



Programme Alimentaire Mondial

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration
Rome, 14–18 novembre 2016**

Distribution: Générale

Date: 30 septembre 2016

Original: Anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.2/2016/6-C

Rapports d'évaluation

Pour examen

Les documents du Conseil d'administration sont disponibles sur le site Web du PAM (<http://executiveboard.wfp.org>).

Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2015–2016

Des partenariats pour l'avenir

Résumé

Le présent rapport résume les constatations issues de 15 évaluations d'opérations du PAM menées en 2015 et 2016. Au total, les besoins de ces opérations, dont ont bénéficié directement plus de *18 millions de personnes* et qui ont été exécutées dans des contextes nationaux variés, se sont chiffrés à plus de *2,6 milliards de dollars É.-U.*

Dans l'ensemble, il ressort de ce troisième rapport de synthèse annuel que la transition opérée par le PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire s'accélère. Les opérations évoquées ici confirment et étayent l'évolution vers un rôle de *partenaire catalyseur*, qui était relevée dans la synthèse de 2015. Usant de la marge d'action qui est la sienne, le PAM a adroitement joué divers rôles dans les domaines de la sensibilisation et de l'assistance technique en vue de contribuer à instaurer un changement durable.

La majorité des évaluations ont été réalisées à mi-parcours, ce qui a eu une incidence sur la disponibilité de données concernant les résultats. Pour ce qui est des bénéficiaires directement ciblés, la présente synthèse a conclu, comme les précédentes, que les résultats obtenus pour les activités relatives à la nutrition et à l'alimentation scolaire étaient homogènes au regard des cibles fixées en matière de couverture. Toutefois, le PAM a continué de devoir venir en aide aux bénéficiaires au moyen de transferts d'assistance alimentaire moins importants que prévu. Des contributions notables ont été apportées aux politiques nationales de sécurité alimentaire et nutritionnelle et aux cadres de responsabilité, tandis que les efforts déployés en faveur de la résilience et de la réduction des risques de catastrophe se sont intensifiés, avec le soutien du PAM qui sert de catalyseur. Quant à la problématique hommes-femmes, les résultats ont continué d'être communiqués principalement sur le plan quantitatif, même si cette année, il ressort de la synthèse que des avancées porteuses de transformations se dessinent. Les transferts de type monétaire ont eu de nombreux effets positifs.

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et compte tenu de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, il se peut que certaines formulations dans le présent rapport ne respectent pas la terminologie standard du PAM; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordonnatrices responsables:

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

Mme E. Benoit
Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation
Bureau de l'évaluation
tél.: 066513-3802

Sur fond de conditions d'intervention difficiles, des difficultés exogènes, y compris des troubles politiques et des conflits, ont continué de nuire à la performance. Toutefois, des facteurs politiques et autres associés à des modèles de partenariat plus stratégiques ont eux aussi eu une incidence sur les résultats. Le rapport coût-efficacité a fait l'objet d'une attention nettement plus soutenue en 2016.

Les opérations à l'examen continuent de mettre en évidence les avantages comparatifs du PAM – sa confiance, sa souplesse et sa volonté d'innover, ainsi que son engagement résolu au service de ceux auxquels il vient en aide. Néanmoins, certains éléments montrent qu'en 2016, la prompt adaptation du PAM sur le plan opérationnel a parfois devancé l'évolution de certaines de ses capacités techniques. La conception des opérations – examinée sur trois années consécutives couvertes par la présente synthèse – continue de manquer de rigueur, et notamment de données factuelles suffisantes et de chaînes logiques détaillées. Le développement des capacités, déjà évoqué également, n'est pas précédé par un diagnostic ou une stratégie clairement établis, et les activités menées sont fragmentées et non systémiques. Des alliances dynamiques avec les gouvernements ont certes contribué aux résultats, mais les partenariats ne sont pas encore pleinement ouverts à tous. Manifestement, la planification est insuffisante pour ce qui est de la durabilité et du transfert des responsabilités.

Il ressort de la présente synthèse, troisième de la série, qu'en s'attachant à jouer un rôle de catalyseur plutôt que d'exécutant, le PAM contribue efficacement à l'établissement de systèmes relatifs à la sécurité alimentaire et nutritionnelle pris en main par les acteurs nationaux, lorsque les conditions le permettent. Toutefois, bien que ses atouts et capacités placent le PAM en bonne position à l'ère des objectifs de développement durable, il faudra en tirer parti de manière plus systématique pour garantir l'obtention de résultats à l'avenir. Les enseignements exposés dans le présent rapport de synthèse visent à soutenir le PAM au fil de son évolution.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2015–2016" (WFP/EB.2/2016/6-C), en tenant compte des questions qu'il a soulevées lors de ses débats.

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

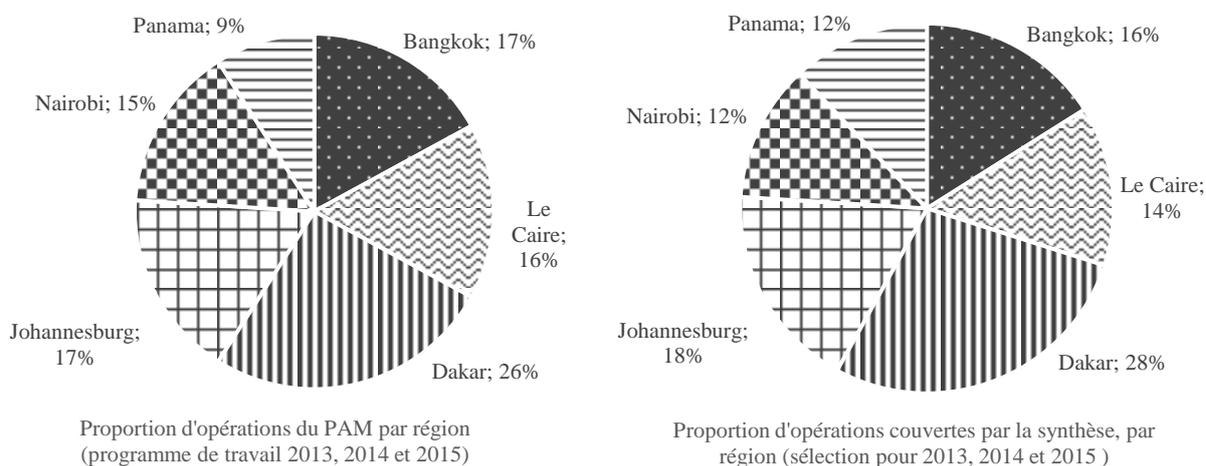
Introduction

1. Le Programme 2030 lance un appel à l'action ambitieux, qui propose "des mesures audacieuses et porteuses de transformation" pour éliminer la pauvreté et la faim dans le monde. Dans des contextes de plus en plus complexes et variés, et sur fond de transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, les opérations du PAM visent à venir en aide aux personnes les plus vulnérables au monde.
2. Ce troisième rapport annuel de synthèse des évaluations d'opérations analyse les constatations issues de 15 évaluations d'opérations du PAM menées entre la mi-2015 et la mi-2016. Il décrit la performance et tire des enseignements, l'objectif étant de renforcer l'obligation redditionnelle, de contribuer à l'apprentissage et d'aider le PAM à atteindre ses objectifs et à s'acquitter de son mandat, au profit des personnes auxquelles il vient en aide.

Évaluations des opérations

3. Le Bureau de l'évaluation du PAM a lancé en 2013 la série d'évaluations d'opérations. La figure 1 présente la répartition régionale des opérations concernées par rapport au programme de travail du PAM pour 2013–2015.

Figure 1: Opérations du PAM et évaluations d'opérations, par région (2013–2015)



Les 15 opérations étudiées

4. Pris globalement, les besoins des 15 opérations évaluées s'établissaient à plus de 2,6 milliards de dollars, destinés à venir directement en aide à plus de 18 millions de bénéficiaires entre 2013 et 2016. Le tableau 1 présente leurs principales caractéristiques.

TABLEAU 1: CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS ÉVALUÉES

	Ukraine	Afghanistan	Amérique centrale	Éthiopie	Gambie	Libéria	Niger	Rwanda	Bhoutan	Côte d'Ivoire	Sao Tomé-et-Principe	Égypte	Lesotho	Nicaragua	Sénégal
Type de programme	Op. d'urg.	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	Projet de dév.	Projet de dév.	Projet de dév.	Prog. de pays	Prog. de pays	Prog. de pays	Prog. de pays
Niveau de revenu*	Moyen	Bas	Moyen	Bas	Bas	Bas	Bas	Bas	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen	Moyen
État fragile**		√		√		√	√			√		√			
Exposé à des catastrophes naturelles récurrentes***		√	√	√	√	√	√	√	√	√				√	√
Programme centré sur les réfugiés				√		√		√							
Taille du bureau de pays****	N/D	Très grand	Petit/de taille moyenne	Très grand	Très petit	De taille moyenne	Très grand	De taille moyenne	Très petit	De taille moyenne	Très petit	Grand	Petit	Petit	De taille moyenne

* http://data.worldbank.org/about/country-and-lending-groups#Low_income

** Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). 2015. D'après les données de la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et la Banque asiatique de développement. 2014 et 2015. Liste harmonisée des situations fragiles.

*** Indice mondial de risque.

**** Classification 2016 de la Division de l'intégration et de l'appui en matière de gestion des ressources du PAM. Ukraine non classée.

5. Comme dans le cas des rapports de synthèse précédents, les opérations s'inscrivaient dans des contextes variés: cinq étaient marqués par l'instabilité politique et deux par l'insécurité et des conflits, et dans le cas de cinq autres, la situation en matière de gouvernance avait été stable pendant la mise en œuvre. Trois opérations – en Éthiopie, au Libéria et au Rwanda – étaient principalement axées sur les populations réfugiées.

Méthodologie

6. Le rapport de synthèse de 2016 a été établi selon les mêmes méthodes que précédemment, comprenant l'utilisation d'un cadre d'analyse structuré et l'extraction systématique de données. La validité et la fiabilité des données recueillies ont été notées selon un barème allant de 1 (faible) à 4 (élevée), et seules les informations fiables dont la note était au minimum de 2 ont été prises en compte. Le cas échéant, les constatations ont été recoupées par triangulation avec les données figurant dans les rapports normalisés sur les projets, et validées par le Bureau de l'évaluation.
7. Parmi les facteurs ayant limité l'analyse figure le fait que le présent rapport est tributaire des évaluations à partir desquelles il a été établi. Les données se rapportant aux résultats, toujours inégalement communiquées d'un rapport à l'autre, ont été obtenues à partir des rapports normalisés sur les projets et recoupées par triangulation avec celles figurant dans les rapports d'évaluation. La majorité des évaluations (11 sur 15) ont été réalisées à mi-parcours, ce qui a limité les données sur les résultats finaux. Les constatations de la présente synthèse ne se rapportent qu'aux 15 opérations évaluées et non à l'ensemble du portefeuille d'activités du PAM.

Conception et positionnement stratégique

Pertinence de la conception

8. Le profil des 15 opérations sur le plan de l'aide humanitaire comme du développement correspond globalement à celui de l'ensemble des évaluations d'opérations de 2015. Les types d'opération étaient parfaitement adaptés au contexte. Sept opérations s'inscrivaient dans des

stratégies de pays, mais de telles stratégies n'avaient éclairé la conception des opérations qu'en Afghanistan et au Lesotho.

9. On trouvera en annexe la liste des activités et modalités employées. D'une manière générale:
- six opérations prévoyaient une assistance directe principalement axée sur une seule activité, l'alimentation scolaire dans cinq cas;
 - onze prévoyaient des activités relatives à la nutrition¹, mises en œuvre dans le cadre de huit d'entre elles seulement, douze englobaient l'alimentation scolaire et dix des activités Assistance alimentaire pour la création d'actifs/la formation – qui n'ont été effectivement menées que dans le cadre de sept d'entre elles; des distributions générales n'avaient été préparées et mises en œuvre que dans sept opérations, dont les trois opérations ciblant les réfugiés et celles destinées à répondre à des besoins spécifiques en Afghanistan, en Amérique centrale, au Niger et en Ukraine;
 - des activités axées sur le développement des capacités étaient prévues pour toutes les opérations, sauf pour l'opération d'urgence à court terme menée en Ukraine et les opérations en faveur des réfugiés menées au Libéria et au Rwanda; et
 - onze opérations prévoyaient des transferts de type monétaire, qui n'ont toutefois été utilisés qu'à titre pilote en Égypte, et pas du tout en Côte d'Ivoire.

Ambition affichée

10. Comme dans le cas des rapports de synthèse précédents, les 15 opérations avaient des visées ambitieuses sur le plan de la couverture. Près de 7 millions de personnes vulnérables étaient ciblées au Niger et 4 millions en Afghanistan. Au Libéria et au Rwanda, le PAM venait en aide à tous les réfugiés vivant dans des camps, et en Éthiopie, il fournissait des vivres à plus d'un demi-million de personnes remplissant les conditions requises.
11. L'envergure de cette ambition a été remise en question dans le cadre de cinq évaluations. Malgré une conjoncture difficile sur le plan du financement, l'opération conçue pour le Niger était trois fois plus importante que le projet précédent, et se faisait l'écho des besoins en matière de renforcement de la résilience et des possibilités d'ordre stratégique qu'offrait le contexte. Au Sénégal, l'opération avait été conçue sans tirer aucune leçon des faibles niveaux de financement précédemment obtenus. Les opérations en faveur des réfugiés au Rwanda et en Éthiopie avaient été planifiées dans la perspective du pire scénario possible, à la lumière des chiffres émanant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés; or les bénéficiaires à secourir ont été moins nombreux que prévu, ce qui met en lumière la nécessité de définir des plans d'urgence bien précis et/ou d'utiliser des révisions budgétaires lorsque les chiffres ne correspondent pas à ce qui était prévu.

Données factuelles à l'appui de la conception

12. Ce troisième rapport de synthèse évoque lui aussi le problème lié au fait que la base de données factuelles, utilisée au stade de la conception, est peu fiable ou manque de cohérence. Dix opérations avaient utilisé l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité, notamment les données issues de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, et neuf de multiples sources d'information pour veiller à ce que la conception des opérations réponde aux besoins, mais six évaluations ont tout de même décelé des lacunes. L'analyse des besoins, parfois ceux de groupes particulièrement vulnérables, avait par exemple été peu approfondie ou incomplète, et l'utilisation des connaissances issues de l'apprentissage ou des données probantes, provenant notamment des évaluations, était insuffisante. Cela s'est répercuté sur la qualité et la pertinence de la conception des opérations.

¹ Y compris des activités liées au VIH/sida.

Bonne pratique 1: une préparation fondée sur des données factuelles

À la suite de la crise survenue en Crimée en mars 2014, le Bureau régional du Caire a lancé plusieurs activités de préparation en Ukraine, notamment la cartographie de la base de données factuelles. Ces mesures proactives ont facilité la conception et la mise en œuvre des premières phases des interventions d'urgence du PAM dans l'est de l'Ukraine.

Au Niger, une analyse approfondie de la situation en matière de sécurité alimentaire, faisant appel à des approches participatives et à la cartographie des tendances de l'insécurité alimentaire, a éclairé la conception de l'opération.

13. Seules les opérations menées en Égypte et au Niger avaient véritablement procédé à une analyse de la problématique hommes-femmes pour éclairer la conception, contre une opération selon la synthèse de 2015. Cette analyse était superficielle et/ou succincte dans le cas de neuf opérations, fournissant peu d'indications sur les obstacles structurels rencontrés par les femmes et sur les vulnérabilités spécifiques. Des efforts avaient néanmoins été faits pour donner plus d'ampleur à cette analyse pendant la mise en œuvre des activités dans le cadre de deux autres opérations (Nicaragua et Ukraine).

Répondre aux besoins

14. *Objectifs et activités*: les précédentes synthèses de cette série faisaient état d'objectifs opérationnels globalement pertinents, mais aussi d'insuffisances au niveau des activités. Il en va de même pour la synthèse de 2016, qui a relevé que si les 15 opérations avaient des objectifs pertinents, pour huit d'entre elles, la conception et/ou le choix des options de programmation reposaient en grande partie sur des postulats non testés. Compte tenu de la faiblesse des bases de données factuelles évoquée dans la section précédente, le fait que ces hypothèses n'aient pas été testées a amené à douter de leur pertinence. Par exemple:
- au Bhoutan, en Égypte et au Rwanda, le choix de l'alimentation scolaire, censée favoriser la scolarisation ou l'assiduité, ne reposait pas sur une perception globale des besoins; et
 - au Libéria, le PAM assurait des distributions générales de vivres pour "apporter en continu des secours" aux réfugiés, sans étudier d'autres options de subsistance. Cela nuisait à l'adéquation de l'action menée et à la crédibilité du PAM auprès des donateurs.
15. D'une manière générale, *le ciblage* avait été globalement bien conçu pour six opérations. Toutefois, dix évaluations – soit davantage que lors des années précédentes – ont rencontré des problèmes. Liés au manque de données factuelles, il s'agissait de l'exclusion potentielle de groupes vulnérables, des déséquilibres entre les intentions en matière de ciblage et les tendances nationales en matière d'insécurité alimentaire, ainsi que des divergences entre les critères de ciblage nationaux/locaux et ceux du PAM.
16. Il ressort du présent document – comme des synthèses précédentes – que les *modalités de transfert* étaient dans l'ensemble appropriées en 2016; le passage prévu dans le cadre de trois opérations à des transferts de type monétaire a été salué. Néanmoins, le PAM n'a parfois eu que des choix limités: en Afghanistan, des dons en nature ont été reçus alors que le Gouvernement préférait l'assistance de type monétaire, tandis qu'au Nicaragua, les autorités nationales ont demandé au PAM de se limiter à des transferts en nature, bien que l'utilisation à titre pilote des transferts de type monétaire ait été couronnée de succès.
17. Les *synergies internes* sont restées limitées en 2016. Sur les 11 opérations comportant de multiples composantes, seules celles en Éthiopie et au Niger étaient bien intégrées; toutes deux bénéficiaient d'initiatives plus vastes du système des Nations Unies en faveur de la cohérence de l'action. Sept opérations ne sont pas parvenues à établir des liens en interne, par exemple entre les activités axées sur la résilience en Égypte ou entre l'éducation et la nutrition au Nicaragua.

Positionnement stratégique et partenariats escomptés

18. La synthèse de 2015 a noté la réorientation progressive du PAM "du rôle d'exécutant vers celui de catalyseur". Toutes les opérations examinées ici avaient été conçues en harmonie avec les cadres et les objectifs nationaux, mais certaines suivaient une approche plus dynamiquement stratégique:
- six opérations avaient été conçues conjointement ou en très étroit partenariat avec le gouvernement;
 - six opérations visaient à contribuer à l'élaboration de cadres nationaux de politique générale pour l'alimentation scolaire, la nutrition et/ou la réduction des risques de catastrophe;
 - six des douze interventions nutritionnelles et huit des onze activités d'alimentation scolaire étaient conduites directement à la faveur de programmes nationaux.
19. Toutefois, à mesure que les partenariats deviennent plus stratégiques, il ressort des évaluations des opérations examinées en 2016 que des facteurs liés aux orientations et à la politique influent sur la conception des opérations. Au Nicaragua les programmes d'assistance alimentaire pour la création d'actifs et pour la formation qui étaient prévus n'avaient pas été lancés car au bout du compte, les modalités de ciblage assorties de conditions ne correspondaient pas aux priorités gouvernementales. En Côte d'Ivoire, où le PAM cherchait l'équilibre entre son rôle de conseiller technique et celui d'agent de développement des capacités, l'on avait jugé que son action pour s'aligner sur la stratégie nationale de ciblage était susceptible de pénaliser les écoles rurales pauvres.
20. Deux évaluations comportaient des observations sur le rôle que le PAM avait choisi de jouer dans le pays considéré: son action en Ukraine – pays à revenu intermédiaire présentant un excédent vivrier et traversant une situation d'urgence politique – a été contestée, tout comme la nécessité d'apporter en continu une assistance alimentaire générale aux réfugiés ivoiriens au Libéria.

Intentions en matière de développement des capacités

21. Enfin, toujours en lien avec la transition opérée par le PAM du rôle d'exécutant à celui de catalyseur, les intentions concernant le développement des capacités figuraient en bonne place dans les opérations étudiées. Dans neuf d'entre elles, les projets étaient axés sur la réduction ou la gestion des risques de catastrophe et/ou la résilience; dans le cadre de trois autres, sur le transfert de la responsabilité des programmes d'alimentation scolaire. Toutefois, comme lors des années précédentes, des lacunes généralisées ont été relevées dans la conception des projets de développement des capacités, notamment le manque de diagnostic global; l'absence de stratégie ou de plan d'exécution précisément définis; et le manque d'objectifs et de cibles ou de résultats escomptés clairement formulés.

Résultats

22. La disponibilité de données sur les résultats s'est améliorée depuis la première synthèse d'évaluations d'opérations en 2014². Toutefois, la qualité des données continue de susciter des préoccupations, en particulier au niveau des effets directs. Les déficiences constatées dans 13 des évaluations à l'examen étaient similaires à celles observées lors des années précédentes; il s'agissait notamment de discordances internes au niveau des données, du manque de données de référence solides, de préoccupations concernant les sources des données factuelles, et des difficultés rencontrées pour rattacher les effets obtenus aux interventions du PAM.
23. Au niveau des systèmes de suivi, les améliorations relevées dans les synthèses précédentes se sont avérées; elles ont été saluées dans le cadre de six opérations, mais des déficiences ont toutefois été recensées dans le cadre de neuf autres. D'après la synthèse de 2016, la gestion et l'analyse des données laissent à désirer, les bases de données étant peu fiables ou non intégrées, le regroupement ou la ventilation insuffisants, et la planification et la conception faisant appel de manière limitée à l'analyse et aux données. La détermination des valeurs cibles pour les effets

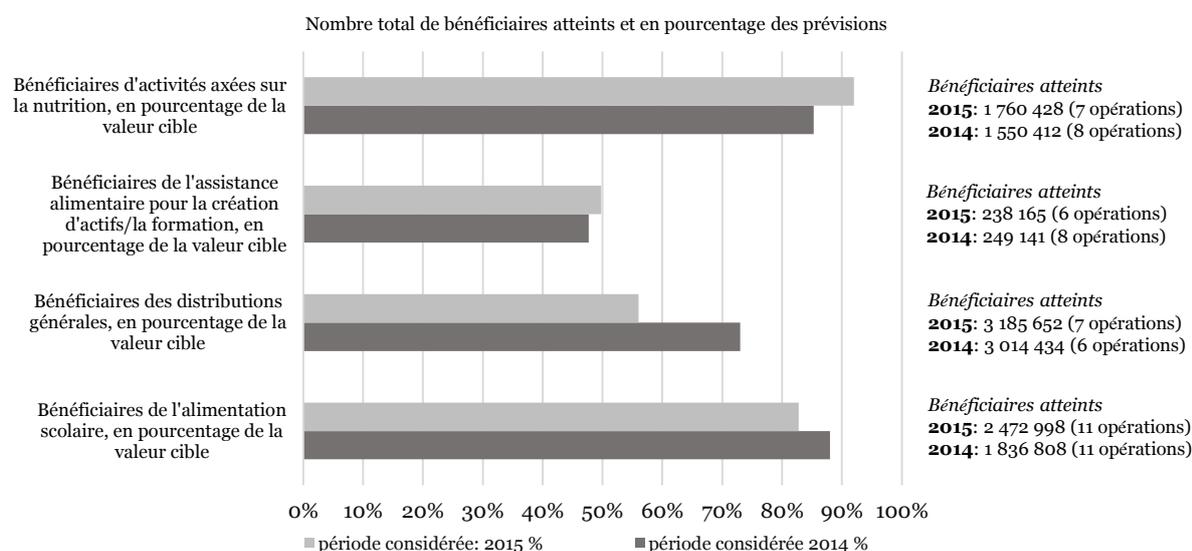
² Neuf opérations ont révisé leurs indicateurs pendant la mise en œuvre pour qu'ils concordent avec le Cadre de résultats stratégiques pour 2014–2017.

directs suscite également des préoccupations en 2016, des cibles exagérément basses ayant été fixées en Afghanistan, en Côte d'Ivoire et en Gambie, et d'autres trop élevées au Sénégal.

Produits

24. Pour ce qui est des bénéficiaires directement ciblés, la figure 2 présente le nombre absolu et les pourcentages de personnes secourues par rapport aux valeurs cibles s'agissant des distributions générales, de l'alimentation scolaire, de la nutrition et de l'assistance alimentaire pour la création d'actifs/la formation en 2014 et 2015. Dans le cas de dix opérations, le nombre de bénéficiaires était nettement différent de ce qui avait été prévu, en raison de l'évolution des flux de réfugiés ou de personnes déplacées, de catastrophes naturelles, de difficultés en matière de financement, de lenteurs institutionnelles et/ou de la variation du rythme du transfert des responsabilités au gouvernement.

Figure 2: Bénéficiaires, par domaines d'activité (2014 et 2015)



25. Dans le cadre des opérations à l'examen, le nombre de bénéficiaires ciblés n'a été dépassé dans aucun domaine d'activité. Comme dans les synthèses précédentes, les activités relatives à la nutrition et à l'alimentation scolaire sont celles qui ont enregistré le plus fréquemment des résultats proches des prévisions. Le plus gros déficit a concerné les activités Assistance alimentaire pour la création d'actifs/la formation en 2014, en raison de problèmes de financement. Les distributions générales ont profité à 73 pour cent des bénéficiaires prévus en 2014 et à 56 pour cent d'entre eux en 2015, du fait d'une réduction du nombre de personnes à prendre en charge par rapport aux prévisions, de difficultés de mise en œuvre et d'un manque de fonds.
26. *Quantités de produits et fréquence:* pour les raisons évoquées dans la section intitulée Facteurs explicatifs, les synthèses de cette série constatent régulièrement que le PAM distribue à ses bénéficiaires moins de vivres que prévu. Cette tendance se poursuit en 2016, 52 pour cent des quantités prévues ayant été livrées pendant la période couverte par les évaluations. Toutes les opérations ont connu au moins l'un de ces phénomènes: réduction de la durée de l'assistance, parfois de plusieurs mois; diminution de la fréquence des distributions; et réduction des rations et/ou de leur valeur énergétique.
27. *Adéquation des produits.* Comme en attestent également les constatations des années précédentes, les bénéficiaires se sont dits satisfaits des assortiments alimentaires fournis dans le cadre de sept opérations. En Côte d'Ivoire et à Sao Tomé-et-Principe, la préférence allait au riz, mais les évaluations ont constaté que la présence de ce produit dans les repas scolaires pouvait dévaluer les aliments traditionnels.

28. *Le volume des transferts d'espèces et de bons* a continué d'augmenter et, au total, les opérations y ont consacré 57 millions de dollars en 2015 et 2016, soit 47 pour cent de l'ensemble des cibles fixées par le PAM pour les 15 opérations. Comme les années précédentes, ce chiffre masque cependant de grandes variations (de 2 pour cent de la cible en Égypte à 91 pour cent au Lesotho). De nombreux effets bénéfiques ont été relevés, notamment la stimulation des marchés locaux, le recul de la vente de produits de base, l'accroissement du sentiment de dignité et de l'autonomisation, et un renforcement du contrôle exercé par les femmes sur les ressources (voir la section consacrée à la problématique hommes-femmes, aux paragraphes 37 à 40).

Effets directs

29. Des données sur les effets directs étaient plus largement disponibles que dans des synthèses précédentes, mais la qualité demeure problématique (voir le paragraphe 23). Certaines évaluations ayant été réalisées à mi-parcours, dix opérations ne disposaient pas encore de données définitives sur les résultats.
30. Le tableau 2 compare la performance des 15 opérations évaluées, en tenant compte de leurs contextes variés et des différentes périodes considérées, et indique les réalisations par rapport aux résultats obtenus à l'échelle institutionnelle, dont il est rendu compte dans le Rapport annuel sur les résultats de 2015. La méthode employée est la même que celle suivie pour établir ce dernier³.

TABLEAU 2: PERFORMANCE DES 15 OPÉRATIONS AU NIVEAU DES EFFETS DIRECTS PAR RAPPORT AUX RÉSULTATS OBTENUS À L'ÉCHELLE INSTITUTIONNELLE EN 2015

Objectif stratégique/Effet direct	Opérations concernées (sur 15)	Données suffisantes pour faire état des progrès	Évaluation des résultats des opérations à l'examen	Qualité de la performance à l'échelle institutionnelle
Objectif stratégique 1: Sauver des vies et préserver les moyens d'existence en situations d'urgence				
Effet direct 1.1: Stabilisation ou réduction de la dénutrition	3	3		
Effet direct 1.2: Stabilisation ou amélioration de la consommation alimentaire	6	6		
Effet direct 1.3: Accès aux services de base/actifs communautaires	0	N/D	N/D	
Effet direct 1.4: Institutions préparées pour les situations d'urgence	1	1		
Objectif stratégique 2: Soutenir ou rétablir la sécurité alimentaire et la nutrition et créer ou reconstituer les moyens d'existence dans les milieux fragiles et à la suite de situations d'urgence				
Effet direct 2.1: Obtention d'une consommation alimentaire adéquate	1	1		

³ Ce processus en quatre étapes est décrit à l'adresse suivante:

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp282361.pdf>.

TABLEAU 2: PERFORMANCE DES 15 OPÉRATIONS AU NIVEAU DES EFFETS DIRECTS PAR RAPPORT AUX RÉSULTATS OBTENUS À L'ÉCHELLE INSTITUTIONNELLE EN 2015

Objectif stratégique/Effet direct	Opérations concernées (sur 15)	Données suffisantes pour faire état des progrès	Évaluation des résultats des opérations à l'examen	Qualité de la performance à l'échelle institutionnelle
Effet direct 2.2: Accès aux actifs/services de base	3	3		
Effet direct 2.3: Stabilisation ou réduction de la dénutrition	1	1		
Effet direct 2.4: Capacité à répondre aux besoins liés à l'insécurité alimentaire dans le pays	0	N/D	N/D	
Objectif stratégique 3: Réduire les risques et mettre les personnes, les communautés et les pays à même de couvrir leurs besoins alimentaires et nutritionnels				
Effet direct 3.1: Amélioration de l'accès aux avoirs nécessaires à la subsistance	5	2		
Effet direct 3.2: Amélioration des débouchés pour les producteurs et les commerçants	3	3		
Effet direct 3.3: Renforcement de la capacité en matière de réduction des risques	1	1		
Objectif stratégique 4: Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim				
Effet direct 4.1: Réduction de la dénutrition	7	5		
Effet direct 4.2: Amélioration de l'accès à l'éducation	10	10		
Effet direct 4.3: Capacité à réduire la dénutrition/accès à l'éducation	5	4		



Objectif atteint ou en voie de l'être.



Éléments attestant de progrès mais objectifs non atteints, progression lente sur la voie de la réalisation des objectifs fixés.



Données disponibles insuffisantes.

31. Les résultats de ces 15 opérations correspondent globalement à la performance obtenue au niveau institutionnel, comme il ressort du Rapport annuel sur les résultats de 2015. Pour ce qui est des domaines dans lesquels le PAM a traditionnellement des atouts, à savoir les Objectifs stratégiques 1 et 2, l'on dispose régulièrement d'éléments probants et les réalisations obtenues sont importantes. La bonne performance dans le cadre de l'effet direct 1.2, par exemple, a été facilitée

par l'amélioration des scores de diversité du régime alimentaire dans le cadre de six opérations et l'augmentation des scores de consommation alimentaire dans le cadre de quatre d'entre elles.

32. S'agissant des Objectifs stratégiques 3 et 4, les données disponibles sont moins nombreuses et les réalisations sont plus variables. Seules deux opérations ont rendu compte de résultats obtenus au titre de l'effet direct 3.1; trois autres avaient démarré tardivement, se caractérisaient par un appui insuffisant et/ou manquaient de données tangibles. Les opérations qui ciblaient les effets directs 4.1 et 4.3 n'ont pas toutes signalé des progrès à cet égard. Les éléments les plus probants concernent l'effet direct 4.2 relatif à l'amélioration de l'accès à l'éducation, les taux de scolarisation et de poursuite des études ayant chacun augmenté dans le cadre de six opérations.

Sous-déclaration et sous-représentation

33. Mentionnée pour la première fois dans la synthèse de 2014, la sous-déclaration⁴ continue de diminuer en 2016, surtout parce que les résultats visés en matière de développement des capacités figurent désormais dans le Cadre de résultats stratégiques pour 2014–2017. Certains résultats continuent néanmoins d'être sous-représentés⁵ en 2016, les évaluations ayant constaté d'importantes contributions à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) et au Défi Faim zéro (tableau 3).

TABLEAU 3: EXEMPLE D'EFFETS DIRECTS NON CONSIGNÉS	
ODD 1: Éliminer la pauvreté Défi Faim zéro: 100 pour cent d'augmentation de la productivité/des revenus des petits exploitants	Renforcement de l'activité économique – Afghanistan, Amérique centrale, Égypte, Éthiopie, Gambie, Niger, Rwanda, Sénégal Augmentation/diversification de la production agricole – Afghanistan, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sénégal Accroissement des revenus des ménages/baisse du niveau d'endettement – Niger, Sénégal Accentuation de la résilience grâce aux mesures prises pour protéger l'environnement/faire face aux problèmes climatiques – Amérique centrale, Égypte, Libéria, Niger
ODD 2: Éliminer la faim Défi Faim zéro: 100 pour cent d'accès à une alimentation suffisante	Stabilisation des prix des produits alimentaires – Niger Disponibilité accrue des produits de base – Sénégal
ODD 3: Bonne santé et bien-être	Accroissement de l'accès aux services de santé et de leur utilisation effective – Afghanistan, Gambie, Lesotho
ODD 4: Éducation de qualité	Réduction de l'absentéisme et amélioration de l'assiduité à l'école – Afghanistan, Côte d'Ivoire, Égypte, Gambie, Nicaragua, Niger, Rwanda, Sao Tomé-et-Principe
Autres	Amélioration de la cohésion sociale – Éthiopie, Libéria, Niger, Rwanda, Sénégal

34. Cinq des évaluations à l'examen font également état d'occasions manquées d'obtenir des résultats, notamment dans les domaines suivants: plaider davantage auprès du Gouvernement en faveur du respect des droits et des obligations en Ukraine; se mobiliser davantage en faveur de la décentralisation au Sénégal; adapter les modèles d'exécution aux contextes à Sao Tomé-et-Principe; et promouvoir l'autosuffisance des réfugiés au Libéria et au Rwanda.

⁴ La sous-déclaration s'entend des résultats signalés dans les rapports du PAM et mis en évidence dans les évaluations qui ne sont cependant pas pris en compte dans le système de suivi du bureau de pays ou de l'opération.

⁵ L'expression "sous-représentation" signifie que les évaluateurs ont trouvé des éléments attestant de résultats qui ne sont pas pris en compte dans les rapports du PAM.

Résilience⁶

35. En Égypte, au Niger et au Sénégal, les activités du PAM ont contribué à accroître la résilience des groupes vulnérables. Les activités menées en Afghanistan et au Libéria n'avaient pas été conçues dans l'optique de renforcer la résilience, mais elles ont tout de même eu des effets bénéfiques. En revanche, au Lesotho, où le concept était nouveau tant pour le PAM que pour le Gouvernement, les activités n'ont permis ni de consolider la résilience, ni de réduire les risques de catastrophe.
36. Compte tenu de problèmes de financement, cinq opérations ont donné la priorité aux interventions visant à sauver des vies, au détriment des activités destinées à renforcer la résilience. D'après les évaluations menées en 2016, il est difficile de trouver un équilibre dans ce domaine, car bien qu'elle soit une priorité à l'échelle mondiale, la résilience ne bénéficie pas de la part des donateurs de flux de financement à la hauteur des ambitions affichées.

Problématique hommes-femmes, protection et responsabilité envers les populations touchées

Problématique hommes-femmes

37. Comme constaté dans les rapports de synthèse précédents, la problématique hommes-femmes continue en 2016 d'être prise en compte de manière limitée: seules trois évaluations – sur les 14 projets ayant communiqué des données – ont relevé que la mise en œuvre visait des résultats bien précis en la matière, y compris sur le plan qualitatif, et que des efforts étaient faits pour en assurer le suivi et la communication. Six opérations avaient adopté une démarche principalement quantitative "tenant compte des femmes", et deux avaient globalement occulté la question. Les opérations au Nicaragua, au Sénégal et en Ukraine avaient accordé plus de place à la problématique hommes-femmes dans le cadre de la mise en œuvre des activités, mais des lacunes persistaient.
38. Les résultats des opérations examinées au regard des trois indicateurs institutionnels se rapportant à la problématique hommes-femmes⁷ ont montré que les progrès les plus importants concernaient "les ménages au sein desquels les décisions quant à l'utilisation des espèces, des bons, ou des produits alimentaires sont prises par les femmes" (80 pour cent dans les huit opérations pertinentes) et la "proportion de femmes exerçant des responsabilités au sein des comités de gestion de projet" (84 pour cent dans les 11 opérations pertinentes). Le taux le plus bas concerne la "proportion de décisions relatives aux ressources prises par les hommes" (55 pour cent dans les cinq opérations pertinentes).
39. La synthèse de 2015 notait certaines lacunes au niveau des indicateurs institutionnels du PAM en matière de problématique hommes-femmes, qui portent sur des besoins pratiques plutôt que sur des besoins stratégiques. Cinq évaluations parmi celles à l'examen ici font le même constat, bien que d'autres constatent des progrès susceptibles de faire évoluer la situation. Bien qu'à l'état naissant, ceux-ci englobent:
- des changements dans la répartition des tâches domestiques et du travail en Amérique centrale et au Niger;
 - l'adoption de rôles à responsabilité au Libéria; et
 - l'évolution des comportements en Égypte et au Rwanda.
40. Les risques liés au fait de ne pas analyser correctement les dimensions culturelles de la problématique hommes-femmes se traduisent par des effets imprévus dans au moins trois opérations à l'étude. Ainsi:
- En Côte d'Ivoire, le PAM a involontairement renforcé les stéréotypes sexistes culturels en demandant à des groupes de femmes d'apporter des contributions en nature pour les cantines scolaires, "pour le bien de la communauté", mais sans rémunération financière, ce qui a

⁶ La résilience est définie par les opérations elles-mêmes.

⁷ Selon la même méthode que celle employée dans le Rapport annuel sur les résultats.

fragilisé les moyens d'existence des femmes et risqué d'accentuer les disparités existant entre les sexes.

- En Afghanistan, les activités de subsistance au service de la réduction des risques de catastrophe et de la résilience comprenaient principalement des travaux manuels en extérieur. En raison de normes culturelles, les femmes ne représentaient que 5 pour cent des participants.

Protection

41. Sept évaluations en 2016 ont communiqué des données sur la protection. Les constatations étaient contrastées: aucun effet préjudiciable n'avait été relevé au Nicaragua ou au Rwanda, les cibles avaient été atteintes en Ukraine malgré les conditions difficiles, et des mesures avaient été prises pour répondre à de nouveaux besoins en Amérique centrale; en revanche, des problèmes particuliers de protection en Afghanistan, en Éthiopie et au Libéria n'avaient pas été suffisamment pris en considération.

Responsabilité envers les populations touchées

42. Dans ce domaine, les résultats sont également contrastés. Cinq évaluations ont constaté que les communautés avaient été étroitement associées à la planification et à la mise en œuvre et que des mécanismes de réclamation et de remontée de l'information avaient été établis en Amérique centrale et au Rwanda. En revanche, les données sur les disponibilités alimentaires et les droits à prestation n'avaient pas été convenablement communiquées dans cinq autres. En Ukraine, des restrictions nationales avaient empêché de mener une action de sensibilisation.

Mise en place d'environnements propices

43. À l'heure où le PAM passe "du rôle d'exécutant à celui de catalyseur", les évaluations de 2016 ont constaté que les progrès se poursuivaient, au-delà des résultats immédiats pour les bénéficiaires, qui contribuent à améliorer les cadres nationaux de politique générale et de redevabilité.

TABLEAU 4: AMÉLIORATION DES CADRES DE POLITIQUE GÉNÉRALE ET DE REDEVABILITÉ	
Éducation	Mise au point d'instruments nationaux en matière de politique générale ou de redevabilité en faveur de l'alimentation scolaire – Bhoutan, Côte d'Ivoire, Lesotho, Niger, Sao Tomé-et-Principe, Sénégal
Protection sociale	Élaboration de protocoles nationaux suivant les directives/modalités d'exécution du PAM – Côte d'Ivoire, Sénégal
Nutrition	Mise en conformité de la politique nutritionnelle nationale avec les normes internationales – Rwanda, Sénégal
Préparation aux catastrophes/ réduction des risques de catastrophe	Amélioration des instruments nationaux de planification et de gestion – Afghanistan, Amérique centrale, Gambie, Niger

44. Malgré certaines lacunes dans la conception, les évaluations ont constaté d'importants progrès en matière de développement des capacités au niveau national et local; ceux-ci concernaient toutefois pour la plupart des unités ou départements individuels (tableau 5).

TABLEAU 5: PROGRÈS SUR LE PLAN DES CAPACITÉS

Préparation aux situations d'urgence	Afghanistan, Amérique centrale, Éthiopie, Gambie, Sénégal, Ukraine
Suivi de la sécurité alimentaire/capacités d'analyse	Amérique centrale, Égypte, Gambie, Lesotho, Niger, Sao Tomé-et-Principe
Capacités de gestion des catastrophes	Afghanistan, Amérique centrale, Égypte, Éthiopie, Gambie, Lesotho, Niger
Planification et gestion au service de la résilience	Amérique centrale, Égypte, Niger, Sénégal
Achats et logistique (notamment enrichissement des aliments)	Égypte, Niger, Sénégal

Bonne pratique 2: développement des capacités

Au Sénégal, le PAM s'est servi d'une révision budgétaire pour mettre davantage l'accent sur le développement des capacités institutionnelles. Il a augmenté le budget de l'intervention de 1,6 million de dollars et intensifié les activités de plaidoyer en faveur de la création de régimes nationaux de protection sociale, y compris un programme national d'alimentation scolaire et des transferts monétaires; il a aussi œuvré au développement des achats locaux et des systèmes d'alerte rapide.

45. Toutefois, comme dans les synthèses précédentes, certaines lacunes techniques ont encore été relevées dans le domaine du développement des capacités: liées à des problèmes de conception (voir la section intitulée Conception et positionnement stratégique), elles englobent le ciblage d'unités ou de secteurs individuels au lieu de l'adoption d'une approche systémique; la portée limitée de l'action menée par rapport aux besoins; et l'interprétation restrictive du développement des capacités, compris comme étant de la "formation".
46. Des achats locaux ont été effectués dans le cadre de dix opérations sur les 15 étudiées dans la synthèse de 2016, contre quatre en 2015. Les proportions allaient de 10 pour cent des produits au Rwanda à 100 pour cent en Égypte et en Ukraine.

Préparation du transfert des responsabilités

47. Les synthèses de la présente série ont régulièrement jugé que la durabilité et le transfert des responsabilités étaient déficients. Le constat est le même en 2016, puisque seules quatre opérations ont réussi à mettre en œuvre des stratégies en faveur de la durabilité et/ou à bien progresser sur la voie du transfert des responsabilités.

Bonne pratique 3: transfert des responsabilités

En Égypte, le rattachement des activités du PAM aux politiques et stratégies gouvernementales a contribué à la préparation du transfert des responsabilités. De nombreuses activités mises en œuvre ou appuyées par le PAM font désormais partie des pratiques courantes des institutions gouvernementales, des partenaires et des participants. Il s'agit notamment de l'utilisation de systèmes et de méthodes pour le suivi de la sécurité alimentaire conçus en coordination avec le PAM, et de la priorité accordée dans les gouvernorats aux pratiques agricoles intelligentes face à l'évolution du climat.

48. Dix des 14 opérations rattachées à des programmes nationaux étaient dépourvues d'approches pleinement intégrées axées sur la durabilité et/ou n'étaient pas bien préparées au transfert des responsabilités, même lorsque celui-ci était déjà programmé, comme au Bhoutan et à Sao Tomé-et-Principe.

49. Les évaluations étudiées ici ont également souligné la nécessité de préparer le départ. Tout en prenant acte des limites existant au niveau des capacités nationales, les évaluations ont recommandé de passer d'un rôle axé sur l'exécution directe à un rôle de catalyseur en Afghanistan, au Lesotho, à Sao Tomé-et-Principe et en Ukraine; de mettre rapidement fin aux opérations au Libéria; et d'élaborer une "stratégie de désengagement" pour les communautés aidées au Niger.

Travailler en partenariat

50. Choix des partenaires. Les synthèses de cette série saluent avec constance les partenariats solides noués par le PAM avec les gouvernements hôtes pendant la phase de mise en œuvre. Cette tendance se maintient en 2016, les relations à l'échelle nationale, régionale et locale étant jugées "étroites", "collégiales" et "fondées sur le respect mutuel".
51. S'agissant des relations avec les organismes partenaires des Nations Unies, le bilan en 2016 est demeuré inégal. La collaboration est jugée positive pour trois opérations, mais dans le cas de dix autres, des occasions ont été manquées et des intentions manifestées au stade de la conception sont restées lettre morte. Les relations avec les partenaires coopérants, examinées dans cinq évaluations, étaient contrastées: "bénéfiques et fructueuses" au Rwanda, elles pâtissaient des dispositions administratives à court terme en place au Sénégal et des lourdeurs de la bureaucratie ainsi que de retards dans la communication en Afghanistan, en Égypte et en Gambie.
52. Rôle de catalyseur. Confirmant la tendance observée en 2015, la synthèse de 2016 constate que le PAM joue de plus en plus le rôle de partenaire catalyseur aux côtés des gouvernements, lorsque les conditions le permettent. Six évaluations ont relevé qu'il jouait un rôle supplémentaire en plaidant pour la sécurité alimentaire et la nutrition.

Le PAM en tant que partenaire catalyseur

Rôles catalyseurs adoptés	Exemples issus des évaluations
Défendre la sécurité alimentaire et la nutrition – Afghanistan, Amérique centrale, Côte d'Ivoire, Lesotho, Sénégal	<i>Plaider en faveur de la sécurité alimentaire.</i> Au Sénégal, le PAM a plaidé en faveur de l'adoption d'un programme national d'alimentation scolaire, en accueillant notamment dans ses locaux un forum international sur l'alimentation scolaire
Organiser un dialogue multisectoriel sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la préparation aux catastrophes – Afghanistan, Égypte, Gambie, Lesotho	<i>Diffuser des connaissances.</i> En Égypte, le PAM a fourni des outils méthodologiques perfectionnés permettant de recueillir et d'analyser des données sur la sécurité alimentaire, le Gouvernement souhaitant établir une base de données géoréférencées
Diffuser des connaissances, donner accès à des données d'expérience internationales, à des conseils techniques, des méthodes et des outils de pointe – Afghanistan, Amérique centrale, Égypte, Éthiopie, Gambie, Niger, Sénégal, Ukraine	<i>Fournir des informations.</i> Les évaluations de la sécurité alimentaire réalisées par le PAM sont devenues le principal instrument d'analyse en Amérique centrale
Modéliser des approches reproductibles –Amérique centrale, Égypte, Éthiopie, Niger, Rwanda	<i>Innover.</i> L'opération du PAM au Niger se caractérise par la volonté de tester des innovations, par exemple, la production de Plumpy'Sup par une entreprise nigérienne pour soutenir l'économie locale
Fournir des informations détaillées sur la sécurité alimentaire et la nutrition – Afghanistan, Amérique centrale, Égypte, Lesotho, Nicaragua, Niger, Sénégal, Ukraine	
Tester des innovations – Afghanistan, Amérique centrale, Égypte, Niger, Rwanda, Sénégal	

53. L'intensification du travail du PAM dans le domaine de la réduction des risques de catastrophe illustre ces rôles. Dans le cadre de cinq opérations, le PAM a encadré des équipes des Nations Unies et fourni des conseils techniques aux gouvernements; employé des outils méthodologiques de pointe pour contribuer à l'élaboration de mesures nationales; et employé son pouvoir de mobilisation pour inciter différents acteurs à travailler de concert.
54. Souplesse des partenariats. La souplesse du PAM face à des environnements opérationnels évolutifs en mutation rapide continue d'être saluée, les partenaires gouvernementaux se félicitant de l'adaptation prompte et souple opérée dans le cadre de neuf opérations. Des révisions budgétaires ont permis d'adapter les opérations face à la variation du nombre de personnes à

secourir, de l'assortiment composant les rations ou des activités, et/ou de mettre davantage l'accent sur le développement des capacités.

Bonne pratique 4: la souplesse au service de la pertinence

Les gouvernements des pays d'Amérique centrale apprécient beaucoup les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) du PAM en tant qu'instrument souple permettant d'apporter immédiatement des secours dès que survient une situation d'urgence. Grâce à la souplesse de sa conception, il est possible d'associer certaines activités et modalités pour tenir compte des priorités propres aux pays. Une IPSR s'adapte à différents types de situations d'urgence et aux divers contextes (politique générale, sécurité et environnement) dans lesquels s'inscrivent les opérations.

55. Efficience des partenariats. Les synthèses précédentes avaient relevé que certains problèmes nuisaient à l'efficience des interventions du PAM. Toutefois, les évaluations de 2016 constatent des résultats positifs concernant le rapport coût-efficience, et six d'entre elles saluent les réalisations accomplies en la matière. Les améliorations tiennent au partage des coûts à la faveur des partenariats, à l'utilisation de systèmes de distribution sophistiqués sur le plan technologique, et à des dispositions administratives telles que la centralisation des décaissements et les paiements électroniques. Quatre évaluations ont noté le rôle joué par les transferts de type monétaire dans l'amélioration de l'efficience.

Bonne pratique 5: le rapport coût-efficience

En Éthiopie, la mise en place d'un système biométrique a renforcé l'efficience des distributions de vivres et devrait réduire les fraudes dans une proportion allant de 10 à 20 pour cent. Le PAM a également pris des mesures pour répondre à des besoins spécifiques, ajoutant par exemple une indemnité de mouture ou étudiant la possibilité de distribuer d'autres céréales.

56. Neuf opérations ont fait état d'un manque d'efficience sur le plan opérationnel, concernant notamment le transfert des responsabilités au Gouvernement bhoutanais, le ciblage au Lesotho, et le chevauchement des responsabilités en Gambie. En Côte d'Ivoire et au Sénégal, le ciblage des zones géographiques et des populations changeait chaque année, ce qui nuisait à l'efficacité au détriment des bénéficiaires, et compromettait l'efficience.
57. La bonne marche de six opérations a été saluée en 2016. En Éthiopie, malgré des conditions difficiles, le PAM a continué d'assurer un approvisionnement tous les 30 jours. Au Rwanda, un calendrier de distribution mensuel a permis aux bénéficiaires de s'organiser. Néanmoins, compte tenu d'un contexte difficile sur le plan financier et opérationnel, sept opérations ont pâti de ruptures de la filière d'approvisionnement en 2016, alors même que la faim atteignait son point culminant au Libéria et au Sénégal.

Facteurs explicatifs

Facteurs externes

58. Des crises externes ont régulièrement nui à l'efficacité des opérations traitées dans les synthèses. Dans le cas des opérations à l'examen ici, les crises en question étaient des catastrophes naturelles en Amérique centrale, l'épidémie d'Ébola au Libéria, et l'insécurité et la violence en Afghanistan, en Amérique centrale et en Ukraine. L'instabilité politique et/ou des changements de gouvernement ont également eu une incidence sur trois opérations.
59. Les relations de confiance entretenues par le PAM avec le gouvernement ont continué de contribuer au succès de 14 opérations, contre neuf dans la synthèse de 2015. Parmi les aspects très appréciés figurent la souplesse du PAM, sa flexibilité et ses rôles de catalyseur; sa volonté d'innover; et sa forte présence sur le terrain. En particulier, sa constance en matière de partenariat, également relevée dans la synthèse de 2015, a contribué à sa crédibilité auprès des gouvernements et à l'impression de solidité donnée par ses partenariats. Dans le cadre de dix opérations, les

mesures mises en œuvre par la voie de systèmes ou de budgets nationaux ont appuyé l'efficacité et l'efficacité, et contribué au développement des capacités.

60. La plupart des 15 opérations à l'examen ont bénéficié de contextes porteurs sur le plan des politiques, avec l'existence par exemple de cadres de protection sociale favorisant la mise en œuvre des activités. Toutefois, tandis que le PAM passe à des approches plus stratégiques en matière de partenariat, il rencontre de plus en plus de difficultés sur le plan des orientations et des politiques. Il s'agit notamment des positions nationales concernant les réfugiés en Éthiopie; de l'accès limité aux données officielles ou aux bénéficiaires au Nicaragua; et du manque d'expérience, voire les réticences, s'agissant de travailler avec des acteurs internationaux pour faire face à des situations d'urgence en Amérique centrale et en Ukraine.
61. Les lacunes au niveau des capacités nationales se sont régulièrement répercutées sur la conduite des opérations pendant les trois années couvertes par les synthèses. En 2016, les 15 opérations ont connu des difficultés, liées aux sous-effectifs; à l'absence de cadres conceptuels communs, par exemple pour la réduction des risques de catastrophe; à l'insuffisance de la collaboration intersectorielle; et aux capacités limitées en matière de prise de décision. D'après trois évaluations, le PAM avait une vision trop optimiste des capacités nationales, probablement du fait de la faiblesse de l'analyse évoquée à la section intitulée Conception et positionnement stratégique.
62. Comme les années précédentes, le faible niveau de financement a compromis l'efficacité de dix des opérations évaluées, les proportions allant de 24 pour cent des besoins à mi-parcours de l'opération au Niger à 78 pour cent au Bhoutan. Au Lesotho et au Libéria, la dépendance vis-à-vis d'une base de financement étroite – un seul donateur – a suscité des préoccupations. Le manque de fonds a contraint à restreindre les activités, entraîné des ruptures de la filière d'approvisionnement et obligé à réduire l'ampleur de la couverture géographique ainsi que le nombre de bénéficiaires et/ou la fréquence de l'assistance.
63. Les difficultés causées par un financement à court terme, imprévisible ou non adapté ont touché cinq des évaluations à l'examen, contre dix en 2015. Toutefois, les problèmes rencontrés étaient importants, notamment le manque d'engagements pluriannuels en Côte d'Ivoire et au Niger; l'affectation de fonds à des usages spécifiques en Ukraine; les entrées intermittentes de fonds au Sénégal; et les contributions en nature en Afghanistan.

Facteurs internes

64. La communication efficace avec les donateurs et les gouvernements a été bénéfique aux partenariats, le PAM étant jugé "conscientieux" et "transparent" dans ses échanges. Toutefois, la communication en interne, également épinglée dans les synthèses précédentes, a constitué un obstacle dans le cas de quatre opérations, l'information ne circulant que de manière limitée entre les bureaux auxiliaires/de section et les bureaux de pays et les instances décisionnelles centrales.
65. Les ressources humaines limitées ont nui à la performance de cinq opérations, contre neuf dans la synthèse de 2015, en particulier au niveau des bureaux auxiliaires. Les problèmes tenaient au manque de compétences techniques, par exemple sur le plan de la nutrition ou des moyens d'existence. Les systèmes de suivi ont pâti du manque de personnel dans le cadre de six opérations. En revanche, l'appui technique solide apporté par le bureau régional – également jugé être un facteur déterminant dans les synthèses de 2014 et 2015 – a profité à six opérations, mais il a fait défaut en Côte d'Ivoire et à Sao Tomé-et-Principe, et il n'a pas été suffisamment utilisé au Libéria.
66. Enfin, le problème des lacunes dans la conception, régulièrement mentionné dans le cadre de cette série de synthèses, ressurgit en 2016, neuf opérations manquant d'une logique interne ou de théories du changement solides. Cela tient à l'usage limité des données factuelles disponibles et au peu d'enseignements tirés des informations disponibles, ainsi qu'à la faible prise en compte de la problématique hommes-femmes lors de la conception. Les déficiences du ciblage, relevées dans sept évaluations – contre dix en 2015 – étaient également dues à l'insuffisance de l'analyse. Ces lacunes au niveau des données probantes ont entraîné des divergences entre les problèmes rencontrés et les solutions proposées; en outre, la conception était trop ambitieuse par rapport aux compétences disponibles et aux prévisions de financement.

Conclusions

67. Les éléments recueillis dans le cadre de cette troisième synthèse d'évaluations d'opérations montrent que la transition opérée par le PAM de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire s'accélère. Les partenariats évoluent, tout comme le positionnement stratégique, et le PAM joue de plus en plus souvent un rôle de catalyseur.
68. Le passage du PAM à un rôle de partenaire catalyseur, déjà observé dans la synthèse de 2015, se confirme et se consolide d'après les opérations à l'étude. Des modèles de partenariats plus stratégiques ont permis d'associer plus étroitement les partenaires gouvernementaux à la conception; d'assurer une forte convergence avec les cadres politiques des pays; et de mettre l'accent sur l'utilisation des programmes et des systèmes nationaux pour assurer la réalisation des activités. Dans des contextes variés et des conditions difficiles, le PAM a su mener judicieusement des activités de plaidoyer et offrir une assistance technique de manière à contribuer à instaurer un changement durable.
69. Les résultats en 2016 montrent que les activités axées sur la résilience et la réduction des risques de catastrophe prennent de l'importance, avec le soutien du PAM qui sert de catalyseur. Pour ce qui est de la problématique hommes-femmes, la perception en reste principalement quantitative, bien que de premières avancées porteuses de transformations commencent à se dessiner. L'attention accordée au rapport coût-efficacité porte progressivement ses fruits, mais les synergies au sein des opérations restent faibles.
70. Point crucial évoqué dans les trois synthèses de la série, les projets n'étaient toujours pas systématiquement conçus en 2016 sur la base de données factuelles. Les causes profondes de l'insécurité alimentaire – y compris les facteurs liés aux orientations et aux politiques, à la problématique hommes-femmes et aux capacités, ne sont toujours pas suffisamment appréciées pour permettre d'asseoir les opérations sur des fondements solides. Les chaînes logiques reliant le contexte, les besoins, le ciblage et les résultats ne sont pas encore pleinement extrapolées. De plus en plus de données de suivi sont disponibles, mais les prochains défis à relever concerneront la qualité et la gestion de l'information.
71. Les opérations à l'examen mettent également en lumière les difficultés inhérentes à des niveaux d'engagement plus stratégiques. Les alliances solides avec les gouvernements ont permis au PAM de gagner en crédibilité auprès des pays, mais la base de ses partenariats reste trop étroite et n'englobe toujours pas le modèle collectif prévu par le Programme 2030. En outre, bien qu'elles fassent de plus en plus partie des pratiques opérationnelles, les activités du PAM en matière de développement des capacités ne sont pas encore parvenues à maturité. Rarement fondées sur un diagnostic clair, les approches adoptées sont fragmentées et sur le plan conceptuel, elles se réduisent à de la "formation". Les résultats, bien qu'acceptables, restent plus parcellaires que systémiques.
72. Dernier point, mais pas des moindres, les opérations conduites pendant les trois années couvertes par ces synthèses ne sont toujours pas suffisamment axées sur la durabilité ou le transfert des responsabilités. Les stratégies manquent de substance et les "objectifs finaux" ne sont pas clairement définis. Les composantes sont conçues comme des interventions périodiques, dont la mise en œuvre est souvent assurée au cas par cas, au lieu d'être organisée comme les étapes d'un parcours dont le but ultime – l'élimination de la faim – est à portée de vue.
73. Les ODD ont placé la barre plus haut pour tous les acteurs de par le monde. Dans le jeu complexe des forces mondiales, cette troisième synthèse d'évaluations d'opérations constate que la transition opérée par le PAM contribue à l'obtention de résultats. La réorientation stratégique dans les pays est étayée par des partenariats fiables, une adaptation rapide et le recours à l'innovation. Un modèle axé sur un rôle de catalyseur plutôt que de simple exécutant contribue à la mise en place de systèmes de sécurité alimentaire et nutritionnelle pris en charge par les pays, lorsque les conditions le permettent.
74. Les trois synthèses de cette série ont régulièrement mis en relief les avantages comparatifs du PAM – son agilité, sa souplesse et sa volonté d'innover, ainsi que son engagement résolu au service de ses bénéficiaires. Bien que ses atouts et ses capacités placent le PAM en bonne position pour l'avenir, ils ne permettront d'obtenir des résultats durables qu'à la condition d'être exploités

plus efficacement. Les enseignements qui accompagnent la présente synthèse visent à soutenir le PAM tandis qu'il poursuit son évolution.

Enseignements

75. Les enseignements de 2016, qui tiennent compte de ceux de 2014 et 2015, visent à aider le PAM à consolider la transition qu'il a initiée dans tous ses bureaux de pays:
- **Enseignement 1: exiger de la rigueur dans la conception.** Comme évoqué dans la synthèse de 2015, le processus de conception – bien plus que le descriptif de programme qui en résulte et n'est qu'un artéfact – constitue le fondement des résultats. Tandis que les ODD s'affermissent, les partenaires à l'œuvre dans un pays se servent de ce processus pour analyser ensemble le contexte, évaluer les capacités et les risques, examiner les options possibles et confirmer les priorités. Plutôt que d'hypothèses, le processus de planification stratégique par pays du PAM, qui est évolutif, a besoin de rigueur et d'une vision prospective. L'analyse des causes profondes de l'insécurité alimentaire – notamment les facteurs institutionnels et politiques, les conflits et la fragilité, les capacités, la problématique hommes-femmes et les inégalités – contribuera à ce que les choix soient faits à la lumière d'éléments probants. Décrire clairement la voie à suivre pour obtenir des résultats de plus haut niveau tout en gardant le cap sur l'efficacité de l'aide humanitaire, permettra de mettre l'accent sur le moyen terme.
 - **Enseignement 2: tirer des leçons des données factuelles disponibles et les exploiter.** Comme le préconise le premier enseignement, relatif à la conception, il faudrait utiliser davantage la "banque de données probantes" dont le PAM dispose. Les ressources sont multiples, qu'il s'agisse des données techniques fiables et détaillées qu'apprécient tellement les partenaires nationaux ou des évaluations, examens et autres possibilités d'apprentissage. Mais les données et les enseignements ne sont pas toujours suffisamment utilisés pour garantir que la conception soit fiable et repose sur des éléments probants. Avec l'appui de systèmes de gestion de l'information harmonisés, il est possible de mieux les exploiter pour obtenir des résultats.
 - **Enseignement 3: affiner le développement des capacités.** À l'heure où le PAM poursuit sa transition du "rôle d'exécutant à celui de catalyseur", son travail de développement des capacités doit être amélioré. Considéré comme un point faible dans trois synthèses successives, il appelle des approches techniques plus perfectionnées pour répondre aux enjeux de demain. Les stratégies devraient reposer sur un diagnostic clair des lacunes importantes, être davantage orientées vers les avantages comparatifs du PAM; privilégier les systèmes plutôt que les éléments pris individuellement; et être convenues avec le partenariat collectif dans le pays. Elles devraient également faire clairement la distinction entre un environnement propice, des objectifs institutionnels et des objectifs individuels. L'instauration de normes minimales pour la conception et la mise en œuvre aurait de bons effets au niveau des résultats.
 - **Enseignement 4: passer de la "femme" à la "problématique hommes-femmes" sans s'arrêter à des chiffres.** L'importance accordée par le PAM à la problématique hommes-femmes porte des fruits, les besoins correspondants étant désormais pris en considération – à défaut d'être toujours traités comme il se devrait. Néanmoins, comme l'ont noté les trois synthèses de la présente série, les femmes ne constituent pas un groupe homogène, pas plus que les besoins des personnes des différents sexes ne peuvent être satisfaits du seul fait de leur prise en compte. Il convient d'adopter des approches nuancées, fondées sur une analyse spécifique qui considère la dynamique contextuelle des rapports hommes-femmes non comme un obstacle à la sécurité alimentaire et à la nutrition, mais comme un défi à relever. La mise en œuvre doit contribuer à lutter contre les stéréotypes, conformément aux engagements internationaux du PAM.

- **Enseignement 5: avancer ensemble en partenariat.** À l'heure actuelle, le PAM privilégie, pour ce qui est des partenariats, une approche sélective axée sur les alliances avec les gouvernements. Certes, d'autres acteurs moins réactifs ne suivent sans doute pas le rythme opérationnel qui est le sien, mais au titre du Programme 2030, les partenariats sont universels et de portée globale. Même si cela exige parfois de la patience, il faut placer le PAM, muni de ses points forts et de ses avantages comparatifs, sur l'échiquier des acteurs nationaux, afin de mieux tirer parti de ses atouts et capacités en vue d'instaurer véritablement un changement. Définir clairement les responsabilités en matière d'obtention de résultats au niveau des partenariats permettra de mieux cerner les priorités et les objectifs.
- **Enseignement 6: se préparer au départ.** Peut-être du fait de son profond engagement humanitaire, certaines des opérations du PAM qui sont analysées ici ne sont pas suffisamment orientées vers le transfert des responsabilités. Toutefois, la volonté de rester sur place en cas de crise doit s'accompagner à part égale de l'assurance de savoir partir le moment venu.

Sur le plan opérationnel, des directives plus claires sur la préparation en vue du transfert des responsabilités permettront de bien faire comprendre au personnel que se préparer comme il faut au départ fait partie intégrante du partenariat au même titre que le fait de rester pour mener à bien le travail. D'un point de vue plus stratégique, en adaptant dûment ses moyens à sa mission et en suivant une politique avisée, le PAM parviendra, dans le cadre de sa planification stratégique par pays, à tracer une ligne de visée claire allant jusqu'au transfert des responsabilités. S'agissant du développement des capacités, les plans de retrait devraient comprendre une feuille de route définissant les étapes du parcours en prévoyant des jalons clairs, des indicateurs et les dates du transfert des responsabilités. Les ressources et les capacités du PAM devraient être adaptées en conséquence, en prévision du moment où, sur la voie de l'élimination de la faim, les chemins finissent par se séparer.

ANNEXE

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS ÉVALUÉES														
Opération							Activités						Modalités	
Pays	Catégorie	No	Durée	Montant (en millions de dollars)	% financé à ce jour	Bénéficiaires ciblés*	Distributions générales	Nutrition	Alimentation scolaire	Assistance alimentaire pour la création d'actifs/la formation	Développement et augmentation des capacités	Achats locaux	Aliments	Transferts de type monétaire
Afghanistan	IPSR	200447	2014–2016	524 650 235	52,9	3 869 800	√	√	√	√	√	√	√	√
Bhoutan	Projet de dév.	200300	2014–2018	8 579 519	78	30 000			√		√	√	√	
Amérique centrale	IPSR	200490	2014–2016	11 750 869	50,4	2 247 291	√			√	√	√	√	√
Côte d'Ivoire	Projet de dév.	200465	2013–2016	47 753 000	27,7	571 000		◇	√		√	◇	√	◇
Égypte	Prog. de pays	200238	2013–2017	165 484 294	77	1 335 000		◇	√	√	√	√	√	◇ (essai)
Éthiopie	IPSR	200700	2015–2018	487 291 946	37,8	650 000	√	√**	√	√	√		√	√
Gambie	IPSR	200557	2013–2015	13 897 080	42,2	105 000		√		◇	√		√	√
Lesotho	Prog. de pays	200369	2013–2017	40 470 716	43,3	124 000		√**	√	√	√	◇	√	√
Libéria	IPSR	200550	2013–2016	32 925 000	59	90 000	√	√	◇	◇		√	√	
Nicaragua	Prog. de pays	200434	2013–2018	33 114 412	71,5	413 000		◇**	√	◇	√	√	√	
Niger	IPSR	200538	2014–2016	1 002 020 926	24	6 854 519	√	√	√	√	√	√	√	√
Rwanda	IPSR	200744	2015–2016	60 290 000	46	193 900	√	√**	√			√	√	√
Sao Tomé-et- Principe	Projet de dév.	200295	2012–2016	5 286 436	48,5	43 200			√		√		√	
Sénégal	Prog. de pays	200249	2012–2016	76 165 553	30,8	1 778 588		√	√	√	√	√	√	√
Ukraine	Opér. d'urg.	200765	2014–2016	55 981 054	56	575 000	√					√	√	√
Prévu							7	11	12	10	12	12	15	11

◇ Indique que les activités étaient prévues mais n'ont pas été exécutées ou ont été exécutées de manière très limitée pour ce qui est du nombre de bénéficiaires ou de la durée.

* Bénéficiaires prévus pendant toute la durée du projet.

** Indique des activités liées au VIH/sida analysées/signalées au titre de la composante nutrition.

Liste des sigles utilisés dans le présent document

IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ODD	objectif de développement durable