabilisation de bénéficiaires<sup>5</sup>.

### **Pertinence des Vivres pour l'éducation (VPE).**

Les activités VPE ont souvent été jugées comme apportant une réponse adaptée à la situation des pays. Il est néanmoins important de noter que, dans trois évaluations, la pertinence de cette formule VPE a été mise en cause dans des contextes particuliers. Au Mozambique par exemple, il a été constaté que les objectifs des VPE visant l'éducation et ceux concernant l'insécurité alimentaire/la dénutrition manquaient de clarté, ce qui a entraîné la mise en œuvre d'activités sur l'ensemble du pays au détriment de l'efficacité et de l'efficacité. Au Libéria, l'alimentation scolaire a été contestée parce qu'elle ne répondait pas aux graves besoins nutritionnels des enfants de moins de 5 ans et que les écoles étaient fermées au fort de la période de soudure, de juillet à septembre. Les évaluateurs se sont interrogés sur la mise à l'essai d'une composante d'alimentation scolaire utilisant des repas cuisinés en

Afghanistan, qui n'avait pas fait l'objet de consultation ou de justification adéquate.

**Problématique hommes-femmes.** Il semble d'après les évaluations des opérations que le PAM intègre l'analyse différenciée par sexe dans ses interventions. Au Bangladesh, on s'est particulièrement attaché à mettre en pratique les Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes. En Éthiopie, l'équipe d'évaluation a constaté que le programme de pays mettait fortement l'accent sur l'accroissement de la participation des femmes à tous les niveaux – en tant que bénéficiaires et en tant que participantes – dans le domaine de la planification, la mise en œuvre et la gestion du développement. En Afghanistan, l'engagement en faveur de l'égalité entre les sexes était concrètement mis en pratique dans la conception de nombreuses activités de projet, notamment y compris par l'obligation pour les partenaires coopérants de garantir la participation des femmes à la prise de décisions, de renforcer le contrôle qu'elles exercent sur les vivres et de recueillir et analyser des données ventilées par sexe. Au Libéria, l'équipe d'évaluation de l'IPSR a constaté les efforts résolus menés pour intégrer la problématique hommes-femmes dans la conception et la mise en œuvre des activités, et elle a également le ferme appui qu'apporte le PAM aux initiatives visant à lutter contre l'exploitation et les abus sexuels. Ce bilan positif doit être dans une certaine mesure tempéré: plusieurs évaluations ont mis en évidence des défaillances dans ce domaine et, dans certains programmes, la "problématique hommes-femmes" était simplement assimilée aux activités féminines.

**Alignement sur les politiques et stratégies.** Dans l'ensemble, les évaluations ont permis de constater que les opérations du PAM concordaient avec les politiques et stratégies nationales et s'intégraient harmonieusement aux cadres d'aide au développement du pays et parfois de la région. De même, toutes les opérations étaient alignées sur le nouveau Plan stratégique du PAM ainsi que sur le précédent, toutes les opérations étant conçues de manière à incorporer le nouveau cadre des résultats. Cet alignement général sur les stratégies et politiques internes et externes était nécessaire à une bonne programmation, mais ne conduisait pas nécessairement à une programmation de qualité. Ainsi qu'il ressort des évaluations de portefeuilles de pays, il est relativement facile de s'aligner sur des cadres internes et externes, mais il est plus difficile de faire des choix qui aboutissent aux programmes les plus efficaces et efficaces.

### **Conception des programmes et synergies.**

Il ressort des évaluations<sup>6</sup> qu'il y a lieu d'améliorer considérablement la conception des programmes: les opérations comprenaient un grand nombre d'activités qui, souvent, étaient insuffisamment corrélées, trop morcelées et dispersées, et exagérément ambitieuses. Les objectifs étaient mal énoncés et, fréquemment, la raison d'être des activités n'était pas expliquée dans les documents conceptuels. Ces questions sont étroitement liées aux difficultés posées par les cadres logiques, notamment: incohérences entre les produits, les effets

<sup>5</sup> Les "pendulaires" vivent dans des camps pour des raisons de sécurité mais retournent dès que possible cultiver leur terre, afin de conserver leurs droits de métayage, car ils craignent de perdre leurs champs.

<sup>6</sup> Les évaluations d'opérations portent sur une opération à la fois, ce qui ne permet pas de saisir les synergies entre les opérations, ni de la situer dans un contexte plus large. OE cherche actuellement à résoudre ce problème en faisant une plus large place aux évaluations de portefeuilles de pays, lesquelles, par définition, visent à appréhender les synergies entre les activités du programme et entre les opérations.



directs et les buts; caractère inapproprié des indicateurs; et absence d'objectifs immédiats. Ces faiblesses affectent la qualité des systèmes de suivi, qui a été invariablement insuffisante (voir aussi le paragraphe 40).

**Tirer les enseignements des programmes antérieurs.** La mesure dans laquelle les enseignements tirés des programmes antérieurs ont été pris en compte dans les activités actuelles varie énormément. En Afghanistan, l'équipe d'évaluation a noté que les constatations des évaluations précédentes avaient été prises en considération dans la conception de l'IPSR et que certains projets, comme la boulangerie, avaient de ce fait été interrompus, tandis que l'accent était mis sur la nécessité d'améliorer le lien entre évaluation, programmation et suivi, en particulier le suivi des effets directs. En revanche, au Mozambique, les recommandations découlant des évaluations précédentes et d'autres études pertinentes n'avaient pas été suffisamment intégrées en vue d'améliorer le programme d'alimentation scolaire, ce qui a entraîné la poursuite d'une approche fragmentée, coûteuse et non viable. Toutefois, il existait des exemples de conception novatrice dans un certain nombre de programmes.

### Mise en œuvre des opérations

**Ciblage.** En règle générale, le ciblage des programmes semble avoir été effectué sur la base d'enquêtes ou de missions d'évaluation systématiques, même si, ainsi qu'il est mentionné au paragraphe 29, certains programmes mettaient longtemps à actualiser leurs évaluations pour tenir compte de l'évolution du contexte. Le ciblage a été particulièrement satisfaisant dans l'IPSR pour l'Afghanistan, le programme de pays du Bangladesh et l'IPSR du Burkina Faso. Dans chaque cas, des critères précis ont servi à la sélection des zones géographiques où mettre en œuvre les activités et à l'identification de groupes cibles spécifiques. Deux évaluations font état d'exemples moins concluants où les critères de ciblage n'étaient pas clairs ou ne correspondaient pas aux indicateurs de vulnérabilité.

**Comptage des bénéficiaires.** Plusieurs évaluations (Afghanistan, Bangladesh, Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, Éthiopie, Libéria et Sierra Leone) ont émis des doutes sur l'exactitude du nombre des bénéficiaires et la manière dont il avait été établi. En particulier, les équipes d'évaluation ont jugé important de rapprocher le fait que le nombre des bénéficiaires indiqués puisse concorder avec les chiffres visés, mais que le volume distribué ne représentait souvent que la moitié du volume de vivres prévu initialement. Une telle situation implique que les bénéficiaires recevaient des rations plus petites (à chaque distribution ou sur l'ensemble de l'année) et souvent pendant des périodes plus brèves que ce qui avait été planifié au départ. Un bénéficiaire qui recevait une ration une fois par an était compté de la même façon qu'un bénéficiaire qui recevait des rations quotidiennes pendant toute l'année. Dans ces conditions, les résultats accomplis sont difficiles à établir.

**Partenariats.** Les rapports d'évaluation dressent un tableau généralement positif des partenariats du PAM avec les gouvernements, les ONG et autres parties

prenantes. Ces partenariats reposent souvent sur des rapports de confiance de longue date qui ont influé favorablement sur la performance du PAM. Plusieurs évaluations ont souligné que l'aptitude du PAM à exécuter ses programmes était étroitement liée à la disponibilité et la capacité de ses partenaires. La qualité des partenariats se répercute sur l'efficacité et l'efficacité de l'exécution des programmes du PAM. Lorsque les modes d'organisation des partenaires fonctionnent bien, les avantages comparatifs pourraient être mis à profit pour promouvoir efficacement l'appropriation des interventions au niveau local. Toutefois, certains partenariats étaient affaiblis par l'incapacité d'autres organismes à attirer des fonds suffisants pour remplir leurs rôles et obligations prévus. La collaboration entre les institutions des Nations Unies a parfois laissé à désirer. Plusieurs organismes partenaires, en particulier des ONG, se sont plaints des procédures laborieuses pour conclure un accord de coopération, notamment dans le domaine des activités VCT visant le développement rural.

**Niveaux de ressources.** La plupart des évaluations ont fait état de graves pénuries de fonds, tout au moins pendant une partie de la période d'exécution des opérations. Faisaient exception des programmes tels que l'alimentation scolaire au Lesotho et le programme de pays du Mozambique, tandis que l'IPSR d'Afghanistan était passée d'une phase de grave pénurie de fonds à un financement à hauteur de 82 pour cent. Les bureaux de pays appliquaient diverses méthodes pour gérer ces pénuries dont le recours au Compte d'intervention immédiate, le partage de la logistique avec d'autres programmes du PAM, l'augmentation des achats locaux et le remplacement du personnel international par des volontaires des Nations Unies. Les pénuries de ressources se sont traduites par des ruptures d'approvisionnement, des ajustements des rations, la réduction des activités et la diminution des effectifs du personnel.

**Logistique.** Les évaluations de 2009 ont généralement confirmé la réputation du PAM en matière d'expertise et de résultats dans le domaine de la logistique, caractérisé par des conditions souvent éprouvantes. Il n'est pas surprenant que plusieurs programmes aient été confrontés à de redoutables défis logistiques. Dans certains pays, des difficultés de longue date n'étaient toujours pas surmontées. L'évaluation de l'IPSR de la République du Congo a relevé des problèmes chroniques liés aux difficultés de transport et aux ruptures d'approvisionnement, qui exigent que le PAM apporte une attention particulière aux obstacles logistiques présents depuis qu'il a repris ses opérations. En Éthiopie, les difficultés rencontrées par les transporteurs locaux sous contrat avec le Gouvernement, pour acheminer les vivres des dépôts régionaux du PAM jusqu'aux écoles ciblées, persistaient depuis longtemps et il était urgent de trouver une solution définitive. Au Mozambique, le dispositif logistique du programme de pays était complexe, à forte intensité de main-d'œuvre et coûteux: le ciblage des écoles bénéficiaires dans l'ensemble du pays avait posé de sérieux problèmes logistiques, du fait que les points de livraison étaient éparpillés sur de longues distances pour de faibles quantités de vivres à acheminer. L'efficacité de l'opération s'en ressentait.

**Suivi.** Tout comme dans les précédents rapports annuels sur l'évaluation, des problèmes de suivi continuent d'être signalés. Les évaluateurs ont constaté que les produits étaient suivis mais que les effets directs étaient rarement notifiés. Les informations issues du suivi ne sont généralement pas utilisées pour la prise de décisions ou pour servir de base à la gestion active des problèmes et à leur solution à mesure qu'ils se posent. Les systèmes ne sont pas conçus pour répondre à des besoins d'information spécifiques, ce qui se reflète en partie dans la médiocre conception de certains programmes (voir le paragraphe 33). Souvent, les données de référence ne sont pas recueillies, ou quand elles le sont, elles ne sont pas stockées de manière à permettre des enquêtes de suivi complémentaires exploitables. Dans certains cas, les multiples systèmes de suivi génèrent une grande quantité de données qu'il est ensuite difficile d'harmoniser et qui manquent de cohérence, outre qu'elles coûtent cher au PAM. Par ailleurs, la plupart des systèmes de suivi sont déficients par manque de ressources. Le terrain difficile sur lequel le PAM intervient ajoute aux difficultés, étant donné la forte dépendance à l'égard des partenaires pour recueillir et transmettre les données de suivi.

#### **Tirer des enseignements pendant l'exécution.**

Les évaluateurs ont mis en lumière certaines situations dans lesquelles les programmes du PAM avaient été en butte à des difficultés chroniques sur une longue période de temps. Il semblait que les informations issues des activités antérieures de suivi, d'examen et d'évaluation n'avaient pas conduit à prendre des mesures efficaces pour résoudre ces problèmes. À titre d'exemple, dans le programme de pays de l'Éthiopie, le programme de gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens de subsistance plus durables s'était heurté à des problèmes irrésolus de livraisons des vivres, d'achat et de traitement des paiements aux partenaires du PAM. Cette situation a été attribuée au fait que les administrateurs du PAM avaient été extrêmement occupés à gérer d'autres éléments du programme du PAM dans le pays. Dans d'autres cas, comme celui du Libéria, l'évaluation a conclu que le bureau de pays avait fait preuve d'une grande capacité à s'adapter à l'évolution de la situation et à tirer des enseignements de l'expérience.

### **Résultats des opérations**

**Efficacité.** En dépit des difficultés rencontrées par les équipes d'évaluation pour mesurer les effets directs et malgré les nombreux problèmes auxquels se sont heurtés les divers programmes, les effets directs ont été dans bien des cas jugés positifs.

- **Distribution générale de vivres.** Cette activité devait avoir pour effet direct d'aider les personnes et les ménages en difficulté en période de crise à remédier à leurs pénuries alimentaires immédiates. Les programmes visaient à réduire le risque de faim et de dénutrition ainsi que le recours à des stratégies de survie préjudiciables. Certaines opérations avaient pour objectif d'améliorer la consommation alimentaire, notamment la diversité alimentaire, ou dans des contextes de crise, de stabiliser les indicateurs nutritionnels, comme dans le cas de la République

démocratique du Congo. Les équipes d'évaluation ont observé que les programmes avaient généralement des effets directs positifs et, dans certains cas, offraient une protection sociale temporaire pour répondre aux besoins des populations vulnérables.

- **Vivres pour l'éducation (VPE).** Les programmes d'alimentation scolaire ont généralement enregistré de bons résultats pour ce qui est d'accroître les taux d'inscription, d'améliorer la fréquentation et de réduire les disparités entre les sexes, mais les évaluations ont relevé que les données sur le rendement scolaire dépendaient de multiples facteurs autres que l'alimentation scolaire. Des facteurs extérieurs influent sur l'efficacité de l'alimentation scolaire; à titre d'exemple, dans un environnement de forte insécurité et d'instabilité comme en République démocratique du Congo, les taux d'inscription n'avaient pas beaucoup augmenté, mais les taux de fréquentation étaient élevés et la parité entre les sexes était satisfaisante. Au Mozambique, l'équipe d'évaluation a observé que les repas scolaires donnaient de meilleurs résultats dans les contextes où les taux d'inscription étaient faibles, car dans ces conditions, ils jouaient un rôle d'incitation beaucoup plus fort. L'effet d'attraction de l'alimentation scolaire – qui attire les enfants à l'école – a exercé dans plusieurs cas une pression sur le système éducatif.
- **Programmes nutritionnels.** Les opérations visaient à atteindre un certain nombre d'effets directs sur le plan nutritionnel, dont la réduction des niveaux de retard de croissance et d'émaciation, l'amélioration des taux de récupération et du poids à la naissance, et l'observance des traitements contre la tuberculose et/ou le VIH. Un grand nombre d'évaluations indiquaient que ces programmes avaient atteint leurs objectifs avec efficacité et que des évolutions positives au regard des indicateurs de performance avaient été observées. Mais dans de nombreux cas, les évaluations ont aussi souligné l'absence de données pertinentes et les multiples facteurs qui influent sur les effets directs. Parmi les facteurs extérieurs qui avaient une incidence sur les effets figuraient: les modes de subsistance et l'économie, qui déterminaient si et comment les populations pouvaient se nourrir elles-mêmes de manière adéquate; les facteurs sociaux et les traditions qui déterminaient si les pratiques nutritionnelles améliorées (alimentation, cuisson, notions de nutrition) étaient acceptées et intégrées; et les conditions de vie (y compris la disponibilité d'eau potable). Parmi les facteurs qui étaient du ressort des programmes et qui jouaient un rôle figuraient la taille des rations – qui, comme indiqué plus haut, était parfois plus réduite que prévu à l'origine – et le partage des rations, facteurs qui tous les deux avaient une incidence sur l'apport alimentaire effectif et donc la valeur nutritionnelle pour chaque bénéficiaire.
- **Vivres pour la création d'avoirs (VCA).** Les effets directs de ces composantes ont été mesurés par rapport à deux critères: i) la fourniture de vivres en cas de besoin; et ii) les avoirs créés. Dans le cas de quatre évaluations (Afghanistan, Bangladesh, Côte d'Ivoire et Éthiopie), les résultats enregistrés sur ces deux plans étaient positifs, même si dans certaines de ces évaluations et dans d'autres, il a été signalé que la réduction d'échelle de cette composante et le manque

de ressources étaient les principaux facteurs qui avaient nui à la réalisation des objectifs affichés.

**Impact.** Les équipes chargées des évaluations des opérations n'ont ni le temps ni les ressources nécessaires pour entreprendre une collecte approfondie de données permettant de montrer l'impact. Néanmoins, elles ont cerné un certain nombre d'impacts que les parties prenantes avaient observés. Nombre de ces impacts étaient liés à l'évolution des perceptions et à la facilitation de divers processus, au-delà de l'opération ou de l'activité de programme immédiate. À titre d'exemple, le PAM a joué un rôle:

- au Libéria, en imprimant un nouvel élan au système d'éducation dans les zones rurales et en encourageant le retour et la réinstallation des populations déplacées;
- en Éthiopie, en permettant de mieux comprendre le lien entre la faim et la capacité d'apprentissage des enfants;
- en générant des avantages sociaux au Bangladesh où les femmes ont amélioré leurs compétences, leurs savoirs, leur mobilité et leur capital social grâce à l'appui de groupements et à une plus grande confiance en soi;
- en Sierra Leone, en aidant la "génération perdue" à revêtir une valeur sociale et économique aux yeux de la communauté locale;
- aux Philippines où il a été considéré, selon les bénéficiaires interrogés, que l'opération d'urgence et le PAM, en tant qu'éléments de la présence internationale, avaient également favorisé indirectement le processus de paix; et
- au Burkina Faso, où l'opération avait contribué à encourager un échange de vues et de données d'expérience dont se sont félicitées les parties prenantes locales.

**Durabilité.** D'après les rapports d'évaluation, les résultats sont inégaux en ce qui concerne les perspectives de durabilité des programmes. Plusieurs constats positifs ont été dressés là où les programmes du PAM étaient intégrés aux programmes nationaux et au niveau des communautés là où l'appropriation locale était susceptible de protéger et de conserver les avoirs. Cette appropriation pouvait être manifeste à l'échelon national, par exemple en Côte d'Ivoire ou au Libéria, où l'alimentation scolaire était intégrée au système national d'éducation, ou à l'échelon local, comme en Éthiopie, où l'évaluation a mis en relief combien il était important de renforcer la capacité des groupements locaux à continuer de gérer les principaux processus, lorsque l'appui du PAM aura pris fin. La durabilité et le transfert des responsabilités plus problématiques dans les cas où le renforcement des capacités n'avait pas été entrepris ou avait échoué. Les échecs étaient attribués à l'absence de stratégies claires dans ce domaine, au manque de ressources affectées à cette activité et à l'insuffisance des moyens des bureaux de pays. En outre, la durabilité de l'alimentation scolaire au Mozambique était compromise par le coût élevé du modèle actuel, qui rend son intégration dans le système national d'éducation ou sa reproduction à plus grande échelle difficile. La durabilité des avoirs créés grâce aux activités VCT dépendait dans une très large mesure de l'appropriation locale.

## Constatations et recommandations

### Conclusions communes

Les évaluations ont jugé le travail du PAM en phase avec les politiques nationales, ses propres stratégies et les besoins des populations. Le ciblage est raisonnablement satisfaisant, surtout lorsqu'il repose sur des évaluations des besoins et des analyses des programmes actualisées. On a constaté qu'il est relativement facile d'aligner les programmes sur les stratégies et priorités générales, qu'elles soient définies par le PAM ou par d'autres. Il est toutefois plus difficile pour le PAM d'occuper une position stratégique garantissant à son assistance une efficacité et une efficience maximales. L'absence de stratégies de pays, la complexité de la conception de programmes avec un trop grand nombre d'activités diverses, le manque d'intégration des activités au sein des opérations, à l'échelon des pays, et dans le cadre des initiatives collectives rendent les choix stratégiques plus difficiles à faire. En outre, les ressources affectées à la capacité d'analyse, qui est indispensable pour éclairer la prise de décisions et les interventions sont insuffisantes.

Les évaluations ont mis en évidence la grande capacité du PAM à amplifier ses interventions et à répondre rapidement à l'évolution des demandes dans les situations d'urgence. Toutefois, elles ont aussi montré les difficultés qui se posent lorsque l'évolution du contexte exige de réduire l'échelle des opérations et de modifier le rôle et les différentes stratégies d'intervention du PAM, à mesure que la population, les communautés et les pays passent d'une situation d'urgence au redressement.

Les équipes d'évaluation ont jugé que la performance du PAM généralement bonne pour ce qui est des distributions de vivres – pour répondre aux besoins des populations pendant les crises – et dans le secteur de l'éducation, où l'alimentation scolaire a souvent constitué une mesure d'incitation supplémentaire permettant d'améliorer les résultats scolaires (accroissement des taux d'inscription et de fréquentation et réduction des taux d'abandon). Les programmes nutritionnels ont eu des effets positifs, mais les évaluations ont aussi relevé que les indicateurs étaient sensibles à de nombreux facteurs autres que les distributions de vivres du PAM, ce qui rend l'obtention ou la pérennité des résultats plus difficile. Bien qu'ayant enregistré quelques bons résultats, les programmes VCA ont affiché le bilan le plus faible.

Deux problèmes ont toutefois compliqué l'évaluation des effets directs: i) la méthode actuelle de comptage des bénéficiaires ne rend pas compte de la taille des rations qu'un bénéficiaire reçoit ni de la fréquence des distributions, ce qui peut donc induire en erreur; et ii) les systèmes de suivi restent extrêmement déficients et ne produisent pas de données sur les effets de manière systématique. Le PAM se trouve ainsi privé d'occasions de tirer les enseignements de la performance de ses opérations et de procéder aux modifications nécessaires pour améliorer son efficacité, lorsque cela est possible.

Les évaluations ont souvent permis d'établir que les carences constatées dans l'exécution et les résultats des programmes pouvaient être souvent imputées à des



problèmes liés aux ressources et au modèle de financement. Des progrès ont été accomplis au Siège grâce aux contributions extrabudgétaires destinées à améliorer la planification des mesures d'urgence ou les évaluations des besoins, mais les ressources n'ont pas toujours été disponibles pour mener à bien les activités nécessaires. Au niveau des pays, le modèle de financement fondé sur le volume ne permet pas d'obtenir les ressources voulues pour entreprendre les travaux analytiques nécessaires pour étayer la conception des stratégies ou des programmes de pays, ce qui incite à concevoir des interventions à fort tonnage, et a abouti à l'élaboration de programmes trop optimistes quand le niveau de financement requis ne pouvait pas être atteint. L'efficacité et la diffusion des enseignements tirés des différentes opérations n'ont pas toujours été garantis, car les agents étaient recrutés pour des interventions spécifiques.

Les partenariats du PAM ont été généralement jugés solides. Les évaluations ont mis en évidence combien il était important de travailler dans le cadre de partenariats, ce qui avec des institutions des Nations Unies était plus facile au niveau national, tandis qu'avec les partenaires gouvernementaux et les ONG les liens étaient plus étroits dans le domaine de la fourniture d'une assistance. Les moyens des partenaires n'étaient pas toujours à la hauteur – en raison des conditions difficiles dans lesquelles le PAM intervient – ce qui a eu une incidence sur l'exécution et le suivi des programmes.

## Recommandations

**Recommandation 1:** la haute direction et le Conseil du PAM devraient prendre en considération les implications de l'actuel modèle de financement, exposées dans le présent rapport lorsqu'ils examineront un nouveau modèle, qui influera sur la manière dont le PAM peut aider les pays qui sont ses partenaires, de manière stratégique, efficace et efficiente, et suivre ses résultats.

**Recommandation 2:** le PAM devrait s'attacher à rendre ses opérations moins complexes (avec moins d'activités) et veiller à ce que des synergies plus fortes soient établies entre les activités, dans le cadre d'une opération, et entre les opérations au niveau du pays.

**Recommandation 3:** le PAM devrait s'efforcer d'appliquer sa grande capacité d'adaptation à l'évolution des contextes en temps de crise aux situations de transition vers le redressement ou le développement. Cette capacité ne consiste pas seulement à diminuer l'échelle des opérations, au sens de réduire les programmes: il s'agit aussi d'en repenser les objectifs et le mode d'exécution.

**Recommandation 4:** le PAM devrait investir dans l'amélioration de ses systèmes de suivi. Ces systèmes devraient être conçus sur la base des besoins en information des décideurs aux différents niveaux et être clairement liés à la prise de décisions et aux mesures complémentaires.

# L'évaluation au PAM

Cette section du rapport annuel sur l'évaluation donne une vue d'ensemble du travail d'évaluation qui a été effectué par rapport aux plans d'origine, y compris des ressources humaines et financières disponibles; du travail d'OE visant à renforcer les capacités d'évaluation au PAM; de la collaboration avec les réseaux d'évaluation; et des perspectives d'OE pour 2010-2011.

## Activités d'évaluation menées en 2009

**Exécution du plan de travail.** Au cours de l'exercice biennal, le programme de travail d'OE a subi une importante transformation avec l'introduction des évaluations de portefeuilles de pays et les évaluations d'impact, qui étaient une nouveauté pour le PAM. Ces évaluations combrent d'importantes lacunes pour la compréhension du rôle et des apports du PAM dans un pays d'une part, et de l'impact de son aide de l'autre.

Les écarts par rapport au plan de travail d'OE pour 2008-2009<sup>7</sup> sont dus dans une large mesure aux retards dans l'achèvement des évaluations. La performance s'est améliorée entre 2008, où seules deux évaluations des opérations ont été achevées<sup>8</sup>, et 2009, où 10 de ces évaluations ont été menées à terme. Dans l'ensemble, entre 75 et 100 pour cent du plan de travail d'OE a été réalisé. Le plus grand écart par rapport aux prévisions a

été observé dans le domaine des évaluations décentralisées, pour lesquelles il n'a pas été spécifiquement affecté de ressources humaines ou financières: les évaluations sont en concurrence avec d'autres exigences et priorités des bureaux de pays. Au total, 14 évaluations décentralisées étaient prévues pour l'exercice biennal, dont cinq étaient achevées et huit étaient encore en cours à la fin de 2009. L'exécution du plan de travail est récapitulée à l'annexe IV.

**Ressources humaines.** En 2009, OE a recruté en externe une spécialiste de l'évaluation, qui a rejoint l'équipe en avril 2009. Ce recrutement a permis d'améliorer la proportion d'évaluateurs issus du recrutement externe par rapport aux postes pourvus par mutation interne, qui est passée de 2 pour 6 à 3 pour 5. Une autre spécialiste de l'évaluation a été recrutée en décembre 2009. Avec son arrivée en mars 2010, OE atteindra pour la première fois un équilibre entre les postes pourvus par mutation interne et les évaluateurs issus du recrutement externe (4 pour 4), comme prévu dans la politique d'évaluation. Au cours de l'année, la proportion de femmes dans le Bureau de l'évaluation a été modifiée, avec la réaffectation de deux hommes qui ont été remplacés par des femmes. À la fin de 2009, le personnel d'OE était composé majoritairement de femmes, tant dans la catégorie des administrateurs que dans celle du personnel d'appui. En 2009, la proportion du personnel d'OE par rapport à l'effectif total du PAM

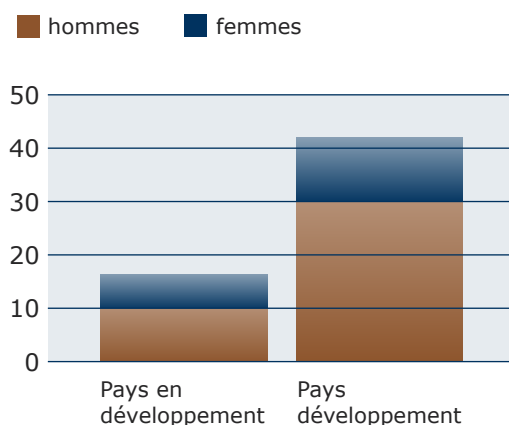
**TABLEAU 4: EFFECTIFS D'OE EN 2009**

	Postes pourvus par mutation interne	Évaluateurs issus du recrutement externe	Total
Directeur (D2)		1	1
Fonctionnaires principaux chargés de l'évaluation (P5)	2	1	3
Chargés de l'évaluation (P4)	3	1	4
Personnel des services généraux (G6 et G3)	3		3
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>3</b>	<b>11</b>

est restée la même qu'en 2008, soit 0,08 pour cent. Les effectifs sont indiqués au tableau 4 ci-dessous.

En 2009, OE a employé 58 consultants pour 15 évaluations et pour le rapport annuel sur l'évaluation, avec en moyenne quatre consultants par évaluation. Vingt-huit pour cent des consultants provenaient de pays en développement et 72 pour cent de pays développés. Les hommes représentaient 69 pour cent des consultants et les femmes 31 pour cent.

### Consultants en évaluation en 2009



**Ressources financières.** Ainsi qu'il est indiqué plus haut, les évaluations sont principalement réalisées par des consultants extérieurs au PAM, ce qui nécessite d'affecter des montants considérables pris sur le budget des dépenses hors personnel. Le Plan de gestion a alloué une enveloppe de 1,4 million de dollars É.-U. provenant du budget administratif et d'appui aux programmes pour financer l'ensemble des dépenses hors frais de personnel, dépenses d'administration des bureaux et autres coûts compris. Pour 2009, OE a reçu un montant supplémentaire de 380 450 dollars. Les évaluations stratégiques, les évaluations de portefeuille de pays, les évaluations d'impact et les évaluations d'opérations qui sont gérées par OE, ainsi que les dépenses de bureau, sont financées sur le budget des dépenses hors-personnel. La part des dépenses d'évaluation (OE uniquement) sur le budget total du PAM s'élève à 0,06 pour cent. Il n'a pas été prévu de crédits séparés pour les évaluations décentralisées. En outre, OE a reçu des contributions des Gouvernements allemand et suédois pour son programme de formation concernant les évaluations décentralisées.

### Activités visant à renforcer les capacités d'évaluation

**Consultation annuelle sur l'évaluation.** En 2009, la consultation annuelle du Conseil sur l'évaluation a été présidée pour la première fois par le Président du Conseil. Cette consultation offre la possibilité aux membres du PAM de donner des orientations sur les priorités en matière d'évaluation et d'examiner les constatations figurant dans le rapport annuel.

### Système d'assurance qualité des évaluations (EQAS).

La documentation préliminaire relative au système EQAS pour les évaluations de portefeuilles de pays a été mise au point en 2009, à la lumière de l'expérience acquise dans le cadre des deux premières évaluations de ce type entreprises en 2008. Cette documentation contient des informations détaillées sur le processus d'évaluation et sur les divers produits escomptés au cours de l'année, ainsi que sur les normes de qualité s'y rapportant. Le travail entrepris pour élaborer la même série de documents pour les évaluations d'impact a été achevé au début de 2010. En outre, suite à l'utilisation du système EQAS pour les évaluations d'opérations, l'expérience a été analysée et les révisions nécessaires ont été apportées au modèle de rapport. Ces modifications ont été testées dans le cadre d'une évaluation entreprise à la fin de 2009 et s'appliqueront à toutes les évaluations d'opérations conduites à partir de 2010. D'après l'analyse effectuée aux fins du présent rapport annuel, les deux domaines auxquels il faut prêter une plus grande attention sont les suivants: i) la responsabilité envers les bénéficiaires, aspect dont la communauté humanitaire s'est beaucoup préoccupée ces dernières années et sur lequel portent les travaux d'initiatives telles que le Projet pour la responsabilité humanitaire ; et ii) le recours plus systématique aux normes relatives aux programmes, qu'elles soient internes ou externes, telles les normes minimales pour les interventions lors de catastrophes du Projet Sphère.

### Appui d'OE aux évaluations décentralisées.

Grâce aux dons accordés par les Gouvernements allemand et suédois, OE a dispensé à 20 agents du PAM une formation à l'évaluation portant sur les connaissances de base et l'application des normes du système EQAS. Le cours s'est déroulé en deux étapes, ce qui a permis aux participants de rafraîchir les notions acquises lors de la première session et d'approfondir leurs connaissances et leur compréhension. Cette formation a été dispensée uniquement au personnel qui serait amené à gérer les évaluations décentralisées, ce qui, vu le manque de fonds pour ce type d'évaluation (voir le paragraphe 60), a limité le taux effectif de participation. La demande de formation générale à l'évaluation est forte, mais elle a peu de chances d'être efficace si elle n'est pas associée à une pratique effective de la conduite d'une évaluation.

### Renforcement des compétences et des connaissances du personnel d'OE.

En 2009, OE a organisé un cours sur l'évaluation d'impact à l'intention de tous les administrateurs du bureau. Ce cours avait pour objet de parfaire leurs compétences en vue du nombre accru d'évaluations d'impact qu'OE entreprendra en 2010-2011.

### Bouclage du processus d'apprentissage.

OE a commencé à travailler à une initiative visant à mettre au point du matériel pédagogique spécifiquement conçu pour rendre les enseignements tirés des évaluations plus accessibles aux intéressés, au sein du PAM et en dehors. Divers prototypes ont été définis en se fondant sur les besoins d'information des publics à atteindre. Le premier prototype (Top 10 Lessons), qui porte sur deux sujets (ciblage, et transferts monétaires et bons d'alimentation), sera testé au début de 2010, avant de traiter d'autres sujets. D'autres prototypes, comme les fichiers d'information sur les pays, seront élaborés et testés en 2010.

**Solutions fondées sur Internet.** OE a chargé un spécialiste d'Internet d'analyser son site web, sur wfp.org, et de proposer des améliorations de son contenu et de sa structure qui rendraient les données d'évaluation plus accessibles aux publics intéressés au sein du PAM et en dehors. L'analyse du site actuel et l'élaboration des recommandations ont été achevées à la fin de 2009 et leur application sera envisagée en 2010.

## Coopération avec les réseaux d'évaluation

OE a continué à prendre une part active aux travaux du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation en participant avec dynamisme aux équipes spéciales sur l'évaluation d'impact, le renforcement des capacités d'évaluation et les normes de qualité de l'évaluation. Il fait également partie de groupes de travail interorganisations sur les évaluations conjointes de l'impact de l'assistance humanitaire et sur les évaluations interorganisations en temps réel, dont l'examen est du ressort du Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire. OE a aussi participé aux groupes de gestion pour la phase II de l'évaluation des modules, l'évaluation de l'impact du Fonds humanitaire commun et l'évaluation multidonateurs dans le Sud Soudan.

## Perspectives pour 2010-2011

OE n'entreprendra pas de nouvelles évaluations d'opérations au cours de l'exercice biennal 2010-2011, à l'exception des deux évaluations du programme de travail de 2009 qui ont été reportées. Les raisons de ce changement sont multiples. Les opérations du PAM sont flexibles (révisions fréquentes pendant l'exécution) et un horizon temporel bref. Par conséquent, les évaluations de portefeuilles de pays sont plus aptes à rendre compte de l'adaptation des opérations (lorsque les composantes sont mutées d'une opération à une autre) ainsi que de la continuité des activités qui peuvent être exécutées sur de longues périodes, même si chaque opération a une durée plus brève. En outre, le coût relatif d'une évaluation

d'opération supporte mal la comparaison avec celui d'une évaluation de programme de pays. Enfin, les ressources à disposition sont insuffisantes pour conduire le nombre d'évaluations d'opérations nécessaires pour rendre compte des opérations dans leur ensemble ou pour en dégager des enseignements transposables.

OE se concentrera sur des évaluations plus complexes. Cette démarche devrait permettre de générer des renseignements plus utiles pour toutes les parties concernées. Pendant l'exercice biennal 2010-2011, OE maintiendra sa ligne de conduite en ce qui concerne les évaluations stratégiques, visant à en réaliser quatre sur la période considérée. Le nombre d'évaluations de portefeuilles de pays et d'évaluations d'impact sera augmenté à la lumière de l'expérience acquise en 2008-2009. En outre, OE a été invité à évaluer l'initiative "Achats au service du progrès" (à la demande de l'unité qui en est responsable), la politique d'alimentation scolaire du PAM (à la demande du Conseil) et, conjointement avec la FAO, l'appui à l'agriculture et aux marchés apporté par la FAO et le PAM à leurs partenaires en Ouganda (évaluation conjointe proposée par les bureaux de pays).

Afin de faciliter le recentrage sur ces évaluations plus complexes, OE s'emploie à renforcer les capacités de son personnel, dans le cadre de groupes de réflexion qui favorisent les échanges de connaissances et de compétences parmi le personnel d'OE, et encouragent aussi les débats avec les divisions techniques du PAM. Dans le cadre de ce processus, des modalités normalisées d'établissement de rapports sont en cours d'élaboration, y compris des indicateurs et des normes (telles que celles du projet Sphère), à des fins de comparaison, en vue de remédier aux carences indiquées au paragraphe 62. En outre, ces groupes détermineront les besoins de formation, auxquels répondront des cours organisés à l'intention de tous les fonctionnaires chargés de l'évaluation, pour qu'ils partagent une vision commune des concepts et des approches. OE poursuivra aussi des initiatives telles que le bouclage du processus d'apprentissage et continuera d'améliorer son site web, interne et externe dans l'optique de rendre les enseignements tirés des évaluations plus facilement accessibles.

# Annexe I

## Évaluations achevées en 2009

### Évaluations stratégiques

Évaluation stratégique concernant la planification des mesures d'urgence du PAM (2002-2008)

Évaluation thématique conjointe de l'appui de la FAO et du PAM aux systèmes d'information pour la sécurité alimentaire

Évaluation stratégique de l'efficacité du PAM dans les interventions visant à rétablir les moyens d'existence

### Évaluations de portefeuilles de pays

Portefeuille des activités en République démocratique populaire lao

Portefeuille des activités au Malawi

### Évaluations d'opérations

1. IPSR Afghanistan 104270
2. Programme de pays Bangladesh 104100 (2007-2010)
3. IPSR Burkina Faso 105410
4. IPSR Côte d'Ivoire 106720
5. IPSR République démocratique du Congo 106080
6. IPSR République du Congo 103121
7. Programme de pays Éthiopie 104300 (2007-2011)
8. IPSR Guatemala 104570
9. IPSR Libéria 104540
10. Programme de pays Mozambique 104460 (2007-2009)

### Évaluations décentralisées

11. IPSR Guinée 105530
12. Projet de développement Lesotho 105820
13. Opération d'urgence Philippines 104890
14. IPSR Sierra Leone 105540

# Annexe II

## Vue d'ensemble du portefeuille

**Tableau A.II.1: République démocratique populaire lao – types d'activités par opération, 2000-2008**

(quantité de vivres en tonnes, telle qu'indiquée dans les descriptifs des projets)

Catégorie d'activité et numéro	Approbation	Achèvement	Total	Secours alimentaires	Vivres contre travail	Alimentation scolaire
Proj. de dév 587400	2001	2003	6 634		6 634	
Op. d'urg. 63110	2000	2003	6 960	6 960		
Proj. de dév 100780	2002	2005	6 850			6 850
Proj. de dév 103060	2004	2009	11 855		11 855	
IPSR 103190	2004	2007	10 000		10 000	
Proj. de dév 100781	2005	2010	26 854			26 854
IPSR 105660	2007	2009	14 441	6 836	7 605	
Op. d'urg. 107700	2008	2008	581	581		
<b>Total</b>			<b>84 175</b>	<b>21 011</b>	<b>29 460</b>	<b>33 704</b>

Source: bureau de pays de la République démocratique populaire lao et documents des projets

**Tableau A.II.2: Malawi – Types d’activités par opération, 2000-2008**  
(quantité de vivres en tonnes, telle qu’indiquée dans les descriptifs des projets)

Catégorie d'activités et numéro	Approbation	Achèvement	Total	VCA/VCT	Distribution de vivres générale/ ciblée	Nutrition <sup>(a)</sup>	Alimentation scolaire
Pr. de pays 100140	1998	2001	51 555	18 406		18 231	14 918
Pr. de pays 101060	2001	2006	78 000	19 000		34 000	25 000
Op. d'urg 100560	2001	2001	8 822		8 822		
Op. d'urg 101520	2002	2002	1 635		1 635		
Op. d'urg 101530	2002	2002	11 375		11 375		
Op. d'urg 102000	2002	2003	264 501	Données ventilées par activité non disponibles <sup>(b)</sup>			
Op. d'urg 102010	2002	2002	54 426		52 800	1 626	
Op. d'urg 102900	2002	2002	36 696	13 781		14 064	8 851
IPSR 103090	2004	2005	4 496	550	3 946		
IPSR 103100	2004	2007	161 306	Données ventilées par activité non disponibles <sup>(c)</sup>			
Proj. de dév. 103940	2004	2006		Renforcement des capacités, donc pas de calcul fondé sur le volume			
Proj. de dév. 105810	2007	2011	70 104				70 104
IPSR 105860	2007	2010	214 679	Données ventilées par activité non disponibles <sup>(d)</sup>			
<b>Total</b>			<b>957 595</b>				

Source: documents de projets du PAM

Notes:

- Les programmes nutritionnels comprennent: l'alimentation supplémentaire et thérapeutique, les activités relatives au VIH et au sida, et la santé et la nutrition des mères et des enfants.
- L'opération d'urgence 10200 comprenait: distribution générale de vivres, programmes nutritionnels (alimentation thérapeutique et supplémentaire) et alimentation scolaire.
- L'opération d'urgence 10310 comprenait: Vivres contre travail, distribution ciblée de vivres et programmes nutritionnels (nutrition des mères et des enfants, appui aux personnes qui vivent avec le VIH, alimentation dans les centres d'éveil de la petite enfance).
- L'IPSR 10586 comprenait: Vivres pour la création d'avoires, distribution générale de vivres, programmes nutritionnels (alimentation thérapeutique et supplémentaire et appui aux personnes qui vivent avec le VIH) et alimentation scolaire.

# Annexe III

## FICHE DE SYNTHÈSE SUR LES OPÉRATIONS ÉVALUÉES EN 2009

Pays/opération	Date de début	Date de fin (prévue/modifiée)	Principales activités
<b>Évaluations des opérations par OE</b>			
<b>AIPSR Afghanistan</b> 104270 "Activités de secours et de redressement consécutives au conflit"	1 Janv 2006	31 Déc 2008/ 31 Déc 2009	Distr. gén. de vivres, VCT, VPF*, VPE, nutrition/ santé
<b>Programme de pays Bangladesh</b> 104100 (2007-2010)	1 Janv 2007	31 Déc 2010	VPE, distr. gén. de vivres, VCT, nutrition/santé
<b>IPSR Burkina Faso</b> 105410 "Arrêter la progression de la dénutrition dans les régions exposées à l'insécurité alimentaire"	1 Janv 2007	31 Déc 2008/ 31 Déc 2009	Nutrition/santé sécurité alimentaire
<b>IPSR République du Congo</b> 103121 "Assistance aux populations affectées par les conflits et la pauvreté"	1 Juin 2007	31 Mai 2009	VPE, VCT, distr. gén. de vivres, nutrition
<b>IPSR Côte d'Ivoire</b> 106720 "Assistance aux populations touchées par la crise prolongée en Côte d'Ivoire"	1 Juil 2007	31 Déc 2008/ 31 Août 2009	VPE, VCT, VPF*, nutrition/santé
<b>IPSR République démocratique du Congo</b> 106080 "Assistance alimentaire ciblée en faveur des victimes de violences armées et autres groupes vulnérables"	1 Juil 2007	31 Déc 2009	Nutrition/santé, VPE, VCA, distr. gén. de vivres
<b>Programme de pays Éthiopie</b> 104300 (2007-2011)	1 Janv 2007	31 Déc 2011	VPE, VCT



Nombre de bénéficiaires (prévu/au moment de l'évaluation)	Quantité en tonnes (prévue/au moment de l'évaluation)	Montant en dollars (prévu/au moment de l'évaluation)	Autres opérations du PAM en cours
6 597 000/ 15 163 155	520 180/n.d. 1 010 260	360 208 291/ 847 800 856	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
8 910 000/n.d. **	565 081	266 866 850/n.d.	Opération d'urgence 107150 Aide alimentaire aux populations victimes du cyclone dans le sud du Bangladesh IPSR 100453 Aide aux réfugiés du Myanmar
668 500/ 832 600	24 211/ 30 147	18 337 142/ 28 560 891	Programme de pays 2006–2010 Opération d'urgence 107730
n.d./162 300	n.d.	10 400 000/n.d.	-
981 000/ 1 302 865	47 256/ 1 302 865	41 239 517/ 79 658 506	Opération spéciale 107200 Remise en état des routes rurales et des ponts en Côte d'Ivoire Opération spéciale 100613 Service régional de transport aérien de passagers
3 400 000/ 6 594 690	210 084/ 376 153	230 874 212/ 499 681 226	Opération spéciale 105560 "Appui de l'opération au module logistique interorganisations" Opération spéciale 107440 "Service de transport aérien" Opération spéciale 107180 "Mise en place d'un module régional de télécommunications d'urgence" Opération d'urgence 10824.0 "Opération d'urgence dans le Haut-Uele à compter d'avril 2009"
1 048 000/ 1 048 000	230 163/ 230 163	115 755 992/ 166 399 253	IPSR 106650 "Réponse aux crises humanitaires et renforcement de la résistance à l'insécurité alimentaire" IPSR 101273 "Assistance alimentaire aux réfugiés soudanais, somaliens et érythréens" IPSR 103620 "Favoriser la protection et la promotion des moyens de subsistance"

# Annexe III

## FICHE DE SYNTHÈSE SUR LES OPÉRATIONS ÉVALUÉES EN 2009

Pays/opération	Date de début	Date de fin (prévue/modifiée)	Principales activités
----------------	---------------	-------------------------------	-----------------------

### Évaluations des opérations par OE

<b>IPSR Guatemala</b> 104570 "Récupération nutritionnelle et prévention de la malnutrition chez les groupes vulnérables"	Déc 2005	Nov 2008/ Déc 2009	Nutrition/santé
<b>IPSR Libéria</b> 104540 "Assistance alimentaire dans le cadre des activités de secours et de redressement au lendemain du conflit au Libéria"	1 Juil 2007	30 Juin 2009	VPE, nutrition, VCT, distr. gén. de vivres, renforcement des capacités
<b>Programme de pays Mozambique</b> 104460 (2007-2009)	1 Janv 2007	31 Déc 2009	VPE, nutrition

### Évaluations des opérations décentralisées

<b>IPSR Guinée</b> 105530 "Transition au lendemain du conflit dans la région de la Guinée-Forestière"	1 Juil 2007	30 Juin 2009/ 31 Déc 2009	VCT, VPE, VPF, nutrition/santé
<b>Projet de développement Lesotho</b> 105820 "Faciliter l'accès à l'éducation primaire"	1 Janv 2008	31 Déc 2010	VPE
<b>Opération d'urgence Philippines</b> 104890/1 "Appui immédiat aux populations touchées par le conflit à Mindanao, aux Philippines"	Juin 2006	Déc 2009	Distr. gén. de vivres, VPE, VCT, VPF, nutrition/santé
<b>IPSR Sierra Leone</b> 105540 "Assistance alimentaire dans les zones accueillant des réfugiés et des rapatriés en Sierra Leone"	1 Juil 2007	30 Juin 2009/ 31 Déc 2009	VCT, VPE, nutrition/santé, renforcement des capacités

Nombre de bénéficiaires (prévu/au moment de l'évaluation)	Quantité en tonnes (prévue/au moment de l'évaluation)	Montant en dollars (prévu/au moment de l'évaluation)	Autres opérations du PAM en cours
n.a./425 572	28 857/n.d.	27 445 337/ 30 476 376	
	53 632/n.d.	50 600 000/ 75 400 000	Projet de développement 107330 "Appui à l'éducation"
381 400/316 500	66 684/ 58 407	41 955 863/ 44 309 737	IPSR 106000 "Aide alimentaire visant à protéger et améliorer la vie et les moyens de subsistance des personnes les plus vulnérables"  Opération spéciale 107630 "Activités TIC communes à l'appui de l'initiative "Unis dans l'action" au Mozambique"
396 400 / 923 198	27 589 /47 331	24 446 388/ 50 958 683	Programme de pays (2007–2011)  Opération spéciale "Service de transport aérien de passagers en Afrique de l'Ouest"  Opération spéciale "Lancement du module de télécommunications d'urgence"
80 000/50 000	66 669/66 669	4 674 623/ 5 036 095	IPSR 105990 "Protection sociale et assistance alimentaire en faveur des groupes vulnérables au Lesotho"
1 100 000/ 2 890 694	n.d./76 758	n.d./55 465 213	
533 000/667 890	31 906/42 242	12 869 282/ 25 420 905	Programme de pays 105840 (2008 2010) Opération spéciale - "Opérations aériennes"

# Annexe IV

## EXÉCUTION DU PROGRAMME DE TRAVAIL

Type d'évaluation	Prévisions du Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal 2008-2009	Évaluations mises effectivement en œuvre en 2008-2009 (avant fin décembre 2009)					Résultat	
		Achevées	En cours	Reportées à l'exercice suivant	Annulées	Total	% évaluations achevées par rapport au programme	% évaluations achevées et en cours par rapport au programme
Stratégiques	4	3			1	4	75	75
Portefeuille de pays	3	2	1			3	67	100
Impact	0		1			1		
Opérations	20	12	6	2		20	60	90
Décentralisées	40	5	8	1		14	13	33

# Annexe V

## **Personnel du Bureau de l'évaluation (au 31 décembre 2009)**

Mme Caroline HEIDER, Directrice

Mme Sally BURROWS, Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation (depuis avril 2009)

Mme Marian READ, Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation (depuis septembre 2009)

Mme Claire CONAN, Chargée de l'évaluation

M. Michel DENIS, Chargé de l'évaluation

Mme Maureen FORSYTHE, Chargée de l'évaluation

Mme Anne-Claire LUZOT, Chargée de l'évaluation

Mme Sofia AKEMI-MARCHI, Consultante temporaire de recherche

Mme Cinzia CRUCIANI, Stagiaire

Mme Rosa NETTI, Assistante aux programmes

Mme Eliana ZUPPINI, Secrétaire de direction

Mme Jane DONOHOE, Agent administratif

## **Fonctionnaires affectés au Bureau de l'évaluation jusqu'en août/septembre 2009**

M. Alain CORDEIL, Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation

M. Tahir NOUR, Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation

# Sigles utilisés dans le présent document

EQAS	système d'assurance qualité des évaluations
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OE	Bureau de l'évaluation
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail
VPE	Vivres pour l'éducation
VPF	Vivres pour la formation





**Produit par le Bureau de l'évaluation**  
[www.wfp.org/evaluation](http://www.wfp.org/evaluation)

**Programme Alimentaire Mondial** Via C.G. Viola, 68/70 - 00148 Rome, Italie - Tel: +39 0665131