



Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 9–13 novembre 2015

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2015/6-D
2 octobre 2015
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS EN RÉPUBLIQUE-UNIE DE TANZANIE (2011–2014)

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les coordonnatrices mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Mme H. Wedgwood
Directrice
Bureau de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

Mme M. Sende
Chargée de l'évaluation
Tél.: 066513-2539

RÉSUMÉ

La présente évaluation de portefeuille d'activités porte sur toutes les opérations menées par le PAM en République-Unie de Tanzanie entre 2011 et 2014 et sur la stratégie de pays arrêtée pour 2011–2016. Elle a étudié l'alignement et le positionnement stratégique du PAM, les facteurs à l'origine des décisions stratégiques prises et la qualité de celles-ci ainsi que la performance et les résultats du portefeuille. Les principales composantes thématiques du portefeuille étaient l'assistance alimentaire aux réfugiés, l'assistance alimentaire pour la création d'actifs, l'alimentation scolaire ainsi que la supplémentation alimentaire généralisée ou ciblée à l'appui de la santé et de la nutrition maternelles et infantiles. La République-Unie de Tanzanie a également été l'un des pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action lancée par les Nations Unies.

Au cours de la période couverte par l'évaluation, la sécurité alimentaire s'est améliorée sans pour autant progresser au rythme de la croissance économique nationale. Les stratégies de développement adoptées au cours des cinq dernières décennies – tout comme les contributions de la communauté internationale en leur faveur – n'ont remporté qu'un succès limité. Dans le même temps, les politiques, systèmes, capacités et ressources du Gouvernement ont été nettement rationalisés et développés, et des systèmes de filets de sécurité rapidement mis en place. L'assistance alimentaire directe du PAM est donc devenue moins nécessaire, sauf dans le cas des réfugiés.

L'assistance alimentaire du PAM en faveur des réfugiés a été raisonnablement bien financée, mais le programme de pays, qui englobe la santé et la nutrition maternelles et infantiles, l'alimentation scolaire et l'assistance alimentaire pour la création d'actifs, a pâti d'un manque de fonds, n'ayant été financé qu'à hauteur d'un peu plus de 40 pour cent, niveau tout juste supérieur à la moyenne au PAM. Un programme pilote Achats au service du progrès lancé en 2009 a disposé de ressources suffisantes par le biais d'un fonds d'affectation spéciale. En raison des contraintes financières, les résultats du portefeuille d'activités et les effectifs de bénéficiaires ont été nettement inférieurs aux prévisions.

La performance du portefeuille se caractérisait par la compétence sur le plan technique – un travail considérable avait été accompli par un personnel dévoué – mais aussi par un dérapage stratégique. L'assistance alimentaire aux réfugiés était en général efficace et efficiente, et le programme pilote Achats au service du progrès progressait bien vers des résultats pérennes. Cependant, l'objectif de la stratégie de pays pour 2011–2016 qui entendait parvenir à des

programmes et solutions aux problèmes de la faim concentrés et intégrés n'avait pas été atteint, pas plus que l'objectif ultime consistant à transférer la responsabilité des activités au Gouvernement et aux partenaires. Malgré un engagement intense du PAM, il ne semblait guère établi que l'initiative Unis dans l'action ait renforcé l'efficacité, l'efficacités ou la synergie entre l'action du PAM et celle de ses partenaires des Nations Unies.

Le PAM ne s'était pas suffisamment impliqué dans l'évolution de la politique nationale de protection sociale et n'avait pas pleinement exploité ses possibilités de fournir une assistance technique en la matière, en dépit des engagements pris dans la stratégie définie pour le pays. L'engagement aux côtés du Gouvernement dans le domaine de l'alimentation scolaire avait progressivement faibli, pour finalement cesser en juin 2015, apparemment parce que le Gouvernement ne s'intéressait guère aux méthodes du PAM.

L'évaluation recommandait de procéder à un réexamen fondamental de l'avantage comparatif du PAM et de son rôle futur dans le pays, y compris leur justification, à la lumière notamment de l'évolution potentielle de l'approche programmatique globale du PAM. Elle exhortait à faire preuve de plus de souplesse dans l'utilisation de l'assistance alimentaire et à exclure à l'avenir les distributions directes de produits alimentaires, hormis en situation d'urgence de courte durée; le PAM devrait ne plus exécuter d'intervention mais plutôt conseiller le pays en matière d'assistance alimentaire. L'évaluation recommandait également: d'inscrire l'assistance alimentaire autre qu'en situation d'urgence dans le cadre national de protection sociale; d'élaborer de nouvelles modalités permettant de tirer un parti optimal de l'initiative Unis dans l'action, au moyen d'un examen interne de l'expérience acquise par le PAM dans ce cadre; et de donner plus efficacement corps aux engagements du PAM en matière de problématique hommes-femmes, au moyen de services de conseil portant sur l'assistance alimentaire.

PROJET DE DÉCISION^{*}

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en République-Unie de Tanzanie (2011–2014)" (WFP/EB.2/2015/6-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2015/6-D/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil lors de ses débats.

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

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation de portefeuille d'activités portait sur toutes les opérations menées par le PAM en République-Unie de Tanzanie entre 2011 et 2014, et sur la stratégie de pays arrêtée pour la période 2011–2015, qui a été prolongée jusqu'en 2016. Elle a étudié l'alignement et le positionnement stratégique du PAM, les facteurs à l'origine des décisions stratégiques prises et la qualité de celles-ci ainsi que la performance et les résultats du portefeuille. Elle a été réalisée par une équipe d'évaluation indépendante qui s'est rendue sur le terrain en avril 2015. L'équipe a complété l'analyse des données et l'examen des documents par des entretiens avec 300 membres de divers groupes de parties prenantes. Un atelier a été organisé dans le pays en juillet 2015 pour présenter les constatations issues de l'évaluation aux représentants de 50 parties prenantes.

Contexte

2. La République-Unie de Tanzanie est un pays à faible revenu dont l'économie se développe à un rythme rapide, le produit intérieur brut ayant enregistré en moyenne une croissance de 6,9 pour cent entre 2004 et 2012¹. Toutefois, pour beaucoup de Tanzaniens, la pauvreté et la précarité des moyens d'existence demeurent graves². Environ 33 pour cent de la population rurale vivent au-dessous du seuil de pauvreté, ainsi que 24,5 pour cent des ménages dirigés par une femme³.
3. Au cours de la période couverte par l'évaluation, la sécurité alimentaire s'est améliorée dans le pays sans pour autant progresser au rythme de la croissance économique nationale. Selon l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité réalisée par le PAM en 2012, 730 000 ménages, soit 8,3 pour cent de la population, vivaient dans l'insécurité alimentaire ou y avaient été exposés en 2010 et 2011. Les stratégies de développement adoptées au cours des cinq dernières décennies, tout comme les contributions de la communauté internationale en leur faveur, n'ont remporté qu'un succès limité.
4. Toutefois, les politiques, systèmes, capacités et ressources du Gouvernement ont été nettement rationalisés et développés. Grâce au Fonds tanzanien d'action sociale (TASAF), le Gouvernement a rapidement mis en place des systèmes de filets de sécurité dans le cadre de sa stratégie plus large de protection sociale, qui entendait abandonner progressivement les travaux publics à forte intensité de main-d'œuvre au profit de transferts monétaires ciblés. L'assistance alimentaire directe du PAM était donc devenue moins nécessaire. Au cours de la période examinée, dans tous les contextes d'urgence sans réfugiés, le Gouvernement avait pu fournir seul toute l'assistance directe requise.

¹ Fonds monétaire international (FMI). 2014. Regional Economic Outlook. Disponible à l'adresse: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2012/afr/eng/sre.1012.pdf>. Banque mondiale. 2014. Banque de données de la Banque mondiale. <http://data.worldbank.org/indicator/DT.ODA.ODAT.GN.ZS>.

² Selon le recensement de la population et du logement effectué par le Gouvernement, le pays comptait 45 millions d'habitants en 2012.

³ Bureau national des statistiques. 2013. *Tanzania in Figures 2012*. Dar es-Salaam. Page 22.

5. Les conflits qui sévissaient dans les pays voisins avaient entraîné périodiquement l'afflux de réfugiés en provenance du Burundi, de la République démocratique du Congo (RDC) et du Rwanda. À la fin de 2014, il restait encore dans le pays 60 000 réfugiés, principalement de RDC, sur les 100 000 enregistrés en 2011.
6. La République-Unie de Tanzanie est l'un des pays pilotes de l'initiative Unis dans l'action des Nations Unies. Un plan unique d'aide au développement des Nations Unies y est mis en œuvre pendant la période 2011–2016, avec un descriptif de programme commun de pays englobant les activités du PAM.

STRATÉGIE ET PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM

7. La stratégie de pays élaborée par le PAM pour 2011–2015 définissait trois priorités: l'aide humanitaire d'urgence; l'appui en matière de sécurité alimentaire et de nutrition; et les investissements communautaires en faveur de la sécurité alimentaire. Elle était implicitement en adéquation avec les besoins d'aide humanitaire et de développement du pays, mais n'exposait pas expressément une théorie du changement expliquant les hypothèses prises en compte au stade de la planification en ce qui concerne les apports et les activités nécessaires pour atteindre les résultats escomptés. Elle ne mentionnait que brièvement le Plan stratégique et les Objectifs stratégiques du PAM. Les hypothèses sur lesquelles reposait la conception de la stratégie étaient notamment l'intégration des programmes pour toutes les activités et le ciblage géographique afin de parvenir à des programmes et solutions aux problèmes de la faim concentrés et intégrés. Les activités du PAM étaient censées faire vraiment évoluer la situation dans les districts sélectionnés. L'autre hypothèse était que le Gouvernement et les partenaires allaient en assumer la responsabilité, comme le prévoyait le cadre stratégique.
8. Conformément à la stratégie de pays, le portefeuille d'activités comprenait trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et un programme de pays. Si la plupart des fonds nécessaires pour financer l'appui aux réfugiés dans le cadre des IPSR avaient été obtenus, le programme de pays n'avait été financé qu'à hauteur d'un peu plus de 40 pour cent, un niveau tout juste supérieur à la moyenne récente du PAM⁴. Le portefeuille d'activités comprenait également un programme pilote Achats au service du progrès (P4P) lancé en 2009 et financé au moyen d'un fonds d'affectation spéciale. Les déficits de financement étaient une cause majeure de fermeture de bureaux auxiliaires et les effectifs du PAM dans le pays étaient passés de 150 personnes en 2013 à 100 en 2014.

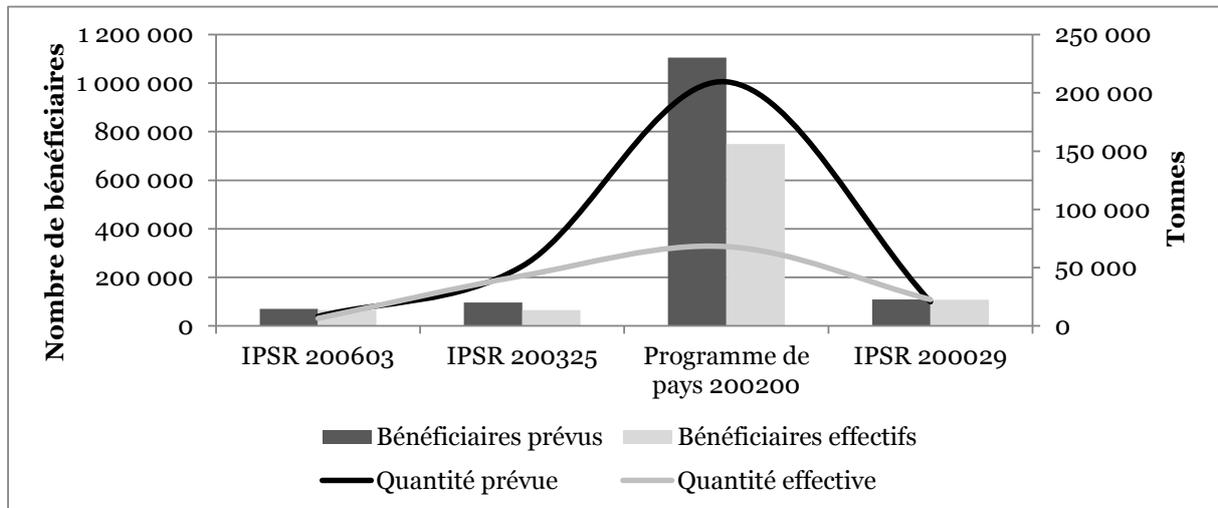
⁴ Voir le document intitulé "Évaluations des opérations. Guide d'orientation à l'intention des cabinets d'évaluation – Faits essentiels concernant le PAM et ses opérations" établi par le Bureau de l'évaluation et disponible à l'adresse <http://docustore.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp262593.pdf>.

TABLEAU 1: FINANCEMENT DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS 2011–2014, PAR CATÉGORIE D'ACTIVITÉS					
Type d'intervention	Nombre d'opérations	Besoins (en dollars É.-U.)	Pourcentage des besoins par type de projet	Financement effectivement obtenu (en dollars)	Pourcentage des besoins couverts par le montant reçu
IPSR	3	130 504 969	44,50	99 918 997	76,56
Programme de pays	1	162 794 267	55,50	67 676 392	41,57
TOTAL	4	293 299 236	100	167 595 389	57,14
ACHATS AU SERVICE DU PROGRÈS – FONDS EXTRABUDGÉTAIRES (en dollars)					
	2011	2012	2013	2014	Total
	1 227 328	552 531	845 140	950 523	3 575 522

Sources: PAM, plateforme The Factory et données des bureaux de pays.

9. Plusieurs IPSR se sont succédé au cours de la période couverte par l'évaluation, d'envergure de plus en plus réduite à la suite de la fermeture en 2012 d'un camp destiné aux réfugiés burundais. Elles ont permis de fournir une assistance alimentaire aux réfugiés dans le cadre du dispositif d'appui mis en place par plusieurs institutions des Nations Unies et organisations non gouvernementales internationales. Entre 60 et 80 pour cent des activités du personnel du bureau de pays concernant la logistique avaient trait à la réception et à l'expédition de cargaisons de produits alimentaires destinées aux opérations du PAM dans d'autres pays, notamment en RDC, en Somalie, au Soudan du Sud et en Zambie.
10. Le programme de pays portait sur: i) l'appui en faveur de la sécurité alimentaire et de la nutrition des personnes vivant dans un environnement fragile et dans des zones où l'insécurité alimentaire était chronique, moyennant des interventions menées à l'échelle des districts; et ii) la mise en relation des petits producteurs agricoles avec les marchés dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès, et le renforcement des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire et la nutrition.

Figure 1: Nombre de bénéficiaires et quantité de produits prévus/effectifs (en tonnes), par type d'opérations*



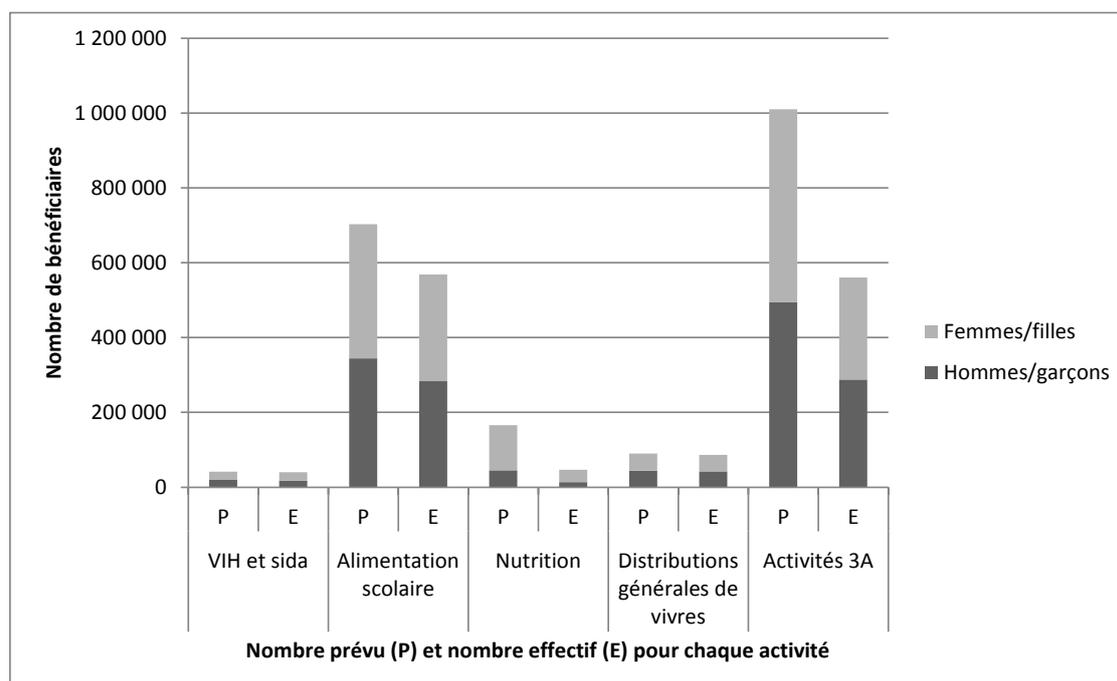
* Le nombre de bénéficiaires par opération équivaut au nombre moyen de bénéficiaires de l'opération par année d'exécution au cours de la période couverte par l'évaluation (2011–2014).

Source: PAM, rapports normalisés sur les projets (2011–2014).

11. Les composantes principales du portefeuille d'activités étaient l'Assistance alimentaire pour la création d'actifs (activités 3A), l'alimentation scolaire, la supplémentation alimentaire généralisée ou ciblée à l'appui de la santé et de la nutrition maternelles et infantiles (SNMI), les secours d'urgence (moyennant des distributions générales de vivres) et l'appui aux personnes en cours de traitement contre le VIH et le sida. En outre, un projet pilote lancé en 2012 dans la région de Mtwara recourait aux transferts de type monétaire pour promouvoir la SNMI⁵. La figure 1 indique les effectifs de bénéficiaires et les quantités de produits, prévus et effectifs, et la figure 2 le nombre prévu et effectif de bénéficiaires, par activité. Ces données montrent que: i) le nombre de bénéficiaires et les quantités distribuées ont été nettement inférieurs aux prévisions; et ii) les activités 3A et l'alimentation scolaire ont été les composantes principales du portefeuille.

⁵ PAM. 2012. *Cash Transfer Pilot Project Safety Net to Promote Mother-and-Child Health and Nutrition in Mtwara Rural District of Tanzania.*

Figure 2: Nombre total de bénéficiaires prévus/effectifs, par activité (2011–2014)



Source: PAM, rapports normalisés sur les projets, 2011–2014.

CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

12. L'assistance alimentaire du PAM en faveur des réfugiés était pertinente d'un point de vue opérationnel étant donné qu'elle s'attaquait de front à l'insécurité alimentaire. L'alimentation scolaire, les activités 3A et les activités nutritionnelles étaient également pertinentes sur le plan opérationnel, car elles ciblaient les zones du pays où l'insécurité alimentaire était le plus marquée. La pertinence opérationnelle du programme Achats au service du progrès était moins évidente, car les participants n'étaient pas, comme cela avait été prévu, les plus pauvres de leur communauté et l'activité ne se limitait pas aux zones où l'insécurité alimentaire était le plus forte.
13. Dans un portefeuille d'activités du PAM, les activités pertinentes d'un point de vue stratégique complètent les approches nationales intégrées axées sur le développement socioéconomique durable, notamment celles qui visent à éliminer la faim et l'insécurité alimentaire. Les réalisations dans ce domaine n'ont été que modestes: la stratégie et le programme de pays étaient certes conformes aux politiques et stratégies nationales, mais le portefeuille d'activités n'a pas atteint le degré d'intégration requis pour être pleinement pertinent sur le plan stratégique. De ce fait, le portefeuille ne s'accompagnait pas d'une démarche précise pour assurer la viabilité à terme ou le transfert des responsabilités, aspects cruciaux de la théorie du changement implicite dans la stratégie de pays. Les activités Achats au service du progrès faisaient exception même s'il est difficile de bien cerner leur contribution directe à l'amélioration de la sécurité alimentaire. Les activités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) étaient également une exception puisque les capacités des organismes gouvernementaux participants avaient été considérablement développées.

14. Malgré les efforts déployés précédemment avec le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle pour essayer d'instaurer un modèle d'alimentation scolaire faisant appel à la production locale et conduit par les communautés, le PAM continuait de s'en remettre à des produits alimentaires provenant de sources extérieures. Il convenait de réduire progressivement le recours à de telles sources, puis d'y mettre fin car, en l'absence d'une stratégie efficace de transfert des responsabilités, les financements se tarissaient. À la fin de la période examinée, le PAM et le Gouvernement n'avaient plus la même conception de la politique à suivre en matière d'alimentation scolaire, et l'influence du PAM avait dès lors décliné sans que les raisons de cette situation soient bien claires. Il semblerait que le PAM n'ait pas suffisamment associé le Ministère de l'éducation et de la formation professionnelle, notamment en 2014.
15. La République-Unie de Tanzanie a progressé dans la mise en place d'une stratégie et d'un cadre intégrés de protection sociale au cours de la période à l'étude, avec un solide appui de la part des bailleurs de fonds. Conscient de cette évolution, le PAM a soutenu le TASAF – notamment le programme pilote de transferts monétaires lancé en 2012 dans la région de Mtwara et l'élaboration de normes de travail. Pourtant, à l'issue des entretiens et de l'examen des documents, il apparaît que le PAM ne s'est pas investi dans l'élaboration des grandes orientations et n'a pas utilisé ses possibilités d'assistance technique dans ce domaine de manière aussi poussée que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre, surtout étant donné l'engagement pris dans la stratégie de pays d'appuyer les filets de sécurité fondés sur des activités productives et l'importance accordée dans le programme de pays à une approche intégrée de l'assistance alimentaire à l'appui des filets de sécurité à l'échelle des districts.
16. De l'avis de la plupart des interlocuteurs, l'engagement du PAM dans les activités nutritionnelles a été constructif. L'expérience du programme Achats au service du progrès montrait qu'avec des ressources suffisantes le PAM pouvait s'engager de manière dynamique et positive en faveur des priorités nationales. L'initiative Unis dans l'action lui offrait une bonne occasion de procéder à l'alignement et au positionnement stratégique de son portefeuille d'activités, tout en représentant un grand défi à relever. Les parties prenantes ont confirmé que la participation du PAM à ce processus avait été utile, mais ont également fait état d'une désaffection pour l'initiative Unis dans l'action lorsque le bureau de pays avait conclu que les coûts en étaient supérieurs aux avantages. Il ne semble guère établi que l'alignement obtenu grâce à cette initiative ait accru la synergie entre les opérations du PAM et celles d'autres organismes des Nations Unies, ou qu'il ait amélioré le positionnement stratégique par rapport aux programmes du Gouvernement ou aux contributions du système des Nations Unies dans son ensemble⁶.

Facteurs ayant influé sur les décisions stratégiques prises et qualité de celles-ci

17. Les activités du portefeuille exposées dans la stratégie de pays pour 2011–2016 reposaient sur une analyse rigoureuse, mais les diagnostics sectoriels réalisés au cours des phases de conception et d'exécution étaient de qualité inégale. Lors de la conception des opérations et des activités, les considérations financières et opérationnelles avaient primé sur les contributions analytiques. Rien n'indique qu'une analyse approfondie de la problématique hommes-femmes a été réalisée au stade de la conception de la stratégie de pays pour

⁶ Cette constatation correspond à celle formulée dans l'évaluation indépendante des enseignements tirés de l'initiative Unis dans l'action (ONU, 2012).

2011-2016 ou des opérations – ni qu’une stratégie globale en la matière a été définie pour le portefeuille.

18. Le suivi du projet pilote de transferts monétaires du PAM montrait qu’ils étaient viables et efficaces⁷. Les évaluateurs ont constaté que l’utilisation de ce type de transfert pour aider les réfugiés avait bénéficié d’un solide appui. Les éléments recueillis au niveau international suggéraient par ailleurs que les transferts monétaires étaient plus économiques que les distributions de vivres en nature. Le bureau de pays n’a toutefois pas suffisamment analysé la situation pour parvenir à une conclusion, supposant simplement que la distribution de bons était plus adaptée qu’un passage direct à des transferts monétaires.
19. La mise en œuvre des activités du portefeuille a été guidée par les priorités opérationnelles, et il ne semble guère qu’il ait été procédé à des ajustements stratégiques. La stratégie opérationnelle était dans l’ensemble rationnelle, les décisions prises en matière de logistique et d’action humanitaire pour aider les réfugiés ayant abouti à une assistance efficace. S’agissant de l’intention plus globale de la stratégie de pays d’adopter une approche intégrée et ciblée d’appui au Gouvernement pour mettre un terme à la faim dans le pays, il était moins évident que des décisions stratégiques aient été prises. En raison du manque perpétuel de ressources, bien des décisions prises par le PAM d’une année sur l’autre étaient motivées par des considérations purement financières.
20. En dépit de ses lacunes, notamment en ce qui concerne les rapports sur les activités ACV, le suivi des activités effectué par le PAM a dans l’ensemble été jugé adéquat au cours de la période examinée. L’apprentissage et l’adaptation en fonction des données recueillies semblaient cependant moins systématiques. Le suivi des activités menées dans le camp de réfugiés de Nyarugusu a entraîné certaines modifications de la stratégie et de la méthodologie, notamment la décision d’enregistrer des femmes comme bénéficiaires des rations alimentaires. Le volet nutrition du portefeuille d’activités a également bénéficié de la participation du PAM au suivi et des enseignements qui en ont été tirés. Il est moins évident que l’alimentation scolaire et les activités 3A aient tiré parti de l’analyse des données issues du suivi.

PERFORMANCE ET RÉSULTATS DU PORTEFEUILLE

Produits

21. S’agissant des activités autres que celles en faveur des réfugiés, les résultats au niveau des produits ont grandement pâti du manque de fonds, même si la baisse du nombre de bénéficiaires est proportionnellement inférieure à la réduction de l’assistance alimentaire. La proportion du nombre d’enfants recevant des repas à l’école par rapport à ce qui était prévu est tombée de 96 pour cent en 2011 à 65 pour cent en 2014, et le nombre de jours d’alimentation scolaire est passé de 100 pour cent des prévisions en 2011 à 82 pour cent en 2013. Le nombre de jours d’alimentation scolaire était également inférieur aux prévisions en 2014, mais les rapports n’indiquent pas dans quelle proportion.
22. Pour les activités 3A, le PAM a toutefois obtenu des résultats substantiels au niveau des produits, qui étaient d’une qualité technique satisfaisante et accordaient une place centrale aux communautés, et dont ont bénéficié 27 pour cent de la population en situation d’insécurité alimentaire chronique dans huit régions⁸. En ce qui concerne les activités

⁷ Rapports normalisés sur les projets de 2012 et de 2013.

⁸ PAM, rapports normalisés sur les projets.

nutritionnelles, le financement n'a été que l'un des nombreux facteurs à l'origine de la chute brutale du nombre de bénéficiaires des activités de supplémentation alimentaire en deçà de la cible fixée. Y ont aussi contribué une mise en route tardive, la modification des critères de prise en charge et le faible nombre de femmes enceintes et de mères allaitantes souffrant de malnutrition. Après un démarrage lent, le programme Achats au service du progrès a obtenu des résultats remarquables. Les produits des activités d'appui aux réfugiés se rapprochaient dans l'ensemble des valeurs cibles et étaient d'une qualité technique satisfaisante. Au vu des rapports de suivi, les normes du projet Sphère définies pour l'action humanitaire avaient été respectées dans le camp de réfugiés de Nyarugusu.

Efficiences

23. Le PAM a nettement amélioré son efficacité opérationnelle et logistique, essentiellement en évitant les ruptures d'approvisionnement, en maîtrisant les coûts grâce à l'attention portée aux détails et en renforçant sa stratégie en matière de logistique; il avait diminué ses coûts d'appui directs de 18 pour cent en 2013 et de 21 pour cent en 2014. Dans la mesure où le bureau de pays était rattaché au Bureau régional de Johannesburg, qui était éloigné, les dépenses liées aux voyages de son personnel et les frais connexes demeuraient plus élevés que s'il avait été rattaché au Bureau régional de Nairobi.
24. L'efficacité était moins évidente pour ce qui est de la conception du portefeuille. L'efficacité spatiale/la concentration géographique et, en dehors du camp de réfugiés, l'efficacité institutionnelle/la collaboration avec les partenaires étaient insuffisantes. Il ne semblait guère établi que des activités relevant de l'initiative Unis dans l'action aient été menées en dehors de Dar es-Salaam et, même là, l'évaluation n'avait pu attribuer à cette initiative la moindre amélioration de l'efficacité du PAM.
25. Le PAM n'avait pas analysé le rapport coût-efficacité de toutes ses activités. Toutefois, le coût unitaire de l'alimentation scolaire dans le cadre du portefeuille, qui était de 23 dollars par enfant⁹, était compétitif par rapport à celui d'autres pays à faible revenu, pour lesquels il se situait dans une fourchette de 20 à 117 dollars¹⁰. La maîtrise des coûts était moins évidente pour les interventions nutritionnelles, mais les dispositions prises en matière de transport des produits nutritionnels étaient efficaces, et la gestion des stocks était bonne.

Synergie et effets multiplicateurs

26. Les activités d'appui aux réfugiés englobaient des programmes intégrés interdépendants que venaient compléter les apports des institutions partenaires. Le reste du portefeuille avait été conçu comme un ensemble intégré d'activités ciblées sur certains districts où sévissait l'insécurité alimentaire afin de créer une synergie entre les activités et d'obtenir un impact optimal sur les populations vulnérables. Mais d'après les rapports normalisés sur les projets, en raison du manque de fonds et parce que le bureau de pays estimait qu'une couverture plus large dans un nombre plus restreint de districts nuirait à la notoriété et à la crédibilité du PAM, cette approche intégrée à l'échelle des districts n'avait pas été efficace – et était contraire à l'axe principal de la stratégie de pays pour 2011–2016. La complémentarité avec les partenaires autres que le Gouvernement était limitée, et les activités étaient finalement cloisonnées, alors qu'elles avaient précisément été conçues pour éviter cela.

⁹ PAM, données du bureau de pays, mars 2013.

¹⁰ PAM. 2013. *State of School Feeding Worldwide*.

27. En dépit de l'adoption du plan d'aide au développement 2011–2016 et de l'engagement important des responsables du bureau de pays en faveur de l'initiative Unis dans l'action à Dar es-Salaam, l'examen de la documentation et les entretiens avec des membres du personnel du PAM et de ses partenaires n'avaient guère mis en évidence de synergies ou d'effets multiplicateurs; le cloisonnement au niveau institutionnel persistait.

Problématique hommes-femmes

28. Si elles n'avaient pas eu d'impact significatif sur la politique nationale, les activités du portefeuille avaient cependant contribué à réduire les inégalités entre les sexes et à faire davantage connaître les droits des femmes et leur capacité de gestion sur le terrain. Par exemple, le PAM et ses partenaires travaillant dans le camp de réfugiés de Nyarugusu avaient émis les cartes de ration au nom des femmes, et c'était une femme qui présidait le comité de pilotage du camp. Les personnes interrogées ont toutefois indiqué que le portefeuille d'activités du PAM n'avait pas obtenu les ressources adéquates pour mettre en œuvre la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes de manière plus significative, conformément aux priorités nationales, y compris à l'échelle des communautés et des bénéficiaires.

Efficacité et durabilité

29. L'assistance alimentaire et l'appui s'y rapportant en faveur des réfugiés étaient dans une large mesure efficaces. Selon les résultats de l'enquête sur la nutrition réalisée en 2014 dans le camp de Nyarugusu, l'incidence de la malnutrition aiguë globale avait chuté de 2,6 pour cent en 2010 à 1,4 pour cent en 2014, les taux de retard de croissance étant passés de 48 à 40,7 pour cent. Mais, comme il est de plus en plus envisagé de fournir un appui à moyen et long terme aux réfugiés sous forme de bons ou d'espèces, modalités qu'ont étudiées le PAM et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2014, il n'est pas certain que le PAM jouisse d'un avantage comparatif, sauf quand il s'agit de subvenir aux besoins des réfugiés au tout début d'une situation d'urgence.
30. Ailleurs, au cours des discussions de groupe, les enseignants, les parents et d'autres parties prenantes locales se sont dits satisfaits des effets directs de l'alimentation scolaire du PAM, notamment de l'amélioration de la scolarisation, de la fréquentation, de la concentration et des résultats qui leur semblait en découler. Or, les données fournies par le PAM faisaient état d'un recul des taux de scolarisation et de fréquentation des filles et des garçons dans les écoles bénéficiant d'un appui. Ces données indiquent une tendance à la baisse au niveau national, encore aggravée par la diminution du nombre de jours d'alimentation et la suppression de la collation distribuée en milieu de matinée début 2013. À la fin de la période examinée, les perspectives de résultats pérennes des activités d'alimentation scolaire du portefeuille s'étaient dégradées dans la mesure où la concertation avec le Gouvernement avait quasiment cessé.
31. Le PAM a signalé des réalisations importantes dans le domaine du développement des capacités, principalement au niveau technique et opérationnel. Les opérations du portefeuille ont en général mis l'accent sur la formation dans les domaines techniques et la gestion, mais les résultats ont été variables. Les personnes formées pour exécuter des activités temporaires, par exemple des activités 3A, ou des activités qui n'étaient pas viables, comme l'alimentation scolaire, ont dit ne pas trop savoir comment entretenir et appliquer leurs nouvelles compétences. Dans les cas où les activités concernées se poursuivaient, les résultats du développement des capacités étaient plus positifs.

32. Les activités 3A du portefeuille ont été en partie efficaces: bien que l'examen et les entretiens réalisés sur le terrain aient indiqué qu'elles avaient été adaptées et utiles d'un point de vue technique pour combattre l'insécurité alimentaire, leur effet avait été limité sur la résilience des bénéficiaires face aux chocs et aux agressions que subissaient leurs moyens d'existence. Les niveaux de production et de revenus restaient faibles, les autres options de subsistance et de stratégies de survie étaient rares, et les systèmes d'appui communautaire précaires. L'absence de données de référence n'avait pas permis d'aboutir à des constatations concluantes sur l'efficacité des activités de SNMI, qui avaient été finalement mises en œuvre à petite échelle. Les entretiens et un examen des registres des installations de santé montraient que les résultats en matière de nutrition étaient jugés globalement satisfaisants, la fréquentation des services de santé par les mères et les jeunes enfants ayant augmenté dans les zones d'intervention.
33. Les entretiens et les registres opérationnels indiquaient que le programme Achats au service du progrès avait efficacement renforcé l'implantation des petits producteurs agricoles – même s'il ne s'agissait pas des plus pauvres d'entre eux – sur les marchés nationaux des produits agricoles. Des efforts avaient été faits pour mettre en place un cadre institutionnel durable facilitant la participation des organisations paysannes. En 2014, l'initiative Achats au service du progrès avait travaillé avec 28 organisations agricoles de 10 districts, qui représentaient 18 000 agriculteurs, mais un tiers seulement d'entre eux vendaient leurs produits par le biais de cette initiative. S'il convient de se féliciter des progrès accomplis, il est néanmoins trop tôt pour vanter les réalisations des activités Achats au service du progrès tant que quelques années ne se seront pas écoulées après la fin de l'intervention directe du PAM.

CONCLUSIONS ET APPRÉCIATION GLOBALE

34. Globalement, le portefeuille d'activités en République-Unie de Tanzanie se caractérisait entre 2011 et 2014 par la compétence sur le plan technique – un travail considérable avait été accompli par un personnel dévoué –, mais aussi par un dérapage stratégique. Si sa conception était bien conforme aux cadres de planification du pays et des Nations Unies, les défaillances du positionnement stratégique du portefeuille étaient toutefois manifestes. La stratégie de pays prônait l'intégration des activités programmatiques dans certaines régions, mais cela n'avait pas été fait, sauf en ce qui concerne l'appui fourni par le PAM aux réfugiés, qui était efficace. Les fondements analytiques du portefeuille d'activités définis dans la stratégie de pays étaient solides, mais les diagnostics sectoriels réalisés au stade de la conception et de l'exécution étaient de qualité inégale. Les aléas financiers et les considérations opérationnelles ont souvent primé sur les apports analytiques lors de la conception des opérations et des activités.
35. Le portefeuille a atteint un certain degré d'efficacité opérationnelle. Les activités menées dans le cadre des IPSR ont maintenu en vie des milliers de réfugiés. Les activités nutritionnelles ont été efficaces pour les bénéficiaires pris individuellement, mais elles ne l'ont pas été de manière plus globale. Les activités d'alimentation scolaire semblaient avoir été efficaces pour les élèves qui en avaient bénéficié, puisqu'elles avaient amélioré les taux de fréquentation et allégé la charge que représente la nutrition pour les familles pauvres. Les activités 3A avaient été en partie efficaces. Toutefois, dans la mesure où le PAM ne s'était pas suffisamment investi dans l'élaboration des approches nationales de lutte contre l'insécurité alimentaire et de sécurisation des moyens d'existence, la viabilité des résultats du portefeuille était limitée.

36. Le manque de fonds, qui était une cause majeure de ces problèmes, aurait pu être le point de départ d'une nouvelle réflexion sur le rôle et les approches du PAM. Mais il a simplement abouti à des résultats de plus en plus maigres et à un désengagement croissant. La stratégie de pays insistait également sur le transfert des responsabilités et, de manière implicite, sur le retrait du PAM. Certes, le PAM avait été forcé de se retirer dans certaines circonstances, mais le transfert des responsabilités n'avait pas été mené à bien efficacement, sauf pour le programme pilote Achats au service du progrès, pour lequel, selon les personnes interrogées, de nouvelles structures et de nouveaux systèmes pourraient continuer à se développer sans appui supplémentaire du PAM.
37. En ce qui concerne les étapes ultérieures de l'action du PAM en République-Unie de Tanzanie, rien ne devrait être tenu pour acquis. Afin de déterminer comment aller de l'avant, il convient de répondre à des questions fondamentales, notamment les suivantes:
38. Quel est l'avantage comparatif du PAM en République-Unie de Tanzanie et quel est son rôle à l'avenir en matière d'appui aux réfugiés? Le PAM devrait-il se cantonner aux secours d'urgence en première ligne avant la mise en place de systèmes de distribution de bons ou de transferts monétaires, et des arrangements commerciaux correspondants?
39. Quel est l'avantage comparatif du PAM en matière d'appui au développement des populations tanzaniennes vivant dans l'insécurité alimentaire? Si le PAM continue de privilégier de plus en plus les conseils techniques et le développement des capacités en la matière, pourra-t-il se montrer convaincant dans les domaines techniques pertinents pour attirer des fonds et maintenir sa présence dans le pays?
40. Point très important, les éléments recueillis dans le cadre de la présente évaluation du portefeuille d'activités donnent à penser qu'il faudra envisager d'adapter le positionnement stratégique du PAM à l'éventualité qu'il n'ait plus de rôle à jouer en République-Unie de Tanzanie, hormis en matière de secours d'urgence et de fourniture de moyens logistiques au pays et à ses voisins. Au cours du prochain cycle de planification et de mobilisation des ressources en faveur du pays, le PAM devrait envisager un éventuel retrait et justifier de manière détaillée tout éventuel maintien de sa présence.

RECOMMANDATIONS

41. **Recommandation 1:** avec l'appui du bureau régional et de l'Unité chargée de la protection sociale et des filets de sécurité au Siège, le bureau de pays devrait redéfinir et restructurer toute assistance alimentaire future en République-Unie de Tanzanie – hormis l'assistance alimentaire à des fins humanitaires et les activités liées à la commercialisation des produits agricoles dans le cadre de l'initiative Achats au service du progrès – en l'inscrivant dans le contexte du cadre national de protection sociale.
42. L'assistance alimentaire devrait être conceptualisée, structurée, conçue et mise en œuvre par l'intermédiaire du cadre et du système nationaux de protection sociale. Malgré l'insuffisance de l'engagement du PAM au cours de la période examinée, le Gouvernement et ses partenaires ont avancé dans la mise en place d'un système de protection sociale de plus en plus étendu, sous les auspices du Fonds tanzanien d'action sociale. Les types d'assistance alimentaire et les modalités de transfert correspondantes fournis par le PAM peuvent trouver leur place dans ce système.

43. **Recommandation 2:** le bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et de la Division des politiques et des programmes du Siège, devrait prévoir autant de souplesse que possible dans la conception, la mobilisation des ressources et la gestion de tout futur programme d'assistance alimentaire de façon que celui-ci permette d'épauler le Gouvernement de manière créative et dynamique. Tout nouveau programme d'assistance alimentaire devrait reposer sur une analyse stratégique des avantages comparatifs du PAM et de son rôle dans le pays. À cette fin:
- le PAM devrait étudier comment développer au maximum la délégation de pouvoir relative à l'ajustement des budgets et à l'utilisation des fonds des programmes; et
 - 2016 devrait être une année de transition et les programmes devraient être adaptés en conséquence, par exemple en prolongeant le programme de pays dans l'attente d'une nouvelle stratégie de pays.
44. **Recommandation 3:** en République-Unie de Tanzanie, le PAM devrait réorienter son action en abandonnant les opérations au profit des conseils en matière d'assistance alimentaire. Avec l'appui du bureau régional et de la Division des politiques et des programmes du Siège, le bureau de pays devrait se concentrer sur les aspects suivants:
- les services opérationnels, y compris les achats et la logistique pour appuyer les transferts d'aide humanitaire dans le pays et la région;
 - l'assistance technique, en particulier en matière de transferts monétaires et de bons, ainsi que de protection sociale; et
 - les transferts de produits alimentaires uniquement en faveur de réfugiés en cas de situation d'urgence et d'autres crises que le Gouvernement n'est pas en mesure de gérer seul.
45. **Recommandation 4:** le bureau de pays, avec l'appui du bureau régional et de l'Unité des situations de crise humanitaire et de transition du Siège, devrait veiller à ce que tout appui fourni à l'avenir en République-Unie de Tanzanie en faveur des réfugiés soit fondé sur une nouvelle estimation et une justification du rôle et de l'avantage comparatif du PAM en matière d'assistance alimentaire à moyen et long terme.
46. Toute nouvelle proposition d'appui en faveur des réfugiés devrait expressément prendre en compte l'éventualité que le PAM puisse cesser de leur fournir une assistance alimentaire à moyen ou long terme. Une période de transition devrait être prévue pour permettre au PAM d'en transférer la responsabilité au Ministère de l'intérieur, et peut-être à d'autres organisations internationales, et de se retirer – sauf pour ce qui est des secours d'urgence en première ligne aux réfugiés et des activités de supplémentation alimentaire en faveur des groupes vulnérables, notamment les femmes enceintes et les mères allaitantes ainsi que les jeunes enfants, domaines dans lesquels il jouit d'un avantage comparatif.
47. **Recommandation 5:** en concertation avec le bureau régional et la Division des politiques et des programmes du Siège, le bureau de pays devrait s'attacher à optimiser l'utilité de l'initiative Unis dans l'action en République-Unie de Tanzanie. À cette fin:
- le PAM devrait procéder à un examen interne de l'expérience acquise dans le cadre de cette initiative, afin de préciser sa position et les responsabilités à différents niveaux; et

- alors que les institutions des Nations Unies se préparent à lancer la deuxième phase de l'initiative Unis dans l'action et un deuxième plan d'aide au développement, le bureau de pays devrait s'attacher, en collaboration avec les institutions partenaires, à trouver de nouveaux moyens d'appliquer les recommandations issues de l'évaluation globale réalisée en 2012 des enseignements tirés de l'initiative, en privilégiant un appui accru du système des Nations Unies en faveur des pays concernés par les programmes et une simplification et une harmonisation des modes opératoires¹¹.
48. **Recommandation 6:** avec l'appui du bureau régional et du Bureau chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes du Siège, le bureau de pays devrait veiller, dans le cadre de ses futures prestations de services de conseil en matière d'assistance alimentaire, à préciser comment sera mise en œuvre la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes (2015–2020) à l'échelle de chaque activité. Il devrait également définir les priorités en ce qui concerne l'affectation de ressources à la mise en œuvre de cette politique.

¹¹ Organisation des Nations Unies. 2012. Évaluation indépendante de l'initiative Unis dans l'action.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

3A	Assistance alimentaire pour la création d'actifs
ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
FMI	Fonds monétaire international
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
RDC	République démocratique du Congo
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
TASAF	Fonds tanzanien d'action sociale