

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 14–17 novembre 2011**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2011/6-C**  
6 octobre 2011  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM EN HAÏTI**

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://www.wfp.org/eb>).

## 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, p.i., OE\*: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Chargé de l'évaluation, OE: M. M. Denis tél.: 066513-3492

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

\* Bureau de l'évaluation

## RÉSUMÉ

L'évaluation du portefeuille d'activités en Haïti couvre les 14 opérations que le PAM a menées dans le pays entre mai 2005 et décembre 2010, à savoir 9 opérations d'assistance alimentaire et 5 opérations spéciales.

Le Bureau du PAM en Haïti a obtenu des résultats remarquables pendant la période à l'examen compte tenu des conditions extraordinairement difficiles dans lesquelles il fallait travailler, notamment les troubles civils et politiques entre 2005 et 2008 et les crises ayant touché les secteurs alimentaire, énergétique et financier en 2007/08, en plus des catastrophes naturelles récurrentes. Opérer dans le cadre d'une mission intégrée a ajouté à la complexité du travail, et la période a en outre coïncidé avec le lancement du nouveau Plan stratégique du PAM. Le bureau de pays a travaillé efficacement en partenariat avec le Gouvernement et est parvenu à répondre aux besoins changeants des Haïtiens pendant les phases d'intervention, de redressement et de développement.

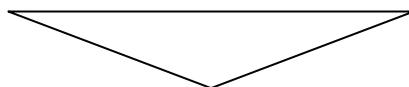
Les activités menées dans le cadre de toutes les opérations faisant partie du portefeuille ont dû être adaptées compte tenu du passage d'un contexte de développement à une situation d'urgence, puis du retour au développement. Les atouts du PAM pendant la période couverte par l'évaluation ont résidé dans son aptitude à réagir rapidement et efficacement face aux situations d'urgence.

Si bien des progrès ont récemment été faits au niveau du partenariat stratégique avec les pouvoirs publics, la planification assurée par le bureau de pays et la coordination des activités avec ses homologues gouvernementaux n'ont pas toujours été pleinement satisfaisantes ni conduites par le Gouvernement tout au long de la période examinée. La participation du PAM au système d'action groupée, en particulier sa direction des modules de la logistique et de l'alimentation, a été fort appréciée par les milieux humanitaires et illustre la façon dont le Programme utilise ses compétences essentielles dans le cadre de sa collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et avec des organisations non gouvernementales pour optimiser l'impact. Il existe maintes possibilités de développer la programmation conjointe et les synergies avec d'autres partenaires de développement. Compte tenu de la nature de son portefeuille d'activités en Haïti, le rôle du PAM au titre du premier Objectif stratégique a revêtu une importance primordiale, et il s'agit du domaine dans lequel il est le plus performant. Pour ce qui est des activités plus ciblées, il lui faut trouver le juste milieu entre les priorités institutionnelles et celles du Gouvernement, en particulier dans un contexte aussi instable que celui qui succède à une crise.

Les situations d'urgence de 2008 et de 2010 ont été les raisons principales de l'évolution de la structure du portefeuille d'activités du PAM en Haïti. Dans un tel contexte d'intervention dans l'urgence, le bureau de pays a également dû faire face à l'évolution correspondante des capacités et des priorités des pouvoirs publics, des donateurs et des partenaires coopérants ainsi qu'à l'évolution des priorités institutionnelles, qui a influé sur ses choix stratégiques. Par le biais de l'Unité de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du module de la logistique, le PAM fournit de précieux services à la communauté du développement en Haïti,

en particulier dans les domaines de l'analyse de la sécurité alimentaire et du soutien logistique. L'équipe d'évaluation a cependant estimé que le PAM n'était souvent pas en mesure de fonder ses choix stratégiques sur ces données analytiques. Des systèmes doivent être mis en place pour améliorer les communications, le suivi des programmes, le suivi et l'évaluation et la communication de l'information. Des normes sont requises pour permettre une programmation plus cohérente et améliorer le suivi, y compris après les distributions, ainsi que la communication de l'information provenant des partenaires, en vue d'aider le bureau de pays à prendre ses décisions en meilleure connaissance de cause.

## PROJET DE DÉCISION\*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en Haïti" (WFP/EB.2/2011/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2011/6-C/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 en Haïti englobe les 14 opérations exécutées entre mai 2005 et décembre 2010, à savoir neuf opérations d'assistance alimentaire et cinq opérations spéciales. La période 2005-2010 a été marquée en Haïti par plusieurs catastrophes naturelles et d'autres crises, qui ont considérablement transformé la taille et la composition du portefeuille d'activités du PAM dans le pays. Cette période d'évaluation a été choisie pour que le bureau de pays dispose d'un outil lui permettant de capitaliser les enseignements tirés de ses interventions dans un contexte difficile où la sécurité alimentaire fluctuait, le but étant de les utiliser pour élaborer des programmes de relèvement après un séisme. Plutôt que d'examiner séparément les 14 opérations, la présente évaluation se penche sur les divergences opérationnelles pour déterminer la pertinence et la cohérence du portefeuille d'activités dans son ensemble et étudier son évolution au fil du temps, ses résultats et le rôle stratégique du PAM en Haïti.

### Contexte

2. Haïti, qui présente le taux de pauvreté le plus élevé de l'Amérique latine et des Caraïbes, se classe au 145<sup>ème</sup> rang sur 169 pays selon l'Indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Une succession de catastrophes naturelles, notamment des inondations, des ouragans et le séisme de 2010, ont aggravé la situation d'un pays où les taux d'insécurité alimentaire et de pauvreté étaient déjà élevés. Haïti étant un pays importateur net de produits alimentaires, la crise alimentaire, énergétique et financière de 2007-2008 n'a fait qu'y accroître l'insécurité économique. Ces catastrophes, associées à la dégradation de l'environnement, à une pauvreté endémique et à un affaiblissement des mécanismes de survie résultant des chocs politiques, socio-économiques et climatiques des dernières décennies, ont rendu le pays particulièrement vulnérable.
3. Les services sociaux restent instables et insuffisants pour satisfaire la demande. Environ 40 pour cent de la population n'a pas accès aux soins de santé de base, et la mortalité maternelle et infantile est la plus forte de la région et l'une des plus élevées au monde. Du fait de l'insécurité alimentaire, de la médiocrité des conditions sanitaires et de l'insuffisance des services de santé, le pays n'est pas en mesure de faire face aux crises causées par la malnutrition et le VIH/sida. Le système éducatif, généralement médiocre, se caractérise par des résultats scolaires très faibles et des taux élevés d'abandon et de redoublement, le résultat étant un taux d'analphabétisme de 57 pour cent, le plus élevé des Caraïbes.

### Portefeuille d'activités du PAM en Haïti

4. Le PAM a considérablement accru son assistance entre 2005 et 2010; le montant total de ses dépenses directes est passé de 21,5 millions de dollars É.-U. en 2005 à 72,6 millions de dollars en 2009 et à près de 300 millions de dollars en 2010. Le PAM a ouvert six nouveaux bureaux auxiliaires au cours de cette période et multiplié ses effectifs par dix pour le personnel recruté sur le plan international et par cinq pour le personnel national. L'intervention menée à la suite du séisme de janvier 2010 est la plus importante du portefeuille. L'opération d'urgence 200110 et les opérations spéciales d'appui 200108 et 200109, qui visaient à répondre aux besoins les plus urgents des 3,5 millions de victimes du tremblement de terre, représentaient environ 65 pour cent de l'ensemble du portefeuille au cours de la période examinée. Outre les distributions générales de vivres organisées

pour faire face à la situation d'urgence, le PAM a également mis l'accent en Haïti sur les activités de redressement, principalement l'alimentation scolaire, l'appui aux personnes vivant avec le VIH et la tuberculose, la santé et la nutrition maternelles et infantiles, les activités Vivres contre travail (VCT) et d'importants nouveaux programmes Espèces contre travail (ECT). Le bureau de pays a également beaucoup contribué aux ressources analytiques, en mettant en place une solide capacité d'évaluation et d'analyse, en particulier au sein de l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) et par le biais du module de la logistique.

5. Les contributions des donateurs en faveur des activités menées par le PAM en Haïti entre 2005 et 2010 provenaient en grande partie des gouvernements, principalement ceux des États-Unis d'Amérique et du Canada ainsi que l'Union européenne, tandis que les contributions reçues de donateurs privés représentaient 20 pour cent du montant des fonds recueillis en 2010.

---

## CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

### Alignement et positionnement stratégique

6. De l'avis de l'équipe d'évaluation, la planification et la mise en œuvre des activités assurées par le PAM étaient généralement en harmonie avec les politiques et priorités globales du Gouvernement haïtien, grâce notamment aux améliorations récemment apportées aux dispositifs de coordination dans des secteurs tels que les activités VCT/ECT et la nutrition. Au cours de la période à l'examen, cet alignement a souvent été plus passif qu'actif, les initiatives conduites par le PAM étant soumises aux partenaires gouvernementaux pertinents pour approbation. Bien que les activités relevant de chaque opération d'assistance alimentaire aient pu, prises individuellement, correspondre aux principales politiques et à la stratégie du Gouvernement, l'engagement, l'action de sensibilisation et la concertation requis pour améliorer cet alignement ont parfois fait défaut. Cela s'explique notamment par l'instabilité de l'environnement opérationnel et l'insuffisance des ressources publiques, en particulier après le séisme.
7. S'agissant des interventions lancées après les catastrophes, le PAM a pu répondre sur-le-champ à la demande d'aide que lui avait adressée le Gouvernement pour faire face aux orages et aux inondations en 2008 et au tremblement de terre en 2010, malgré les nombreux dommages qu'il avait lui-même subis. D'autres programmes ciblés, notamment dans les domaines de l'éducation, de la nutrition, de la lutte contre le VIH/la tuberculose et des activités VCT/ECT, ont été planifiés conjointement avec les ministères compétents.
8. Dans le cadre du système d'action groupée, le bureau de pays assure efficacement la conduite des opérations et collabore avec les autres acteurs, un atout pour les modules dont il est le chef de file, à savoir ceux de l'alimentation, de la logistique et des télécommunications d'urgence. Le PAM participe également activement aux modules de la nutrition et de l'éducation.
9. Les activités du PAM en Haïti s'étant rapidement étendues sur une vaste zone géographique au cours de la période examinée, le bureau de pays a dû faire face à bien des défis nouveaux en matière de coordination. Parfois, l'intervention du PAM dans de nouvelles zones géographiques où d'autres partenaires jouaient auparavant un rôle prépondérant a créé la confusion au niveau de la coordination. En revanche, l'ensemble de la communauté du développement a apprécié le dynamisme croissant avec lequel le PAM a œuvré dans le cadre du module de la logistique.

10. S'il existe des exemples de fortes synergies et de partenariats solides mis en place avec d'autres organismes des Nations Unies, notamment le PNUD, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), ainsi qu'avec des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires, comme Agro Action Allemande, l'équipe d'évaluation a conclu qu'il serait possible de rapprocher plus efficacement les compétences essentielles du PAM dans les domaines des secours et du redressement des objectifs à plus long terme d'autres institutions ou partenaires, afin d'accroître l'impact sur le plan du développement.
11. Bien que la période examinée couvre plus d'un plan stratégique du PAM, l'évaluation a recherché dans quelle mesure le portefeuille correspondait aux priorités définies dans le Plan stratégique du PAM en vigueur (2008–2013). Le portefeuille d'activités du PAM en Haïti concerne les cinq Objectifs stratégiques; pour ce qui est du nombre de bénéficiaires, 70 pour cent des activités du portefeuille correspondent au premier Objectif stratégique.
12. Au niveau de la politique générale, les activités du PAM suivent dans l'ensemble les orientations institutionnelles sectorielles, mais celles-ci sont parfois lacunaires. Par exemple, au cours de la période examinée, le bureau de pays a souvent dû faire face à des situations d'urgence survenant brutalement. Or, il n'existait pas toujours d'orientations institutionnelles à jour pour appuyer la transition d'une période de relative stabilité à une situation d'urgence nécessitant un appui puis le retour à des activités de redressement. De plus, de nouvelles initiatives telles que les activités ECT, qui ont été mises en œuvre à une très grande échelle en Haïti, n'étaient pas appuyées au niveau institutionnel par des directives opérationnelles claires relatives aux procédures financières et techniques.
13. L'évaluation a également constaté que le bureau de pays n'était parfois pas à même de mettre en œuvre les grandes orientations institutionnelles faute de moyens ou du fait d'une absence de hiérarchisation des priorités au regard de ces orientations.

## Choix stratégiques

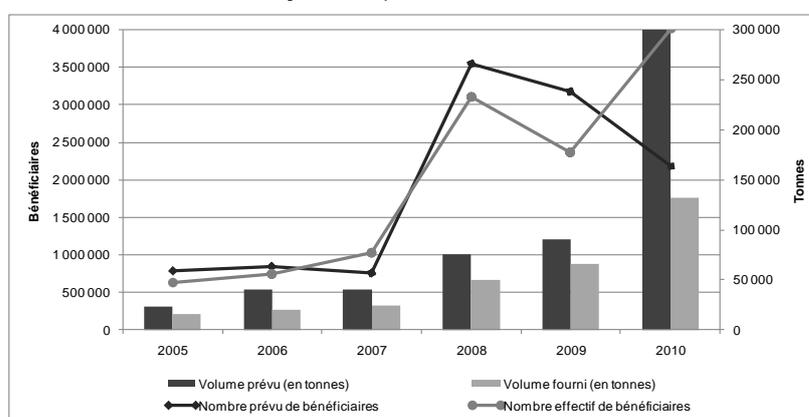
14. Le bureau de pays a fait un travail d'analyse considérable pour mieux comprendre les problèmes nationaux liés à la faim et à la sécurité alimentaire, de manière à pouvoir orienter les décisions prises en interne en matière de programmation et d'opérations. L'Unité ACV fournit l'impulsion et la capacité technique nécessaires pour réaliser des évaluations avec les partenaires, établir des données de référence et proposer une analyse à jour lorsque survient un choc. De ce fait, le PAM est un important fournisseur de données analytiques, contribuant ainsi à inscrire les problèmes liés à la sécurité alimentaire au nombre des priorités du programme de développement du pays et de la communauté internationale, et un partenaire stratégique des pouvoirs publics, puisqu'il appuie le renforcement de la capacité des acteurs locaux de poursuivre cette action à l'avenir. Dans un environnement complexe marqué par l'instabilité de la situation politique et une succession de chocs, les décisions touchant la programmation reposaient sur des facteurs tels que la faisabilité, les capacités, les politiques et les cadres stratégiques ou d'autres éléments relatifs à la situation en vigueur, plutôt que sur des évaluations de la sécurité alimentaire seules, les recommandations issues de celles-ci n'étant pas toujours applicables ni appropriées.

15. Dans le cadre des opérations d'assistance alimentaire, l'aptitude du bureau de pays à planifier les activités en fonction de l'ampleur des besoins est souvent entravée par le niveau des moyens dont disposent les partenaires coopérants. Les zones les plus durement touchées par l'insécurité alimentaire sont reculées et difficiles à atteindre, ce qui réduit le nombre de partenaires potentiels et oblige le bureau de pays à prendre des décisions difficiles avec un budget limité: il lui faut choisir entre venir en aide à un plus grand nombre de bénéficiaires et réduire le nombre de bénéficiaires pour cibler les plus démunis.
16. Les décisions opérationnelles concernant le type d'assistance alimentaire à fournir pour chaque activité, comme la composition des rations et le choix des modalités applicables, ont été prises sur la base de divers facteurs, notamment pour donner suite aux recommandations issues de missions d'évaluation ou de formulation de projets, ou pour tenir compte de l'évolution de la disponibilité des fonds, de directives du PAM ou de directives conjointes des Nations Unies. Les choix stratégiques faits quant aux modalités à privilégier en situation d'urgence n'ont pas nécessairement abouti aux interventions les plus adaptées pour une intervention immédiate de durée limitée. Le programme d'alimentation scolaire en est un exemple: outre que sa conception n'était pas optimale pour une intervention d'urgence, ce programme créera en plus des difficultés pour le PAM lorsque celui-ci s'emploiera à réduire progressivement ses activités tandis qu'Haïti sera en train de sortir de la situation d'urgence. Des gains d'efficacité liés au recours à des canaux de distribution et des partenaires complémentaires entre activités ont été réalisés dans certains cas, mais toutes les synergies et possibilités offertes n'ont pas été exploitées.
17. Pendant la période considérée, le système de suivi et d'évaluation du PAM n'a pas été très efficace et n'a fourni que peu de données permettant d'évaluer l'impact et d'améliorer les programmes. L'accent a été mis sur la collecte des indicateurs de produits et la communication d'informations à ce sujet, notamment le tonnage livré et le nombre de bénéficiaires, ce qui ne brossait pas un tableau global de la performance et des résultats des programmes. La multiplicité des partenaires coopérants et leurs capacités variables en matière de communication de l'information ont rendu difficile, voire impossible, l'évaluation des données au niveau des effets directs. Disposer de données quantitatives et qualitatives plus fiables sur les activités donnant les meilleurs résultats et sur les raisons de ce succès pourrait permettre de prendre des décisions plus stratégiques à l'avenir.

## Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

18. Entre 2005 et 2010, l'envergure des activités du bureau de pays s'est radicalement transformée: le nombre de bénéficiaires est ainsi passé de 600 000 en 2005 à 3,1 millions en 2008, puis à plus de 4 millions en 2010, comme le montre la Figure 1. Pour la plupart des opérations, un niveau de financement généralement satisfaisant a permis de mener à bien rapidement et efficacement les opérations nécessaires pour faire face aux catastrophes naturelles et aux troubles politiques.

**Figure 1: Nombre de bénéficiaires et quantités de produits, niveaux effectifs par rapport aux niveaux prévus, 2005–2010**



19. Hormis l'opération d'urgence 10785, financée par le Compte d'intervention immédiate, les besoins indiqués dans les descriptifs de projet et les révisions budgétaires ont été en général bien financés, à hauteur de 63 à 83 pour cent. Le taux de financement des opérations spéciales, bien que légèrement inférieur puisqu'il était de l'ordre de 65 pour cent, n'a pas posé de problème majeur. Par moment, les fonds ont manqué pour financer l'IPSR 10674, ce qui a entravé l'exécution des opérations.
20. L'assistance fournie par le PAM a souvent dépassé les projections annuelles concernant le nombre de bénéficiaires établies à l'origine et elle n'est descendue aucune année en dessous de 74 pour cent des effectifs prévus. Toutefois, pour ce qui est de la quantité de produits alimentaires distribués, les opérations n'ont généralement pas atteint les objectifs fixés, un taux de distribution d'au moins 75 pour cent des quantités prévues n'ayant été atteint que pour deux d'entre elles.
21. Les distributions générales de vivres organisées à titre d'urgence à la suite des ouragans et de la crise causée par la flambée des prix des produits alimentaires en 2008 ainsi que du séisme en 2010 constituent l'élément prédominant du portefeuille d'activités en Haïti. En dépit des nombreuses pertes humaines, institutionnelles et infrastructurelles subies, le PAM a pu rapidement mobiliser des ressources d'un niveau sans précédent et les distribuer aux bénéficiaires qui en avaient le plus besoin. Il est ressorti de l'évaluation que le PAM obtenait les meilleurs résultats lorsqu'il conduisait des opérations de distribution générale de vivres de vaste envergure.
22. L'alimentation scolaire et les activités ECT/VCT ont constamment été prioritaires pour le PAM, représentant en moyenne 36 et 25 pour cent, respectivement, des bénéficiaires des distributions de vivres ciblées du portefeuille. La santé et la nutrition maternelles et infantiles (SNMI) revêtaient également un caractère prioritaire mais leur importance relative a nettement diminué en 2009 et en 2010, puisqu'après avoir représenté en moyenne 40 pour cent des distributions ciblées de vivres du portefeuille entre 2005 et 2008, elles ne s'établissaient qu'à 10 pour cent en 2009 et à 15 pour cent en 2010. Les activités liées à la lutte contre le VIH et la tuberculose ont occupé une place nettement moins importante et n'ont représenté en moyenne que 8 pour cent des distributions ciblées au cours de la période.
23. Les produits et les effets directs escomptés des opérations successives varient considérablement d'une année et d'une catégorie d'activité à l'autre. Pour les produits qui ont été mesurés, à savoir le nombre de bénéficiaires et les quantités de produits alimentaires, les résultats effectifs se sont également écartés des résultats prévus, en particulier pour les dernières années.
24. Dans de nombreux secteurs, des indicateurs de performance liés aux objectifs n'ont pas été systématiquement recueillis ou compilés au cours de la période examinée. Cette situation s'explique par divers facteurs, notamment le fait que les rapports établis par les partenaires coopérants l'étaient tardivement et comportaient des lacunes. L'équipe d'évaluation a pu mesurer les indicateurs pour certaines activités: le taux de récupération pour les activités de SNMI, qui était de 50 pour cent en 2005 et de 59 pour cent en 2009; le score des ménages en termes d'avoirs dans le cadre des programmes ECT et VCT; et les données qualitatives sur les bénéficiaires s'agissant du renforcement de la capacité des ménages de faire face aux chocs, grâce à l'assistance alimentaire du PAM.

25. Si des difficultés particulières en matière de performance et de résultats peuvent avoir été rencontrées dans chaque secteur, les facteurs communs à toutes les activités sont notamment ceux qui suivent.

- **Évolution des besoins touchant le développement.** Tout autant que la récurrence de catastrophes en Haïti, les modifications apportées aux politiques nationales, les nouvelles priorités des donateurs ou la mise à jour des données sur la situation en matière de sécurité alimentaire peuvent obliger le PAM à changer de cap, ce qui compromet la réalisation des objectifs fixés lors de la conception des programmes.
- **Évolution du cadre directeur institutionnel.** L'évolution des grandes orientations et des objectifs du PAM peut avoir une incidence sur la conception et l'exécution des programmes à l'échelle des pays. Il est difficile pour le personnel du PAM en poste depuis longtemps d'acquérir les compétences spécialisées touchant certains protocoles et modalités qui sont nécessaires pour s'adapter très rapidement aux nouvelles évolutions des priorités institutionnelles.
- **Insuffisance des procédures et des systèmes.** En Haïti, les systèmes institutionnels conçus pour assurer le contrôle de la qualité et l'automatisation peuvent en fait nuire à l'efficacité étant donné que le bureau de pays doit très rapidement développer ses opérations. L'introduction du nouveau Système mondial et réseau d'information du PAM II (WINGS II), qui vise à simplifier les procédures de paiement, ne donne aux bureaux auxiliaires guère de maîtrise du traitement des factures avant paiement final à Port-au-Prince. Les procédures à suivre pour obtenir les chèques permettant de rémunérer des services simples sont inutilement complexes. Compte tenu des multiples retards et goulets d'étranglement relevés, une analyse approfondie doit être effectuée par des spécialistes du système. L'équipe d'évaluation a également constaté que, si le personnel du bureau de pays savait généralement quel financement était disponible pour les différentes composantes des programmes, il ne s'employait guère à comprendre ni à maîtriser les coûts d'exécution. L'information concernant ces coûts n'est en général communiquée qu'à quelques cadres, la maîtrise des coûts n'étant donc pas perçue comme une responsabilité collective ni encouragée comme telle. Il s'agit là pour le PAM d'un enjeu à la fois systémique et opérationnel. En l'absence d'un système comptable analytique, il est difficile de déterminer les coûts réels des activités et des opérations n'ayant pas de composante en rapport avec l'aide alimentaire. Il n'y a par ailleurs guère de responsabilisation pour ce qui est de la maîtrise des coûts au niveau de la direction des programmes.
- **Recours aux partenaires coopérants.** La capacité du bureau de pays d'assurer l'exécution et le suivi de ses activités dépend de la solidité de son réseau de partenaires coopérants dans tous les secteurs. Bon nombre des difficultés qui empêchent le PAM d'obtenir des résultats sont imputables à des blocages au niveau des partenaires coopérants, comme le manque de moyens techniques, les contrats en souffrance ou la dispersion géographique, par exemple.

---

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Appréciation globale

26. Le Bureau du PAM en Haïti a obtenu des résultats remarquables pendant la période à l'examen compte tenu des conditions extraordinairement difficiles dans lesquelles il lui fallait opérer, notamment les troubles civils et politiques entre 2005 et 2008 et les crises ayant touché les secteurs alimentaire, énergétique et financier en 2007/08, en plus des

catastrophes naturelles récurrentes. Opérer dans le cadre d'une mission intégrée a ajouté à la complexité du travail, et la période a en outre coïncidé avec le lancement du nouveau Plan stratégique du PAM. Le bureau de pays a travaillé efficacement en partenariat avec le Gouvernement et est parvenu à répondre aux besoins changeants des Haïtiens pendant les phases d'intervention, de redressement et de développement. Pour toutes les activités du portefeuille, il a fallu sans cesse passer d'un contexte de développement à un contexte d'urgence, puis repasser en mode développement. De ce fait, le point fort du PAM au cours de la période évaluée a été de parvenir à faire face rapidement et efficacement aux situations d'urgence.

⇒ *Alignement et positionnement stratégique*

27. Si bien des progrès ont récemment été faits au niveau du partenariat stratégique avec le Gouvernement, la planification assurée par le bureau de pays et la coordination des activités avec les homologues gouvernementaux n'ont pas toujours été pleinement satisfaisantes ni conduites par le Gouvernement tout au long de la période examinée. La participation du PAM au système d'action groupée, en particulier sa direction des modules de la logistique et de l'alimentation, a été fort appréciée par le milieu humanitaire et illustre la façon dont le PAM utilise ses compétences essentielles dans le cadre de sa collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et avec des ONG pour optimiser l'impact. Il existe maintes possibilités de développer la programmation conjointe et les synergies avec les partenaires de développement. Compte tenu de la nature de son portefeuille d'activités en Haïti, le rôle du PAM au titre du premier Objectif stratégique a revêtu une importance primordiale, et il s'agit du domaine dans lequel le PAM est le plus performant. Pour des activités plus ciblées, il lui faut trouver le juste milieu entre les priorités institutionnelles et celles du Gouvernement, en particulier dans un contexte aussi instable que celui qui succède à une crise.

⇒ *Choix stratégiques*

28. Les situations d'urgence de 2008 et de 2010 ont été les raisons principales de l'évolution de la structure du portefeuille d'activités en Haïti. Dans un tel contexte d'intervention dans l'urgence, le bureau de pays a également dû faire face à l'évolution correspondante des capacités et des priorités des pouvoirs publics, des donateurs et des partenaires coopérants ainsi qu'à l'évolution des priorités institutionnelles, qui a influé sur ses choix stratégiques. Par le biais de l'Unité ACV et du module de la logistique, le PAM fournit de précieux services à la communauté du développement en Haïti, en particulier dans les domaines de l'analyse de la sécurité alimentaire et du soutien logistique. L'équipe d'évaluation a cependant estimé que le PAM n'était souvent pas en mesure de fonder ses choix stratégiques sur ces données analytiques. Des systèmes doivent être mis en place pour améliorer les communications, le suivi des programmes, le suivi et l'évaluation et la communication de l'information. Des normes sont requises pour permettre une programmation plus cohérente et améliorer le suivi, y compris après les distributions, ainsi que la communication de l'information provenant des partenaires, en vue d'aider le bureau de pays à prendre ses décisions en meilleure connaissance de cause.

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

29. L'équipe d'évaluation entendait évaluer la performance du PAM au regard du nombre de bénéficiaires effectivement aidés et de l'assistance fournie, des objectifs atteints, de la contribution du portefeuille à l'évolution de la situation humanitaire et du développement dans le pays ainsi que des facteurs expliquant les résultats. Cette analyse peut être résumée en termes de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité des activités du PAM relevant de l'ensemble des opérations, comme on le voit dans les paragraphes ci-après.

### **Pertinence**

30. Au cours de la période 2005-2010, le portefeuille du PAM en Haïti était axé sur l'alimentation scolaire, la SNMI, la lutte contre le VIH/la tuberculose, les activités ECT/VCT et les distributions générales de vivres. Si la taille du portefeuille s'est vue multipliée par plus de 20 et si les proportions de bénéficiaires recevant une assistance dans le cadre de chacune de ces interventions ont changé en fonction de l'évolution des besoins liés au développement, ces cinq activités se sont poursuivies tout au long de la période examinée, compte tenu des difficultés que pose le développement en Haïti et conformément aux cinq Objectifs stratégiques du PAM. Toutes les activités du PAM étaient pertinentes et adaptées vu l'ampleur de la pauvreté et des besoins en Haïti. Les bénéficiaires rencontrés dans toutes les régions du pays ont dit combien ils avaient apprécié l'assistance reçue. En particulier durant les jours et les semaines qui avaient suivi le séisme, l'appui fourni aux populations urbaines et périurbaines aux alentours de Port-au-Prince avait manifestement sauvé des vies.

### **Efficacité et efficience**

31. Dans un contexte aussi instable que celui de Haïti, atteindre des objectifs de manière efficace et efficiente est un réel défi, en raison non seulement de la récurrence des catastrophes naturelles mais aussi de l'évolution correspondante des priorités nationales et internationales en matière de développement ainsi que du cadre directeur du PAM, du manque de procédures et de systèmes adaptés à un tel contexte et de l'extrême dépendance à l'égard des moyens des partenaires coopérants. L'équipe d'évaluation a relevé dans tous les secteurs des décalages constants entre le nombre de bénéficiaires escomptés et le nombre de bénéficiaires effectifs. Ces décalages semblent résulter dans une large mesure tant des carences du processus de planification que de l'absence d'obligation de répondre des résultats. En outre, le passage d'un contexte de développement à un contexte d'urgence et vice-versa et la modification des niveaux de financement et des priorités en découlant ont posé des problèmes au bureau de pays, du point de vue tant de la conception des programmes que de l'exploitation des systèmes.
32. Sur le plan logistique, le bureau de pays dispose de capacités éprouvées pour réagir rapidement face aux situations d'urgence. Grâce essentiellement à la grande qualité des opérations logistiques, les quantités d'aide alimentaire nécessaires ont pu être achetées, transportées, stockées et livrées en temps voulu, comme l'exigeaient les programmes. Le PAM donne le meilleur de lui-même quand il orchestre des distributions générales de vivres de grande envergure. Même à la suite des graves catastrophes qui ont frappé Haïti ces dernières années, et malgré les pertes qu'il avait lui-même subies, le PAM a pu distribuer rapidement et efficacement un volume d'aide alimentaire sans précédent. Des niveaux de financement généralement satisfaisants ont facilité la poursuite et l'exécution relativement ordonnée des activités en Haïti au cours de la période examinée. Les opérations ont parfois pâti du manque de régularité des contributions, mais le PAM a pris

des dispositions pour remédier à cet état de fait. Dans la mesure du possible, il a fait bon usage des dispositifs de financement relevant du Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires, du Compte d'intervention immédiate et du Mécanisme de financement anticipé pour surmonter les difficultés engendrées par les déficits de financement. Il a également favorisé les emprunts de vivres entre projets. Le service des achats a pu tirer parti de dons en nature ainsi que de transferts et de prêts de produits alimentaires entre opérations, et profiter des quelques possibilités s'offrant en matière d'achats locaux, pour garantir l'efficacité des distributions de vivres.

## Impact

33. Il était certes évident qu'un nombre considérable de personnes avaient pu bénéficier des distributions générales et ciblées tout au long de la période examinée, mais les carences du système de suivi et d'évaluation limitaient très considérablement la mesure de l'impact réel des activités du PAM. Hormis les conclusions auxquelles permettent d'aboutir les indicateurs nationaux qui font apparaître une amélioration des tendances dans les secteurs d'activité du PAM, et les éléments qui mettent en évidence des avantages à court terme tels que la création d'avoirs, il n'y a guère de possibilités de procéder à une analyse d'impact. À l'heure actuelle, le système de suivi et d'évaluation du PAM en Haïti mesure efficacement les intrants, à savoir les produits alimentaires et les contributions reçues. Le PAM suit également les données de base relatives aux produits, c'est-à-dire la quantité de vivres distribués ou le montant des transferts monétaires effectués et le nombre de bénéficiaires, mais même les données de base sur les bénéficiaires sont variables et incohérentes au regard des hypothèses de référence, qui se rapportent par exemple tantôt à des individus, tantôt à des familles, et ne sont pas ventilées. Les nombreuses difficultés à surmonter en matière de collecte de données sont notamment la médiocrité des systèmes, l'insuffisance de la capacité institutionnelle de compilation ou d'analyse, et le caractère irréaliste ou inadapté des indicateurs figurant dans les documents de programme concernant Haïti. Les efforts faits pour mesurer les effets directs et l'impact sur le développement ou pour effectuer des comparaisons rétrospectives des résultats des investissements au fil du temps et sur une base géographique ont été insuffisants. Le manque de données fiables et le peu d'uniformité des informations communiquées sont sources de frustration pour les donateurs et les partenaires et pourraient compromettre le financement du PAM à l'avenir. L'incapacité à mettre en évidence l'impact relatif des interventions du PAM est un inconvénient considérable, car la concurrence est vive pour ce qui est d'obtenir des contributions des donateurs.

## Durabilité

34. En Haïti, près de la moitié de l'effectif total de bénéficiaires aidés depuis 2005 a profité des distributions générales de vivres lancées à la suite de graves crises humanitaires. Bien que des efforts aient été faits pour donner au Département de la protection civile davantage de moyens pour faire face aux situations d'urgence, il est peu probable que les activités de distributions alimentaires d'urgence puissent être transférées à brève échéance aux pouvoirs publics ou aux partenaires coopérants locaux sans devoir dégager d'importantes ressources supplémentaires et sans renforcer les capacités. Des progrès ont été faits sur la voie du transfert de la responsabilité d'autres distributions ciblées, mais l'insécurité alimentaire généralisée, l'affaiblissement de la capacité du Gouvernement après le séisme et les changements politiques récents pourraient empêcher d'atteindre les objectifs visés. En ce qui concerne le rôle du PAM en matière de production de données analytiques, de gros efforts ont été faits pour transférer les capacités correspondantes à des organismes locaux,

comme le Centre géographique national d'Haïti et la Coordination nationale de la sécurité alimentaire.

## Enjeux pour l'avenir

35. L'une des grosses contraintes tient au fait que le portefeuille d'activités a été perçu et géré comme un ensemble d'activités et d'opérations d'assistance alimentaire séparées, et non comme un tout. Compte tenu de la nature des opérations, de la logistique, des achats et de la structure des coûts, une telle approche est habituelle pour le PAM mais, du fait de son incidence sur la structure des effectifs, l'allocation des ressources et les décisions touchant le programme, le portefeuille d'activités est fragmenté. Il est indispensable de bien saisir cette difficulté au moment où le PAM réduit son action en entrant dans la période d'après crise.
36. Le bureau de pays devra suivre de près l'évolution de la situation politique en Haïti. De nouveaux organismes gouvernementaux de contrepartie vont probablement voir le jour et il faudra intensifier le dialogue et le partenariat avec les nouveaux dirigeants politiques. Il se pourrait qu'il y ait de nouveaux interlocuteurs clés, et le bureau de pays devra établir la même relation de confiance que celle qu'il entretient actuellement avec les plus hautes instances de l'État.
37. Étant donné l'importance de nouvelles initiatives telles que les programmes ECT et les achats locaux vis-à-vis des préoccupations de la classe politique et des donateurs internationaux en Haïti, le bureau de pays devrait étudier de nouvelles possibilités dans ces domaines et accorder la priorité à la mise en place de systèmes et procédures appropriés, en sollicitant l'appui du bureau régional et du Siège s'il y a lieu.
38. Les activités du PAM en Haïti gagneraient à ce que les activités intersectorielles soient plus sciemment harmonisées avec la vision stratégique du pays touchant l'amélioration de la sécurité alimentaire et de la nutrition. La tâche est énorme puisqu'il faut notamment appuyer les politiques nationales, rationaliser les interventions alimentaires et nutritionnelles au sein du PAM, les aligner sur les directives du PAM et renforcer les interventions complémentaires. Le plan national de sécurité alimentaire et nutritionnelle du Gouvernement a été élaboré sur la base de quatre piliers: disponibilité, accès, utilisation et stabilité. Pour planifier le futur portefeuille d'activités, l'équipe d'évaluation recommande au PAM de tenir compte de ces piliers.

## Recommandations

39. **Recommandation 1:** le bureau de pays devrait améliorer son système de suivi et d'évaluation de façon à accroître la cohérence et la fiabilité des données et de pouvoir mesurer l'impact de ses opérations. Pour qu'un tel système de suivi et d'évaluation soit pérenne et modulable, il faut concevoir un système coordonné et uniforme, tout en prévoyant la décentralisation de la responsabilité de la gestion des données, qui serait confiée aux bureaux auxiliaires et aux divisions chargées des programmes. Cette décentralisation devrait s'accompagner d'une supervision positive et d'une formation sur le lieu de travail pour garantir la collecte systématique de données de qualité et fiables. Il devrait également exister une chaîne de rétro-information claire permettant de rendre compte des mesures prises aux partenaires coopérants, aux donateurs et au Gouvernement, afin de renforcer la participation et les partenariats. Assurer régulièrement la communication d'informations aidera également le PAM à procéder à des ajustements à mi-parcours de la conception des programmes et à améliorer la programmation à l'avenir.

40. **Recommandation 2:** le bureau de pays devrait veiller à ce que le module de la logistique continue d'être financé et conserve son personnel, pour garantir la continuité de ses précieuses activités de planification préalable et d'intervention d'urgence. Les activités de ce module sont financées au titre de l'opération spéciale 200108, qui devrait s'achever en décembre 2011; la capacité logistique devrait être maintenue au titre de l'IPSR 10844.
41. **Recommandation 3:** au niveau institutionnel, le PAM devrait effectuer un examen approfondi de ses systèmes opérationnels et de gestion pour déterminer les causes des problèmes systémiques rencontrés en matière d'achats et de traitement lors de la transition entre des programmes de distribution générale de vivres et des programmes plus ciblés d'aide alimentaire et de transferts monétaires. Le système complexe de suivi et de traitement des accords de partenariat sur le terrain et la forte centralisation des structures de traitement des paiements sous WINGS II empêchent le PAM d'atteindre ses objectifs.
42. L'évaluation a déterminé qu'au-delà d'un certain seuil, le PAM avait du mal à faire en sorte que les systèmes opérationnels et financiers fonctionnent sans heurts et à maintenir le niveau de capacité et d'efficacité requis pour continuer de fournir les quantités d'aide alimentaire et d'assurer les transferts monétaires prévus dans les descriptifs de projet. Ce problème ne peut être réglé par le bureau de pays et il faudrait donc qu'une solution soit recherchée au niveau du Siège.
43. **Recommandation 4:** le bureau de pays devrait améliorer son processus de planification de façon à définir des objectifs plus réalistes susceptibles de mieux correspondre aux réalités de l'exécution. Le PAM devrait établir des cibles tenant compte de données démographiques telles que les niveaux de malnutrition et les patients sous traitement antirétroviral, ainsi que de la performance du portefeuille d'activités par le passé. Indiquer les raisons justifiant le choix des cibles établies dans les documents de programme contribuerait à expliquer tout écart par rapport à celles-ci et améliorerait la planification des programmes, ce qui pourrait accroître la capacité du PAM de mobiliser des fonds.
44. **Recommandation 5:** le bureau de pays devrait envisager de regrouper les activités, notamment avec d'autres partenaires, par exemple dans le cadre d'un programme d'école-modèle, afin d'accroître l'impact et d'obtenir des résultats optimaux.
45. Les activités touchant l'alimentation scolaire, la nutrition, la lutte contre le VIH/la tuberculose et les initiatives ECT/VCT devraient être examinées pour déterminer comment parvenir à des synergies à l'avenir. Il est recommandé de procéder à un examen formel de la portée et du contenu des activités ainsi que du potentiel de regroupement à l'intérieur de celles-ci et entre elles, avec l'appui du bureau régional et du Siège. Le PAM devrait aussi étudier les synergies possibles et de nouvelles modalités de collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et les partenaires.
46. **Recommandation 6:** il faudrait veiller à ce que le personnel du bureau de pays soit mieux informé des coûts réels des diverses composantes des interventions. Le personnel, à tous les niveaux, sait quels problèmes se posent dans les domaines du financement et du budget des projets, mais il devrait également s'efforcer sans relâche au quotidien de faire des économies.

47. **Recommandation 7:** le bureau de pays devrait tirer parti de projets de renforcement des capacités plus ambitieux et à plus long terme en matière de préparation aux situations d'urgence. Compte tenu de la probabilité que des catastrophes naturelles surviennent de manière récurrente en Haïti, il importe que le Gouvernement mette en place, par l'intermédiaire de son agence chargée des interventions en cas d'urgence, un réseau d'entrepôts dans lesquels des réserves alimentaires et du matériel pourraient être stockés pendant de longues périodes. Un tel projet serait conforme à la politique du PAM en matière de renforcement des capacités, ouvrirait la voie à une stratégie de transfert des responsabilités et améliorerait la capacité de résistance de Haïti face aux situations d'urgence.
48. **Recommandation 8:** le bureau de pays devrait établir des partenariats stratégiques avec des partenaires coopérants pour assurer un déploiement rapide dans le cadre d'opérations d'urgence et de redressement. Afin de réduire la charge que représenterait la gestion de contrats concernant un si grand nombre de partenaires coopérants et d'accords de partenariat sur le terrain, le bureau de pays devrait envisager de nouer des partenariats à plusieurs niveaux avec certains partenaires dans divers secteurs. Cela permettrait de travailler avec des partenaires fournissant des services supplémentaires (formation consacrée à la nutrition et renforcement des capacités, par exemple) et de passer plus rapidement des marchés afin de pouvoir mobiliser des ressources après une crise; cela allégerait en outre la charge à assumer sur le plan de la gestion dans le cas de travaux menés en collaboration avec de nombreux petits partenaires.



Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
ECT	Espèces contre travail
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM