



Distribution: générale

Date: 2 octobre 2017

Original: anglais

Point 6 de l'ordre du jour

WFP/EB.2/2017/6-B

Rapports d'évaluation

**Pour examen**

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

## Synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2016–2017

### *Optimiser la performance*

#### Résumé

Ce rapport présente la synthèse des résultats des 15 évaluations d'opérations du PAM réalisées entre la mi-2016 et la mi-2017. Il s'agit du quatrième et dernier rapport de synthèse de la série des évaluations d'opérations. Au total, les besoins de ces opérations, dont ont bénéficié directement plus de 19 millions de personnes et qui ont été exécutées dans des contextes caractérisés par la vulnérabilité et l'instabilité, se sont chiffrés à plus de 2 milliards de dollars É.-U.

La dernière synthèse de cette série fait apparaître une accélération du processus de transformation dans lequel le PAM s'est engagé en 2014. Celui-ci a modifié son mode opératoire pour devenir non plus un *pourvoyeur* d'aide alimentaire mais une *organisation qui négocie* des solutions aux problèmes liés à la faim et à la nutrition. De manière générale, à l'issue de cette transformation, le PAM est mieux à même de faire face aux besoins humanitaires et aux besoins de développement.

Il ressort des 15 évaluations que le PAM a privilégié une stratégie davantage axée sur les partenariats, qu'il a investi en amont l'espace politique et qu'il a aidé les pays à produire des résultats en leur fournissant des éléments probants, en opérant des transferts de connaissances et en favorisant l'innovation. Dans certains pays, l'équipe de direction ne s'est pas contentée d'utiliser la panoplie habituelle des outils du PAM, mais a adopté une perspective axée sur les systèmes pour réagir de manière plus stratégique face aux besoins.

La présente synthèse montre toutefois que de tels changements ne sont pas encore généralisés. Le PAM ne saisit pas systématiquement les possibilités de renforcement des politiques et des capacités, et l'adaptation aux cadres de protection sociale et de renforcement de la résilience varie suivant les opérations. La mise en œuvre des programmes ne s'appuie pas suffisamment sur les données relatives

*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 A. Cook  
Directrice de l'évaluation  
tél.: 066513-2030

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

à la performance. Peu d'attention est accordée à la planification de la transition et certaines relations de partenariat demeurent purement transactionnelles.

Les opérations du PAM font apparaître dans les chiffres une meilleure prise en compte de la problématique hommes-femmes. Pourtant, elles continuent à se focaliser sur la simple participation des femmes plutôt que sur des mesures propres à transformer les relations entre les sexes. Une telle démarche contraste avec celles, progressives et dynamiques, qui caractérisent la recherche de solutions au problème de la faim relevées dans les évaluations.

Il ressort également de l'analyse que les contributions extérieures réduisent la flexibilité du PAM. Les déficits de financement pèsent sur sa faculté d'innover, de renforcer les capacités et de faire le lien entre aide humanitaire et développement. Les fonds affectés à des fins spécifiques restreignent la marge de manœuvre du PAM, notamment dans les contextes caractérisés par la vulnérabilité et l'instabilité. Dans certains cas, les contributions en nature nuisent à l'efficacité des opérations et ne correspondent pas vraiment aux préférences nationales.

La série des évaluations d'opérations renvoie l'image de quatre ans de pratiques opérationnelles. Ce dernier rapport de synthèse montre que la capacité technique du PAM et ses atouts, sa démarche entrepreneuriale et son sens du service ont été galvanisés par les récentes réformes d'ordre organisationnel entreprises. Cependant, pour parvenir à éliminer la faim et à atténuer les risques à venir, il lui faudra accorder une attention soutenue à la mise en œuvre de ces changements. Pour aller plus loin, ce document tire par ailleurs six leçons de l'expérience acquise, qui toutes ont pour objet de contribuer à optimiser la performance future du PAM alors que celui-ci met en œuvre la feuille de route intégrée.

### **Projet de décision\***

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2016–2017" (WFP/EB.2/2017/6-B), 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.

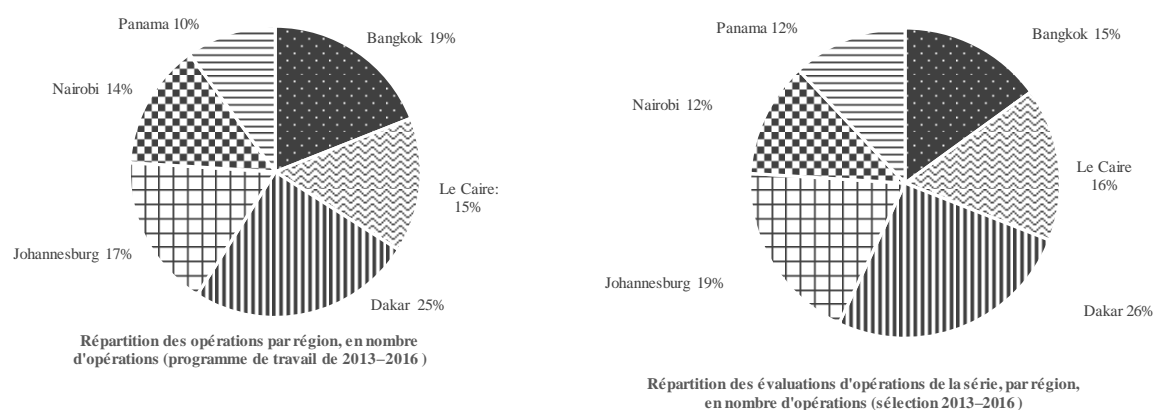
## Introduction

1. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et le Défi Faim zéro préconisent un partenariat uni pour faire front commun contre la faim et la dénutrition. Il faut une action collective de grande envergure pour qu'il y ait des aliments en quantité suffisante pour tous et que chacun puisse se nourrir de manière saine et nutritive quels que soient ses moyens<sup>1</sup>.
2. Le PAM est le plus grand organisme d'aide humanitaire qui lutte contre la faim dans le monde. Les interventions qu'il mène au service des pauvres qui souffrent de la faim se déroulent souvent dans des situations complexes et très instables.
3. La présente synthèse propose une analyse des résultats de 15 évaluations d'opérations du PAM réalisées entre la mi-2016 et la mi-2017. Il s'agit du quatrième et dernier rapport de cette série. Il rend compte de la performance des opérations et tire les enseignements de l'expérience acquise pour aider le PAM à mieux répondre aux besoins des personnes auxquelles il vient en aide.

## Évaluations d'opérations

4. Le Bureau de l'évaluation du PAM a lancé en 2013 la série des évaluations d'opérations. La figure 1 présente la répartition par région des opérations évaluées par rapport aux opérations inscrites au programme de travail du PAM, de 2013 à 2016.

**Figure 1: Opérations et évaluations d'opérations du PAM (2013-2016)**



## Opérations évaluées en 2016-2017

5. Les 15 opérations évaluées en 2016-2017, dont les besoins se chiffrent au total à plus de 2 milliards de dollars, doivent bénéficier à plus de 19 millions de personnes sur une période allant de 2012 à 2018. Le tableau 1 en présente les principales caractéristiques.

<sup>1</sup> Transformer notre monde: le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (A/RES/70/1), par. 7.

TABLEAU 1: CONTEXTE OPÉRATIONNEL

	Régional <sup>a)</sup>	Cameroun	Tchad	Djibouti	Haïti	Madagascar	Malawi	Myanmar	Soudan	Cuba	Népal	Rwanda	Kirghizistan	Kirghizistan	Swaziland
Catégorie d'activité	Opér. d'urg.	IPSR <sup>b)</sup>	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	IPSR	Prog. de pays	Prog. de pays	Prog. de pays	Proj. de dév.	Proj. de dév.	Proj. de dév.
Niveau de revenu <sup>c)</sup>	Interm. infér.	Interm. infér.	Faible	Interm. infér.	Faible	Faible	Faible	Interm. infér.	Faible	Interm. supér.	Faible	Faible	Interm. infér.	Interm. infér.	Interm. infér.
Situation fragile <sup>d)</sup>	√ (Tchad)		√	√	√	√		√	√						
Victime de catastrophes naturelles périodiques <sup>e)</sup>	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Axé sur les réfugiés/ personnes déplacées	√	√	(√)	(√)				√	(√)						
Taille du bureau de pays <sup>f)</sup>	s.o.	Grand	Très grand	Petit	Grand	Moyen	Grand	Grand	Très grand	Très petit	Très grand	Moyen	Moyen	Moyen	Très petit

<sup>a)</sup> L'opération d'urgence régionale couvre le Cameroun, le Niger et le Tchad. Elle est mise en œuvre par le Bureau régional de Dakar.

<sup>b)</sup> Intervention prolongée de secours et de redressement.

<sup>c)</sup> En 2017. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

<sup>d)</sup> Liste harmonisée des situations fragiles, Banque mondiale, 2017 (FY 2017).

<sup>e)</sup> Exposition très forte, forte ou moyenne aux risques naturels. Indice mondial de risque de 2016. <http://weltrisikobericht.de/wp-content/uploads/2016/08/WorldRiskReport2016.pdf>.

<sup>f)</sup> Classement établi en 2016 par le Département de la gestion des ressources du PAM.

6. Les 15 opérations ont été mises en œuvre dans des contextes marqués par la vulnérabilité et l'instabilité. Toutes concernaient des pays exposés à des risques naturels, cinq devaient faire face à l'insécurité et trois se déroulaient dans des conditions de fragilité ou d'incertitude politique; enfin, sur six opérations comprenant un volet consacré aux populations de réfugiés ou de personnes déplacées, deux ciblaient exclusivement ces populations. La figure 2 indique l'emplacement géographique de ces opérations.

**Figure 2: Localisation des opérations évaluées en 2016-2017**



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

Source: Unité d'appui géospatial de la Sous-division de la préparation aux situations d'urgence du PAM.

7. On trouvera en annexe les principales caractéristiques des activités mises en œuvre et des modalités utilisées. Sur les 15 opérations:
- treize étaient des opérations à composantes multiples, comprenant au moins deux des quatre activités standard du PAM<sup>2</sup>; deux seulement ne comptaient qu'une seule activité fournissant une assistance directe (programmes d'alimentation scolaire au Kirghizistan et de nutrition au Swaziland);
  - treize prévoyaient la conception et la mise en œuvre d'activités de nutrition, huit des activités d'alimentation scolaire et neuf (y compris les trois opérations axées sur les réfugiées) des distributions générales de vivres; des activités d'Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) ou d'Assistance alimentaire pour la formation (AAF) avaient été conçues pour 12 opérations mais n'ont été mises en œuvre que dans dix;
  - des composantes de renforcement des capacités étaient prévues dans 13 opérations mais n'ont pas été mises en œuvre au Soudan ou en Haïti faute de ressources suffisantes; et
  - onze ont combiné plusieurs modalités (transferts monétaires/bons/aide en nature), mais au Kirghizistan, les transferts monétaires n'ont pas été mis en œuvre comme prévu.

<sup>2</sup> Distributions générales de vivres, alimentation scolaire, nutrition, activités 3A/AAF.

## Méthodologie

8. Le rapport de synthèse de 2016-2017 a été établi en suivant les mêmes méthodes que celles utilisées précédemment, comprenant l'utilisation d'un cadre analytique structuré et une extraction systématique des 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 ayant obtenu une note minimum de 2 ont été prises en compte. Selon les cas, 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 du PAM.
9. Un certain nombre de facteurs ont limité l'analyse, parmi lesquels le fait que le présent rapport est tributaire des évaluations à partir desquelles il a été établi. Les données sur les résultats, extraites des rapports normalisés sur les projets, ont été recoupées par triangulation avec celles qui figuraient dans les rapports d'évaluation. Comme 13 des 15 évaluations avaient été réalisées à mi-parcours, il n'a pas été possible de disposer de données finales sur les effets directs pour l'ensemble des évaluations à l'examen.

## Qualité de la conception

### Positionnement stratégique

#### *Des partenariats stratégiques pour la conception des opérations*

10. Il ressort des opérations à l'examen que les acteurs nationaux ont étroitement participé à leur conception: treize ont été mises au point conjointement ou en étroite consultation avec les gouvernements (contre six sur 15 en 2015-2016), et quatre ont été élaborées en réponse à des demandes spécifiques de prestations de services adressées au PAM par le Gouvernement.
11. **Adaptation aux priorités nationales:** Les opérations à l'examen ont été conçues pour appuyer les cadres d'action nationaux relatifs à la sécurité alimentaire et à la nutrition:
  - toutes les opérations ont été conçues de manière à *s'adapter aux priorités nationales* (même si au Népal, le PAM ne s'est pas tenu au courant des réformes stratégiques nationales, ce qui, à la longue, a limité l'utilité de l'opération);
  - les activités de dix opérations ont été *réalisées dans le cadre des programmes nationaux*, notamment au Kirghizistan où cela a été le cas pour six des 15 interventions nutritionnelles et d'alimentation scolaire;
  - les opérations menées à Cuba et au Rwanda étaient entièrement consacrées à *l'amélioration des programmes nationaux de sécurité alimentaire et de nutrition*; et
  - huit opérations ont été conçues à l'appui des *cadres ou objectifs nationaux de protection sociale/filets de sécurité* (mais quatre n'ont pas exploité les possibilités d'harmonisation).

#### *Action en amont à l'appui des solutions au problème de la faim*

12. Les rapports de cette série attestent de l'évolution progressive du PAM qui passe d'un rôle *d'exécutant* à un rôle de *catalyseur* dans les pays<sup>3</sup>. Il ressort du travail de synthèse de 2016-2017 que les opérations, au niveau de la conception, mettent de plus en plus l'accent sur les partenariats en amont, en privilégiant par exemple le renforcement des politiques et des capacités (voir le tableau 2).

<sup>3</sup> Rapports de synthèse des évaluations d'opérations de 2013–2014, 2014–2015 et 2015–2016.

<b>TABLEAU 2: ACTION EN AMONT À L'APPUI DES SOLUTIONS AU PROBLÈME DE LA FAIM</b>
<b><i>Renforcement des capacités</i></b>
Treize opérations prévoyaient des activités de renforcement des capacités. Plus particulièrement: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ au Népal, l'opération visait à soutenir l'action du Gouvernement dans les domaines du suivi de la sécurité alimentaire, des travaux publics, de l'alimentation scolaire, de l'enrichissement des aliments, de l'éducation nutritionnelle et de la logistique d'urgence/gestion des produits alimentaires; et</li> <li>➤ Au Swaziland, l'opération avait pour objectif de renforcer les capacités du Ministère de la santé pour qu'il traite des aspects nutritionnels dans les interventions nationales de lutte contre le VIH et la tuberculose.</li> </ul>
<b><i>Formulation des politiques et des stratégies</i></b>
Neuf opérations prévoyaient un appui au renforcement des politiques/stratégies, en particulier: <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ au Tchad, où le PAM prévoyait de collaborer avec le Gouvernement et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour définir un programme visant l'autosuffisance des réfugiés et des populations d'accueil; et</li> <li>➤ au Kirghizistan, où le PAM voulait redéfinir le cadre conceptuel de protection sociale en y intégrant les concepts d'accès à l'alimentation, de stabilité des systèmes alimentaires et de résilience.</li> </ul>

13. Les évaluations ont malgré tout relevé des lacunes persistantes dans la conception des activités de développement des capacités, notamment le manque de diagnostic global et de vue d'ensemble des systèmes, l'absence de stratégie ou de plan d'exécution bien définis, et le manque d'objectifs, de cibles ou de résultats escomptés clairement formulés.

### **Utilisation des données probantes**

#### ***Des opérations davantage conçues sur la base de données probantes***

14. Les investissements consacrés à la production de données probantes ont commencé à porter leurs fruits. Dans 13 des 15 évaluations, les éléments concrets ont été jugés suffisamment solides pour valider l'approche et l'ampleur escomptées de l'opération. Six opérations ont été conçues en tenant compte des constatations issues de divers examens et évaluations. Grâce à l'usage accru des données probantes, les évaluations n'ont constaté la présence *d'hypothèses non vérifiées* que dans cinq opérations, contre huit en 2016.

#### **Encadré 1: Opérations conçues sur la base de données probantes**

- Au Myanmar, l'opération a été élaborée en s'appuyant sur de solides données probantes issues d'évaluations et d'études réalisées par le PAM, les partenaires coopérants et les partenaires des Nations Unies.
- Au Soudan, l'opération a été conçue sur la base d'éléments probants provenant de diverses sources: évaluation de la sécurité alimentaire, dépistage nutritionnel à grande échelle et données générées par le PAM, conclusions de la mission d'évaluation conjointe et évaluations annuelles des récoltes et des approvisionnements alimentaires menées par le Gouvernement.

### **Répondre aux besoins**

#### ***Des ambitions justifiées***

15. Les rapports de cette série ont observé par le passé que les opérations étaient souvent trop ambitieuses. Malgré l'ampleur prévue de la couverture des populations vulnérables, 11 des évaluations à l'examen ont estimé que l'envergure proposée était adaptée aux besoins humanitaires (voir l'encadré 2).

#### **Encadré 2: Prévoir l'envergure géographique de l'opération**

Au Malawi, la couverture géographique de la composante "Secours" de l'opération a été établie à partir des données concrètes recueillies et analysées par les partenaires de l'action humanitaire et du développement, y compris le PAM, dans le cadre du module de la sécurité alimentaire.

16. Toutefois, au Cameroun, en Haïti et au Népal, la conception des opérations aurait gagné à être plus réaliste et les priorités à être mieux établies. À Madagascar, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire grave chaque année dépassait largement le nombre de bénéficiaires prévus en raison d'une détérioration de la situation dans le pays.

#### *Des activités plus pertinentes*

17. Il ressort de la présente synthèse que les objectifs opérationnels sont toujours pertinents et que des améliorations ont été constatées au niveau des activités. Les problèmes évoqués dans cinq évaluations (contre huit en 2015-2016) portaient sur:
- la nutrition au Cameroun et à Madagascar, où les activités de prévention n'étaient pas suffisamment prioritaires; et
  - les activités 3A/AAF en Haïti, à Madagascar, au Soudan et au Tchad, qui présentaient des défauts de conception.

#### *Un ciblage géographique satisfaisant mais des faiblesses persistantes au sein des activités*

18. S'appuyant sur un socle de données probantes plus solide (voir le paragraphe 14), le ciblage géographique prévu a été jugé satisfaisant pour toutes les opérations, à l'exception de celles en Haïti et à Madagascar. Le ciblage au niveau des activités continue cependant d'être défaillant, puisque des faiblesses ont été relevées par 10 évaluations, plus particulièrement dans les programmes de nutrition et les activités 3A et AAF. Trois opérations ont entrepris un travail ambitieux de redéfinition du ciblage des réfugiés et des personnes déplacées.
19. Le choix des modalités de transfert demeure généralement satisfaisant mais, comme les années précédentes, il a parfois été réduit en raison des préférences des donateurs (voir la section "Des partenariats axés sur les résultats").

#### **Problématique hommes-femmes**

##### *Meilleure prise en compte de la problématique hommes-femmes, mais focalisation sur une simple participation des femmes*

20. Les précédents rapports de synthèse faisaient tous état d'une prise en compte limitée de la problématique hommes-femmes dans la conception des opérations. Cette année, des progrès ont été accomplis, même si de gros efforts restent à faire: bien que sept opérations aient procédé à une analyse de la problématique hommes-femmes pour guider la conception, celle-ci s'est avérée parfois superficielle, donnant peu d'indications sur les obstacles structurels rencontrés par les femmes. Qui plus est, dans cinq opérations, l'analyse s'est révélée succincte, voire inexistante.
21. Neuf opérations (contre trois en 2015-2016) prévoyaient de traiter les problèmes de mise en œuvre liés aux disparités entre les sexes. Toutefois, leur approche consistait davantage à tenir compte des femmes qu'à traiter des problèmes stratégiques auxquels elles se heurtent, comme leur participation à la prise de décisions, à la gestion des ressources et à la conduite des affaires.

#### **Cohérence externe et interne**

##### *Faiblesse persistante de la cohérence interne mais amélioration des démarches axées sur les partenariats*

22. La faiblesse des synergies internes au niveau de la conception, relevée dans toutes les synthèses de cette série, persiste, puisque seules trois des treize opérations à composantes multiples évaluées tissaient des liens entre les activités. En revanche, une attention accrue a été accordée aux partenariats externes puisque 13 opérations avaient planifié des activités dans le cadre d'approches coordonnées (voir l'encadré 3).

#### **Encadré 3: Prévoir la coordination**

- L'opération d'urgence régionale a été conçue pour s'intégrer aux plans d'intervention stratégiques en réponse aux crises et aux plans d'intervention régionaux en faveur des réfugiés établis par les gouvernements et le système des Nations Unies.
- Au Rwanda, le PAM a bien veillé à ce que ses objectifs opérationnels, ses activités et leur ciblage s'inscrivent en complément des interventions d'autres acteurs concernés dans le pays.



## Des partenariats axés sur les résultats

### Œuvrer en partenariat

23. Les partenariats solides noués par le PAM avec les gouvernements hôtes, salués avec constance dans les rapports de cette série, se poursuivent; les relations entre partenaires sont franches et fondées sur la confiance et maintes activités sont mises en œuvre conjointement. La demande de services du PAM s'est accrue lorsque les gouvernements en ont perçu les avantages comparatifs, par exemple au Myanmar et au Rwanda. Néanmoins, les partenariats au Cameroun et au Soudan ont conservé un caractère transactionnel, tandis qu'au Népal, la solidité de la coordination opérationnelle a été compromise par une faible collaboration stratégique.
24. Les relations avec les organismes des Nations Unies et les partenaires coopérants, auparavant incohérentes ou purement transactionnelles, sont dépeintes de manière plus positive en 2016-2017, puisque sept évaluations font apparaître une forte coordination avec les organismes des Nations Unies (contre trois en 2015-2016) et neuf font état d'une manière plus stratégique d'aborder les partenariats de coopération. Bien qu'il y ait eu des occasions manquées et des faiblesses dans la coordination, elles ont été moins fréquentes que les années précédentes.

### Résultats

25. Les précédentes synthèses de cette série faisaient état d'une amélioration progressive de la disponibilité des données, notamment sur les produits. Le PAM a continué d'apporter des améliorations systémiques en 2016-2017, mais les données sur les effets directs restent lacunaires et des problèmes de qualité et de fiabilité persistent.

### Systèmes de suivi

#### *Améliorations en cours des systèmes de suivi*

26. Huit évaluations ont constaté une amélioration des systèmes de suivi, qui confortent les progrès déjà relevés dans les synthèses précédentes. Les améliorations concernent les systèmes axés sur la qualité des données, les indicateurs contextualisés et les approches novatrices telles que le système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile.

#### **Encadré 4: Systèmes de suivi**

Au Kirghizistan, deux opérations ont été mises en œuvre simultanément. Le PAM a investi dans un système de suivi des effets directs ayant trait à la sécurité alimentaire pour mesurer l'évolution de la résilience dans le cadre de l'opération axée sur les filets de sécurité d'une part, et pour évaluer si les indicateurs institutionnels sont adaptés au contexte de l'intervention relative aux repas scolaires d'autre part.

#### *Faiblesse persistante des données sur les effets directs*

27. Malgré une amélioration des systèmes de suivi, 12 évaluations ont observé que la disponibilité, la qualité et la fiabilité des données sur les effets directs laissaient encore à désirer (voir le tableau 3). Huit évaluations ont conduit à s'inquiéter de ce que les limitations des indicateurs institutionnels risquaient d'empêcher de rendre compte des réalisations effectives des opérations. Ainsi, au Kirghizistan, la nécessité de rendre compte des indicateurs d'effets directs concernant l'éducation a eu pour effet de masquer les contributions apportées en matière de nutrition, d'hygiène et d'assainissement, de participation communautaire, de protection sociale et de filets de sécurité.

**TABLEAU 3: LIMITES DES DONNÉES SUR LES EFFETS DIRECTS**

<b>Disponibilité des données</b>	
➤	Absence ou non-fiabilité des données de référence (sept opérations)
➤	Absence de collecte de données, souvent due au manque de ressources des bureaux de pays qui les empêche de donner suite aux exigences du PAM en matière de suivi (neuf opérations)
➤	Ventilation insuffisante des données (trois opérations)
<b>Qualité et fiabilité</b>	
➤	Cibles sans rapport avec les données de référence et/ou sans justification claire (huit opérations)
➤	Extrapolation des résultats obtenus à partir d'échantillons non représentatifs à des composantes de programmes plus vastes ou à des populations n'ayant pas les mêmes caractéristiques (six opérations)
➤	Collecte de données "ponctuelles" risquant de donner une image inexacte ou non représentative (quatre opérations)
➤	Difficulté d'attribuer les changements observés aux interventions du PAM (trois opérations)

**Analyse et utilisation variables des données**

28. Cinq évaluations ont salué l'utilisation des données faite par le PAM pour guider la mise en œuvre. Néanmoins, dix évaluations ont fait apparaître une sous-utilisation des données, souvent due à un manque de ressources, ainsi que des retards dans la fourniture des données ou des défaillances au niveau des échanges d'information entre le PAM et ses partenaires.

**Émergence d'une harmonisation avec les systèmes nationaux**

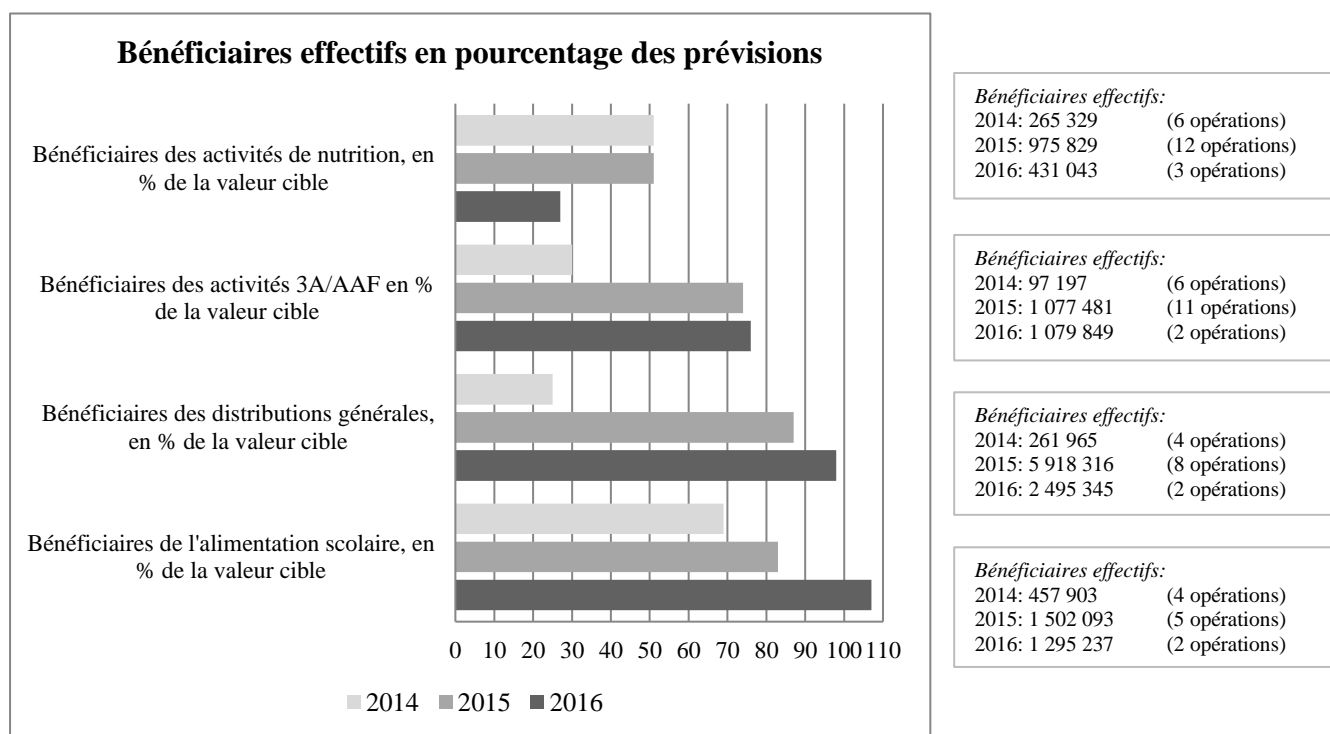
29. L'une des tendances qui se dégage des opérations évaluées est l'harmonisation – effective ou prévue – avec les systèmes nationaux de suivi (Cuba, Kirghizistan, Népal et Swaziland).

**Encadré 5: Harmonisation avec les systèmes nationaux de suivi**

Au Népal, les partenaires coopérants du PAM utilisent une base de données en ligne liée aux systèmes d'information de gestion du Gouvernement pour communiquer l'information. L'unité de suivi du PAM analyse ces données et les recoupe par triangulation.

**Résultats obtenus au niveau des produits**

30. S'agissant des bénéficiaires directs ciblés, la figure 3 présente le nombre absolu et le pourcentage de personnes effectivement secourues par rapport aux valeurs cibles fixées pour les différentes activités: distributions générales, alimentation scolaire, nutrition et activités 3A/AAF, de 2014 à 2016 (soit la période à l'examen). Le nombre de bénéficiaires a été sensiblement différent de ce qui était prévu dans 13 opérations en raison de l'évolution des flux de réfugiés ou de personnes déplacées, de demandes d'élargissement émanant du Gouvernement, de catastrophes naturelles et d'aléas de financement. Le PAM a fait un usage intensif des révisions budgétaires pour faciliter la mise en œuvre des changements.

**Figure 3: Bénéficiaires des opérations évaluées, par activité**

31. Les activités relatives à l'alimentation scolaire et aux distributions générales sont celles qui se sont le plus rapprochées des objectifs fixés, essentiellement en raison d'une augmentation du nombre de bénéficiaires. Les activités 3A/AAF se sont mieux comportées que les années précédentes, probablement en raison d'une diminution des déficits de ressources. Ce sont les activités relatives à la nutrition qui ont enregistré les moins bons résultats, dus essentiellement à des problèmes de financement, bien que certaines opérations, comme au Rwanda, aient dépassé les objectifs fixés.

#### *Des livraisons de vivres inférieures aux prévisions*

32. Comme les synthèses de cette série le constatent régulièrement, le PAM a distribué moins de vivres que prévu, 65 pour cent des quantités prévues ayant été livrés pendant la période considérée. Les 15 opérations ont toutes eu à subir une réduction de la durée de l'assistance, une diminution de la fréquence des distributions, et une réduction des rations et/ou de leur valeur énergétique.

#### *Des aliments qui ne conviennent pas toujours*

33. Comme les années précédentes, les bénéficiaires se sont dits satisfaits de la qualité et du contenu de l'assortiment alimentaire fourni dans le cadre de six opérations. Toutefois, dans six autres opérations, au moins un aliment de l'assortiment ne correspondait pas aux préférences locales en matière de consommation.

#### *Un choix de modalités de transfert satisfaisant mais réduit du fait des contributions*

34. Dans douze opérations, les modalités de transfert étaient bien adaptées. Les transferts de type monétaire ont continué d'augmenter et ont représenté 76 millions de dollars au cours de la période concernée, soit 51 pour cent des distributions prévues (contre 35 pour cent en 2014-2015 et 47 pour cent en 2015-2016). Trois évaluations ont salué la rigueur de la démarche adoptée par le PAM pour évaluer le bien-fondé et la viabilité de cette modalité, lesquels doivent être validés au moyen d'études systématiques. Dans six opérations, les conditions étaient potentiellement favorables à l'aide en espèces et les préférences locales allaient en ce sens, mais le PAM a dû se cantonner aux distributions de produits alimentaires en raison de la nature des contributions des donateurs.

35. Les effets recensés sont les mêmes que ceux déjà relevés dans les rapports précédents de cette série, à savoir une plus grande souplesse de pouvoir d'achat et la stimulation de l'économie locale. L'évaluation des opérations au Malawi et au Myanmar recommande de vérifier régulièrement le prix des produits alimentaires, la valeur des transferts monétaires dans ces deux pays étant inférieure à l'équivalent de l'assortiment alimentaire.

### Résultats obtenus au niveau des effets directs

36. Le choix d'effectuer des évaluations à mi-parcours explique qu'aucune donnée définitive sur les effets directs n'était disponible pour 13 opérations, notamment dans les domaines suivants: préparation institutionnelle aux situations d'urgence, accès aux services de base et aux actifs, dénutrition et renforcement des capacités.
37. La figure 4 présente une comparaison de la performance des 15 opérations évaluées; elle tient compte des différences de contextes et de la variété des périodes considérées, et met en regard les résultats de ces opérations et ceux obtenus à l'échelle du PAM, tels qu'ils figurent dans le Rapport annuel sur les résultats de 2016. La méthode employée est la même que celle utilisée pour établir ce dernier<sup>4</sup>.

**Figure 4: Performance des 15 opérations au niveau des effets directs par rapport à la performance à l'échelle institutionnelle de 2016**

Objectif stratégique/effet direct stratégique	Opérations concernées (sur 15)	Opérations ayant des données suffisantes pour faire état des progrès	Évaluation des résultats des opérations à l'examen	Performance à l'échelle institutionnelle (Rapport annuel sur les résultats de 2016)
Objectif stratégique 1: Sauver des vies et préserver les moyens d'existence dans les situations d'urgence				
Effet direct 1.1: Stabilisation ou réduction de la dénutrition	4	3		
Effet direct 1.2: Stabilisation ou amélioration de la consommation alimentaire	8	8		
Effet direct 1.3: Accès aux services de base/actifs communautaires	1	1		
Effet direct 1.4: Institutions préparées pour les situations d'urgence	3	0		
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	5	4		
Effet direct 2.2: Accès aux actifs/services de base	4	2		
Effet direct 2.3: Stabilisation ou réduction de la dénutrition	2	1		
Effet direct 2.4: Capacité à répondre aux besoins liés à l'insécurité alimentaire dans le pays	0	0		

<sup>4</sup> Cette méthode comporte quatre étapes, décrites à l'adresse suivante:  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp291467.pdf>.

Objectif stratégique/effet direct stratégique	Opérations concernées (sur 15)	Opérations ayant des données suffisantes pour faire état des progrès	Évaluation des résultats des opérations à l'examen	Performance à l'échelle institutionnelle (Rapport annuel sur les résultats de 2016)
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	8	7		
Effet direct 3.2: Amélioration des débouchés pour les producteurs et les commerçants	2	2		
Effet direct 3.3: Renforcement de la capacité en matière de réduction des risques	3	1		
Objectif stratégique 4: Réduire la dénutrition et rompre le cycle intergénérationnel de la faim				
Effet direct 4.1: Réduction de la dénutrition	7	7		
Effet direct 4.2: Amélioration de l'accès à l'éducation	3	3		
Effet direct 4.3: Capacité à réduire la dénutrition/accès à l'éducation	5	1		



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.

38. Les résultats correspondent globalement à la performance obtenue au niveau institutionnel telle qu'elle ressort du Rapport annuel sur les résultats de 2016.
39. Malgré la persistance des problèmes de disponibilité et de qualité des données sur les effets directs (voir les paragraphes 26 à 29), la performance au titre des objectifs stratégiques 1 et 2 a été bonne. S'agissant de l'effet direct 2.1 par exemple, les bons résultats sont dus en partie à une diversification du régime alimentaire et à une amélioration des scores de consommation alimentaire dans les opérations concernées. La performance au titre des objectifs stratégiques 3 et 4, bien que moins solide, reste bonne. Les gains enregistrés dans le cadre de l'effet direct 3.1 ont bénéficié de l'amélioration de la performance des activités 3A/AAF (voir les paragraphes 30 à 35), même si les évaluations signalent des problèmes persistants de durabilité (voir les paragraphes 35 et 36). Les améliorations enregistrées au titre de l'effet direct 4.1 s'expliquent par le taux de réussite des traitements de la malnutrition aiguë modérée et le taux de couverture élevé des populations remplissant les conditions pour bénéficier de ces programmes. Les résultats de l'effet direct 4.2 concernant les taux de scolarisation et de poursuite des études ont été variables.

## Résultats supplémentaires

### *Contributions à la réalisation des objectifs de développement durable et du Défi Faim zéro*

40. Le PAM s'efforce de contribuer directement à la réalisation des objectifs de développement durable (ODD) 2 (Éliminer la faim, assurer la sécurité alimentaire, améliorer la nutrition et promouvoir l'agriculture durable) et 17 (Revitaliser le Partenariat mondial pour le développement

durable). Comme dans les synthèses précédentes de cette série, les évaluations ont constaté que certains résultats des opérations contribuaient à la réalisation d'autres ODD qui n'étaient pas prévus dans le cadre de résultats institutionnels du PAM (voir le tableau 4).

<i>ODD 1: Éliminer la pauvreté</i> <i>Défi Faim zéro: 100 pour cent d'augmentation de la productivité/des revenus des petits exploitants</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Renforcement des capacités de subsistance/choix d'options plus varié, notamment augmentation des zones cultivées (Cuba, Kirghizistan, Malawi, Myanmar, Soudan)</li> <li>➤ Augmentation/diversification de la production agricole (Cuba, Soudan)</li> <li>➤ Accroissement/diversification des revenus des ménages et/ou baisse du niveau d'endettement (Kirghizistan, Malawi, Soudan)</li> <li>➤ Amélioration de la résilience grâce aux mesures prises pour protéger l'environnement/faire face aux problèmes climatiques (Cuba, Kirghizistan, Myanmar)</li> </ul>
<i>ODD 3: Bonne santé et bien-être</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Améliorations de la santé contribuant à une réduction du nombre de décès dus au VIH et au sida (Malawi)</li> <li>➤ Recours accru aux soins de santé (Kirghizistan)</li> </ul>
<i>ODD 4: Éducation de qualité</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Augmentation de la fréquentation scolaire (Djibouti, Myanmar, Népal, Soudan)</li> </ul>
<i>Autres</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Amélioration de la cohésion sociale (Haïti, Kirghizistan, Myanmar)</li> <li>➤ Mobilisation sociale (Haïti, Kirghizistan)</li> </ul>

#### ***Amélioration du contexte national en matière de politique générale et de redevabilité***

41. Témoignant de l'accent accru mis par le PAM sur les partenariats en amont (voir les paragraphes 10 à 13), huit opérations ont contribué à améliorer les contextes nationaux de politique générale (voir le tableau 5).

<b>Domaine</b>	<b>Résultat</b>	<b>Exemple</b>
Préparation aux catastrophes/ réduction des risques de catastrophe	Élaboration de politiques en matière de préparation et d'intervention en cas de situation d'urgence (Madagascar, Myanmar, Rwanda)	Au Rwanda, le PAM a contribué à l'élaboration d'un plan d'urgence national.
Éducation	Mise au point d'instruments nationaux de politique générale et de programmation dans le domaine de l'alimentation scolaire (Kirghizistan, Myanmar, Rwanda) Intégration de l'alimentation scolaire dans les programmes nationaux de protection sociale (Kirghizistan)	Au Kirghizistan, le PAM a contribué à mettre au point un cadre d'ensemble pour l'alimentation scolaire comprenant plus de 20 politiques, stratégies et décrets.
Nutrition	Élaboration de politiques et de directives en matière de nutrition (Kirghizistan, Madagascar, Myanmar, Népal, Rwanda, Swaziland) Prise en compte des problèmes de nutrition dans les politiques de plus grande envergure, les plans-cadres et les interventions axées sur le développement (Rwanda, Swaziland) Établissement/renforcement des partenariats nationaux portant sur la nutrition (Myanmar, Rwanda)	Au Swaziland, le PAM a participé à l'élaboration de politiques relevant du Cadre national multisectoriel élargi de lutte contre le VIH et le sida, du Plan stratégique national de lutte contre la tuberculose et du Plan stratégique national pour le secteur de la santé.

*Des capacités renforcées mais des occasions manquées*

42. Malgré des défauts de conception, les capacités ont été renforcées (voir le tableau 6), mais certaines occasions ont été manquées, comme au Tchad, où l'IPSR n'avait pas d'objectif de renforcement des capacités en matière de nutrition, et au Malawi, où les activités de partenariat et de renforcement des capacités se concentraient sur les fonctions centralisées au détriment de celles décentralisées.

<b>Domaine</b>	<b>Nombre de pays</b>	<b>Exemple</b>
Préparation aux situations d'urgence/gestion des interventions	six	Au Myanmar, le PAM a aidé le Gouvernement à mettre en place des mesures durables de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise.
Suivi et analyse de la sécurité alimentaire	sept	En Haïti, le PAM a formé ses homologues aux méthodes de classification de la sécurité alimentaire du Cadre intégré et a contribué à mettre au point des bases de données et des systèmes de ciblage se rapportant à la vulnérabilité.
Nutrition	huit	Au Cameroun, le PAM a dispensé aux agents nationaux et régionaux une formation technique en matière de nutrition.
Alimentation scolaire	trois	Au Kirghizistan, le PAM a participé au diagnostic SABER* et aux exercices de calcul de l'indice de capacité nationale et a renforcé les capacités des organisations non gouvernementales nationales dans le domaine de l'alimentation scolaire.

\* Approche systémique de la Banque mondiale pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation (SABER).

*Renforcement des systèmes de protection sociale/filets de sécurité*

43. Malgré une harmonisation inégale, les cadres de protection sociale et de filets de sécurité se sont améliorés (voir le tableau 7).

<b>Domaine</b>	<b>Nombre de pays</b>	<b>Exemples</b>
Élaboration et mise en œuvre de <b>cadres de politique générale</b> dans les domaines de la protection sociale et des filets de sécurité	dix	À Djibouti, le PAM a joué un rôle de premier plan en mettant directement en œuvre la stratégie du Gouvernement en matière de protection sociale.
<b>Renforcement des capacités</b> appliqué aux cadres nationaux de protection sociale	cinq	À Cuba, le PAM a dispensé à ses homologues une formation portant sur les programmes de gestion des risques de catastrophe, de santé et d'éducation pour faciliter la décentralisation de la mise en œuvre des programmes nationaux de protection sociale.

**Résultats variables des activités de résilience et nécessité d'en préciser le cadre<sup>5</sup>**

44. Onze opérations ont fait usage d'un cadre précis de renforcement de la résilience mais trois ont manqué des occasions ou n'ont pas donné de définition stratégique claire. Les résultats ont été variables dans huit opérations, mais ont permis de renforcer la résilience ou l'autosuffisance à l'échelon des communautés.

**Problématique hommes-femmes, protection et responsabilité à l'égard des populations touchées**

**Meilleure prise en compte de la problématique hommes-femmes, mais focalisation sur une simple participation des femmes**

45. Les résultats en matière de problématique hommes-femmes, mesurés pour la plupart au regard des indicateurs institutionnels, témoignent que les opérations ont effectivement bénéficié aux femmes, mais que peu d'attention a été accordée aux disparités de pouvoir sous-jacentes. Comme par le passé, les évaluations déplorent les limites des indicateurs de performance du PAM. Certains signes d'une transformation des relations entre les sexes mentionnés dans la synthèse de 2015-2016 continuent de se manifester mais restent limités, et les programmes présentent toujours des lacunes (voir le tableau 8).

<b>TABLEAU 8: PROBLÉMATIQUE HOMMES-FEMMES</b>	
<b>Premières avancées porteuses de transformations</b>	<b>Lacunes</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les femmes ont davantage voix au chapitre pour la gestion de la nourriture du ménage/elles participent plus souvent à la prise de décisions (Djibouti, Malawi, Myanmar, Soudan)</li> <li>➤ Les femmes sont davantage représentées ou font davantage entendre leur voix dans les communautés ou les écoles (Malawi, Myanmar, Népal, Soudan)</li> <li>➤ Leur charge de travail est réduite et leurs revenus augmentent grâce à un meilleur accès aux marchés (Rwanda)</li> <li>➤ Leur espace social s'élargit/leurs possibilités de communiquer augmentent (Soudan)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'égalité des sexes est perçue comme une participation égale des hommes et des femmes et non pas comme une égalité en vertu de laquelle hommes et femmes ont la même influence, les mêmes pouvoirs ou les mêmes droits (Malawi)</li> <li>➤ En ne tenant pas compte des relations de pouvoir entre les sexes qui pèsent sur le contrôle des infrastructures ou des ressources productives, on renforce par inadvertance les intérêts des hommes (Cameroun)</li> <li>➤ La charge de travail des femmes et leurs priorités ne sont pas reconnues ou prises en compte dans les activités 3A/AAF (Népal)</li> <li>➤ Les messages destinés à modifier les comportements dans le domaine de la nutrition s'adressent uniquement aux femmes et non pas aux deux sexes (Cameroun, Népal, Rwanda)</li> <li>➤ Les obstacles que rencontrent les femmes au niveau des structures locales et des processus de décision durant la mise en œuvre des projets ne sont pas suffisamment pris en compte (Kirghizistan, Rwanda)</li> </ul>

**Objectifs largement atteints en matière de protection**

46. Dix évaluations se sont penchées sur les questions de protection. Bien que les objectifs de protection aient été atteints, voire dépassés, dans sept opérations, certains points n'ont pas été suffisamment traités (violences sexistes à Djibouti et au Soudan et tensions entre les réfugiés et les communautés d'accueil au Soudan). L'opération d'urgence régionale n'a pas suffisamment pris en compte les problèmes de protection.

<sup>5</sup> Le sens du terme "résilience" est tel que défini dans les opérations.



### ***Des résultats inégaux en matière de responsabilité à l'égard des populations touchées***

47. Sur les treize évaluations qui ont traité cette question, sept ont indiqué que les objectifs avaient été atteints, et que les bénéficiaires étaient bien informés des prestations auxquelles ils avaient droit et des procédures de réclamation existantes. Il ressort toutefois de six évaluations que les objectifs n'avaient pas été atteints, qu'il n'y avait pas de mécanismes de réclamation en place ou que les mécanismes existants ne fonctionnaient pas.

#### **Encadré 6: Responsabilité à l'égard des populations touchées**

- Au Cameroun, les relations avec les communautés ont été gérées en toute transparence et les communications ont été fréquentes, renforçant ainsi la confiance.
- Au Myanmar, le PAM était l'un des seuls organismes à disposer d'un système de communication des réclamations en bonne et due forme, ouvert à tous les bénéficiaires.

### **Négociation de solutions**

48. Les évaluations de 2016-2017 font apparaître le rôle grandissant que joue le PAM dans la **négociation de solutions**<sup>6</sup> dans le domaine de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce changement est attesté par la perspective systémique qui, de plus en plus, guide les équipes de direction de certains bureaux de pays, et les libère de l'unité conventionnelle que constitue l'"opération". Ce rôle repose sur trois grandes capacités: génération de données probantes/transfert de connaissances, innovation et pouvoir de mobilisation.

### ***Génération de données probantes/transfert de connaissances***

49. Le tableau 9 illustre la manière dont le PAM a utilisé les données probantes et le transfert de connaissances pour contribuer à trouver des solutions en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

<b>TABLEAU 9: GÉNÉRATION DE DONNÉES PROBANTES/TRANSFERT DE CONNAISSANCES</b>	
<i>Produire des données de qualité sur la sécurité alimentaire et la nutrition</i>	
Dans les 15 pays	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Au Kirghizistan, l'Atlas national de la sécurité alimentaire élaboré par le PAM a mis en évidence des aspects de la pauvreté et de l'accès à la nourriture qui, jusque-là, n'étaient pas considérés comme des facteurs d'insécurité alimentaire.</li> <li>➤ Au Népal, le PAM a collaboré avec le Gouvernement et d'autres acteurs à la production du NeKSAP (Nepal Khadya Surakshya Anugaman Pranali), une base de données des systèmes de suivi de la sécurité alimentaire, qualifié de "bien public essentiel" et de "meilleure information de référence sur la situation de la sécurité alimentaire en temps réel".</li> </ul>
<i>Conduire/faire réaliser des travaux de recherche et des études techniques</i>	
Dans huit pays	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ À Cuba, le PAM a appuyé la réalisation d'une enquête nationale sur la consommation alimentaire des ménages destinée à améliorer le ciblage et à contribuer à l'élaboration de programmes nationaux de protection sociale.</li> <li>➤ Au Swaziland, le PAM a fourni des études techniques sur la nutrition, le VIH et la prévention du retard de croissance.</li> </ul>
<i>Transfert de connaissances</i>	
Dans huit pays	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Au Népal, le PAM a aidé le Gouvernement à participer au Forum mondial sur la nutrition de l'enfant pour favoriser l'échange d'idées et de meilleures pratiques dans le domaine des transferts de type monétaire appliqués à l'alimentation scolaire.</li> <li>➤ Au Rwanda, le PAM a facilité l'échange de connaissances pour permettre aux membres des coopératives agricoles d'échanger des données d'expérience et de bonnes pratiques.</li> </ul>

<sup>6</sup> Voir le Rapport de synthèse des évaluations d'opérations effectuées en 2014-2015 (WFP/EB.2/2015/6-E).

### ***Tester les innovations***

50. Huit évaluations ont mis en évidence la volonté et la capacité du PAM de tester les innovations, en particulier dans le domaine de la technologie.

#### **Encadré 7: Innovation**

- Le nouveau système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile utilisé durant l'opération d'urgence régionale est apparu comme un moyen très prometteur d'évaluer les tendances de la consommation alimentaire; au vu des résultats, le PAM a prévu de le mettre en service au Cameroun et au Tchad.
- Au Kirghizistan et au Rwanda, le Gouvernement et d'autres partenaires ont salué le rôle joué par le PAM dans la modélisation d'innovations, comme les solutions informatiques expérimentées dans le domaine de l'atténuation des risques de catastrophe.

### ***Pouvoir de mobilisation des partenaires***

51. Six évaluations ont montré le pouvoir fédérateur du PAM qui rassemble des acteurs autour d'un problème commun et stimule la recherche collective de solutions (voir l'encadré 8).

#### **Encadré 8: Pouvoir fédérateur**

- Au Cameroun, le pouvoir fédérateur dont a fait preuve le bureau de pays pour mobiliser un appui politique, technique et financier au service de la mise au point de solutions dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la nutrition est bien apprécié.
- Au Kirghizistan, grâce à la coordination effectuée par le PAM entre les ministères et la société civile, de nombreux acteurs ont collaboré à des objectifs communs.

### ***Adaptabilité et efficacité des partenariats***

52. La capacité d'adaptation du PAM à des contextes opérationnels instables continue d'être très appréciée, les partenaires de onze opérations s'étant félicités de sa rapidité d'adaptation et de sa souplesse. En revanche, le PAM a continué de faire preuve de rigidité au Népal et au Soudan, au Népal à cause d'un manque de réactivité face aux changements extérieurs et au Soudan en raison d'une culture de l'urgence enracinée par des décennies de programmes de secours.
53. Comme par le passé, la ponctualité a été inégale: sept opérations ont bénéficié d'une assistance alimentaire et monétaire pratiquement ininterrompue grâce à l'efficacité des opérations de logistique, alors que huit ont subi des interruptions ou des retards d'approvisionnement (voir les paragraphes 57 à 64).
54. Le PAM s'est efforcé de réduire les coûts dans huit opérations; il a notamment effectué un nouveau ciblage s'appuyant sur des critères de vulnérabilité, modifié les modalités de transfert (notamment pour passer de l'aide en nature aux transferts monétaires) ou les types de produits alimentaires, varié les sources d'achat et prévu l'utilisation de contributions locales (par exemple dans le cas de l'alimentation scolaire).

### ***Transition et durabilité***

#### ***Faiblesses persistantes au niveau de la préparation de la transition et de la durabilité***

55. Des stratégies de transition ont été élaborées et mises en œuvre dans six opérations seulement (mais elles étaient quatre en 2015-2016), notamment des stratégies d'autosuffisance pour les personnes déplacées et les réfugiés. Dans trois autres opérations, la planification de la transition était incomplète, et six ne prévoyaient pas de stratégies de transition appropriées.
56. Cinq évaluations ont estimé que les chances que les acquis perdurent après la fin des opérations étaient solides. Dix évaluations ont émis des craintes quant à la durabilité des actifs créés dans le cadre des activités 3A, parfois pour des raisons indépendantes de la volonté du PAM. Six autres étaient plus confiantes dans les chances de durabilité mais constataient qu'il existait des obstacles externes considérables (voir les paragraphes 57 à 64). Il était plus probable que les acquis

perdurent lorsque les opérations étaient bien ancrées dans les programmes nationaux ou que les activités de renforcement des capacités avaient donné de bons résultats.

#### **Encadré 9: Transition**

- Au Kirghizistan, la mise en œuvre d'activités de résilience en partenariat avec le Gouvernement a amélioré les chances que les acquis perdurent.
- Au Népal, la responsabilité de la base de données NeKSAP sur la sécurité alimentaire a été transférée au Gouvernement avec succès et elle continue d'être alimentée.

## **Facteurs explicatifs**

### **Facteurs externes**

57. Comme les rapports de la présente série d'évaluations l'ont constamment relevé, les crises provoquées par des contextes opérationnels caractérisés par la vulnérabilité et l'instabilité posent des problèmes de mise en œuvre au niveau des opérations. Les catastrophes naturelles, notamment le phénomène El Niño, ont eu des répercussions sur neuf opérations, et quatre ont été confrontées à des conflits, à la violence et à l'insécurité.
58. Plusieurs opérations ont bénéficié de cadres nationaux porteurs sur le plan des politiques et de la programmation, notamment dans le domaine de la protection sociale. Dans certains pays, la mise en œuvre des activités effectuée au moyen des systèmes et budgets nationaux a permis de gagner en efficacité et en efficacie, de même que la solide coordination des organismes des Nations Unies dans d'autres.
59. Si la robustesse des capacités nationales a contribué aux bons résultats de trois opérations, dans onze autres, ces capacités étaient lacunaires. Parmi les difficultés rencontrées, on peut citer les sous-effectifs des départements ou divisions gouvernementaux, l'absence d'orientation stratégique et le manque de compétences techniques. Cinq évaluations ont fait état de problèmes de capacités chez les partenaires coopérants, mettant en évidence la nécessité d'un renforcement permanent des capacités.
60. Le manque de fonds a pesé sur la performance de 13 opérations, dont cinq étaient financées à moins de 50 pour cent à mi-parcours, ce qui a entraîné des coupes sombres dans les activités et des ruptures d'approvisionnement et a contraint le PAM à réduire l'ampleur de la couverture géographique, le nombre de bénéficiaires ainsi que la fréquence de l'assistance. Il a également nui aux possibilités d'expérimentation des innovations, de mise en œuvre des activités de renforcement des capacités et de mise au point d'activités axées sur la transition.
61. Les difficultés causées par des financements à court terme, morcelés ou non adaptés ont persisté, touchant 12 des opérations à l'examen. Parmi ces problèmes, on peut citer: l'affectation de contributions à emploi spécifique et à court terme, les retards dans la mise à disposition des fonds, la lenteur de la livraison des contributions en nature et leurs coûts de transaction élevés. Les contributions en nature ont posé des problèmes spécifiques dans six opérations dont elles ont limité l'efficacité, réduisant en particulier la possibilité d'optimiser les modalités de transferts, et empêchant parfois le PAM d'aller dans le sens des préférences exprimées par le gouvernement ou la population.

### **Facteurs internes**

62. Parmi les facteurs internes de réussite figurent les avantages comparatifs du PAM, recensés comme suit dans les évaluations:
  - crédibilité professionnelle du PAM auprès du gouvernement, notamment dans les domaines des compétences techniques et des capacités logistiques (mentionné dans sept opérations);
  - volonté d'innover et de tenter de nouvelles approches (mentionné dans huit opérations);
  - souplesse, capacité d'adaptation et aptitude à saisir les occasions qui se présentent (mentionné dans 11 opérations, bien qu'il y ait des exemples de manque d'adaptation à l'évolution de la situation dans d'autres opérations à l'examen); et

- bonnes relations de communication avec les donateurs et les gouvernements, où la franchise et la transparence ont à l'évidence été bénéfiques aux partenariats (mentionné dans 11 opérations).
63. En outre, dix opérations (contre six en 2015-2016) ont bénéficié du soutien d'un bureau régional dans des domaines tels que la conception des activités, la problématique hommes-femmes, le suivi et l'évaluation et les modalités de transfert.
  64. Un certain nombre de facteurs internes contraignants avaient déjà été relevés les années précédentes, tels que des erreurs de conception (neuf opérations), une prise en compte insuffisante des synergies internes (treize opérations) et des faiblesses de ciblage (six opérations). Huit opérations ont pâti d'un manque de ressources humaines, qui a eu des répercussions sur la disponibilité de compétences techniques dans les domaines de la nutrition, de la protection, de la problématique hommes-femmes et de la résilience et sur la capacité d'effectuer le suivi de la performance, notamment lorsque les opérations étaient géographiquement dispersées.

## Conclusions

65. Il ressort de cette quatrième et dernière synthèse des évaluations d'opérations qu'un changement de taille est intervenu dans l'évolution organisationnelle du PAM depuis 2014: se détournant peu à peu de la *simple livraison de produits alimentaires* pour assumer progressivement un rôle de *négociateur dans la résolution des problèmes liés à la faim et à la nutrition*, travaillant moins en solo et davantage en partenariat, le PAM a opéré une refonte de son mode opératoire pour mieux répondre aux besoins humanitaires et de développement.
66. L'analyse des évaluations fait apparaître que le PAM exploite de plus en plus ses compétences spécialisées et ses atouts techniques pour améliorer les résultats dans les pays. Grâce aux données probantes qu'il produit, aux transferts de connaissances qu'il opère et aux nouveautés qu'il expérimente, le PAM est devenu un partenaire de choix pour de nombreux gouvernements. Il intervient de plus en plus en amont; il contribue aux réformes nationales des politiques et des capacités et s'appuie sur des faits concrets pour plaider en faveur du changement.
67. Il apparaît également que le PAM privilégie l'action conjointe pour atteindre les objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Sa présence durable et engagée dans les pays, sa crédibilité professionnelle, son sens du service et sa détermination à aider les personnes démunies, ainsi que les liens de collaboration étroite qu'il a établis avec les parties prenantes nationales sont autant d'éléments qui ressortent de tous les rapports de cette série. Récemment, une conception plus large du partenariat semble se faire jour, le PAM exploitant son pouvoir fédérateur et, le cas échéant, prenant la direction stratégique pour favoriser la réalisation collective des objectifs.
68. À bien des égards, l'aptitude du PAM à saisir les occasions qui se présentent, sa volonté de tenter de nouvelles approches et sa forte tolérance au risque sont caractéristiques d'un esprit d'entreprise. Pourtant, cette culture n'est pas encore enracinée partout. Les possibilités de renforcement des politiques et des capacités n'ont pas toujours été exploitées et certains partenariats restent purement transactionnels. L'harmonisation avec les cadres de protection sociale et de renforcement de la résilience varie suivant les opérations. Les investissements consentis pour obtenir des données probantes commencent à porter leurs fruits, mais la mise en œuvre des programmes ne tire pas suffisamment parti des données sur la performance. En outre, la planification de la transition ne retient pas suffisamment l'attention.
69. Bien que les opérations prennent davantage en compte la problématique hommes-femmes, elles se contentent généralement de tenir compte des femmes plutôt que de mettre en place des mesures propres à transformer les relations entre les sexes. Une telle démarche contraste avec celles progressives et dynamiques appliquées à la recherche de solutions au problème de la faim mises en lumière dans les évaluations.
70. La synthèse de 2016-2017 met en évidence les limites grandissantes que présentent les concepts d'opération et d'activité en tant qu'unités de planification. Pour répondre aux besoins de manière plus stratégique, l'équipe de direction a repoussé les limites de ces concepts conventionnels dans certains pays et élargi son éventail d'outils traditionnel pour y inclure une perspective systémique

plus large. Toutefois, jusqu'ici, cette approche a été davantage liée aux possibilités qui se présentaient qu'à une orientation cohérente donnée par l'organisation. Depuis 2016, la feuille de route intégrée adoptée par le PAM fournit un cadre plus rigoureux pour guider les futurs changements.

71. Enfin, et c'est là un problème important, le PAM demeure limité, même à l'ère du Programme 2030, par les contributions qu'il reçoit. Les déficits de financement ont pesé sur la majorité des opérations à l'examen, non seulement sur leur capacité à pourvoir à l'ensemble des besoins évalués, mais aussi sur leur faculté d'innover, de renforcer les capacités et de faire le lien entre aide humanitaire et développement.
72. Plus particulièrement, les fonds affectés à des fins spécifiques continuent de limiter la marge de manœuvre du PAM, notamment dans des contextes marqués par la vulnérabilité et l'instabilité où il est indispensable de faire preuve de souplesse. Dans certains cas, les contributions en nature ont nui à l'efficacité et ne correspondaient pas aux préférences nationales.
73. La série des évaluations d'opérations renvoie l'image de quatre ans de pratiques opérationnelles. Il ressort du présent rapport de synthèse, le dernier de la série, que le PAM est généralement en meilleure position pour affronter l'avenir, que sa capacité technique et ses actifs, sa démarche entrepreneuriale et son sens du service ont été galvanisés par les récentes réformes entreprises au niveau organisationnel. Cependant, pour parvenir à éliminer la faim et à atténuer les risques à venir dans un monde sans cesse plus complexe, il ne suffira pas au PAM de mener une action humanitaire efficace et efficiente, mais il lui faudra aussi accorder une attention soutenue à la mise en œuvre de ces réformes. Il devra absolument disposer d'une base robuste de données probantes, faire preuve d'une solide capacité d'adaptation, se concentrer sur les solutions, faire montre de finesse politique et de son sens du partenariat. Si le PAM a déjà largement fait la preuve de toutes ces qualités, elles n'ont cependant pas toujours été mises en pratique dans les opérations évaluées dans cette série.
74. La feuille de route intégrée offre au PAM la possibilité de tirer davantage parti de ses capacités à l'avenir et d'exploiter à plein son potentiel pour apporter une contribution majeure à la réalisation du Programme 2030 et relever le Défi Faim zéro.

## Enseignements

75. Les principaux enseignements présentés ci-dessous sont le fruit de quatre années d'évaluations d'opérations; ils visent à aider le PAM à continuer d'optimiser sa performance à l'avenir.
76. **Enseignement 1: De la livraison de vivres à des solutions stratégiques.** Le PAM ne peut réussir à négocier des solutions stratégiques aux problèmes liés à la sécurité alimentaire et à la nutrition qu'en intervenant plus en amont avec les partenaires nationaux. Prenant appui sur les examens stratégiques nationaux, le PAM devrait faire en sorte de trouver des points d'accès spécifiques lui permettant de faire valoir ses atouts et ses capacités – participation à l'élaboration des politiques, sensibilisation, pouvoir fédérateur, fourniture de données probantes ou innovation. Autrement dit, où et comment le PAM peut-il tirer le meilleur parti de ses qualités d'entrepreneur pour contribuer au mieux à l'élimination de la faim? Ces choix doivent s'accompagner, tout au long du processus de planification stratégique dans les pays, de messages clairs sur la réorientation du PAM qui, d'intervenant en temps de crise, devient un partenaire stratégique pour les solutions au problème de la faim.
77. **Enseignement 2: Adopter une perspective systémique.** Pour renforcer davantage les changements institutionnels et les dynamiser si nécessaire, les plans stratégiques de pays du PAM devraient prévoir une approche systémique, en ajustant l'action escomptée pour qu'elle s'adapte aux mécanismes locaux chargés de fournir des aliments sains, accessibles et nutritifs aux populations concernées. Parmi ces mécanismes figurent les cadres nationaux de protection sociale et de renforcement de la résilience, qui sont des instruments de politique vitaux pour améliorer les conditions d'existence mais qui exigent un élan et des orientations plus marqués.
78. **Enseignement 3: Définir les jalons de la transition.** Au vu des besoins recensés dans tous les rapports de cette série, et pour se conformer aux priorités du Programme de développement durable à l'horizon 2030, le PAM doit continuer de se préparer à la transition. Dans certains pays,

celle-ci ne pourra probablement pas avoir lieu avant de nombreuses années, et dans d'autres, il faudra peut-être revenir à des interventions d'urgence. La préparation à la transition doit dépasser le clivage entre action humanitaire et aide au développement et exige une ligne de visée cohérente et acceptée par tous, qui ne se contente pas de relier les ressources aux résultats institutionnels, mais établisse aussi un lien entre résultats et retrait.

79. **Enseignement 4: Passer de la production de données à la gestion de la performance.** Comme les quatre rapports annuels de cette série en ont fait le constat, malgré les investissements consentis par l'organisation et les nouveaux outils mis en place, la gestion de la performance interne du PAM n'a pas encore exploité tout son potentiel. Les données sur les effets directs, la qualité et l'utilité de l'information, et l'harmonisation avec les systèmes nationaux continuent de poser de sérieux problèmes. Le changement systémique requis doit s'accompagner d'un changement de culture pour faire évoluer les mentalités et passer de la production de données considérée comme une fin en soi à une gestion de la performance envisagée comme une activité essentielle de l'organisation qui va de pair avec l'excellence opérationnelle.
80. **Enseignement 5: Passer de la simple participation des femmes à une transformation des relations entre les sexes.** Tout au long de cette série, les évaluations ont fait le constat d'une évolution insuffisante des approches relatives à l'équité du traitement des deux sexes. Le PAM devrait mettre au point et diffuser à tous les niveaux de l'organisation des messages clairs expliquant que la problématique hommes-femmes ne consiste pas à simplement tenir compte des femmes, qu'une égalité en chiffres n'implique pas une égalité en droits et que la mise en place de mesures visant à transformer les relations entre les sexes n'est pas une option mais bien une priorité vitale des activités humanitaires et de développement. À cet égard, le PAM a beaucoup à apprendre d'autres organisations mondiales quant aux meilleurs moyens d'obtenir des résultats favorisant la transformation des relations entre les sexes.
81. **Enseignement 6: Plaider pour un soutien qui facilite l'action du PAM.** L'évolution organisationnelle du PAM est désormais bien connue de ses partenaires dans les pays. Pourtant, ses contributions externes ne lui donnent pas encore la souplesse dont il a besoin pour mettre en œuvre les solutions de plus en plus complexes et sophistiquées au problème de la faim que les évaluations jugent généralement le PAM bien placé pour apporter.
82. Aux niveaux central, régional et national, le PAM doit intensifier ses activités de plaidoyer pour faire en sorte que ses opérations soient intégralement financées, dans le cadre de la réforme opérée. Il ne s'agit pas seulement d'obtenir davantage de contributions financières, mais de faire en sorte que ces contributions soient plus souples et qu'elles facilitent l'action du PAM, dans le cadre des engagements internationaux existants en faveur du financement de l'action humanitaire et de l'aide au développement. Ces investissements, qui sous-tendent le programme des ODD, sont indispensables pour que le PAM puisse optimiser sa performance à l'avenir et réaliser son potentiel de négociateur stratégique de solutions au problème de la faim.

## ANNEXE

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES OPÉRATIONS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE ÉVALUATION														
Opération							Activités <sup>a)</sup>						Modalités	
Pays	Catégorie	No.	Durée	Valeur (en millions de dollars)	% de financement	Nombre de bénéficiaires ciblés <sup>b)</sup>	Distrib. générales	Nutrition <sup>c)</sup>	Alimentation scolaire	3A/AAF	Renforce- ment des capacités	Achats locaux	Vivres	Aide en espèces et bons
Cameroun	IPSR	200552	2013–2016	28 333 919	37	143 173	√	√		√			√	
Tchad	IPSR	200713	2015–2016	262 099 891	56	2 257 050	√	√		√	√	√	√	√
Cuba	Progr. de pays	200703	2015–2018	17 532 831	76,0	896 500		√	√		√	√	√	
Djibouti	IPSR	200824	2015–2016	42 827 434	38,1	80 600	√	√	√	√	√		√	√
Haïti	IPSR	200618	2014–2017	118 561 950	50,1	2 030 000	√	√*		√	√		√	√
Kirghizistan	Projet de dév.	200662	2014–2016	19 764 901	100,4	274 000				√	√		√	√
Kirghizistan	Projet de dév.	200176	2013–2017	15 869 932	78,5	114 000			√		√		√	
Madagascar	IPSR	200735	2015–2017	30 102 427	40,2	449 000	√	√		√	√	√	√	√
Malawi	IPSR	200692	2014–2017	250 018 962	58,1	2 888 390	√	√*		√		√	√	√
Myanmar	IPSR	200299	2013–2017	343 056 450	56,1	2 916 320	√	√*	√	√	√	√	√	√
Népal	Progr. de pays	200319	2013–2017	216 275 282	27	492 909		√	√	√	√	√	√	√
Rwanda	Progr. de pays	200539	2013–2018	51 852 984	85,0	197 450		√	√	√	√	√	√	√
Régional (Cameroun, Tchad, Niger)	Opération d'urgence	200777	2015–2016	196 580 200	50	668 574	√	√	√	√	√		√	√
Soudan	IPSR	200808	2015–2017	732 711 363	70	6 107 200	√	√	√	√	√	√	√	√
Swaziland	Projet de dév.	200353	2012–2017	10 748 648	40,7	203 163		√			√		√	
<b>Prévisions</b>				<b>2 336 337 174</b>		<b>19 718 329</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>15</b>	<b>11</b>

a) ∅ Signale des activités qui étaient prévues mais n'ont pas été mises en œuvre ou qui ont été mises en œuvre pour une durée ou un nombre de bénéficiaires très limités.

b) Nombre de bénéficiaires prévu pendant toute la durée du projet.

c) \* Se réfère aux activités de lutte contre le VIH/sida où la dénutrition a été analysée/signalée.

**Liste des sigles utilisés dans le présent document**

3A	assistance alimentaire pour la création d'actifs
AAF	assistance alimentaire pour la formation
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ODD	objectif de développement durable
SABER	Approche systémique pour l'amélioration des résultats dans le domaine de l'éducation