

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 12–14 novembre 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2012/6-D

3 octobre 2012

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS EN AFGHANISTAN

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, OE*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargé de l'évaluation, OE: M. R. Smith tél.: 066513-3941

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative principale de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en Afghanistan, qui a porté sur la période allant d'avril 2010 à juin 2012, était centrée sur les activités stratégiques et opérationnelles menées par le PAM dans le cadre de l'intervention prolongée de secours et de redressement 200063. L'accent était mis sur trois grandes questions: i) l'alignement et le positionnement stratégique, sur fond de situation humanitaire particulièrement délicate et compte tenu de la complexité du contexte géopolitique; ii) les facteurs ayant guidé les décisions prises par le PAM en matière de stratégie; et iii) la performance et les résultats du portefeuille.

Les opérations du PAM ont été profondément modifiées durant la période à l'examen, au fil de l'évolution du contexte politique et des conditions de sécurité. L'optimisme qui était de mise en 2009 a cédé la place à de la réticence à financer l'intervention au vu des problèmes se posant sur le plan de la sécurité et de la gouvernance. Après avoir appuyé pendant une décennie la reconstruction de l'État et la gouvernance, la plupart des acteurs internationaux se préoccupent désormais de nouveau des problèmes humanitaires qui se posent tandis que les déplacements augmentent. L'environnement dans lequel le PAM opère se caractérise par l'insécurité à laquelle sont exposés son personnel et ses partenaires, et par l'accentuation de la politisation de l'espace humanitaire. Face à cet état de fait, le bureau de pays a lancé une série d'évaluations internes de la situation et des activités opérationnelles; les constatations qui en sont issues viennent compléter et étayer la présente évaluation.

L'évaluation a permis de constater que le portefeuille concordait bien avec la structure générale des politiques gouvernementales, en constante évolution, et que les activités étaient de plus en plus menées en coopération avec le Gouvernement et d'autres acteurs dans les domaines concernés par la politique relative à la sécurité alimentaire et à la nutrition. La communication est bien passée avec certains ministères d'exécution, mais pas avec tous.

Pour ce qui est des opérations, l'évaluation a montré que si le PAM collaborait étroitement avec des partenaires gouvernementaux au niveau local pour assurer la livraison, le contrôle et le suivi, la question de la légitimité des partenaires dans certaines régions et de l'efficacité avec laquelle ils géraient la distribution des vivres du PAM était épineuse et suscitait des préoccupations. S'agissant des organisations non gouvernementales partenaires, la coopération du PAM avec elles et l'harmonisation de l'action menée n'avaient pas été aussi marquées qu'avec le Gouvernement, en partie parce qu'il était difficile de trouver localement des partenaires non gouvernementaux viables et légitimes, et en partie parce que le PAM se retrouvait associé à un programme international correspondant à l'action d'une force occupante – un compromis en matière de représentation que certaines organisations non gouvernementales ne sont pas disposées à faire.

Pour faire face aux déficits de financement, le PAM a déployé des efforts stratégiques pour maintenir le nombre de bénéficiaires initialement prévu, en réduisant les distributions de vivres. Cette démarche a eu des incidences diverses selon les activités, mais globalement, elle a consisté à adapter les rations pour pouvoir maintenir le nombre de bénéficiaires. Les

systèmes de suivi et d'évaluation ont été considérablement améliorés durant la période couverte par l'évaluation, et ils ont fourni des données essentielles pour pouvoir adapter les opérations; l'évaluation a toutefois établi que certaines activités menées en parallèle pourraient être harmonisées. Les équipes extérieures chargées d'appuyer les programmes comblaient les lacunes sur le terrain, là où le personnel des Nations Unies ne pouvait se rendre pour des raisons de sécurité; le PAM s'emploie à fournir les capacités faisant défaut à ces équipes.

L'équipe d'évaluation a relevé plusieurs lacunes au niveau de l'analyse ayant servi de base au ciblage, notamment le manque d'actualité des données relatives à la sécurité alimentaire sur le plan national; l'insuffisance de l'intégration dans la programmation des activités opérationnelles d'autres acteurs; les questions relatives aux disparités entre les sexes et les problèmes de protection au niveau des communautés; et la variation selon la zone géographique des liens entre accès à la nourriture, inégalités, conflit et déplacements.

Compte tenu de la rareté des données, due aux problèmes d'accès et aux capacités limitées des partenaires, la performance et les résultats du portefeuille ne peuvent être aisément mesurés. Les ruptures de la filière d'approvisionnement, en particulier dans le cadre des distributions générales de vivres et de l'alimentation scolaire, ont eu des répercussions négatives sur la ponctualité des livraisons de produits alimentaires et sur la façon dont le PAM était perçu par les partenaires et les bénéficiaires. Les évaluateurs ont cependant constaté que les activités à moyen et à long terme, comme les projets Vivres pour la création d'avoirs, étaient appréciées par les communautés bénéficiaires.

L'évaluation comporte six recommandations principales. Le PAM devrait: i) recentrer le portefeuille compte tenu de l'amenuisement de l'espace humanitaire et de l'évolution des capacités du personnel; ii) mieux adapter les activités aux moyens de subsistance à moyen et à long terme des communautés; iii) continuer d'améliorer le renforcement des capacités nationales et les partenariats opérationnels; iv) prévoir une analyse détaillée des conflits lors de la conception de la nouvelle intervention prolongée de secours et de redressement, en vue d'accroître l'efficacité du portefeuille; v) mettre davantage l'accent sur la prise en charge de l'ensemble des programmes par les autorités nationales; et vi) lors de la conception et de l'exécution de toutes les activités, mettre de nouveau en avant l'analyse des disparités liées au sexe et de la protection.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Afghanistan" (WFP/EB.2/2012/6-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2012/6-D/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des 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 de pays porte sur les activités menées par le PAM dans le cadre de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 200063, entre avril 2010 et juin 2012¹.
2. Cette évaluation avait pour objectif de faciliter l'apprentissage, en étudiant comment et pourquoi les décisions étaient prises, et la reddition de comptes, en évaluant la performance et les résultats de l'IPSR. L'accent était mis sur trois grandes questions: i) l'alignement et le positionnement stratégique du bureau de pays, sur fond de situation humanitaire particulièrement délicate et compte tenu de la complexité du contexte géopolitique; ii) les facteurs ayant guidé les décisions prises par le PAM en matière de stratégie et la qualité de celles-ci; et iii) la performance et les résultats des opérations menées pendant la période à l'examen.
3. Les constatations issues de l'évaluation étayaient l'élaboration en cours d'une stratégie de pays du PAM et la préparation de la prochaine IPSR, qui doit commencer en 2014².

Contexte afghan

4. L'Afghanistan est un État fragile depuis des décennies, à la fois sur le plan politique et en ce qui concerne les indicateurs du développement. Les acteurs internationaux – forces armées, organismes donateurs, système des Nations Unies et autres – jouent un rôle prépondérant au regard de la stabilisation et du développement du pays, en particulier depuis 2001. En 2012, l'aide représentait 91 pour cent des dépenses publiques du Gouvernement afghan. La pauvreté, et notamment l'insécurité alimentaire, font plus de victimes dans le pays que le conflit. Bien que les indicateurs de la sécurité alimentaire s'appuient sur des données qui remontent à 2007, ils continuent de compter parmi les pires au monde. L'Afghanistan connaît des conditions météorologiques cycliques, qui se caractérisent par de mauvaises récoltes souvent suivies de récoltes relativement satisfaisantes et une dépendance durable par rapport aux importations de céréales en provenance de pays voisins. Les taux d'utilisation des terres sont très bas, et les fluctuations saisonnières, tout comme la topographie, sont d'importants facteurs déterminants de la sécurité alimentaire. Sur le long terme, la solution pour appuyer le développement consiste à améliorer l'infrastructure, le régime foncier, l'aménagement des bassins versants et les technologies permettant d'accroître la productivité. Les corrélats de la pauvreté, à savoir le manque d'avoirs, le mauvais état sanitaire et le faible niveau de revenu, sont exacerbés par les relations sociales et les rapports de pouvoir qui existent à tous les échelons, à commencer par les villages. Nombre des causes de l'exclusion sociale et des disparités entre les sexes sont liées aux pratiques politiques et culturelles, qui varient selon les régions. L'accroissement des déplacements de populations du fait de la sécheresse et du conflit – on dénombrait environ 450 000 personnes déplacées en 2012 – tend à aggraver ces problèmes.

¹ L'évaluation de l'opération spéciale des Services aériens d'aide humanitaire des Nations Unies est jointe en annexe au rapport d'évaluation principal.

² L'IPSR fera également l'objet d'une révision budgétaire en 2012.

5. L'aide a un effet pervers sur l'économie. Avec un taux de chômage atteignant 36 à 40 pour cent, il existe une dépendance excessive vis-à-vis des emplois tertiaires liés à la présence d'acteurs internationaux. La corruption est une source de mécontentement majeure pour la population; elle tient à la fois à la faiblesse des institutions publiques et de l'État de droit, au marché illicite des stupéfiants, à la stratification verticale de la passation des marchés, avec recours à la sous-traitance, et à l'énorme afflux de fonds étrangers.
6. La réduction et le départ prévus du gros des troupes combattantes de la Force internationale d'assistance à la sécurité, placées sous le commandement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, d'ici à la fin de l'année 2014 ont relancé le débat sur les priorités de développement à moyen terme, notamment pour ce qui est des soins de santé de base et de la sécurité alimentaire. Même si les niveaux de financement pourraient être maintenus dans l'immédiat, ils baisseront probablement dans les années à venir, ce qui contraindra tous les acteurs internationaux à prendre des décisions stratégiques difficiles touchant les priorités.

Portefeuille d'activités du PAM en Afghanistan

7. Le montant total de l'aide publique au développement (APD) allouée à l'Afghanistan durant la période 2006-2010 a dépassé 25 milliards de dollars É.-U.³. Lancée en avril 2010, l'IPSR avait pour objectif de fournir sur trois ans 816 882 tonnes de vivres, pour un coût supérieur à 1,2 milliard de dollars. Comme prévu, il s'agissait de la deuxième plus grande IPSR au monde, représentant 9 pour cent du budget global total du PAM.
8. L'IPSR visait à renforcer la sécurité alimentaire et à améliorer le capital humain et productif de 7,6 millions d'Afghans en situation d'insécurité alimentaire. Les effets directs escomptés étaient les suivants:
 - i) stabiliser la malnutrition aiguë et améliorer la consommation alimentaire (Objectif stratégique 1 du PAM);
 - ii) établir des systèmes d'alerte rapide, des plans de secours et des systèmes de suivi (Objectif stratégique 2);
 - iii) améliorer l'accès aux avoirs dans les situations de transition, la scolarisation et l'accès à l'éducation, et accroître le capital des ménages (Objectif stratégique 3);
 - iv) augmenter la capacité de production d'aliments enrichis et accroître le taux de réussite du traitement de la tuberculose (Objectif stratégique 4); et
 - v) améliorer les débouchés grâce aux achats réalisés localement par le PAM, et progresser sur la voie de solutions au problème de la faim répondant à une initiative nationale (Objectif stratégique 5).
9. Depuis le deuxième semestre de 2011, des problèmes de financement et la survenance de la sécheresse ont contraint de revoir les priorités de l'IPSR pour venir en aide à 4,5 millions de bénéficiaires, en réduisant les projets Vivres pour l'éducation (VPE) et en transformant les activités menées dans 14 provinces touchées par la sécheresse en une opération d'urgence. L'IPSR, qui est mise en œuvre dans 34 provinces, comprend les activités suivantes.

³ Apports nets d'APD de 25,50 milliards de dollars pour la période 2006-2010 (Organisation de coopération et de développement économiques [OCDE], Statistiques de l'aide 2012).

⇒ *Secours*

- *Aide alimentaire d'urgence.* Il s'agit d'assurer la distribution générale de vivres aux populations touchées par des chocs, aux personnes déplacées et aux personnes de retour chez elles, surtout dans les zones rurales. Dans la mesure du possible, des activités Vivres pour la création d'avoirs (VCA)/Vivres contre travail (VCT) sont entreprises.
- *Filets de sécurité en milieu urbain.* Un système de transferts monétaires et de distribution de *bons* d'alimentation est en place, principalement au profit des ménages dirigés par des personnes handicapées ou des veuves n'ayant que des possibilités d'emploi très limitées et ne bénéficiant pas d'autres filets de sécurité.
- *Santé et nutrition maternelles et infantiles (SNMI).* Une supplémentation alimentaire ciblée est assurée pour les enfants de moins de 5 ans, les femmes enceintes et les mères allaitantes, parallèlement aux activités des partenaires concernant l'alimentation thérapeutique et le suivi de la croissance.

⇒ *Relèvement*

- *Activités VCA et Vivres pour la formation (VPF).* Elles visent essentiellement l'aménagement de microbassins versants et de systèmes d'irrigation, ainsi que l'organisation d'une formation professionnelle dans les régions exposées aux catastrophes. Sont ciblés des groupes vulnérables comme les personnes déplacées et les personnes de retour chez elles.
- *Activités VPE et VPF.* Il s'agit de fournir des biscuits à haute teneur énergétique, ainsi que des rations à emporter destinées aux filles à titre de mesure d'incitation à aller en classe, aux écoles des districts touchés par l'insécurité alimentaire où les indicateurs relatifs à l'éducation et ceux ayant trait à l'égalité entre les sexes dans le cadre de l'éducation sont médiocres. Un programme de distribution de repas cuisinés est mis en œuvre à titre pilote dans huit provinces. Les projets VPF comprennent des activités de formation professionnelle et d'alphabétisation ciblant en priorité les femmes.
- *Appui au programme national de lutte contre la tuberculose.* Cela consiste à assurer une assistance alimentaire au profit des patients recevant un traitement de brève durée sous surveillance directe (DOTS) dans un dispensaire.

⇒ *Renforcement des capacités*

- *Réserve stratégique de céréales et installations communautaires d'entreposage.* Il s'agit d'aider le Gouvernement à établir une réserve stratégique de céréales et des installations d'entreposage au niveau des communautés, ainsi que d'appuyer la construction de silos et la formation.
- *Achats au service du progrès (projet pilote).* Ce projet a pour but de rapprocher les organisations d'agriculteurs des marchés locaux et d'acheter les produits des exploitants pour l'IPSR. Les prix élevés du blé n'ont pas permis de procéder aux achats, mais le PAM appuie les efforts faits pour augmenter la productivité et améliorer le stockage du blé et du soja.
- *Enrichissement de la farine.* Cela consiste notamment à fournir aux meuneries privées des microdoseurs et à leur dispenser une formation pour qu'elles puissent enrichir de la farine à des fins commerciales, une partie de leur production devant être achetée par le PAM.

- *Mise en place d'un système de surveillance de la vulnérabilité et d'étude de marché.* Il s'agit de renforcer les capacités en vue de la réalisation de la prochaine analyse nationale des risques et de la vulnérabilité, de mettre en place un système national d'alerte rapide et de collecter des informations sur les marchés.

CONSTATATIONS

Alignement et positionnement stratégique

10. L'IPSR a été conçue en 2009, alors que la situation était très différente de celle qui régnait à la mi-2012. Jusqu'en 2009, le discours dominant sur l'Afghanistan mettait l'accent sur la reconstruction de l'État et le développement. De ce fait, les principaux donateurs du PAM avaient encouragé celui-ci à voir grand au moment de concevoir l'IPSR.
11. Toutefois, durant la première année de l'intervention, les conditions en vigueur ont complètement changé dans le pays. Une détérioration marquée de la sécurité a entraîné une réduction du champ d'action et accru les préoccupations – et les coûts – liés à la sécurité pour tous les acteurs internationaux⁴. Les principaux donateurs du PAM ayant adopté une vision financière plus prudente, l'IPSR n'a été financée qu'à 45 pour cent en 2011, et des réductions supplémentaires sont prévues en 2012.
12. Dans le même temps, la capacité du PAM de surveiller de près ses activités a été radicalement amoindrie. Les priorités du Gouvernement afghan évoluaient elles aussi, passant de la dépendance par rapport à l'appui multilatéral à la recherche d'un financement assuré au niveau bilatéral ou international par des institutions financières.
13. Le PAM a dû considérablement réduire les dépenses directes liées à la livraison des produits alimentaires, tout en restreignant la portée géographique de l'intervention. Bien qu'il ait poursuivi son action dans 34 provinces, il n'était plus en mesure de parcourir de grandes étendues au sud de l'Afghanistan et de nombreuses zones dans l'est du pays. À partir de la mi-2011, le portefeuille a fait l'objet d'une réévaluation approfondie, fondée sur l'analyse extérieure réalisée à la demande du PAM — à laquelle la présente évaluation contribue d'ailleurs — pour étudier les possibilités envisageables sur fond de conditions de sécurité de plus en plus difficiles.

⇒ *Concordance avec l'action du Gouvernement*

14. L'évaluation a mis en évidence que les activités du PAM répondaient bien à l'évolution globale des politiques gouvernementales, en dépit de certaines incohérences par rapport aux stratégies nationales relatives à la sécurité alimentaire. En collaboration avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le PAM a convenu d'appuyer six domaines thématiques afférents à la sécurité alimentaire, qui sont conformes à la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan de 2009. La communication passait bien avec certains ministères d'exécution, mais pas avec tous.

⇒ *Concordance avec les orientations du PAM*

15. Les objectifs de l'IPSR correspondaient aux objectifs institutionnels du PAM, s'inscrivaient dans la transition opérée par celui-ci de l'aide à l'assistance alimentaire, et tenaient dûment compte des quatre modalités mises en avant dans le Plan de gestion du PAM pour 2010–2011: espèces et bons, supplémentation alimentaire ciblée, alimentation

⁴ Les coûts encourus par le PAM en matière de sécurité du personnel, des locaux et des véhicules ont augmenté de presque 15 millions de dollars en 2010–2011.

scolaire et stratégies de transfert des responsabilités. Toutefois, l'amélioration de la consommation alimentaire (Objectif stratégique 1) constituait un objectif trop large pour être valable ou mesurable en Afghanistan. La réduction des risques de catastrophe au niveau des villages (Objectif stratégique 2) est devenue une priorité de premier plan pour le PAM, et il s'y est attaché notamment à la faveur d'activités VCA. Les activités VCT/VCA ayant généralement un caractère plus communautaire qu'individuel, le suivi s'est appuyé sur le calcul du score des communautés relatif aux avoirs, et il n'y a pas eu de collecte de données concernant le capital des ménages pour chaque sous-projet; aucun élément probant ne permet donc de déterminer si le capital des ménages a changé (Objectif stratégique 3).

⇒ *Concordance avec les bonnes pratiques internationales*

16. Pour "prendre le contexte comme point de départ"⁵, il faut disposer d'une base de données exhaustive et fiable. L'évaluation a montré que dans le cadre de l'IPSR telle qu'elle avait été conçue à l'origine, aucune analyse approfondie des conflits n'avait été effectuée ou exploitée. De ce fait, l'intervention ne pourrait vraisemblablement jamais être adaptée compte tenu de l'évolution de la situation, ni faire face aux changements susceptibles de survenir.
17. En raison de l'instabilité, l'IPSR a dû faire l'objet de deux importantes révisions budgétaires en deux ans à peine. Le portefeuille d'activités a dû être réorienté de manière à être axé sur ce qui était faisable, et non plus sur ce qui était prévu à l'origine.
18. Depuis la mi-2011, le PAM s'efforce d'améliorer les analyses sur lesquelles repose sa programmation, et il a pris des mesures en vue de répertorier les risques et de les atténuer. Néanmoins, les changements ont principalement été dictés par les besoins opérationnels, alors qu'ils auraient dû être le fruit de la révision de la stratégie qui aurait été souhaitable compte tenu des conditions actuelles et de celles qui sont attendues au niveau politique et économique et sur le plan de la sécurité.
19. La réduction de l'espace humanitaire en Afghanistan est un gros problème pour le PAM, étant donné les relations qu'il entretient avec un gouvernement dont la légitimité est remise en question par certaines tranches de la population, et la place qu'il occupe au sein de la mission intégrée des Nations Unies. Le PAM fait pression – pour l'heure sans résultat – en vue d'obtenir la séparation des rôles de Coordonnateur résident et de Coordonnateur de l'action humanitaire, afin qu'il soit fait campagne plus efficacement en faveur de l'accès aux populations des zones disputées.

⇒ *Concordance avec l'action des partenaires de développement – organismes des Nations Unies, institutions financières internationales et donateurs*

20. Le PAM travaille en étroite coopération avec les responsables de l'aide en Afghanistan, qui est une structure complexe; il apporte en outre des contributions importantes au niveau stratégique, à l'équipe de pays des Nations Unies par exemple, ainsi que pour ce qui est des priorités de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan. Il codirige avec la FAO le module de la sécurité alimentaire et de l'agriculture, et dans les zones ciblées, il entretient d'étroites relations de travail avec la FAO, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, par l'intermédiaire du Groupe de travail du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement chargé de l'agriculture et des moyens de subsistance durables.

⁵ Comité d'aide au développement de l'OCDE. 2007. *Principes pour l'engagement international dans les États fragiles*. Paris.

⇒ *Concordance avec l'action des organisations non gouvernementales (ONG)*

21. Au début de l'année 2012, parmi les partenaires exécutant les activités du portefeuille du PAM, la proportion était à peu près de 65 acteurs gouvernementaux pour 35 intervenants non gouvernementaux. Le PAM s'efforce d'augmenter le nombre d'ONG nationales avec lesquelles il travaille, mais cela est assez difficile. Le principal obstacle, ce sont les capacités existant à l'échelle nationale, mais il y a aussi des problèmes d'ordre financier lorsque la quantité de vivres acheminés – et donc les frais correspondants – est finalement inférieure au moment de la mise en œuvre à ce qui était prévu au départ, alors que l'ONG concernée a déjà couvert les premiers frais engagés. Ces coûts sont plus facilement assumés par des ONG internationales, qui ont souvent accès à des fonds complémentaires par le biais d'autres projets menés dans la même zone. Bien que les ONG soient concentrées dans l'est du pays, l'évaluation a permis de constater que la pénurie d'ONG évoquée n'était pas aussi grave que ce qui était généralement indiqué. La difficulté est de trouver des ONG partenaires viables, principalement au niveau local, connaissant la situation sur le terrain. Certaines ONG se sont interrogées sur l'opportunité de travailler avec un organisme des Nations Unies, compte tenu des problèmes que posait le fait de s'associer à un programme international correspondant à l'action menée par une "force occupante". Par ailleurs, certains donateurs continuent d'insister sur la nécessité de faire figurer des emblèmes nationaux sur les produits d'assistance, même dans des zones où cela pourrait mettre les bénéficiaires en danger.

Facteurs ayant présidé à la prise des décisions stratégiques du PAM en Afghanistan

22. Les mesures prises par le PAM pour faire face aux difficultés opérationnelles au cours de la période couverte par l'évaluation ont été examinées, notamment celles concernant la couverture et le ciblage des bénéficiaires du portefeuille; les efforts déployés pour améliorer la disponibilité et l'utilisation des connaissances et des informations; les méthodes suivies pour renforcer les capacités; et les mesures prises pour exploiter au maximum les capacités techniques disponibles en interne.

⇒ *Couverture et ciblage*

23. À peu de chose près, le PAM est venu en aide au nombre de bénéficiaires prévu dans le descriptif de l'IPSR, dans les 34 provinces ciblées, mais avec des quantités réduites de produits alimentaires (voir le tableau 1), ce qui reflète l'approche qu'il a suivie pour sa programmation pendant la période à l'examen.

| TABLEAU 1: BÉNÉFICIAIRES ET VIVRES: PRÉVISIONS ET CHIFFRES EFFECTIFS | | | |
|---|------------------------|---------------------------|-------------------------|
| Bénéficiaires | Nombre prévu | Nombre effectif | % des prévisions |
| 2010 | 7 052 200 | 6 556 047 | 93 |
| 2011 | 7 317 475 | 6 972 839 | 95 |
| Quantité de vivres (en tonnes) | Chiffres prévus | Chiffres effectifs | % des prévisions |
| 2010 | 197 115 | 145 267 | 74 |
| 2011 | 273 022 | 163 806 | 60 |

Source: données issues des rapports normalisés sur les projets du PAM.

24. Au niveau des programmes, les mécanismes de ciblage par zones géographiques et par groupes du PAM étaient clairement et explicitement justifiés eu égard aux besoins liés au contexte. Ainsi, le programme VPE ciblait dans les 34 provinces les districts en situation d'insécurité alimentaire qui présentaient également des indicateurs médiocres sur le plan de l'éducation. À partir de ce ciblage initial, un critère plus précis a été utilisé au niveau des districts pour cibler les filles devant recevoir des rations à emporter pour les encourager à aller en classe, à savoir les taux de scolarisation caractérisés par un écart de plus de 25 pour cent entre les sexes.
25. Les principaux groupes retenus pour le ciblage – les personnes déplacées et les réfugiés rapatriés (distributions générales de vivres), les femmes enceintes, les mères allaitantes et les enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition (SNMI), les patients tuberculeux (appui à la lutte contre la tuberculose), les enfants scolarisés (VPE) et les femmes analphabètes (VPF) – correspondent à peu près aux groupes vulnérables répertoriés dans la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan. Néanmoins, ces groupes sont ciblés simultanément par différents acteurs et il est ressorti des travaux menés sur le terrain pour la présente évaluation que jusqu'à il y a peu, le ciblage effectué par le PAM au niveau opérationnel manquait clairement de cohérence.
26. La situation est en train de changer, davantage de modèles mieux coordonnés ayant été mis en place par l'entremise du module de la sécurité alimentaire et de la nutrition. L'Afghanistan a également été sélectionné pour la mise en œuvre d'un projet pilote relevant de la classification intégrée de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire, qui devrait commencer fin 2012.
27. En Afghanistan, bien que l'écart entre la théorie et la pratique dans le domaine du ciblage soit indéniablement marqué, l'évaluation n'a pas permis de le quantifier. Le PAM fait preuve de tolérance à l'égard des systèmes communautaires endogènes de redistribution, mais des problèmes de détournements et de fuites ont suscité de graves préoccupations. Le bureau de pays a créé une unité de la conformité aux normes en janvier 2011, chargée d'améliorer la gestion et la direction de la distribution des produits du PAM. Les efforts faits donnent des résultats prometteurs, y compris, comme cela a été le cas à une occasion, la restitution des produits détournés. Toutefois, compte tenu des difficultés d'accès et du manque de personnel, il est peu probable que ce problème puisse être totalement réglé.
28. Le risque de détournements et d'erreurs d'inclusion ou d'exclusion associé aux difficultés d'accès et au fait que la gestion est assurée à distance est élevé et pourrait augmenter si le contexte politico-économique devait encore se dégrader. L'équipe d'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer si le PAM disposait d'une stratégie de gestion des risques lui

permettant de fixer pour les détournements un seuil dont le dépassement donnerait lieu à l'adoption de mesures bien précises par la direction, notamment la suspension ou l'arrêt des activités. Les améliorations institutionnelles évoquées au paragraphe précédent ont contribué dans une certaine mesure à atténuer les préoccupations des donateurs et du PAM, mais, dans un pays aussi difficile que l'Afghanistan, l'équation reste compliquée à résoudre pour le PAM, qui doit trouver un juste équilibre entre l'acceptation pragmatique du fait que les détournements sont une réalité et le rejet officiel de telles pratiques.

⇒ *Suivi et évaluation*

29. Les problèmes de sécurité et d'accès diminuent considérablement la capacité du PAM d'assurer le suivi de ses distributions de vivres en Afghanistan. Il a donc choisi de faire appel à des équipes privées d'assistance aux programmes⁶, qui se rendent dans les zones, toujours plus nombreuses, auxquelles le personnel des Nations Unies n'a pas accès.
30. Pour ce qui est du recrutement des équipes d'assistance aux programmes⁷, la courbe d'apprentissage du PAM a été très marquée. Selon l'équipe d'évaluation, des mesures dynamiques sont prises pour faire face aux problèmes rencontrés, ce qui devrait permettre d'importantes améliorations au fil du temps.
31. S'agissant du suivi, des approches solides et systématiques ont fait défaut. Les changements opérés depuis 2011 englobent l'établissement d'une unité et de systèmes de suivi et d'évaluation – notamment des indicateurs de performance clés – qui permettent de collecter des données sur les distributions en temps réel. Ces systèmes n'ont toutefois fonctionné que ponctuellement, et une harmonisation est nécessaire.
32. Des méthodes efficaces ont été appliquées – mais pas systématiquement – pour appuyer les dispositifs nationaux de collecte de données, comme les systèmes d'information sur la gestion de l'éducation du Ministère de l'éducation, et les mesures prises par le Ministère de la santé publique pour rassembler et analyser des données sur la santé et la nutrition.

⇒ *Problématique hommes-femmes, protection et principe consistant à "ne pas nuire"*

33. L'Afghanistan est un environnement extrêmement complexe et délicat pour ce qui est de la prise en compte de la problématique hommes-femmes par les organismes internationaux. Pourtant, étant donné que les liens entre la lutte contre les inégalités entre les sexes et l'amélioration de la sécurité alimentaire sont bien établis et inscrits au cœur de l'action menée, par le PAM comme par d'autres⁸, la question figure parmi les priorités que le bureau de pays doit traiter de toute urgence.

⁶ À la mi-2012, le PAM avait engagé 143 équipes d'assistance aux programmes, pour un coût supplémentaire d'un montant net de 2,5 millions de dollars par an.

⁷ Les problèmes relevés comprenaient la forte rotation du personnel, les capacités limitées, la quasi-absence de femmes dans les équipes d'assistance aux programmes, des problèmes de gestion au niveau des antennes locales, et des différends concernant les écarts de salaires.

⁸ La politique du PAM en matière de protection établit clairement ces liens. On peut également citer l'Institut sur les études du développement. 2012. *Innovative Approaches to Gender and Food Security*. Food Security and Gender Insights, numéro 82, juillet. Brighton, Royaume-Uni (disponible sur le site Web du centre de documentation Eldis, à l'adresse www.eldis.org/go/topics/resource-guides/food-security/food-security-and-gender&id=59402&type=document); et la documentation de la FAO à l'adresse www.fao.org/gender/gender-home/gender-why/why-gender/fr/.

34. Malgré l'appui utile qu'il apporte aux systèmes nationaux, notamment à l'action du Ministère de la condition féminine et à l'élaboration d'un système de marqueur de l'égalité des sexes pour la procédure d'appel global, le PAM est loin de tenir tous les engagements qu'il a pris s'agissant de la problématique hommes-femmes en Afghanistan. D'une manière générale, les efforts faits sont superficiels et sporadiques; marqués par le défaut d'une vision institutionnelle précise des objectifs du PAM en matière de problématique hommes-femmes et de sécurité alimentaire pour la période de l'IPSR; l'absence de directives sur les stratégies de mise en œuvre; l'insuffisance des partenariats établis avec d'autres organismes pour accomplir ce que le PAM à lui seul ne peut parvenir à faire; et le manque de procédures claires de reddition de comptes ou de programmes exhaustifs de formation en interne.
35. Certains problèmes touchant la protection ont été mis au jour à l'occasion de missions de suivi ordinaire, mais ils n'ont pas été pris en compte dans le cadre des programmes, bien qu'une formation consacrée à la protection ait été dispensée. Le PAM doit prendre des mesures beaucoup plus fermes et explicites pour ce qui est de la problématique hommes-femmes et de la protection. Une analyse détaillée du principe consistant à ne pas nuire, qui étayerait cette démarche, ne semblait pas avoir été effectuée.

⇒ *Recours aux partenariats*

36. Le PAM est fortement tributaire de ses partenariats opérationnels pour mener à bien sa mission en Afghanistan. Durant la période couverte par l'évaluation, il a principalement travaillé par l'intermédiaire du Gouvernement, mais aussi d'ONG.
37. Toutefois, l'efficacité et la capacité d'exécution des partenaires suscitent de grosses préoccupations. Un exercice de cartographie est en cours, qui contribuera à l'élaboration d'un modèle de partenariat révisé devant être employé pour l'assistance fournie au niveau local. Le Gouvernement restera un partenaire important, mais les modalités de mise en œuvre pourraient se voir apporter en 2013 les modifications nécessaires pour que l'accent soit davantage mis sur les acteurs non gouvernementaux au niveau de l'exécution.

⇒ *Méthodes de renforcement des capacités*

38. Bien qu'il compte parmi les objectifs de l'IPSR, le renforcement des capacités n'a pas fait partie des activités de base, mais est demeuré subsidiaire; des mesures concertées, cohérentes, planifiées et effectivement appliquées faisaient défaut. La mentalité sur le plan institutionnel n'est toujours pas passée du "pouvoir agir" à "permettre aux autres d'agir". Hormis dans le cas de l'initiative "Achats au service du progrès", il ne semblait guère y avoir de stratégie de transfert des responsabilités planifiée et faisant l'objet d'un suivi.

⇒ *Utilisation des capacités techniques internes du PAM*

39. Des efforts substantiels et originaux ont été faits pour s'attaquer au manque de personnel et améliorer les capacités nationales internes⁹. À mesure que la participation de la communauté internationale diminuera et que la transition se produira, la nationalisation s'accroîtra et la présence internationale se réduira encore. Un exercice de planification par scénarios permettra de concevoir des stratégies et des outils appropriés à cette fin.

⁹ Notamment en faisant appel à des consultants pour des missions de courte durée, en dressant une liste de personnes susceptibles d'être recrutées localement pour combler les lacunes, en proposant un programme de stages aux universités locales, et en désignant un responsable du renforcement des capacités. Il n'existe pas au niveau institutionnel d'obligation de faire passer des tests psychologiques aux nouvelles recrues devant être envoyées dans des zones de conflit.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

40. Il est difficile pour le PAM d'évaluer l'efficacité et l'impact de ses programmes en Afghanistan compte tenu du manque de données. L'interaction complexe entre les ruptures de la filière d'approvisionnement et les difficultés d'accès entrave également les efforts déployés pour effectuer des mesures fiables.
41. Les ruptures de la filière d'approvisionnement, notamment pour ce qui est des distributions générales de vivres et des activités VPE, ont nui à la capacité du PAM de livrer les produits aux bénéficiaires dans les délais prévus, ce dont ont pâti ses relations avec les partenaires et les bénéficiaires.
42. Le tableau 2 présente un récapitulatif des constatations relatives aux activités menées dans le cadre de l'IPSR.

| TABLEAU 2: CONSTATATIONS CONCERNANT LES ACTIVITÉS RELEVANT DE L'IPSR | |
|---|--|
| Secours | |
| Distributions générales de vivres et activités VCT | La performance a pâti des ruptures de la filière d'approvisionnement, de l'évolution des contributions des donateurs au fil du temps, de la fermeture de la frontière pakistanaise à des points clés, et de difficultés d'accès. Bien qu'elles aient été accueillies avec gratitude par les bénéficiaires, les distributions générales de vivres ont été la moins solide des activités du PAM pour ce qui était de la réalisation des principaux objectifs, en raison d'un ciblage inapproprié, de livraisons intermittentes et de quelques cas de détournement. Pourtant, cette activité contribue beaucoup au bien-être des populations très vulnérables chez lesquelles la faim est omniprésente. |
| Prévention de la malnutrition aiguë | Le PAM, avec ses partenaires des Nations Unies, mène le débat et préconise une prise en compte plus cohérente de la nutrition dans les politiques gouvernementales, comme la nouvelle politique relative à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Un programme concerté mené avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et prévoyant des activités à visée préventive et curative donne de bons résultats; le Ministère de la santé publique tente d'inclure cette approche dans son « enveloppe » élémentaire de services de santé et il a demandé au PAM d'étendre son programme au-delà des situations d'urgence. Toutefois, la viabilité pour ce qui est de l'achat de produits alimentaires n'est pas encore une réalité. |
| Filets de sécurité en milieu urbain | Les activités relatives aux filets de sécurité en milieu urbain ont pâti de problèmes de rodage, dont un retard de six mois à Mazar-e-Charif, des coûts de transaction relativement élevés, et d'une certaine confusion sur le plan conceptuel. Les populations ciblées sont les personnes chroniquement vulnérables, qui peuvent prétendre à bénéficier de filets de sécurité à long terme plutôt que d'une assistance d'urgence ou de mesures visant à améliorer leurs moyens de subsistance. Les programmes pilotes ont néanmoins permis au PAM d'étudier la possibilité de mettre en place des filets de sécurité au profit des personnes démunies en milieu urbain, en attendant l'élaboration d'une stratégie nationale de protection sociale et d'un dispositif de filets de sécurité. |
| Relèvement | |
| Activités VPE | L'alimentation scolaire a absorbé 25 pour cent des ressources totales de l'IPSR. Les déficits de ressources ont entraîné un écart important entre les chiffres prévus et le nombre effectif de bénéficiaires. Les résultats insuffisants s'expliquent par la fermeture des voies d'approvisionnement passant par la frontière pakistanaise, la perte de produits alimentaires durant leur stockage au Pakistan, et les problèmes de qualité et d'approvisionnement rencontrés avec le fournisseur indien. Les activités VPE ont pâti d'une conception lacunaire et d'une certaine confusion sur le plan conceptuel; il s'agissait à l'origine d'un dispositif d'urgence destiné à faire revenir les enfants à l'école après une période de conflit, or cela n'est plus applicable dans un pays où la demande en matière d'éducation l'emporte désormais sur l'offre. Le PAM s'est activement employé à remédier à ces problèmes lors de l'exécution du programme VPE, mais les obstacles seront difficiles à surmonter sans une refonte majeure. |

| TABLEAU 2: CONSTATATIONS CONCERNANT LES ACTIVITÉS RELEVANT DE L'IPSR | |
|--|--|
| Activités VPF | Le ciblage au titre de cette composante relativement restreinte est l'un des plus réussis de toutes les activités du PAM. Les programmes VPF sont très appréciés et demandés par les communautés. Toutefois, pour être aussi efficaces que possible, ils requièrent une stratégie de partenariat globale solide, qui associe qualité de l'exécution et garantie d'un approvisionnement alimentaire. |
| Activités VCA | Ce programme a fait l'objet d'un remaniement en interne, et il suit désormais une stratégie plus ciblée et intégrée au fil du temps. Les activités VCA ont dépassé leurs objectifs en matière de création d'avoirs et sont très appréciées des participants. Elles se sont heurtées à quelques problèmes lors de leur exécution et la viabilité de certains des avoirs créés suscite des inquiétudes. Même s'ils pourraient être mieux harmonisés avec d'autres activités, les projets VCA ont figuré parmi les programmes les plus pertinents et les plus efficaces. |
| Appui à la lutte contre la tuberculose | Ce programme a lui aussi pâti de ruptures de la filière d'approvisionnement, notamment pour le blé. Le ciblage a été pragmatique, sans distinction entre les patients exposés à l'insécurité alimentaire et ceux qui ne l'étaient pas. D'après des données empiriques, les résultats étaient très positifs pour ce qui était d'inciter les patients à suivre le traitement DOTS jusqu'à son terme. Toutefois, on ne dispose pas de résultats au-delà des effets d'incitation. Un suivi en temps réel plus poussé, notamment eu égard aux besoins des patients, appuierait l'exécution. |
| Égalité des sexes | Les cibles correspondant aux indicateurs issus des Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes sont relativement basses et les résultats sont mitigés. Certains indicateurs – comme celui se rapportant aux femmes qui occupaient un poste de responsabilité dans les comités de gestion des vivres en 2011 – ont montré que des efforts concertés pouvaient donner de bons résultats. Toutefois, une approche plus systématique et des mesures concertées sont nécessaires. |
| Renforcement des capacités | |
| Renforcement des capacités dans le cadre de toutes les activités du portefeuille | Aucun élément n'a permis d'établir que des efforts cohérents ayant la forme et l'intensité prévues lors de la conception de l'IPSR étaient faits pour renforcer les capacités. Des contributions importantes ont été faites par certains ministères – comme la collecte et l'analyse de données effectuées par le Ministère de la santé publique – mais globalement, le renforcement des capacités est resté secondaire dans le cadre de la mise en œuvre de l'IPSR. La réalisation de l'objectif consistant à donner plus d'ampleur aux comités communautaires de développement a dépendu dans une très large mesure de partenaires ayant des moyens limités pour accroître la capacité de ces comités. La nature contractuelle des relations entre le PAM et ses partenaires coopérants ne favorise pas la réalisation des objectifs de l'IPSR touchant le renforcement des capacités. |
| Initiative "Achats au service du progrès" | En 2011, des achats de blé sans précédent ont été faits auprès du Ministère de l'agriculture, de l'irrigation et du bétail, et le PAM a travaillé activement pour mettre en œuvre le programme "Achats au service du progrès" dans le but d'améliorer les achats effectués localement auprès d'exploitants. Toutefois, les volumes de production ont été extrêmement limités par rapport aux besoins. Le PAM a contribué à accroître la productivité et améliorer l'entreposage du blé et du soja. Les usines de traitement privées reçoivent une aide pour la production d'articles à base de soja et de blé, comme les biscuits à haute teneur énergétique, y compris pour les projets du PAM. Trois installations ont produit 100 tonnes de biscuits en 2011, puis 867 tonnes en 2012. Ce résultat est positif, mais cela n'est pas encore suffisant au regard du programme du PAM. |
| Préparation aux catastrophes | L'assistance du PAM a énormément contribué à alimenter la base de données de l'Afghanistan pour la planification nationale des interventions, sous la forme d'un appui au système national de surveillance de la vulnérabilité et d'étude de marché et du renforcement des capacités en vue de l'actualisation de l'analyse nationale des risques et de la vulnérabilité, en 2012. Toutefois, la préparation en prévision des catastrophes requiert une coopération renforcée avec les communautés pour élaborer et mettre en œuvre des projets durables qui compensent les effets de la sécheresse et des déplacements. |

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

43. Un bureau de pays a rarement dû reconfigurer une IPSR de manière aussi radicale que ce qu'il a fallu faire en Afghanistan en 2011-2012. Ce processus est continu, et les grandes questions répertoriées lors de l'évaluation du portefeuille de pays sont présentées ci-après.

⇒ *Adaptation des rations pour maintenir le nombre de bénéficiaires*

44. L'ambition affichée à l'origine pour le portefeuille du PAM en Afghanistan reflétait l'optimisme de l'époque, mais les problèmes de financement et l'intensification du conflit ont engendré des difficultés opérationnelles qui ont limité ce qui pouvait être fait dans les délais prévus. Parvenir à venir en aide à un nombre de bénéficiaires proche des chiffres prévus au fil de la mise en œuvre de l'IPSR a représenté une réussite considérable, mais cela peut signifier que les ressources n'ont pas été utilisées de façon optimale dans les zones où le PAM doit faire beaucoup avec peu de moyens. Ainsi, réduire la fréquence de distribution des rations diminue l'impact de l'intervention au fil du temps et compromet la réalisation des objectifs se rapportant à l'amélioration de la sécurité alimentaire.

45. Le PAM a fait face aux difficultés opérationnelles en réduisant l'échelle de son action, tout en poursuivant les mêmes activités. Or, l'utilisation de produits alimentaires de grande valeur – comme les biscuits enrichis destinés aux activités VPE – n'étant plus financièrement viable, et l'IPSR ne fonctionnant plus qu'avec la moitié environ des fonds prévus, cette approche ne peut être maintenue. Les changements apportés à la vision et à la stratégie devraient être renforcés par les nouvelles orientations institutionnelles qui mettent l'accent sur les résultats.

⇒ *Résultats du portefeuille*

46. Les projets de SNMI ont donné des résultats encourageants, notamment lorsque la collaboration interorganisations s'est améliorée. Si l'on considère les produits effectifs par rapport aux produits prévus, les activités du portefeuille le moins performantes en 2011 ont été les programmes VPE, VPF et les dispositifs faisant appel aux transferts monétaires et aux bons. Le ciblage a posé problème pour toutes les activités, en particulier les distributions générales de vivres et les dispositifs fondés sur les transferts monétaires et les bons. Les plus grosses erreurs d'inclusion et d'exclusion ont été constatées dans les cas où l'aide alimentaire était distribuée aux communautés déplacées par le conflit, en partie du fait de difficultés d'accès.

47. L'impératif humanitaire demeurera, en grande partie en raison de l'accroissement des déplacements liés au conflit qui a eu lieu en 2012. Le PAM sera obligé de répondre à la demande croissante d'aide alimentaire émanant des personnes déplacées ou isolées pendant l'hiver. L'approche interorganisations adoptée pour lutter contre la malnutrition aiguë est encourageante.

48. S'agissant des activités en faveur du relèvement, la concentration accrue des activités dans les zones géographiques sélectionnées s'appuiera sur l'avantage comparatif du PAM; les résultats seront mieux pris en compte et suivis dans le cadre du portefeuille, et parallèlement des programmes seront menés conjointement avec d'autres acteurs du développement sur le terrain.

⇒ *Analyse des conflits*

49. Une analyse plus poussée des conflits lors de la conception de l'IPSR aurait pu permettre de réagir plus activement face à l'instabilité, en faisant mieux comprendre les risques possibles, en déterminant les priorités pour l'organisation des activités, et en élaborant des stratégies d'atténuation et de gestion lorsqu'il fallait procéder à des changements – y compris réduire l'échelle et la portée des activités. L'analyse des risques, élément essentiel de l'analyse des conflits, est à présent effectuée de manière plus approfondie, mais il faut prendre acte plus explicitement de tout le spectre des risques, qu'ils soient liés aux politiques, aux stratégies ou encore à l'économie politique du pays, et non simplement des risques opérationnels.
50. Le PAM a principalement réagi face aux difficultés opérationnelles, au lieu de concevoir de façon anticipée des activités adaptées à la situation de conflit. Compte tenu des produits de grande valeur qu'il utilise, le PAM a aussi été la victime de détournements, et les partenaires coopérants n'ont pas toujours respecté l'obligation qui leur était faite de rendre des comptes. Les réformes institutionnelles en cours, y compris les mesures concernant les unités chargées de la conformité aux normes et des opérations, devraient cependant contribuer à remédier à ces problèmes.

⇒ *Cohérence*

51. L'action du PAM a bien concordé avec les priorités nationales, bien qu'elle ait été tributaire des priorités des donateurs. Il est nécessaire d'accroître la programmation conjointe; face à la diminution des fonds, il n'est plus viable de faire cavalier seul. La collaboration récente avec la FAO et l'UNICEF concernant la politique en matière de sécurité alimentaire et de nutrition et les pratiques sur le terrain devrait être poursuivie et étendue.
52. Le PAM joue un rôle de premier plan dans les modules de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Le renforcement des capacités dans le cadre de l'ensemble du portefeuille n'a pas été aussi fructueux qu'il aurait pu l'être; la tendance a été d'utiliser les partenaires comme des agents de prestation de services, plutôt que de créer des ressources institutionnelles pérennes.

⇒ *Espace politique, partenariats et future stratégie*

53. Il existe des risques croissants liés à l'"espace" opérationnel et politique. La légitimité du Gouvernement est contestée dans certaines zones de l'Afghanistan. La conclusion d'accords de partenariat révisés s'imposera pour que le PAM parvienne malgré les difficultés à trouver le juste équilibre entre appuyer les institutions gouvernementales et conserver la neutralité politique voulue pour pouvoir accéder à toutes les communautés dans le besoin.
54. Une condition préalable indispensable pour l'élaboration des futurs programmes sera de répertorier les partenaires les plus appropriés pour assurer l'exécution. Une solution pragmatique, déjà engagée, consiste à nouer des partenariats avec des acteurs non gouvernementaux, tout en contribuant à renforcer les capacités du Gouvernement en matière de contrôle, de coordination et de gestion de l'information.
55. Il est probable que l'Afghanistan demeurera très instable à moyen terme, ce qui réduira l'espace dans lequel le PAM pourra opérer, ainsi que le financement disponible. Pour éviter d'avoir de nouveau à prendre des décisions pour s'adapter à des imprévus, le PAM, qui accorde beaucoup d'importance à l'exécution des opérations, doit adopter une vision de l'avenir plus stratégique et tenant mieux compte de la situation de conflit.

Recommandations

56. L'évaluation du portefeuille de pays a donné lieu aux recommandations ci-après, auxquelles le bureau de pays doit donner suite.

57. **Recommandation 1: Remanier tout le portefeuille conformément aux priorités nationales, au contexte opérationnel et aux capacités du personnel.**

1a) Utiliser l'examen stratégique et le processus de réaligement en cours pour axer le portefeuille sur de grandes priorités à moyen terme, éventuellement en travaillant dans un plus petit nombre de communautés, tout en conservant une vision à long terme. Veiller à ce que les décisions touchant la révision budgétaire de l'IPSR reposent sur une analyse approfondie du conflit, notamment pour ce qui est de l'organisation des projets, du renforcement des capacités institutionnelles, de l'utilisation de l'analyse stratégique des risques, des outils liés à l'application du principe amélioré consistant à ne pas nuire, etc.

1b) Étant donné qu'il faut nationaliser les postes et accroître la gestion à distance, augmenter les ressources et le personnel consacrés aux questions de conformité et permettre aux communautés de se faire davantage entendre au sujet de la reddition de comptes et de la remontée de l'information.

1c) Revoir la gestion interne, la formation du personnel et les capacités de celui-ci afin de mieux tenir compte du fait que le portefeuille est plus concentré et que les risques doivent être évalués en continu.

58. **Recommandation 2: Veiller à ce que le PAM ait un positionnement stratégique lui garantissant une efficacité maximale.**

2a) Affiner le ciblage tout au long du cycle de l'IPSR en actualisant régulièrement l'analyse nationale des risques et de la vulnérabilité, et améliorer en parallèle la collecte de données grâce à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité (ACV), tout en mettant l'accent sur les zones où l'insécurité alimentaire est la plus forte. Les nouvelles données issues de l'analyse nationale des risques et de la vulnérabilité ainsi que de l'ACV devraient être rapprochées de celles issues des évaluations de l'accès actuellement menées par des organismes des Nations Unies. Continuer de travailler par l'entremise des modules de la sécurité alimentaire, de l'agriculture ainsi que de la nutrition pour plaider en faveur d'une amélioration du ciblage et du renforcement de l'intégration et de la programmation conjointe.

59. **Recommandation 3: Adapter les programmes au contexte.**

3a) Maintenir la capacité d'intervention en cas d'urgence (distributions générales de vivres/activités VCT et SNMI), tout en réduisant les délais du processus d'évaluation, en particulier pour les populations déplacées par le conflit.

3b) Établir un ordre de priorité pour les interventions de relèvement, en fonction des résultats du suivi concernant leur pertinence, leur efficacité et leur efficience, les activités VCA liées à la résilience des communautés jouant un rôle de premier plan.

3c) Maintenir le programme d'incitation relatif à la lutte contre la tuberculose, mais en rendant plus précisément compte de la réalisation des objectifs.

3d) Envisager de réduire l'échelle des activités VPE et de remanier celles-ci.

3e) Recourir à l'initiative limitée concernant les filets de sécurité en milieu urbain là où cela est possible afin d'étayer l'élaboration d'une politique nationale de protection sociale.

60. **Recommandation 4: Améliorer les partenariats opérationnels.**

4a) Transposer à plus grande échelle les programmes conjoints en mettant en œuvre des initiatives des Nations Unies et des donateurs.

4b) Définir des critères précis pour la sélection des partenaires coopérants, reposant sur l'efficacité et l'efficience de l'exécution, et développer les relations sur la base de contrats clairs et détaillés qui précisent les attentes, les rôles et les responsabilités des deux parties.

4c) Examiner comment améliorer les partenariats avec les ONG en associant appui à la mise en œuvre et renforcement des capacités. L'instauration de relations de longue durée avec un nombre plus restreint de communautés constituera vraisemblablement la voie à suivre.

4d) Accroître la communication au niveau des communautés et sensibiliser davantage celles-ci à ce à quoi elles ont droit; ces droits doivent prendre en compte une perspective sexospécifique.

4e) Mettre en place des systèmes d'incitation pour le personnel qui tiennent compte du temps passé à assurer la coordination et la collaboration dans le cadre de la planification et des initiatives menées à bien conjointement avec d'autres acteurs du développement.

61. **Recommandation 5: Mettre davantage l'accent sur la prise en main des programmes par le pays.**

5a) Accorder explicitement plus d'importance au renforcement des capacités nationales en matière de coordination et de facilitation de la prestation de services.

5b) Accroître l'appui offert au Bureau central de la statistique en vue de l'élaboration, par exemple, d'un processus continu d'analyse nationale des risques et de la vulnérabilité.

62. **Recommandation 6: Accorder davantage d'importance à la qualité de la prise en compte de la problématique hommes-femmes et des questions de protection dans la programmation du PAM.**

6a) Accorder une attention nouvelle à l'analyse de la problématique hommes-femmes et de la protection lors de la conception des activités et dans les stratégies d'exécution destinées aux programmes ciblés et généralisés ainsi qu'au suivi et à la communication de l'information, en s'appuyant sur les partenariats stratégiques et les ressources disponibles dans le pays.

6b) Cela inclurait l'élaboration d'une série d'actions immédiates, à court terme et à moyen terme, visant à accroître l'attention accordée à l'égalité des sexes et à renforcer l'obligation redditionnelle à cet égard. Définir la vision du bureau de pays, en présentant les résultats attendus et les stratégies d'exécution prévues s'agissant de l'égalité des sexes. Réaliser un audit du portefeuille sous l'angle du respect du principe de l'égalité des sexes, pour aboutir au final à la définition d'orientations détaillées pour l'intégration de la problématique hommes-femmes destinées à la nouvelle stratégie de pays et à l'IPSR remaniée. Exploiter les partenariats stratégiques et les ressources disponibles dans le pays.

6c) Mener une analyse complète du portefeuille à la lumière du principe amélioré consistant à ne pas nuire, afin de déterminer comment les questions de protection seront traitées dans la nouvelle stratégie de pays et l'IPSR remaniée.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE DOCUMENT

| | |
|--------|---|
| ACV | analyse et cartographie de la vulnérabilité |
| APD | aide publique au développement |
| DOTS | traitement à brève durée sous surveillance directe |
| FAO | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| IPSR | intervention prolongée de secours et de redressement |
| OCDE | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ONG | organisation non gouvernementale |
| SNMI | santé et nutrition maternelles et infantiles |
| SNMI | Santé et nutrition maternelles et infantiles |
| UNICEF | Fonds des Nations Unies pour l'enfance |
| VCA | Vivres pour la création d'avoins |
| VCT | Vivres contre travail |
| VPE | Vivres pour l'éducation |
| VPF | Vivres pour la formation |