

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.3/2002/6/8**

4 septembre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

## RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION THÉMATIQUE DE L'APPROCHE-PROGRAMME PAR PAYS

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 de caractère 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.

Directeur du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE):	M. K. Tuinenburg	tél.: 066513-2252
--	------------------	-------------------

Fonctionnaire en chef de l'évaluation, OEDE:	M. J. Lefevre	tél.: 066513-2358
---	---------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



# Résumé

En 1994, le PAM a adopté pour ses activités de développement un nouveau cadre de politique intitulé l'approche-programme par pays. Dans les 34 pays où elle a été mise en œuvre, cette approche a remplacé l'approche par projet, qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale et aux priorités de développement.

La présente évaluation thématique repose principalement sur l'analyse des résumés et des rapports complets d'évaluations de 15 programmes de pays, réalisées en 2000–2001 suivant un schéma général. Elle s'appuie aussi sur des entretiens avec des informateurs clés et une étude des documents de politique générale pertinents.

La plupart des programmes de pays évalués appartiennent à la première génération, avec des antécédents datant d'avant le cadre de politique générale de 1994, et répondaient aux critères utilisés dans l'évaluation pour évaluer les résultats obtenus par l'approche-programme par pays. Nombre d'entre eux étaient toutefois considérés comme transitoires et devraient se conformer davantage aux critères dans le deuxième cycle de programme et dans les suivants.

Lorsque l'approche-programme par pays a été mise en œuvre, le PAM a en général modifié les interventions préexistantes pour en améliorer le ciblage et l'intégration plutôt que d'adopter de nouvelles activités. Les changements positifs associés au processus de programme de pays sont notamment l'amélioration du ciblage géographique des activités de développement pour les régions à déficit vivrier et le renforcement de la cohérence entre les activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM et les priorités des gouvernements hôtes.

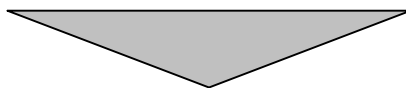
Une autre retombée positive de l'approche-programme par pays a été la meilleure intégration dans la programmation coordonnée des Nations Unies (et dans les efforts plus larges de coordination de l'aide), en particulier dans le contexte du processus d'élaboration des bilans communs de pays et des Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement — bien que ce processus lui-même ait varié en profondeur et en utilité selon les pays.

L'approche-programme par pays a été renforcée par les efforts parallèles qui ont été déployés pour améliorer l'efficacité de la programmation du PAM, notamment la politique Favoriser le développement, adoptée en mai 1999. Celle-ci a débouché sur des schémas de stratégie de pays (SSP) et des programmes de pays mieux conçus et mieux exécutés en particulier grâce à l'accent très marqué qui est mis sur l'analyse approfondie des problèmes et sur la sélection d'activités appropriées axées sur la personne humaine. Cette politique a aussi encouragé une utilisation plus grande des techniques de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV).



L'approche-programme par pays a toutefois été entravée, dans certains pays, par des difficultés pour déterminer et obtenir les ressources nécessaires pour les coûts d'appui du programme. Les autres obstacles rencontrés sont notamment l'insuffisance de personnel ayant les compétences voulues en matière de techniques de développement de base, et le manque de systèmes de suivi efficaces axés sur les résultats. Une fois ces obstacles surmontés, l'approche-programme devrait contribuer davantage à améliorer l'efficacité de l'appui du PAM à la programmation des activités de développement. Certains pays avec des programmes de développement de faible envergure ont toutefois rencontré des difficultés particulières à mettre en œuvre l'approche-programme par pays, et il faudrait réexaminer la justification de la mise en place de programmes de pays dans certains de ces pays.

## Projet de décision



Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/8) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/18). Le Conseil encourage à donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



## BUT, PORTEE ET METHODE DE L'EVALUATION THEMATIQUE

1. La présente évaluation thématique<sup>1</sup> avait pour objet de soumettre au Conseil d'administration un rapport objectif sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'approche-programme par pays. Cette évaluation devait aussi fournir des informations sur la contribution de l'approche-programme par pays au renforcement de l'efficacité des programmes de développement du PAM.
2. En 1994, le PAM a adopté un cadre de politique générale intitulé l'approche-programme par pays, qui avait notamment pour objectif d'améliorer la planification des interventions de développement du PAM et leur cohérence avec les priorités de développement national<sup>2</sup>. Remplaçant l'approche par projet, la nouvelle approche a entraîné quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer l'aide alimentaire du PAM: elle repose sur une stratégie axée sur les populations et les besoins alimentaires et utilise le cadre de politique nationale comme entité de base de l'engagement du PAM. Un programme de pays doit apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire qui coïncident avec ceux du PAM et des autres partenaires d'aide.
3. Le rapport s'appuie sur un processus d'évaluation qui a démarré fin 1999, quand il a été décidé que les évaluations de programmes de pays du PAM constitueraient l'élément principal de l'évaluation thématique de l'approche-programme par pays à soumettre au Conseil d'administration. Compte tenu de cette décision, un schéma général a été défini pour l'évaluation des programmes de pays au début de 2000 et testé sur le terrain pendant l'évaluation du programme de pays pour le Malawi réalisée en mars/avril 2000.
4. Ce schéma général représentait un élément essentiel de l'évaluation thématique. Il garantissait que toutes les évaluations de programme de pays consécutives traiteraient des mêmes questions fondamentales, en utilisant des méthodes homogènes et en établissant des rapports selon une structure commune. Les évaluations de programme de pays constituent donc un ensemble d'études de cas menées dans le pays qui servent non seulement d'évaluation en elles-mêmes, mais aussi de sources pour l'évaluation thématique.
5. À la fin de 2001, 15 évaluations de programmes de pays étaient disponibles pour analyse (rapports complets et résumés). En outre, l'évaluation thématique a pu consulter quatre rapports résumés relatifs à des évaluations réalisées fin 2001 et début 2002. Les évaluations comprenaient des exemples provenant de six des sept groupements régionaux du PAM (à l'exception de l'Europe orientale qui n'a pas de programme de pays)<sup>3</sup>.
6. Pour effectuer les 19 évaluations de programme de pays, les équipes d'évaluation ont procédé à l'étude de documents, à des entretiens avec des informateurs clés et à des visites sur place concernant une gamme étendue d'activités d'appui au développement du PAM.

<sup>1</sup> L'évaluation a été réalisée entre septembre 2001 et février 2002 par un consultant recruté au plan international, avec l'appui pour les travaux d'analyse du Fonctionnaire en chef de l'évaluation (OEDE).

<sup>2</sup> Les trois documents de référence concernant l'approche-programme par pays sont: CFA 37/P/7 (avril 1994), CFA 38/P/6 (octobre 1994) et CFA 40/8 (octobre 1995).

<sup>3</sup> Les évaluations de programmes de pays comprises dans l'évaluation thématique sont les suivantes: Bolivie, Égypte, Éthiopie, Ghana, Guatemala, Haïti, Inde, Kenya, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mali, Mauritanie, Mozambique, Niger, Pakistan, Sénégal, Yémen et Zambie. Au début de 2002, des programmes de pays étaient approuvés pour 34 pays (sur les 55 pays où le PAM a une activité de développement). Le nombre de programmes de pays peut être de 40 environ.



Bien qu'elles n'aient pas axé leur action sur l'évaluation de l'efficacité ou de l'impact de chaque activité, les équipes pluridisciplinaires ont analysé l'intégration de ces activités dans les programmes de pays et leur cohérence avec les priorités, les finalités et les stratégies communes du PAM et du pays hôte. Au total, les programmes de pays évalués comprenaient 65 activités de développement avec un budget global du PAM dépassant 640 millions de dollars E.-U. et des engagements de produits de plus de 1,6 million de tonnes.

7. La taille des programmes de pays se situait entre quelque 6 millions de dollars d'engagements pour le Lesotho, à plus de 141 millions de dollars d'engagements et 357 000 tonnes de produits pour l'Éthiopie. Cette dernière représentait à elle seule près de 22 pour cent de l'ensemble des engagements pour les 19 programmes de pays évalués. En ce qui concerne les activités de développement par programme de pays, leur nombre se situait entre une au Lesotho et sept au Malawi<sup>4</sup>.
8. En termes de valeur totale, les opérations de secours représentaient environ les deux tiers de l'ensemble des programmes et opérations du PAM dans les 19 pays évalués. Cependant, deux pays —Éthiopie et Kenya— représentaient à eux seuls près des deux tiers de la valeur totale du portefeuille pour les 19 pays étudiés pendant les périodes concernées. Les opérations de secours en Éthiopie et au Kenya représentaient quelque 83 et 94 pour cent, respectivement, des opérations du PAM dans les deux pays<sup>5</sup>.
9. Les évaluations de programmes de pays, réalisées selon les méthodes, les approches et les structures communes d'établissement de rapports conçues pour l'évaluation thématique, portaient sur plus de la moitié des programmes de pays en cours (19 sur 34 approuvés au début de 2002), dont plusieurs des plus importants.
10. Dans chaque évaluation de programme de pays, les équipes d'évaluation ont axé leur action sur les points suivants:
  - a) déterminer dans quelle mesure le programme de pays témoigne de la mise en œuvre de l'approche-programme par pays décrite dans les documents de référence clés du PAM<sup>6</sup>;
  - b) évaluer dans quelle mesure l'approche-programme par pays a contribué à renforcer l'efficacité de la programmation des activités de développement du PAM;
  - c) identifier les facteurs qui ont favorisé ou entravé la capacité des bureaux de pays à mettre en œuvre l'approche-programme par pays de manière efficace;

---

<sup>4</sup> Les activités de développement appuyées par les 19 programmes de pays évalués appartenaient aux grandes catégories suivantes: programmes d'alimentation scolaire/alphabétisation (21,2 pour cent), soins de santé primaire et alimentation des groupes vulnérables (22,1 pour cent), activités vivres-contre-travail et vivres pour la création d'actifs (48,2 pour cent) et "divers" (8,5 pour cent).

<sup>5</sup> Certains observateurs ont estimé que dans certains pays les opérations d'urgence ou de secours et de relèvement peuvent subventionner de façon indirecte les besoins de planification et de programmation des activités de développement (au moins avec l'appui du personnel). Dans quatre des pays évalués, il n'y avait toutefois pas à l'époque d'opérations de secours en cours. Dans 11 pays, les opérations de secours étaient notablement inférieures aux programmes de développement en termes de dollars. En conséquence, le financement croisé entre la programmation des secours et du développement est probable et importante uniquement dans le cas de l'Éthiopie, du Kenya, du Mozambique et de la Zambie, où les opérations de secours dépassaient 50 pour cent en termes de valeur des opérations totales. Par ailleurs, les programmes de développement peuvent appuyer les opérations de secours, dans la mesure où ils fournissent les installations et le personnel en place dans les premières phases d'une nouvelle situation d'urgence.

<sup>6</sup> Voir note de bas de page 2.



- d) identifier et recommander des changements qui pourraient améliorer la capacité du PAM à mettre en œuvre l'approche-programme par pays;
  - e) évaluer dans quelle mesure l'approche-programme par pays pourrait être un moyen efficace pour faire progresser l'application des principes énoncés dans le document de politique générale Favoriser le développement<sup>7</sup>.
11. Les équipes ont utilisé un certain nombre de critères clés pour évaluer dans quelle mesure l'approche-programme par pays avait été mise en œuvre dans les pays faisant l'objet de l'évaluation. Ces critères peuvent se résumer comme suit:
- a) la mesure dans laquelle les projets en cours avant l'établissement du programme de pays ont été modifiés ou perfectionnés pour être conformes à l'approche-programme par pays;
  - b) la mesure dans laquelle le processus de SSP et de programme de pays dans chaque pays incluait une analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité aux niveaux national et sous-national pour cibler l'aide au développement;
  - c) la mesure dans laquelle le processus de SSP et de programme de pays aboutissait à une stratégie identifiable pour l'aide au programme de développement du PAM dans des domaines comme le choix de partenaires d'exécution, le ciblage géographique et le ciblage du secteur;
  - d) l'existence d'objectifs de développement spécifiques au niveau du programme de pays par opposition à l'ancien projet;
  - e) la preuve que le programme de pays résultant comporte les quatre caractéristiques voulues, à savoir intégration, cohérence, ciblage (concentration) et souplesse.
12. Une série d'entretiens et de présentations ont eu lieu au siège à chacune des étapes importantes du processus d'évaluation. Les principaux responsables au siège du PAM ont été interrogés en trois occasions différentes durant l'évaluation —en février 2000, pendant l'élaboration du projet de schéma général pour l'évaluation des programmes de pays, et en septembre et novembre 2001, au cours de la synthèse des résultats de l'évaluation des 15 premiers programmes de pays<sup>8</sup>.

## **APERÇU: STRATEGIES ET OBJECTIFS AU NIVEAU DU PROGRAMME DE PAYS**

13. L'une des relations fondamentales que l'évaluation a mis en évidence est celle existant entre le SSP et le programme de pays, notamment le calendrier et les liens établis entre le processus du SSP et l'élaboration et l'approbation du programme de pays. Les équipes d'évaluation ont noté que l'on comprenait que le processus d'élaboration était

<sup>7</sup> La politique Favoriser le développement a été adoptée par le Conseil d'administration à sa session annuelle en mai 1999 (document WFP/EB.A/99/4-A). À la mi-2001, environ 85 pour cent du portefeuille actif de développement avait été examiné pour s'assurer de sa compatibilité avec la nouvelle politique.

<sup>8</sup> Des entretiens ont eu lieu avec les représentants du Département des opérations, de la Division des stratégies et des politiques, du Bureau de l'évaluation et du suivi, du Département de l'administration, de la Division des ressources et des relations extérieures et avec des spécialistes de l'ACV, des membres de l'Équipe spéciale FAAD et des spécialistes dans des domaines comme la problématique hommes-femmes, les achats et la budgétisation. Lors d'une semaine de réunion en novembre 2001, trois séances d'information sur les conclusions préliminaires ont été organisées au siège du PAM. Des entretiens téléphoniques ont aussi eu lieu avec les conseillers régionaux de programme dans les bureaux décentralisés.



raisonnablement souple et que le programme de pays devait changer en fonction des conditions dans le pays, même si cela signifiait s'éloigner de certains aspects du SSP.

14. Sur les 19 programmes de pays évalués, 13 comportaient une véritable stratégie. Les stratégies décrites et les SSP qui y sont liés étaient concentrées sur le ciblage des communautés et des régions les plus vulnérables définies comme étant les plus menacées par l'insécurité alimentaire. Elles étaient axées aussi sur le développement des capacités, notamment la mise en valeur des ressources humaines.
15. Six des programmes de pays n'avaient pas de stratégie directrice identifiable— Madagascar, Malawi, Mali, Niger, Pakistan et Yémen<sup>9</sup>. L'un des problèmes les plus fréquents au niveau de la liaison des programmes de pays à une stratégie spécifique apparaît lorsque le délai entre le SSP et l'approbation du programme de pays est trop long.
16. Très important, lorsque les stratégies au niveau du programme de pays sont explicites, les objectifs spécifiés pour l'appui au développement au niveau du programme de pays sont en général liés aux objectifs fixés des activités de développement appuyées dans chaque pays.

## RÉALISATION D'UNE APPROCHE-PROGRAMME PAR PAYS

### Le modèle de base

17. À l'aide des critères énumérés au paragraphe 11, les équipes d'évaluation ont pu déterminer que 12 des 19 programmes de pays évalués appliquaient dans une large mesure l'approche-programme par pays. Les évaluations du Lesotho, de Madagascar, du Malawi, du Mali, du Niger, du Pakistan et du Yémen ont toutefois conclu que l'approche-programme par pays approuvée n'avait pas été appliquée de manière concrète, bien que dans le cas du Lesotho il s'agissait davantage de problèmes de gestion et de capacité au niveau du bureau de pays.
18. Dans les programmes de pays où les équipes d'évaluation ont conclu que l'approche-programme par pays n'était pas appliquée, on a noté que les projets ou activités de développement appuyés par le PAM étaient en général poursuivis de manière isolée, indépendamment les uns des autres. Ceci pose une question importante, à savoir que peut-on raisonnablement attendre sur le plan de la modification des projets et activités de développement lorsqu'un programme de pays passe d'un cycle au suivant, afin de favoriser les liaisons et d'améliorer la synergie globale. En particulier, plusieurs évaluations ont observé que les partenaires du PAM, y compris les institutions des Nations Unies et les donateurs bilatéraux —notamment les institutions partenaires dans les gouvernements hôtes— appréciaient l'approche par projet et s'opposaient à la modification des projets (en particulier l'arrêt des projets préexistants) aux fins de conformité avec l'approche-programme par pays.
19. Par ailleurs, le ciblage des activités de développement appuyées dans un pays est nettement meilleur lorsqu'il répond aux exigences de l'approche-programme par pays. Ainsi, les programmes répondant à ces critères étaient davantage susceptibles d'inclure des activités où le ciblage géographique et sectoriel et le ciblage des groupes cibles, en général les plus vulnérables et menacés par l'insécurité alimentaire, étaient meilleurs. Ils

<sup>9</sup> Dans plusieurs des pays la situation s'est toutefois améliorée sur ce plan dans les programmes de pays de la seconde génération, comme par exemple au Pakistan.





comportaient aussi plus volontiers des éléments de plus grande intégration dans les processus de coordination des donateurs et les priorités du gouvernement hôte.

## Évaluation du besoin d'aide alimentaire

20. Les évaluations de programme de pays révèlent une tendance au renforcement de l'analyse de la faim et de l'insécurité alimentaire, bien que l'utilisation des méthodes ACV soit assez longue à se généraliser. Une "analyse systématique de la faim" a été réalisée pour 14 des 19 pays dans le cadre de l'élaboration des SSP et programmes de pays, mais seules cinq de ces analyses ont utilisé explicitement l'ACV comme instrument de ciblage. Les évaluations ont constaté qu'il fallait améliorer les capacités ACV au niveau du bureau de pays et étendre les méthodes ACV à l'échelon de la communauté et même du ménage si possible, afin d'améliorer le ciblage au niveau microéconomique de l'aide alimentaire au développement.

## Intégration, ciblage, cohérence et souplesse

21. L'approche-programme par pays devait se traduire par des améliorations au niveau de l'intégration, du ciblage, de la cohérence et de la souplesse<sup>10</sup>. Dans l'ensemble, il y a eu davantage d'amélioration sur le plan de l'intégration et du ciblage que sur celui de la cohérence; en ce qui concerne la souplesse, il semble qu'elle dépende souvent de facteurs autres que l'approche-programme par pays.

### ⇒ Intégration

22. L'évaluation des 19 programmes de pays montre que ceux qui font partie du groupe répondant aux critères de base pour la mise en œuvre de l'approche-programme par pays sont plus étroitement intégrés dans une gamme de processus qui vont au-delà du PAM. Ces programmes de pays sont nettement plus cohérents avec les priorités et les objectifs du gouvernement national en matière de réduction de la vulnérabilité, de l'insécurité alimentaire et de la faim. Ils sont en général plus directement liés aux processus pour la coordination de l'aide au sein du système des Nations Unies et aux autres donateurs.

23. Le schéma général des évaluations de programmes de pays ne prévoyait pas l'évaluation des progrès du processus d'établissement de bilans communs de pays et de Plans-cadres dans chaque pays. Dans certains pays ce processus était encore à un stade peu avancé et était parfois considéré comme un exercice pro forma. Dans l'ensemble, les bureaux de pays du PAM ont participé de manière constructive au processus d'établissement des bilans communs de pays et des Plans-cadres, et l'approche-programme par pays les a aidés sur ce plan. La coordination et l'harmonisation des cycles de programmation se

<sup>10</sup> Définis comme suit:

**intégration:** les activités fondamentales du PAM sont conformes aux priorités stratégiques établies par le gouvernement et les autres institutions des Nations Unies, en particulier au sein du Plan-cadre, et sont axées sur celles-ci;

**concentration:** l'aide alimentaire cible les régions les plus pauvres et les ménages les plus menacés par l'insécurité alimentaire et est utilisée à l'appui des activités les plus appropriées compte tenu du contexte socio-économique donné;

**cohérence:** le niveau de complémentarité et de liens internes entre les éléments principaux du programme de pays et les liens extérieurs avec les autres activités de développement du gouvernement et des donateurs;

**souplesse:** la mesure dans laquelle les ressources peuvent être transférées d'une activité à l'autre au sein d'un programme de pays ou la possibilité de recentrer ou réorienter une activité au cours d'un cycle de programme de pays donné.



généralisant à l'intérieur et à l'extérieur des Nations Unies, il est raisonnable de penser que l'intégration des programmes de pays du PAM dans ce processus s'intensifiera à l'avenir.

### ⇒ **Concentration (ou ciblage)**

24. Comme déjà noté, l'accent mis sur le ciblage dans les programmes de pays a apporté des améliorations dans la concentration des activités de développement sur les régions les plus vulnérables et les plus menacées par l'insécurité alimentaire des pays concernés. Il reste cependant beaucoup à faire pour améliorer le ciblage au niveau sous-régional.
25. On peut penser que les améliorations du ciblage des projets ou activités individuels auraient pu être obtenues en dehors de l'approche-programme par pays. Il existe cependant des preuves dans une partie importante des programmes de pays évalués qu'une approche commune a été adoptée au niveau du ciblage entre plusieurs activités.

### ⇒ **Cohérence**

26. Les équipes d'évaluation ont en général abordé la question de la cohérence sous deux aspects différents. Il s'agissait tout d'abord d'évaluer la cohérence des activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM avec les objectifs et stratégies du programme de pays dans son ensemble. Comme déjà noté, cet aspect de la cohérence est positif pour les 13 programmes de pays qui répondent aux critères de l'approche-programme par pays. Les objectifs exprimés au niveau de l'activité étaient cohérents avec ceux du programme de pays et avec l'orientation stratégique adoptée pour celui-ci.
27. Ensuite, il s'agissait d'évaluer dans quelle mesure les activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM avaient été choisies pour des raisons de complémentarité entre elles, par exemple en ciblant différents groupes ou communautés avec des besoins différents mais avec des niveaux analogues d'insécurité alimentaire ou pour établir des liens de synergie entre elles. Des améliorations ont été obtenues au niveau du ciblage géographique, mais la plupart des évaluations indiquent qu'il faut faire davantage pour établir des liens entre les activités ou pour renforcer leur complémentarité.
28. Plusieurs dirigeants du PAM dans les pays évalués se sont demandés s'il était possible ou même souhaitable de lier effectivement les grandes activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM par un ensemble cohérent d'objectifs. Ces activités peuvent être gérées par différentes contreparties, avoir différentes parties prenantes, être géographiquement très éloignées ou de durée différente. L'approche-programme par pays prévoit toutefois de réduire progressivement ce type d'isolement afin de développer des liens entre les activités renforçant ainsi la synergie au sein du programme de pays. Ceci est particulièrement important dans les petits programmes de pays où le ciblage, la concentration et la cohérence des activités appuyées peuvent alléger la tâche que constituent la conception, la gestion, la mise en œuvre et le suivi pour le bureau de pays.

### ⇒ **Souplesse**

29. Un élément clé de l'approche-programme par pays tel que décrit dans les documents de référence est la volonté d'assouplir la programmation des activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM. Les évaluations des programmes de pays n'ont en général pas mis en évidence que l'approche-programme par pays s'était traduite par une augmentation significative de la souplesse sur ce point. Les conclusions des récentes évaluations semblent cependant plus positives dans ce domaine que celles réalisées en 2000 et 2001.



30. La souplesse est cependant une question inhérente aux règles et procédures d'établissement de budget, et présuppose entre autres la présence de personnel qualifié capable d'assumer des délégations de pouvoir accrues de manière efficiente.
31. Les équipes d'évaluation ont constaté que, de façon générale, le niveau d'autorité délégué aux bureaux de pays était satisfaisant mais qu'il y avait un manque de compréhension précise en ce qui concernait les fonctions qui avaient été ou non déléguées. Les SSP et les programmes de pays de la première génération ont été élaborés en l'absence de directives même si les documents de politique générale fondamentaux étaient disponibles. Aussi, un grand nombre d'évaluations ont signalé que les dirigeants n'étaient pas certains d'avoir le pouvoir de transférer des ressources d'une activité de développement à une autre.
32. Enfin, il a été noté que l'évaluation et l'imputation des coûts d'appui de programme était un obstacle important à la souplesse de la programmation dans 12 des 19 évaluations. Le PAM doit faire face au problème de la mobilisation et de l'affectation de ressources suffisantes à l'appui des processus complexes de la planification et de la mise en œuvre des programmes de développement. Ces processus ne sont malheureusement pas liés directement à la quantité d'aide alimentaire livrée, critère utilisé pour le calcul des coûts d'appui directs (CAD).
33. Ce problème dépasse largement la formule utilisée pour l'imputation des coûts, car il se rattache à celui de la mobilisation et de l'affectation de fonds suffisants pour investir à des niveaux appropriés dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes.

### **Contribution à l'efficacité du développement**

34. Les équipes d'évaluation ont eu des difficultés à évaluer la contribution de l'approche-programme par pays à l'amélioration de l'efficacité des activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM. Ces difficultés proviennent du fait que l'approche-programme par pays n'est qu'un élément parmi d'autres initiatives à l'intérieur et à l'extérieur du PAM visant à renforcer l'efficacité de l'aide alimentaire en tant que ressource de développement.
35. Les processus des bilans communs de pays et des Plans-cadres et du Cadre global de développement, par exemple, sont destinés à améliorer l'intégration et la coordination de l'aide au développement au niveau national. De même, le document de politique générale Favoriser le développement<sup>11</sup> et l'équipe spéciale associée ont mis l'accent sur les pratiques de développement allant dans le sens de l'approche-programme par pays. Le propre processus de décentralisation du PAM et l'ouverture de bureaux régionaux ont pour objectif de renforcer les liens entre les politiques nationales de développement et le processus de planification du PAM.
36. Les évaluateurs n'ont donc pas pu examiner l'approche-programme par pays en l'isolant des efforts en cours visant à améliorer la coopération pour le développement en général et l'aide alimentaire du PAM en particulier. Au lieu de cela, ils se sont attachés à la manière dont l'approche-programme par pays pourrait renforcer les efforts déployés parallèlement pour améliorer les activités de développement et comment ces efforts combinés contribuaient (ou ne contribuaient pas) à renforcer l'efficacité du développement.

---

<sup>11</sup> Conformément à la politique Favoriser le développement, l'aide du PAM doit être ciblée là où il existe un problème de consommation nécessitant l'apport d'aide alimentaire. La politique est axée sur cinq priorités pour l'utilisation de l'aide alimentaire pour le développement. Voir détails dans le document WFP/EB.A/99/4-A.



37. Enfin, il convient de noter que plusieurs des programmes de pays étaient aux premiers stades de la mise en œuvre et que l'on ne pouvait s'attendre à ce qu'ils fassent preuve d'une efficacité accrue. Malgré ces contraintes, 13 des programmes de pays évalués ont montré une efficacité accrue des activités de développement, mais il aurait fallu plus de temps dans la plupart des pays pour pouvoir évaluer l'efficacité accrue au niveau de l'activité en termes de résultats et d'impact.
38. En résumé, les évaluations signalent que l'approche-programme par pays a permis d'obtenir les résultats suivants au niveau de l'efficacité des activités de développement:
- un ciblage amélioré de l'aide du PAM au développement au niveau sous-national;
  - un processus du PAM plus solide pour la programmation des activités de développement qui permet et encourage un engagement plus large de la part des gouvernements hôtes;
  - une capacité renforcée du PAM pour la participation au processus des bilans communs de pays et des Plans-cadres;
  - des liens plus clairs entre chaque activité de développement bénéficiant de l'aide du PAM et les objectifs au niveau national;
  - un cadre de programmation qui appuie les politiques et les pratiques de planification du développement décrites dans la politique Favoriser le développement;
  - un cadre de stratégies, buts et objectifs qui pourrait servir de base pour évaluer les résultats de l'appui du PAM au développement, au niveau national.

## FACTEURS FAVORISANT OU GÊNANT LA MISE EN ŒUVRE

### Facteurs favorisant la mise en œuvre de l'approche-programme par pays

39. Les évaluations ont observé que les facteurs suivants contribuaient aux efforts déployés pour mettre pleinement en œuvre l'approche-programme par pays:
- L'intégration en cours du PAM dans les initiatives de réforme et de coordination des donateurs entreprises sous l'égide des Nations Unies, en particulier le processus d'élaboration des bilans communs de pays et des Plans-cadres, qui peut offrir au Programme l'occasion de jouer un rôle important dans les discussions et les prises de décisions au niveau national en matière d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité.
  - Les efforts déployés actuellement au sein du PAM pour promouvoir la pleine application de la politique Favoriser le développement qui, comme l'approche programme par pays, considère que la conception attentive et intégrée des activités de développement utilisant l'insécurité alimentaire comme point d'entrée est une priorité.
  - Les méthodes et les capacités ACV au sein du PAM sont des éléments potentiels d'une approche-programme par pays, car elles peuvent aider à définir les populations cibles pour l'aide du PAM aux activités de développement si celles-ci doivent utiliser l'aide alimentaire de manière efficace. L'application des méthodes ACV, de portée et de qualité inégales dans le passé, semble s'améliorer. Le renforcement des capacités ACV au niveau du bureau de pays est l'une des recommandations les plus fréquentes des évaluations de programme de pays.



- Les pouvoirs ont été délégués au niveau du bureau de pays, et les bureaux régionaux ont été créés.
- La politique des Engagements du PAM en faveur des femmes, mise en œuvre depuis 1996, a amélioré les analyses de situation réalisées pour les SSP ainsi que la sensibilisation aux problèmes de parité, notamment chez le personnel de terrain du PAM<sup>12</sup>.
- Il y a un flux continu de déclarations de principes et d'initiatives liées à l'utilisation de l'aide alimentaire dans le développement; notamment, le Manuel de conception des programmes qui est maintenant disponible. Les nouvelles directives de suivi et d'évaluation seront incluses au cours de 2002.

### **Facteurs gênant la mise en œuvre de l'approche-programme par pays**

40. Les évaluateurs ont relevé les obstacles suivants:

- l'insuffisance des crédits budgétaires pour les dépenses non alimentaires liées à l'élaboration et à l'application des programmes de pays;
- certains fonctionnaires dans les bureaux de pays comprennent mal dans quelles limites, appropriées ou autorisées, ils peuvent jouer de la souplesse budgétaire, notamment en ce qui concerne la réaffectation des ressources entre les activités de développement;
- la nécessité de personnel du PAM ayant les compétences et l'expérience voulues en matière de programmation des activités de développement, en particulier dans les petits bureaux de pays; le manque en particulier de compétences dans les domaines suivants: conception d'activité et de programme de développement, définition des résultats, suivi et évaluation, analyse différenciée par sexe et ACV<sup>13</sup>;
- l'absence d'objectifs précis et de résultats attendus dans les activités de développement appuyées par le PAM reprises des cycles de programme/projet antérieurs;
- le manque de données de référence dans certains cas et de systèmes adéquats pour suivre les résultats des activités développement appuyées par le PAM.

## **L'APPROCHE-PROGRAMME PAR PAYS ET LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DEVELOPPEMENT**

41. Les équipes d'évaluation étaient chargées d'évaluer les programmes de pays et les activités de développement qui les composent dans chaque pays en termes de politiques et de pratiques recommandées découlant de l'initiative Favoriser le développement du PAM<sup>14</sup>. Les jugements de valeur reposent essentiellement sur le fait de savoir si les groupes cibles et les secteurs d'activité choisis pour chaque activité de développement

<sup>12</sup> Le présent rapport résumé n'entre pas dans le détail de l'Engagement en faveur des femmes. Une évaluation thématique distincte, présentée au cours de la même session du Conseil d'administration, examine en détail cette question; elle s'appuie en partie sur les informations fournies par les rapports d'évaluation.

<sup>13</sup> Une formation accélérée du personnel a toutefois été organisée récemment, y compris sur l'utilisation de cadres logiques pour la planification et la conception de nouveaux programmes de pays et d'activités.

<sup>14</sup> Plusieurs des programmes de pays évalués étaient antérieurs à cette politique, qui a été adoptée en mai 1999.



coïncident avec les cinq domaines prioritaires énoncés dans le document de politique générale Favoriser le développement.

42. Comme noté dans le “Rapport sur la mise en œuvre de la politique visant à favoriser le développement —de la théorie à la pratique”, présenté à la session annuelle du Conseil d’administration en mai 2001, il est encore trop tôt pour évaluer l’impact à long terme de cette politique. Tous les programmes de pays ont été examinés pour leur conformité avec la politique Favoriser le développement, et les activités non conformes sont ajustées ou terminées progressivement. La réorientation du portefeuille de développement du PAM a été effectuée à travers trois approches: méthodologie de ciblage ACV, promotion des actifs humains plutôt que physiques et perfectionnement des stratégies de partenariat, notamment pour les intrants non alimentaires et techniques complémentaires<sup>15</sup>.
43. Dix-sept des 19 programmes de pays peuvent être considérés comme conformes à la politique visant à favoriser le développement et à la plupart des pratiques associées, 15 totalement et 2 partiellement, les secteurs de concentration du programme coïncidant avec plusieurs des buts de la politique. La plupart des rapports d’évaluation ont signalé des domaines où il fallait améliorer la conception des activités de développement pour qu’elles soient en pleine conformité avec la politique. Les évaluations ont constaté notamment qu’il fallait améliorer le ciblage des familles pauvres qui souffrent de la faim en incluant la micro-analyse dans les méthodes d’analyse.

## CONCLUSIONS

44. Les résultats de l’évaluation exposés plus haut permettent de dégager les conclusions suivantes:

### Réalisation d’une approche-programme par pays

- Bien que les programmes de pays évalués appartiennent à la première génération, trois quarts d’entre eux sont parvenus à appliquer de manière importante l’approche-programme par pays. À quelques exceptions près, les programmes de pays qui ne répondent pas aux critères d’application de l’approche-programme par pays devraient le faire dans les prochains cycles de programme.
- En général, les projets et les activités de développement bénéficiant de l’aide du PAM se poursuivent sans grand changement d’un cycle de programme au suivant et sont exécutés de manière isolée. Plus de temps et d’efforts sont nécessaires pour améliorer la cohérence interne des programmes de pays.
- Les éléments essentiels de la mise en œuvre efficace de l’approche-programme par pays sont un lien tangible entre le SSP et le programme de pays et la présence dans celui-ci des objectifs exprimés aux niveaux du programme et de l’activité. Lorsque ces objectifs sont absents, la mise en œuvre totale de l’approche-programme par pays est difficile à réaliser.
- L’approche-programme par pays a coïncidé avec des améliorations de l’évaluation du besoin de l’aide alimentaire du PAM à l’appui de la programmation des activités de développement et du ciblage.

<sup>15</sup> Voir document WFP/EB.A/2001/4-A, daté du 4 mai 2001.





- L'approche-programme par pays a renforcé la cohérence entre la planification du PAM et les priorités nationales de développement et facilité l'intégration aux efforts de coordination déployés par les autres donateurs, notamment les Nations Unies. L'approche-programme par pays a aussi permis d'améliorer le ciblage des activités de développement bénéficiant de l'aide du PAM, notamment sur le plan géographique.
- Dans chacun des 13 pays ayant un programme de pays solide, il existe des liens cohérents entre les activités individuelles et les stratégies, les buts et les objectifs du programme de pays. Il a été plus difficile d'établir des liens appropriés entre les différentes activités dans un pays donné.
- L'amélioration de la souplesse, en particulier au niveau du transfert des ressources entre les activités, résulte surtout de la décentralisation des pouvoirs délégués au bureau de pays. Il faut cependant faire plus pour que le personnel de terrain soit mieux informé de la souplesse disponible.

### Contribution à l'efficacité du développement

- L'approche-programme par pays a été appuyée par les nouveaux processus et politiques de programmation du PAM, y compris la politique visant à favoriser le développement et la recherche dont elle est issue, ainsi que par les améliorations de la décentralisation de l'organisation et l'analyse de la vulnérabilité.
- Les améliorations de l'efficacité des activités de développement attribuées par les équipes d'évaluation à l'approche-programme par pays sont notamment les suivantes: ciblage amélioré, renforcement de la crédibilité de l'approche de programmation du PAM parmi ses partenaires, liens plus étroits entre les projets et les objectifs nationaux et fourniture d'une base logique pour évaluer les résultats de l'appui du PAM au développement au niveau national.

## RECOMMANDATIONS

45. Compte tenu des observations et conclusions formulées ci-dessus, la présente évaluation recommande ce qui suit:
- a) Tout en continuant à appliquer l'approche-programme par pays pour la planification de son appui au développement en général, le PAM devrait conserver l'approche par projet pour les pays à petit programme qui ont des difficultés à rassembler les ressources humaines et financières nécessaires pour mettre en œuvre une approche SSP et programme de pays complète; ces pays n'ont peut être les capacités que pour appuyer un seul projet de base<sup>16</sup>.
  - b) Le PAM devrait examiner dans quelle mesure les activités de secours prolongé et de redressement et les dispositions pour les interventions d'urgence peuvent être mieux prises en compte dans les futurs documents de programme de pays afin que ces documents représentent de manière exhaustive l'ensemble des interventions du PAM dans un pays donné, en particulier lorsque les activités de secours et de redressement constituent une part majeure des opérations du PAM.

<sup>16</sup> Il convient cependant de noter que les évaluations n'ont pas constaté de corrélation directe entre la taille du programme de pays en termes de dollars et la qualité de la conception et de la mise en œuvre du programme de pays et des interventions constituantes.



- c) Le schéma général des futures évaluations de programmes de pays devrait être révisé afin de mieux prendre en compte les produits/résultats et l'impact de l'activité et les liens entre le programme de pays et les activités de secours/redressement et d'urgence dans le même pays, ainsi que les liens avec les processus d'élaboration de bilans communs de pays et de Plans-cadres et du Document stratégique de lutte contre la pauvreté.
- d) Le PAM devrait réexaminer la méthode utilisée pour calculer et affecter les CAD aux programmes de pays; les processus complexes de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des programmes et des activités de développement ne sont pas directement liés au volume des produits alimentaires absorbés par les activités.
- e) Le PAM devrait évaluer les critères utilisés pour recruter et affecter le personnel des bureaux de pays afin de déterminer comment les compétences en matière de planification et d'exécution des programmes de développement sont utilisées comme critère de la dotation en personnel. Dans un programme où plus de 80 pour cent des ressources globales sont affectées aux interventions de secours, il est important de savoir comment garantir qu'un nombre suffisant de fonctionnaires ayant les compétences voulues soit disponible pour appuyer la programmation des activités de développement<sup>17</sup>.
- f) Le PAM devrait affecter des ressources à la formation continue et renforcée du personnel des bureaux de pays aux techniques fondamentales liées au développement, comme la conception de projets de développement, le suivi et l'évaluation, et l'analyse différenciée par sexe.
- g) Le PAM devrait continuer à encourager la participation des bureaux de pays au dialogue sur les stratégies de développement national, les processus du document stratégique de lutte contre la pauvreté et des bilans communs de pays/Plans-cadres comme un moyen de renforcer l'approche-programme par pays.
- h) Dans la ligne du projet de la Politique de suivi et d'évaluation orientés vers des résultats, le PAM devrait renforcer les capacités de suivi et d'évaluation des bureaux régionaux et des bureaux de pays afin qu'ils puissent participer aux évaluations de programmes de pays et d'activités de la seconde génération et garantir que les programmes de pays ont les indicateurs de suivi voulus pour mesurer l'intégration, le ciblage, la cohérence interne et externe, et la souplesse.
- i) Dans la mesure où les ressources humaines et financières le permettent, il faudrait envisager d'étendre le ciblage à un niveau plus spécifique, si possible au niveau du ménage.
- j) La concentration géographique a certainement été améliorée, mais il faudrait s'attacher davantage à renforcer dans les prochains programmes de pays, les liens entre les activités.

---

<sup>17</sup> Des consultants à court terme et des spécialistes externes apportent actuellement aux bureaux de pays leurs concours dans des domaines comme la parité hommes-femmes, la conception, le suivi et l'évaluation des programmes. Ces personnes représentent peut-être une réponse économiquement rationnelle à la pénurie de personnel et de compétences, mais elles devraient être dirigées par des fonctionnaires compétents du PAM.





---

## LISTES DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
SSP	Schéma de stratégie de pays