

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 4-8 juin 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 7 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2012/7-B
20 avril 2012
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS AU ZIMBABWE

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 mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Chargée de l'évaluation, Mme D. Prioux de Baudimont tél.: 066513-2945
OE:

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

Le Zimbabwe jouissait autrefois d'une économie florissante et était exportateur net de produits agricoles. La situation macroéconomique n'a toutefois cessé de se dégrader à compter de 2000, jusqu'à l'effondrement de l'économie en 2008. Début 2009, la dollarisation de l'économie, la libéralisation des marchés, l'Accord politique global et d'autres facteurs ont permis d'engager le redressement économique et d'améliorer la situation sur le plan de la sécurité alimentaire.

L'évaluation porte sur les opérations que le PAM a menées au Zimbabwe entre 2006 et 2010. De 2006 à 2008, le bureau de pays a fourni une aide alimentaire substantielle à près de 7 millions de bénéficiaires avant d'adopter à partir de 2009 une démarche plus souple, axée sur les marchés.

L'évaluation était centrée sur trois questions: i) dans quelle mesure le PAM s'était-il bien positionné d'un point de vue stratégique et avait-il fait concorder son action avec les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) dans quelle mesure le PAM avait-il opéré des choix stratégiques? et iii) quelle avait été la performance du portefeuille d'activités, et notamment quels avaient été les résultats obtenus?

Les travaux menés ont permis de constater qu'en dépit de l'instabilité de la situation sur le plan national, le PAM était globalement parvenu à faire concorder son action avec les politiques et les stratégies du Gouvernement, les activités des organismes des Nations Unies et ses propres Objectifs stratégiques. Des synergies positives avaient certes été établies avec d'autres organismes des Nations Unies pour ce qui était des décisions stratégiques touchant le Gouvernement, mais il était possible d'aller plus loin s'agissant de la plupart des activités, notamment celles ayant trait aux initiatives Vivres et Espèces pour la création d'avoirs et au soutien nutritionnel destiné aux personnes sous traitement antirétroviral.

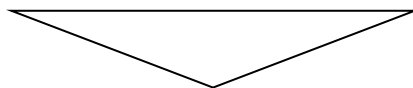
Les stratégies d'intervention ont été essentiellement dictées par les chocs politiques et économiques, ainsi que par les changements apportés aux politiques nationales. Le bureau de pays a su exploiter les données de manière stratégique et efficace pour établir de nouveaux programmes et adapter ceux qui étaient en place. Il s'est appuyé sur les compétences spécialisées disponibles au bureau régional et au Siège du PAM pour étayer ses propres capacités, ce qui lui a permis d'obtenir des données supplémentaires utiles à la conception et à la mise en œuvre de nouveaux instruments tels que les transferts monétaires, le programme Espèces contre céréales et les bons électroniques. Le bureau de pays, qui fait un travail d'analyse considérable pour mieux comprendre les problèmes liés à la faim et à la sécurité alimentaire sur le plan national, a efficacement utilisé l'information disponible pour prendre des décisions concernant les programmes et influencer la prise de décisions stratégiques du Gouvernement et d'autres parties prenantes.

L'évaluation a conclu que la performance du portefeuille au regard des critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience était globalement satisfaisante. Plusieurs facteurs, parmi lesquels le manque d'équipement en état de marche, l'insuffisance de la formation du personnel médical des partenaires et l'absence d'une stratégie de retrait efficace, ont nui au bon déroulement et à

la performance du programme de soutien nutritionnel destiné aux personnes sous traitement antirétroviral. Il a été plus difficile d'évaluer l'impact car les indicateurs d'effet direct n'avaient pas été systématiquement recueillis, sans compter que les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires, entre autres, avaient été lancées relativement tard au cours de la période examinée. De l'avis de l'équipe d'évaluation, les activités venant de démarrer pourraient avoir des effets positifs, à condition que certains problèmes relatifs à la conception soient réglés. La quasi-totalité des activités du portefeuille avaient été mises en œuvre pour faire face à l'urgence de la situation sur le plan de la sécurité alimentaire, sans que l'on en attende un effet durable. Toutefois, les activités ayant vocation à s'inscrire dans la durée, telles que le soutien sanitaire et nutritionnel aux personnes infectées par le VIH ou ayant la tuberculose, ont peu contribué à la viabilité.

L'équipe d'évaluation a formulé huit recommandations, subdivisées en fonction de leur nature stratégique ou opérationnelle.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités au Zimbabwe" (WFP/EB.2/2012/7-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2012/7-B/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. L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Zimbabwe, effectuée en septembre 2011, a examiné le rôle stratégique et opérationnel joué par le PAM au Zimbabwe entre 2006 et 2010. Le portefeuille comprenait alors deux interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), l'une à l'échelle régionale et l'autre à l'échelle nationale, et une opération spéciale. L'évaluation était axée sur trois questions: i) dans quelle mesure le PAM s'était-il bien aligné et positionné d'un point de vue stratégique? ii) quels facteurs avaient guidé les choix opérés s'agissant de la programmation des activités? et iii) quels avaient été la performance et les résultats du portefeuille d'activités? L'évaluation a été programmée de manière à ce que les constatations qui en seraient issues puissent être prises en compte lors de l'élaboration du document de stratégie du pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) du Zimbabwe, prévue en 2012.

Contexte

2. Le Zimbabwe se classe au 151^{ème} rang sur 177 pays selon l'Indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ce qui représente un net recul par rapport à la 71^{ème} et à la 35^{ème} place qu'il occupait respectivement en 2002 et en 1989. Le pays jouissait autrefois d'une économie florissante et était exportateur net de produits agricoles. La situation macroéconomique n'a toutefois cessé de se dégrader à compter de 2000, jusqu'à la débâcle économique de 2008. Le secteur agricole, qui emploie 70 pour cent de la population, périclète depuis la fin des années 90, en conséquence d'un programme autoritaire de redistribution des terres et de l'effondrement des marchés, qui ont conduit à une croissance négative moyenne de -9,9 pour cent, avec un pic à -39,3 pour cent en 2008. Les taux élevés de prévalence du VIH et de la tuberculose ont eu des conséquences dévastatrices sur les moyens de subsistance. Sur fond d'hyperinflation, de crise de la monnaie et d'accès restreint aux zones rurales exposées à l'insécurité alimentaire, l'instabilité politique et la violence ont culminé en 2008.
3. Début 2009, la dollarisation de l'économie, la libéralisation des marchés et l'Accord politique global ont stabilisé la situation macroéconomique et contribué à l'impressionnant redressement de l'économie constaté en 2009 et 2010. L'accès aux communautés vulnérables et la collaboration entre les milieux humanitaires et le Gouvernement se sont nettement améliorés. Les élections présidentielles prévues en 2012 pourraient engendrer un regain d'instabilité politique; en dépit de l'amélioration de la situation macroéconomique et de la sécurité alimentaire dont bénéficient la plupart des Zimbabwéens, l'avenir est incertain.

Portefeuille d'activités du PAM au Zimbabwe

4. Entre 2006 et 2010, le PAM a mis en œuvre deux IPSR — l'une à l'échelle régionale (10310) et l'autre à l'échelle nationale (10595) — et une opération spéciale (10822). Le portefeuille d'activités se rapporte à deux périodes distinctes. De 2006 à début 2009, le PAM a fourni une aide alimentaire substantielle à 7 millions de bénéficiaires afin de faire face à la crise humanitaire. Lorsque la stabilisation de la situation macroéconomique et politique début 2009 a permis d'expérimenter des approches novatrices, le bureau de pays a privilégié l'utilisation d'instruments plus souples, axés sur les marchés, plutôt que l'assistance alimentaire plus générale qu'il apportait jusque-là. Parmi les activités menées

figuraient l'alimentation des groupes vulnérables, avec des programmes d'alimentation en milieu scolaire et d'appui aux populations mobiles et vulnérables; le soutien nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH; des activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires; un dispositif pilote de transferts monétaires; et l'utilisation de bons électroniques. Le bureau de pays a également procédé à un transfert de compétences techniques afin de renforcer la capacité du Gouvernement de combattre la faim. En assurant un approvisionnement continu en articles de secours et la coordination logistique de l'action humanitaire, l'opération spéciale a appuyé le travail entrepris par la communauté humanitaire et le Gouvernement pour faire face à l'épidémie de choléra survenue en 2008.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

5. Il s'est révélé complexe de travailler à l'intérieur du cadre stratégique et opérationnel établi par le Gouvernement durant la période d'instabilité à l'examen. Il est ressorti de l'évaluation que le portefeuille d'activités du PAM était généralement en harmonie avec les politiques et les stratégies du Gouvernement. Le bureau de pays a assuré la conduite des opérations avec diligence dans un environnement opérationnel très difficile caractérisé par l'hyperinflation, la confrontation politique et la mauvaise gouvernance, dans lequel il a été ardu de respecter les conditions d'alignement et d'exécuter les programmes. Des directives opérationnelles pratiques ont dû être élaborées pour que les interventions puissent être menées de manière efficace et que l'on puisse se détacher de la rhétorique. Les obstacles rencontrés lorsqu'il a fallu opérer dans le cadre des processus et des structures publics tenaient au manque de qualifications des fonctionnaires, à l'insuffisance des ressources financières, à la politisation du service public, au manque de direction et à la capacité limitée dont disposaient les ministères clés pour mener à bien les activités. Le PAM a pu travailler plus efficacement avec l'administration locale, même si le personnel ne disposait pas de fonds, de moyens ni d'une formation suffisants.
6. Le portefeuille d'activités du PAM concordait bien, sur le plan conceptuel général, avec l'action menée par les organismes des Nations Unies¹ et était conforme aux mandats conférés. L'alignement au niveau politique/stratégique/technique était satisfaisant — s'agissant, par exemple, des directives opérationnelles concernant les activités Vivres pour la création d'avoires et la gestion de la malnutrition aiguë — mais laissait quelque peu à désirer au niveau de l'exécution.
7. Des synergies positives avaient été créées avec d'autres organismes des Nations Unies pour ce qui était des échanges stratégiques avec le Gouvernement. Le PAM travaillait de concert avec les autres acteurs à la faveur des mécanismes de coordination des Nations Unies, dont le PNUAD, le système d'action groupée et la procédure d'appel globale. Afin d'appuyer davantage le développement de moyens de subsistance durables, des synergies plus importantes étaient susceptibles d'être instaurées avec la plupart des programmes, en particulier les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires et le programme de soutien nutritionnel aux personnes sous traitement antirétroviral.
8. Le portefeuille s'inscrivait dans le droit fil du Plan stratégique du PAM pour 2008–2013. L'alimentation des groupes vulnérables, l'alimentation en milieu scolaire et l'appui aux

¹ PNUD, Bureau de la coordination des affaires humanitaires, Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.

populations mobiles et vulnérables correspondaient clairement au premier Objectif stratégique². Les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires et les transferts monétaires étaient en adéquation avec les Objectifs stratégiques 2 et 3. Le soutien nutritionnel apporté aux usagers sous traitement antirétroviral et aux patients atteints de tuberculose concordait avec l'Objectif stratégique 4.

Choix stratégiques opérés

9. Le bureau de pays a fait un travail considérable de compilation et d'analyse des données relatives à la faim et à la sécurité alimentaire au Zimbabwe, et les a utilisées pour éclairer les décisions touchant les programmes et influencer sur les décisions stratégiques du Gouvernement et d'autres parties prenantes. Les liens étroits entre les unités chargées de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, du suivi et de l'évaluation ainsi que des programmes garantissent le partage et l'utilisation de l'information. Le bureau de pays a fait appel à des compétences externes pour étayer ses propres capacités et de ce fait, a obtenu des données supplémentaires pour guider la conception et l'utilisation de nouveaux instruments (transferts monétaires, activités Espèces contre céréales et bons électroniques).
10. Les activités du bureau de pays ont été essentiellement dictées par les chocs politiques et économiques et les changements survenus dans les politiques nationales. Le PAM a très judicieusement analysé l'évolution de la situation et exploité les données disponibles pour établir de nouveaux programmes et adapter ceux qui étaient en place. En 2009 et 2010 notamment, le bureau de pays a travaillé main dans la main avec ses partenaires pour analyser les politiques et les stratégies du Gouvernement et mieux saisir comment s'aligner sur celles-ci. Au cours de cette période, le PAM a sélectionné les catégories d'activité les mieux adaptées, y compris en lançant une opération spéciale qui visait à apporter le soutien logistique nécessaire pour faire face à l'épidémie de choléra.
11. Le bureau de pays a parfaitement su coordonner les opérations internes et les activités relevant des programmes, permettant ainsi de bien articuler, gérer et exécuter ces derniers. Ce résultat tient à la qualité de l'encadrement, notamment dans les unités chargées des programmes, de la logistique et de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité. Il conviendrait de mieux coordonner le ciblage des bénéficiaires dans l'ensemble des programmes du PAM ainsi qu'entre ceux-ci et les programmes gérés par d'autres organismes comme l'UNICEF, la FAO, le Ministère britannique du développement international et l'initiative Promouvoir le redressement au Zimbabwe, et le Gouvernement.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

⇒ *Présentation générale de l'aide fournie aux bénéficiaires*

12. Le portefeuille comportait deux IPSR, qui ont bénéficié à jusqu'à 7 millions de personnes en 2008, et une opération spéciale. Le niveau de financement³ de l'IPSR menée à l'échelle régionale était de 85,5 pour cent, et les populations de sept pays d'Afrique australe exposées à l'insécurité alimentaire et aux conséquences du sida en ont bénéficié; 41 pour cent des vivres livrés étaient destinés au Zimbabwe. Le niveau de financement de l'IPSR menée à l'échelle nationale était de 71 pour cent, et 449 865 tonnes de vivres ont

² Objectifs stratégiques: 1 – Sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence; 2 – Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets; 3 – Remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition; et 4 – Réduire la faim chronique et la dénutrition.

³ Financement total reçu en pourcentage du financement total sollicité pour l'IPSR régionale; les données n'ont pas été ventilées par pays.

été fournies, par le biais essentiellement d'opérations d'alimentation des groupes vulnérables; cette intervention comprenait en outre une composante "filet de sécurité" de moindre envergure. Cinquante et un pour cent des fonds sollicités ont été affectés à l'opération spéciale et utilisés pour renforcer la capacité logistique des organisations humanitaires chargées de lutter contre l'épidémie de choléra.

13. L'équipe d'évaluation a constaté que dans l'ensemble, l'aide fournie était pertinente, et que la planification et le niveau d'intervention concordait avec la situation du pays en matière de sécurité alimentaire. Le bureau de pays a judicieusement adapté les quantités de vivres nécessaires, le ciblage des bénéficiaires et le choix des activités en fonction de l'évolution des circonstances, et a intégré les enseignements tirés de l'expérience sur le terrain et lors de l'exécution des programmes pilotes. Le nombre effectif de bénéficiaires des opérations d'alimentation des groupes vulnérables a été en général conforme aux prévisions, mais il a été nettement dépassé fin 2008 et début 2009, en raison de la forte augmentation du nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire élevée. Pour ce qui est des activités menées dans les domaines de la santé et de la nutrition, la différence entre le nombre de bénéficiaires prévu et les chiffres effectifs tenait aux modifications apportées aux programmes – les soins à domicile, par exemple, ayant été remplacés par le soutien nutritionnel aux usagers sous traitement antirétroviral – et au montant des ressources disponibles. L'écart entre les chiffres projetés et effectifs concernant les bénéficiaires des activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires tient aux adaptations rendues nécessaires par la modification des politiques publiques. Enfin, grâce à la mise à disposition de ressources supplémentaires, le PAM a pu porter à 58 886 le nombre des bénéficiaires des transferts monétaires, alors que les prévisions s'établissaient à 19 000.

⇒ *Évaluation de l'aide fournie, par activité*

14. **Alimentation des groupes vulnérables.** Cette activité a permis d'atteindre l'objectif fixé, qui était de sauver des vies et de protéger les moyens de subsistance. Il n'y a pas eu de rupture d'approvisionnement majeure et le bureau de pays a pu ajuster les quantités de vivres à la hausse ou à la baisse, en fonction de la situation. Le PAM a su réagir face à la fluctuation des conditions ayant caractérisé la période allant de 2006 au début de 2009, ce qui lui a permis de venir en aide à un nombre de bénéficiaires nettement plus important que prévu, et donc d'atténuer les conséquences d'une situation d'urgence éventuelle. Grâce à un ciblage géographique efficace, l'aide a été apportée là où il fallait.
15. **Alimentation en milieu scolaire.** Des vivres ont été distribués aux enfants d'âge scolaire dans les zones exposées à l'insécurité alimentaire, qu'ils soient scolarisés ou non. Utiliser les écoles comme centres d'alimentation s'est révélé particulièrement positif fin 2008 et début 2009, lorsque les besoins avaient atteint leur plus haut niveau.
16. **Activités sanitaires et nutritionnelles.** Les activités menées dans les domaines de la santé et de la nutrition se sont déroulées de façon satisfaisante et les résultats visés ont été atteints. Plusieurs facteurs ont toutefois limité l'efficacité du programme de soutien nutritionnel aux usagers sous traitement antirétroviral, parmi lesquels le manque d'instruments de mesure, l'inexactitude des mesures effectuées – dont l'indice de masse corporelle – et l'utilisation de cet indice comme unique critère déterminant le début et la fin de la prise en charge. Comme il a été établi grâce au suivi post-distribution, les distributions effectuées par le bureau de pays ont entraîné une augmentation sensible des scores de consommation alimentaire; le nombre de scores "insuffisants" était peu important. Même si la programmation du PAM ne visait pas à encourager le dépistage volontaire du VIH, l'assistance alimentaire fournie dans le cadre de cette activité n'en a pas moins contribué à en accroître le nombre, qui a presque doublé entre 2007 et 2009; il est donc important de prendre acte de ce résultat. Sachant que la proportion de personnes

présentant une coinfection VIH-tuberculose est de l'ordre de 60 à 80 pour cent, ce résultat est loin d'être négligeable. Selon les directives relatives à cette activité, le soutien devait durer six mois, mais en moyenne la participation a été plus longue. Les bénéficiaires ont signalé une amélioration de leur bien-être; l'un des partenaires coopérants a été en mesure de prouver que les usagers avaient pris du poids.

17. **Bons électroniques.** Les bons électroniques ont certes été mis en place tardivement pendant la période considérée et ne représentent qu'une faible partie du portefeuille, mais ils constituent cependant un système sûr et efficace. Cette activité a pour ainsi dire éliminé le risque fiduciaire, et offert commodité et confidentialité. La stigmatisation, si elle a été sensiblement réduite, n'a néanmoins pas entièrement disparu, les bons ne pouvant être échangés que contre des marques de produits alimentaires associées à l'infection par le VIH.
18. **Vivres et Espèces pour la création d'avoires.** Il était un peu trop tôt pour pouvoir apprécier l'impact à long terme des activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires. Toutefois, se fondant sur les résultats de la mise en œuvre d'autres activités Vivres pour la création d'avoires au Zimbabwe — menées par le Consortium pour l'aide alimentaire d'urgence en Afrique australe et le Consortium Promouvoir le redressement au Zimbabwe — l'équipe d'évaluation a estimé que les ménages parviendraient à surmonter l'insécurité alimentaire chronique et à réduire leur dépendance à l'égard de l'aide alimentaire pour gagner une plus grande autonomie. Les bénéficiaires ont bien accueilli les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires, et la majeure partie d'entre eux y ont consacré plus des quatre heures de travail requises par jour. L'équipe d'évaluation a cependant relevé plusieurs lacunes importantes dans la conception des projets. L'objectif était de doter les communautés d'avoires productifs, mais la période allant de mai à octobre était trop brève pour que les travaux puissent être menés à bien et la continuité ne pouvait être assurée d'une année sur l'autre que dans les districts chroniquement exposés à l'insécurité alimentaire. Dans d'autres districts, le manque de constance dans l'action menée a sapé les efforts faits pour constituer des avoires productifs. En outre, compte tenu des besoins du Zimbabwe en matière de développement, le nombre d'activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires était insuffisant, et celles-ci n'ont profité qu'à trop peu de bénéficiaires.
19. **Transferts monétaires.** Le dispositif pilote de transferts monétaires ciblait trois districts sélectionnés pour bénéficier des opérations d'alimentation des groupes vulnérables en 2009/10. Grâce aux ressources mises à disposition, le PAM a pu porter à 58 886 le nombre de bénéficiaires directs, alors que les prévisions s'établissaient à 19 000. L'équipe d'évaluation a estimé que la ration couvrait 80 pour cent des besoins alimentaires mensuels d'un ménage; le montant équivalent en espèces était calculé sur la base des prix locaux et ajusté mensuellement. Elle a constaté en outre que l'objectif d'apprentissage avait été atteint; les transferts monétaires n'avaient toutefois qu'un effet limité sur la diversification du régime alimentaire par rapport à la distribution de vivres uniquement ou de vivres et d'espèces. Les transferts monétaires, s'ils n'étaient pas accompagnés de messages sur la nutrition, diminuaient l'impact potentiel du programme Espèces contre céréales et de la distribution d'huile et de légumes secs. Il est ressorti de l'évaluation que le bureau de pays avait tenu compte des résultats du programme pilote lors de la conception de l'activité Espèces contre céréales mise en œuvre en 2010 et 2011.
20. **Populations mobiles et vulnérables.** L'objectif consistant à fournir des secours d'urgence aux populations mobiles et vulnérables a été atteint. Le PAM est venu en aide à quatre catégories de personnes déplacées: i) d'anciens ouvriers d'exploitations agricoles commerciales déplacés par les réformes foncières; ii) les personnes touchées par l'opération Restaurer l'ordre; iii) les migrants expulsés d'Afrique du Sud; et iv) les membres des ménages victimes d'inondations. En raison de la mobilité des populations

mobiles et vulnérables, notamment en milieu urbain, il a été difficile de tenir à jour les registres des bénéficiaires. Début 2007, les partenaires coopérants ont cessé d'enregistrer de nouveaux bénéficiaires afin d'éviter que l'aide alimentaire ne devienne une incitation à migrer vers les zones urbaines. Grâce à l'aide reçue, les populations vulnérables mobiles ont vu leur sécurité alimentaire et leurs indicateurs nutritionnels sensiblement s'améliorer par rapport à ceux des populations d'accueil, ce qui a incité à venir en aide aux personnes très pauvres vivant à proximité des camps de déplacés. Les citoyens déracinés par l'opération Restaurer l'ordre avaient tout perdu. L'assistance alimentaire les a aidés, mais elle ne s'est pas accompagnée dans les zones périurbaines de solutions durables et n'a pas été suffisante pour reconstituer les moyens de subsistance; cette situation pourrait avoir créé une certaine dépendance. L'une des difficultés auxquelles se heurtaient les partenaires coopérants était que dans le cas des populations mobiles et vulnérables, la fin de la prise en charge était décidée sans tenir compte de la reconstitution des moyens de subsistance, ni de l'élimination des facteurs des déplacements illégaux.

21. **Mesures prises par le PAM pour faire face à l'épidémie de choléra de 2008/09.** Le PAM a aussi joué un rôle important en sa qualité de chef de file du module de la logistique d'urgence, en particulier pendant l'épidémie de choléra. Pratiquement sans effectifs supplémentaires et dans un très bref délai, le PAM a mis sur pied une cellule à Harare pour offrir des services logistiques à la communauté humanitaire et au Gouvernement: mise à disposition d'entrepôts, regroupement des expéditions à caractère humanitaire, gestion de l'information, organisation du transport, acheminement des approvisionnements depuis les plates-formes du PAM jusqu'aux centres de traitement du choléra, et accès à la réserve d'urgence de carburant du PAM. La communauté humanitaire a unanimement salué l'expertise logistique et le dynamisme du PAM, non entamés par le fait que l'opération spéciale n'avait reçu que 50 pour cent du financement demandé.

⇒ *Facteurs expliquant les résultats*

22. Les conditions économiques et politiques extrêmes et changeantes, ainsi que la réactivité du bureau de pays, sont les principaux facteurs expliquant les résultats obtenus. Si la période allant de 2006 au début de 2009 a été marquée par une instabilité politique et économique parfois extrême, celle allant du début de 2009 à la fin de 2010 s'est caractérisée par la stabilité de la situation macroéconomique. Le bureau de pays a assuré efficacement la conduite des opérations; il a également fait preuve de solides compétences techniques et administratives, a su utiliser efficacement les données probantes collectées aux fins de la prise de décisions, et a fait preuve d'une grande souplesse.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Appréciation globale

23. L'évaluation globale du portefeuille des activités menées au Zimbabwe de 2006 à 2010 a été positive. La grande valeur du personnel et l'autorité reconnue du bureau de pays ont permis au PAM de traverser avec succès deux périodes très différentes et difficiles, et le portefeuille d'activités a été pertinent et adapté comme il le fallait. Jusqu'au début de l'année 2009, l'objectif était de faire face à la crise alimentaire en venant en aide aux ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire, tout en saisissant les possibilités offertes par l'amélioration des conditions économiques et politiques. Le bureau de pays a fait preuve d'excellence sur le plan opérationnel dans la fourniture de l'assistance alimentaire. Il a également entretenu un dialogue efficace avec le Gouvernement et d'autres parties prenantes, ce qui a permis d'améliorer la coordination et d'obtenir des

résultats tangibles, comme l'élaboration de directives opérationnelles relatives aux activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires et la conclusion d'accords de partenariat sur le terrain. Le soutien utile et opportun apporté par le bureau régional et le Siège a concouru à la réussite de l'adaptation de certains programmes — en particulier dans les domaines de la santé et de la nutrition — et à la mise en place de nouveaux projets, comme les transferts monétaires.

24. Plusieurs questions doivent être traitées. L'évaluation en milieu rural conduite par le Comité d'évaluation de la vulnérabilité au Zimbabwe a joué un rôle déterminant dans le ciblage géographique, mais s'est révélée d'une efficacité limitée pour le PAM. En effet, elle ne fournit des données statistiquement fiables qu'à l'échelon des districts, or c'est au niveau en-dessous qu'elles doivent être fiables pour le PAM. La portée du programme de soutien nutritionnel aux usagers sous traitement antirétroviral a été limitée par des facteurs comme l'indisponibilité de matériel en état de marche, l'insuffisance de la formation du personnel médical et hospitalier, et l'absence d'une stratégie de retrait efficace.

CONCLUSIONS

25. **Pertinence.** Les activités du portefeuille étaient adaptées aux besoins de la population du Zimbabwe. De 2006 à début 2009, le portefeuille était essentiellement axé sur l'alimentation des groupes vulnérables, qui constituait la mesure la plus appropriée compte tenu de l'impact des chocs politiques et économiques. Le PAM a su adapter l'aide en fonction de l'évolution de la situation. Au vu des besoins, le programme d'assistance alimentaire ciblant les populations mobiles et vulnérables et destiné aux citoyens chassés de leur domicile par l'opération Restaurer l'ordre ainsi que le programme d'alimentation en milieu scolaire destiné aux enfants ont été pertinents. Du début de l'année 2009 jusqu'à la fin de l'année 2010, le bureau de pays a saisi les possibilités offertes par la stabilisation de la situation économique et politique pour mettre en place des projets pilotes ou donner plus d'ampleur aux activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires et aux transferts monétaires, qui ont rempli le double objectif de venir en aide aux populations exposées à l'insécurité alimentaire et d'appuyer les mécanismes du marché. Le soutien nutritionnel apporté aux usagers sous traitement antirétroviral et aux malades chroniques a été extrêmement pertinent au Zimbabwe, du fait du nombre élevé de personnes vivant avec le VIH et de patients atteints de tuberculose. Grâce à l'appui nutritionnel complémentaire reçu, de nombreux patients ont poursuivi leur traitement, repris du poids et retrouvé une vie productive; cet appui a également encouragé le dépistage volontaire. Les bons électroniques ont été efficaces pour assurer l'approvisionnement.
26. **Efficiace.** L'évaluation a conclu que les activités du portefeuille étaient gérées avec efficiace. L'importance des achats régionaux et locaux — 95 pour cent — a grandement contribué à l'efficiace du portefeuille, puisque cela a permis de réduire les coûts de transport tout en soutenant les économies locales et régionales. Le coût de l'assistance alimentaire fournie dans le cadre de l'IPSR 10310 était de 534 dollars É.-U. par tonne, soit 25 pour cent de moins que le coût moyen établi par le PAM; dans le cadre de l'IPSR 10595, le coût était de 815 dollars par tonne, soit 11 pour cent de moins que le coût moyen. Les ruptures d'approvisionnement ont été rares; celles qui se sont produites sont survenues au cours du deuxième trimestre de 2009, sous l'effet de l'augmentation des coûts des céréales et du mélange maïs-soja sur le marché international. De nouveaux modes de financement et des mesures d'austérité rigoureuses ont permis de maintenir les activités de base des programmes. Les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires, Espèces contre céréales et les bons électroniques ont été mis en place vers la fin de la

période examinée et il n'a donc pas été possible d'en mesurer l'efficacité, les effets directs ou les produits.

27. **Efficacité et impact.** Le portefeuille était généralement bien structuré. Il a été difficile d'apprécier l'impact car les indicateurs d'effet direct n'avaient pas été systématiquement recueillis et certaines activités avaient débuté relativement tard. Même si certaines questions demeuraient en suspens, les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires et Espèces contre céréales avaient eu un effet potentiellement positif. Les bons électroniques constituaient un système efficace d'approvisionnement. L'aide fournie dans le cadre de l'alimentation des groupes vulnérables, de l'alimentation en milieu scolaire et de l'appui aux personnes vulnérables mobiles a été efficace. L'assistance alimentaire a été appropriée, bien ciblée d'un point de vue géographique et distribuée aux personnes voulues grâce aux mécanismes adéquats. Mesurer l'efficacité du programme de soutien nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH est difficile. Le soutien apporté avait donné de bons résultats pour ce qui était d'encourager le dépistage volontaire et d'améliorer la diversité du régime alimentaire. Les questions techniques liées aux critères déterminant le début et la fin de la prise en charge devaient être examinées afin que l'on comprenne bien leur incidence sur l'activité. Selon une étude conduite par Médecins sans frontières, le soutien nutritionnel apporté aux personnes atteintes de tuberculose améliorait les taux de traitement et réduisait les taux d'abandon, quel que soit l'indice de masse corporelle des bénéficiaires. L'efficacité des activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires n'a pu être évaluée d'une part parce que celles-ci n'avaient été lancées que depuis peu, et d'autre part en raison de l'envergure limitée des avoires concernés et de la disponibilité restreinte d'intrants complémentaires.
28. **Viabilité.** Le portefeuille était composé d'activités portant non seulement sur le court terme mais aussi sur le plus long terme, afin d'avoir des résultats durables. L'alimentation des groupes vulnérables, activité la plus importante, visait à améliorer le régime alimentaire des ménages très vulnérables les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoires et Espèces contre céréales, ainsi que le soutien sanitaire et nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH et aux patients tuberculeux n'étaient guère viables, en raison de la disponibilité limitée d'intrants complémentaires, de l'insuffisance des systèmes publics ou du manque d'intégration avec les interventions touchant les moyens de subsistance.

RECOMMANDATIONS

Recommandations stratégiques

29. **Recommandation 1: le bureau de pays devrait continuer de tirer parti de son expérience, de ses compétences spécialisées, de sa crédibilité et de sa position stratégique aux fins de l'élaboration et de l'exploitation d'un cadre national de protection sociale.** Le bureau de pays reconnaît que le Gouvernement zimbabwéen a besoin d'un cadre complet et opérationnel de protection sociale au niveau national, répondant aux besoins et adapté aux capacités actuelles, et comprenant des directives opérationnelles et un dispositif visant à assurer la sensibilisation à l'échelon des provinces et des districts. Pour mettre en œuvre ce cadre, il faudra instaurer un dialogue concerté à divers niveaux avec l'ensemble des parties prenantes, y compris les membres de l'équipe de pays des Nations Unies et les ministères sectoriels.

30. **Recommandation 2: le bureau de pays devrait intégrer, dans le prochain document de stratégie de pays, un plan pour assurer la transition de l'aide humanitaire au développement, tout en maintenant la capacité d'intensifier les interventions si la situation politique ou économique devait beaucoup se dégrader.** Les conditions économiques et politiques se sont améliorées depuis 2009, mais il est possible que le Zimbabwe replonge dans l'instabilité. Le bureau de pays doit conserver la souplesse et la capacité nécessaires pour pouvoir intensifier les activités d'alimentation des groupes vulnérables en cas de crise. Lors de l'élaboration du document de stratégie du pays, il faudrait évaluer les possibilités de synergies, entre les activités Vivres et Espèces pour la création d'avoirs par exemple, afin que les ressources du PAM s'appuient sur celles d'autres organisations. Il faudrait également évaluer et développer la capacité du Gouvernement et d'autres parties prenantes de planifier, de coordonner et de mettre en œuvre des activités dans le cadre d'une stratégie de transfert des responsabilités.
31. **Recommandation 3: le bureau de pays devrait resserrer ses liens opérationnels avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et d'autres organismes des Nations Unies, les donateurs et les partenaires coopérants dans le domaine des programmes de soutien nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH et des activités Vivres et Espèces contre la création d'avoirs, notamment au niveau de la planification conjointe des activités.** Le succès du soutien nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH et des activités Vivres et Espèces pour la création d'avoirs est tributaire de l'instauration de synergies entre le PAM et ses partenaires. Pour ce faire, il est indispensable que le bureau de pays travaille en étroite collaboration avec ses partenaires et s'appuie sur sa réputation et la bonne volonté qu'il a su générer.
32. **Recommandation 4: le bureau de pays devrait envisager d'accroître le nombre d'instruments fondés sur le marché dans son portefeuille.** Le bureau de pays devrait étudier la possibilité d'utiliser plus largement les bons électroniques, les transferts monétaires et d'autres mécanismes fondés sur le marché, conformément aux principes de l'initiative "Achats au service du progrès". La transposition à plus grande échelle des instruments axés sur le marché pourrait générer des synergies grâce au renforcement du soutien apporté par les donateurs et le Gouvernement en faveur de la productivité agricole des petits exploitants et du développement des capacités des négociants agricoles. S'ils étaient plus largement utilisés, les transferts monétaires et les bons électroniques offriraient davantage de souplesse aux bénéficiaires et accroîtraient l'efficacité des programmes.

Recommandations opérationnelles

33. **Recommandation 5: le bureau de pays devrait continuer d'appuyer les évaluations en milieu rural conduites annuellement par le Comité d'évaluation de la vulnérabilité au Zimbabwe, mais il devrait préconiser, aux côtés de ses partenaires, un profond remaniement de la méthode et du processus suivis.** Plusieurs facteurs liés à la capacité, à la méthode, à la procédure et à la structure de ces évaluations réduisent leur utilité pour le PAM, qui a besoin d'assurer un ciblage et de sélectionner les bénéficiaires à un niveau inférieur à celui des districts. Le bureau de pays devrait continuer de soutenir l'élaboration d'une politique en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle — notamment en renforçant le Conseil de l'alimentation et de la nutrition — et plaider avec ses partenaires pour un examen complet et indépendant des méthodes et processus.

34. **Recommandation 6: le bureau de pays devrait continuer de fournir une assistance alimentaire aux malades chroniques souffrant de malnutrition, mais l'activité devrait être examinée avant d'être élargie.** Il faudrait disposer de matériel anthropométrique et dispenser la formation connexe nécessaire; étudier de près la mesure dans laquelle les usagers suivent leur traitement et examiner leur bien-être nutritionnel au-dessus et en-deçà du critère de ciblage, qui correspond à un indice de masse corporelle de 18,5; examiner le bien-fondé de l'utilisation de l'état nutritionnel comme principal critère de début et de fin de prise en charge; définir un indicateur plus fiable de la vulnérabilité des ménages, qui soit susceptible d'être reproduit; enfin, élaborer une procédure de fin de prise en charge plus efficace, basée sur l'amélioration de l'état nutritionnel et englobant des activités complémentaires touchant les moyens de subsistance.
35. **Recommandation 7: le bureau de pays devrait redoubler d'efforts pour harmoniser la façon dont le PAM et d'autres acteurs enregistrent les bénéficiaires de leurs programmes, afin de garantir une couverture appropriée et d'optimiser les synergies.** Le bureau de pays devrait davantage s'employer à lier l'aide humanitaire à l'aide au développement. Les discussions engagées avec le Ministère britannique du développement international concernant le programme d'interventions de secours prolongées, par exemple, pourraient conduire à l'harmonisation des mesures prises eu égard aux activités Vivres et Espèces pour la création d'avoirs et des interventions touchant les moyens de subsistance destinées aux ménages dont les membres bénéficiaient jusque-là du programme de soutien nutritionnel aux usagers sous traitement antirétroviral.
36. **Recommandation 8: le bureau de pays devrait simplifier les procédures de négociation et de conclusion d'accords de partenariat sur le terrain afin de faciliter la prise de décisions et de permettre aux partenaires coopérants d'entamer leur travail sans tarder.** Des procédures simplifiées et des accords à plus long terme éviteraient des débats non pertinents et profiteraient ainsi à toutes les parties prenantes.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance