World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Conseil d'administration
Session annuelle
Rome, 23-26 juin 2025

Distribution: générale
Date: 22 mai 2025
Original: anglais

Point 7 de l'ordre du jour
WFP/EB.A/2025/7-H/1/Rev.1
Fonctions de contrôle
Pour décision

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

Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Éthiopie (2020-2025)

Résumé

Réalisée entre septembre 2023 et septembre 2024, l'évaluation du plan stratégique de pays établi pour l'Éthiopie (2020-2025) visait à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage, afin d'éclairer la conception du nouveau plan stratégique de pays.

L'évaluation a montré que les domaines d'intervention du plan stratégique de pays – axés sur la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition chroniques – étaient très pertinents et reposaient pour l'essentiel sur de solides données probantes. L'orientation stratégique du plan, à savoir réduire les besoins en matière d'aide humanitaire en renforçant les systèmes alimentaires durables, grâce à des programmes centrés sur la résilience et les moyens d'existence, était conforme à l'ambition qui était celle du Gouvernement. Toutefois, en raison de la survenue de multiples chocs et du déclenchement du conflit au Tigré, qui s'est vite étendu au-delà de cette région, le PAM a dû recentrer son action sur les interventions face aux crises, modalité de travail pour laquelle le plan ne fournissait que peu d'orientations.

Le PAM n'est parvenu que dans une mesure limitée à concrétiser l'orientation stratégique du plan, en raison de l'adoption d'hypothèses sous-jacentes trop optimistes et d'un manque d'intégration des interventions de secours et des activités axées sur la résilience. Les financements destinés aux activités visant à "changer la vie" n'ont pas atteint les montants escomptés, en partie parce que le PAM et les partenaires donateurs avaient des vues divergentes quant aux atouts particuliers du PAM, et que la capacité de ce dernier à mettre en évidence les progrès accomplis dans le domaine de la résilience était limitée.

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation.

Coordonnatrices responsables:

Mme A.-C. Luzot
Directrice de l'évaluation
courriel: anneclaire.luzot@wfp.org

Mme V. Knips
Chargée de l'évaluation
courriel: vivien.knips@wfp.org

En réponse aux besoins suscités par le conflit dans le nord de l'Éthiopie, le PAM a considérablement étendu ses opérations et fourni une assistance d'un niveau sans précédent aux personnes touchées par la crise, dont des réfugiés, les aidant à satisfaire leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels. Or, en s'appuyant sur les dispositifs des pouvoirs publics pour assurer la fourniture des secours d'urgence, le PAM s'est exposé au risque de porter atteinte aux principes humanitaires d'humanité, d'indépendance opérationnelle et de neutralité. Compte tenu des modalités d'exécution, le PAM était moins en mesure de s'assurer que l'assistance fournie parvenait bien à ceux qui en avaient le plus besoin, sans discrimination. Sur fond de crise humanitaire causée par un conflit, les maigres mesures de contrôle appliquées par le PAM l'exposaient davantage au risque d'être perçu comme un acteur prenant parti dans le conflit. Après la découverte de cas de détournement de l'aide alimentaire, l'assistance a été suspendue pendant la période comprise entre juin et octobre 2023, mesure qui a eu des incidences négatives considérables sur la sécurité alimentaire des populations vulnérables et qui était incompatible avec le principe d'humanité.

Bien que le bureau de pays ait fait des progrès concernant l'intégration d'objectifs transversaux au sein des programmes, en particulier dans le cadre du travail mené au titre du projet du PAM relatif aux assurances à donner pour renforcer l'obligation de rendre compte, des efforts supplémentaires doivent être consentis pour mettre en application les orientations et améliorer les capacités du PAM et des partenaires sur le terrain.

Le PAM a sous-estimé les risques en présence, et ses mesures d'atténuation étaient insuffisantes. Le projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée, qui a été mis en place pour remédier à ces défaillances, est jugé globalement satisfaisant par les partenaires, mais des inquiétudes persistent. Le plan stratégique de pays prévoyait le passage d'une aide alimentaire en nature à une assistance de type monétaire, modalité qui pourrait contribuer à atténuer certains des risques associés à l'assistance en nature, mais cette transition n'a pas encore eu lieu.

La clarté de l'orientation stratégique et le moral du personnel ont été entamés par l'importante rotation des directeurs de pays. Le personnel du bureau de pays travaille en permanence sous haute tension depuis l'intervention dans le nord de l'Éthiopie et le scandale du détournement de l'aide alimentaire, ainsi qu'en raison des coupes budgétaires récentes, qui nuisent au bien-être du personnel.

L'équipe d'évaluation a formulé six recommandations, invitant le PAM à mieux tenir compte des incertitudes dans ses plans de sorte à maintenir la pertinence de son orientation stratégique au fil du temps; à poursuivre ses efforts afin de réorienter la stratégie et les modalités d'assistance prévues dans le plan stratégique de pays, notamment en passant d'un programme d'action visant à "sauver des vies" à un programme d'action destiné à "changer la vie"; à prendre des mesures pour garantir la mise en place d'un environnement propice à l'application d'une approche fondée sur des principes pour répondre aux besoins humanitaires; à améliorer sa capacité à mettre en évidence les résultats obtenus; à accélérer sa transition vers une assistance de type monétaire; et à favoriser la stabilité aux postes de direction.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Éthiopie (2020-2025)" (WFP/EB.A/2025/7-H/1/Rev.1) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2025/7-H/1/Add.1.

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

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) établi pour l'Éthiopie pour 2020-2025 a été réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation du PAM. Elle visait à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage, et a été prise en considération lors de la conception du nouveau PSP pour l'Éthiopie.

2. L'évaluation a porté sur les activités menées par le PAM au titre du plan stratégique de pays provisoire (PSPP) qui avait été établi pour l'Éthiopie pour la période allant de 2019 à juin 2020 et au titre du PSP établi pour la période allant de 2020 à mars 2024. Elle a été conduite entre septembre 2023 et septembre 2024 par une équipe indépendante externe qui a appliqué une méthode mixte fondée sur une approche théorique.

3. L'évaluation s'adresse principalement au Bureau du PAM en Éthiopie, au Bureau régional pour l'Afrique de l'Est et l'Afrique australe, aux divisions techniques du Siège à Rome, au Conseil d'administration du PAM, au Gouvernement fédéral éthiopien, aux entités des Nations Unies partenaires et aux donateurs. Elle peut également intéresser la société civile et les organisations non gouvernementales (ONG) en Éthiopie, ainsi que les bénéficiaires du PAM.

Contexte

4. Si l'Éthiopie a progressé sur la voie du développement, elle reste l'un des pays les plus pauvres au monde, enregistrant un taux de pauvreté multidimensionnelle de 68,7 pour cent. En 2022, l'Éthiopie se situait au 176e rang sur 193 pays selon l'indice de développement humain, affichant un score de 0,492, et au 125e rang sur 166 pays selon l'indice d'inégalité de genre, pour un score de 0,494[1].

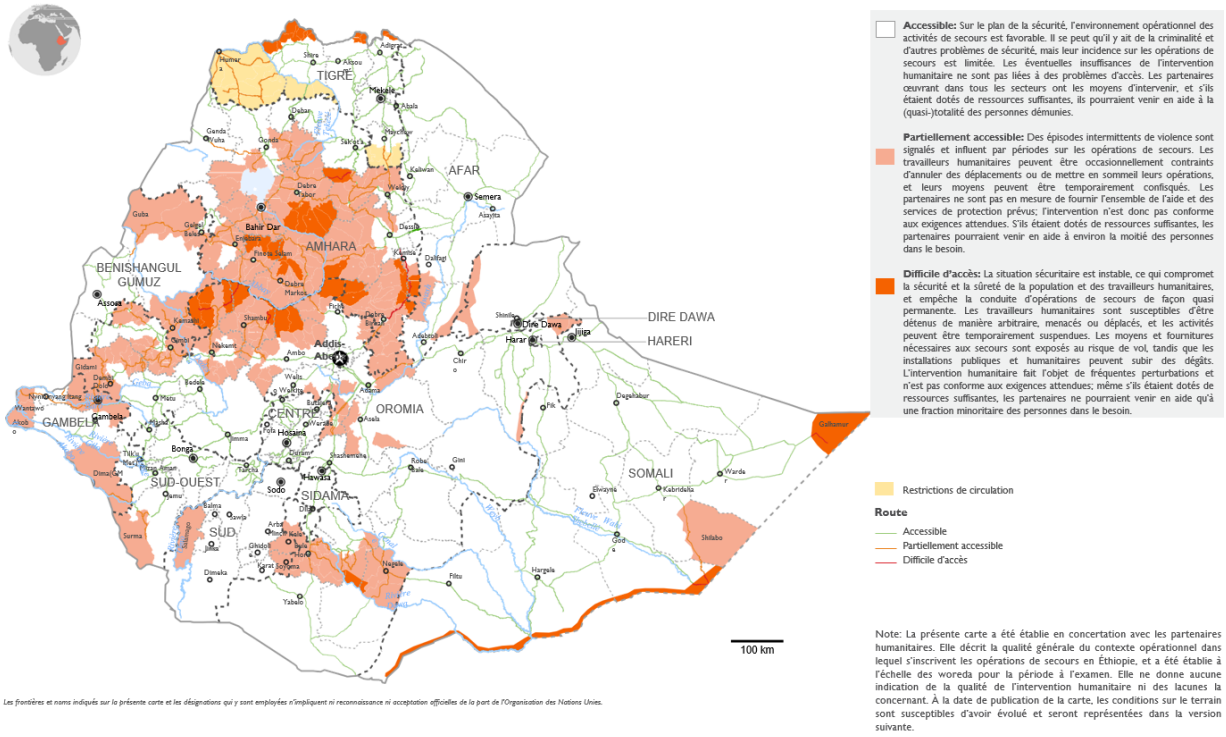
5. Les chocs récents, parmi lesquels la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), deux années de conflit armé entre le Gouvernement et le Front populaire de libération du Tigré (novembre 2020-novembre 2022), le conflit qui sévit dans la région d'Amhara depuis 2023 et qui était toujours en cours au moment de la réalisation de l'évaluation, les chocs climatiques, notamment les inondations et les épisodes de sécheresse sévère qui ont frappé le sud et l'est du pays, les infestations de criquets pèlerins, l'inflation alimentaire causée par le conflit en Ukraine et le ralentissement de l'économie, ont mis à mal les acquis du développement (voir la figure 3 pour une vue d'ensemble des facteurs extérieurs influant sur les opérations du PAM).

6. L'insécurité et la violence liées aux tensions ethniques et interrégionales et les difficultés d'accès qui en résultent continuent de faire obstacle aux efforts humanitaires en Éthiopie, entravant l'acheminement de l'assistance et nuisant aux résultats obtenus par les organisations humanitaires (voir figure 1). Les restrictions d'accès étaient particulièrement importantes pendant le conflit au Tigré, au cours duquel les télécommunications, les services bancaires et d'autres services essentiels ont été interrompus pendant de longues périodes, la sûreté et la sécurité des intervenants humanitaires étaient menacées et le déplacement du personnel et du fret humanitaires était soumis à de stricts contrôles[2].

[1] Programme des Nations Unies pour le développement. 2024. *Rapport sur le développement humain 2023-2024. Sortir de l'impasse: Repenser la coopération dans un monde polarisé*.

[2] ACAPS. 2022. *Ethiopia – Northern Ethiopia: two years into the crisis*. Rapport thématique.

Figure 1: Accès humanitaire en Éthiopie – situation en mars 2024



Source: Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires. 2024. Ethiopia - National Access Map (situation au 18 mars 2024).

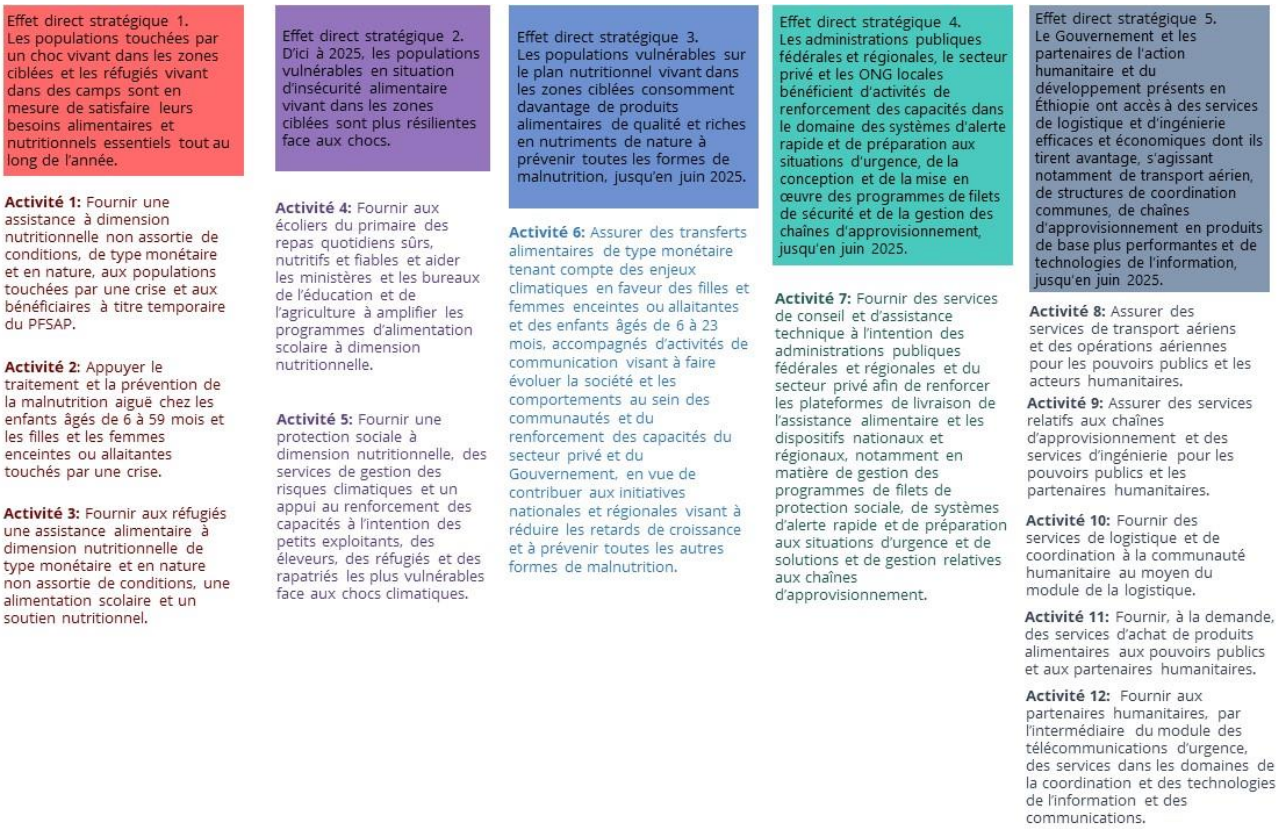
7. En mars 2023, le PAM et l'Agence des États-Unis pour le développement international ont découvert des preuves attestant de détournements de l'aide alimentaire. L'assistance alimentaire générale a été suspendue en juin 2023, le temps que les mesures destinées à garantir l'efficacité des distributions soient renforcées et qu'une enquête soit menée[3]. Le PAM a mis en place un projet axé sur les assurances à donner afin de corriger les facteurs qui avaient permis le détournement de l'aide. Parmi les mesures adoptées figurent la modification des mécanismes de ciblage, de suivi et de contrôle, et la réduction considérable du rôle joué par le Gouvernement dans le ciblage et la mise en œuvre. En octobre 2023, le PAM a considéré que les nouvelles mesures d'assurance étaient suffisamment opérantes et que les conditions alors en vigueur permettaient la reprise de l'assistance alimentaire.

Plans stratégiques de pays du PAM

8. Le PSPP et le PSP pour l'Éthiopie sont structurés de manière similaire, mais, dans le PSP, certains changements ont été apportés aux effets directs stratégiques et aux activités, et de nouvelles activités ont été ajoutées au titre de l'effet direct stratégique 5 (voir figure 2).

[3] L'ampleur de l'aide détournée n'a pas été confirmée.

Figure 2: Vue d'ensemble du PSP pour l'Éthiopie (juillet 2020-juin 2025)

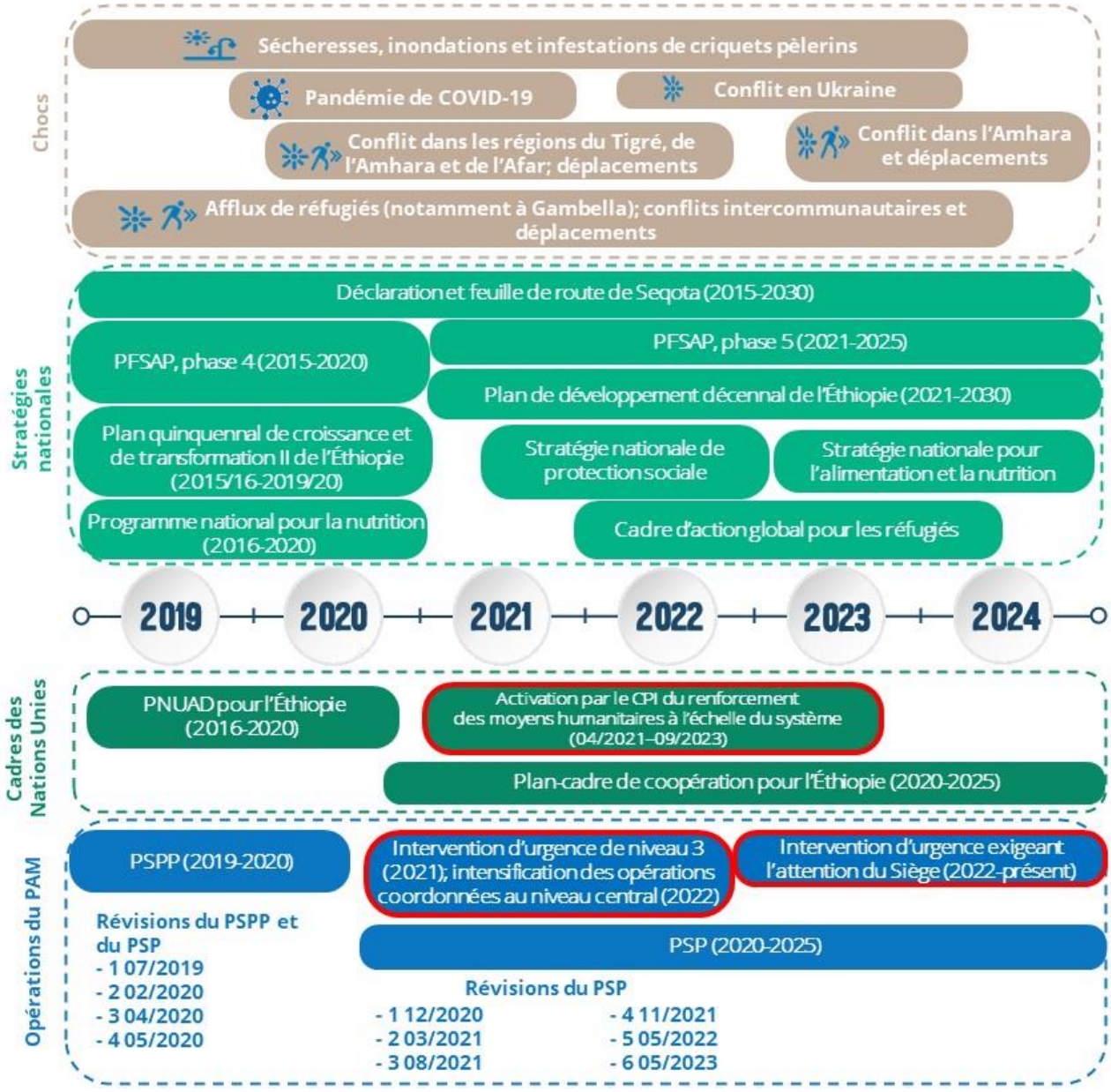


Source: Ligne de visée du plan stratégique de pays établi pour l'Éthiopie.
Abréviation: PFSAP = programme de protection sociale fondé sur les activités productives.

9. Un conflit de grande envergure a éclaté au Tigré en novembre 2020, faisant grimper en flèche les besoins en matière d'assistance d'urgence. Le PAM a activé une intervention d'urgence majeure de niveau 3 coordonnée au niveau central le 25 mars 2021 pour la région[4]. L'intervention a ensuite été étendue au nord de l'Éthiopie, puis à l'ensemble du pays, alors que le conflit gagnait du terrain et que l'insécurité alimentaire s'aggravait dans d'autres parties du territoire en raison de la sécheresse. En mars 2022, l'intervention d'urgence majeure a été reclassée en intervention "exigeant l'attention du Siège", laquelle était toujours en cours en décembre 2024 (voir la figure 3).

[4] Compte tenu de la mise à jour début 2022 du protocole d'activation des interventions d'urgence du PAM, l'intervention a été reclassée en opération coordonnée au niveau central en phase d'intensification.

Figure 3: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM (2019-2024)

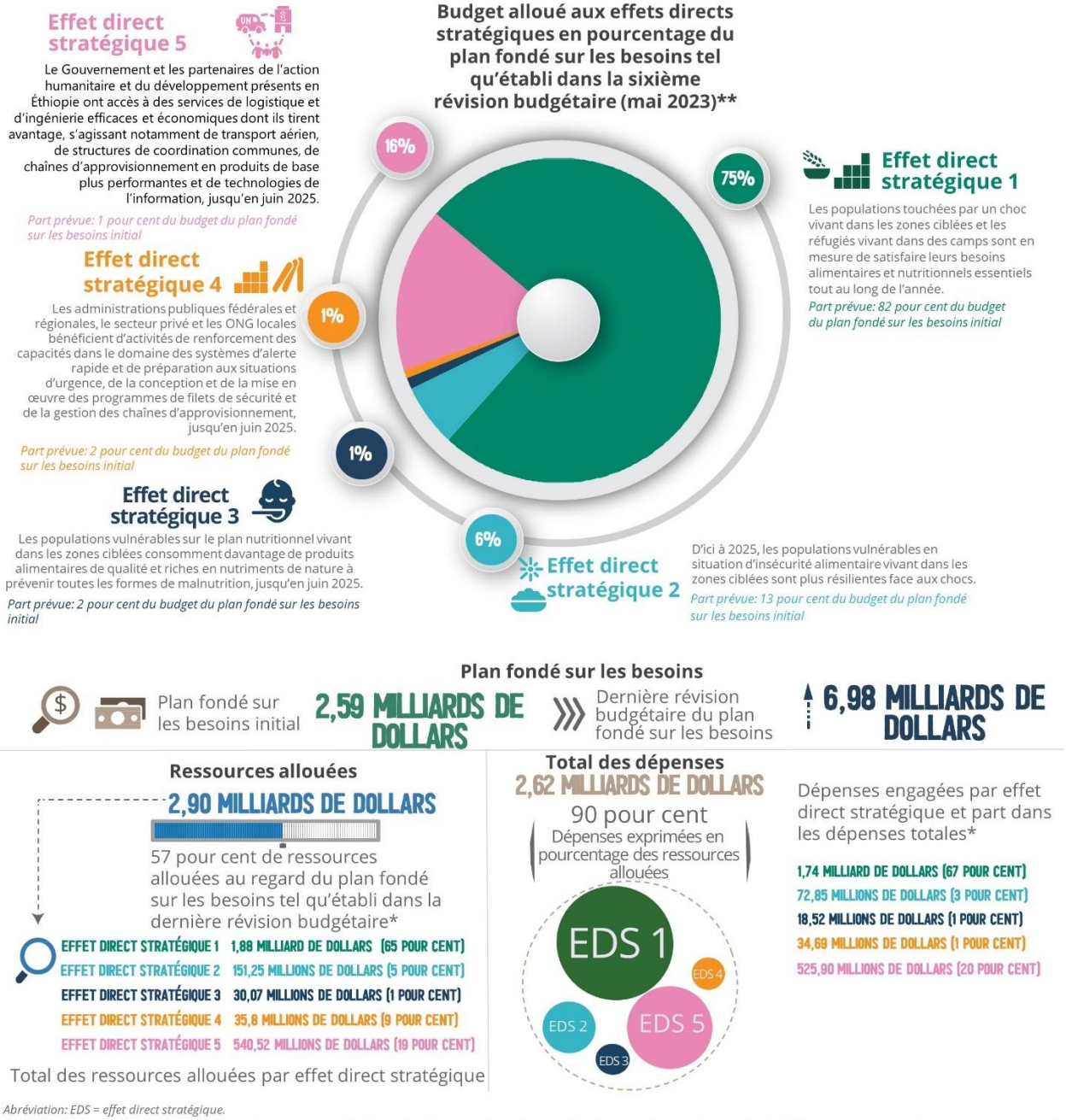


Source: Bureau de l'évaluation.
Abréviations: CPI = Comité permanent interorganisations; PNUAD = Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; Plan-cadre de coopération = Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable; PFSAP = programme de protection sociale fondé sur les activités productives.

10. Le plan fondé sur les besoins initialement établi pour le PSPP prévoyait un budget de 871,3 millions de dollars É.-U., montant qui a été revu à la hausse à quatre reprises, pour atteindre 992,3 millions de dollars. Les ressources allouées représentaient 57 pour cent du plan fondé sur les besoins ajusté et ont été dépensées dans leur quasi-totalité. Le plan fondé sur les besoins initialement établi pour le PSP prévoyait un budget de 2,59 milliards de dollars, montant qui avait été relevé à 6,98 milliards de dollars en mai 2023. En décembre 2023, le montant cumulé des ressources allouées s'établissait à 57 pour cent du budget pour 2020-2023 (5,05 milliards de dollars), tandis que les montants dépensés représentaient 90 pour cent des ressources allouées (figure 4).

11. Les États-Unis d'Amérique étaient de loin le plus important donateur du PSPP et du PSP, contribuant à hauteur de 30 pour cent des fonds, mais il convient de noter que la base de donateurs du PSP était bien plus diversifiée que celle du PSPP.

Figure 4: Plan stratégique pour l'Éthiopie (2020-2025): effets directs stratégiques, budget et dépenses



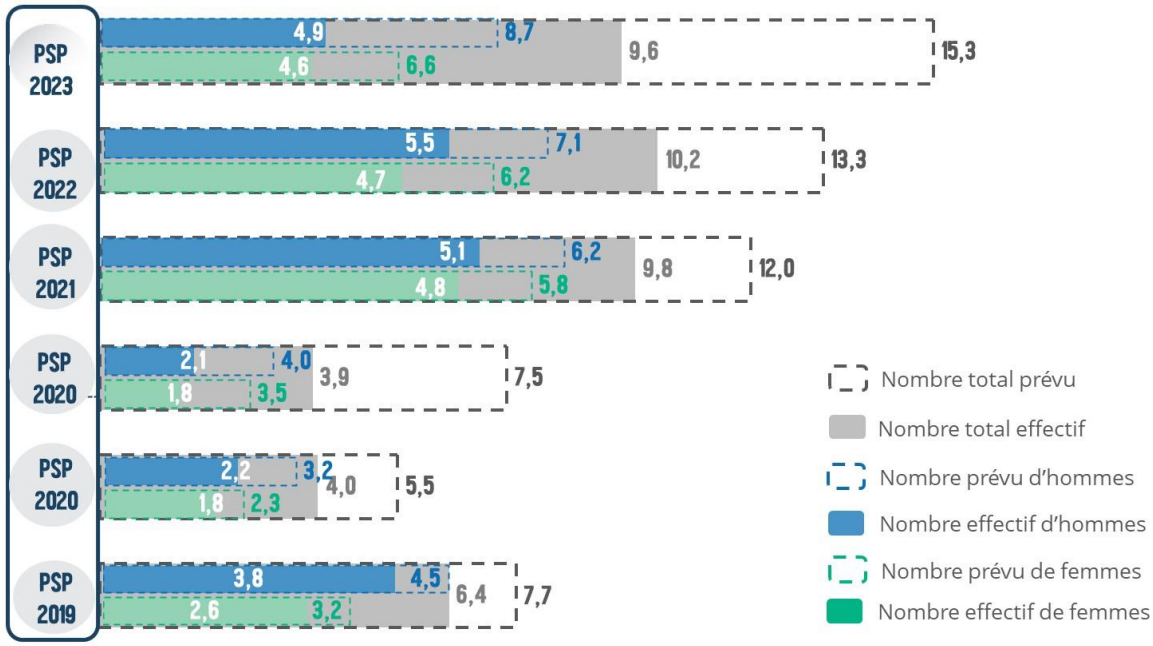
Abréviation: EDS = effet direct stratégique.

* La somme des pourcentages indiqués pour les ressources allouées et les dépenses effectuées par effet direct stratégique n'est pas égale à 100 pour cent, car certaines ressources ont aussi été allouées et dépensées à des fins non liées aux effets directs stratégiques. Les pourcentages de ressources allouées correspondent au budget de 5,05 milliards de dollars mentionné dans le plan fondé sur les besoins allant jusqu'au 31 décembre 2023 et non au budget complet de 6,98 milliards de dollars établi dans la sixième révision budgétaire.

**Le budget du plan fondé sur les besoins figurant dans le PSP a fait l'objet d'une septième révision en avril 2024; cette révision n'étant pas prise en compte dans la présente évaluation, elle n'est pas incluse dans l'analyse.

Sources: Sixième révision du plan stratégique de pays établi pour l'Éthiopie (2020-2025) et vue d'ensemble des ressources inscrites au budget de portefeuille de pays.

Figure 5: Nombre prévu et effectif de bénéficiaires directs, par sexe (2019-2023) (en millions)



Source: Rapports annuels du PAM pour l'Éthiopie pour la période allant de 2019 à 2023.

Résumé des principales constatations et conclusions

12. On trouvera dans la section suivante un résumé des principales constatations et conclusions issues de l'évaluation.

Pertinence

Les domaines d'action bénéficiant de l'appui du PAM – poursuite des secours aux personnes touchées par un conflit, nutrition, repas scolaires, et résilience et moyens d'existence – étaient très pertinents et reposaient sur des données factuelles solides relatives aux besoins. On relève toutefois quelques exceptions: les estimations concernant les populations nécessitant une assistance dans le cadre de l'intervention menée face à la crise ont été contestées, notamment pendant la crise dans le nord de l'Éthiopie, et les lacunes dans les capacités des pouvoirs publics ont été insuffisamment prises en compte lors de la conception des activités de renforcement des capacités.

13. Le PSPP et le PSP s'appuyaient sur des données factuelles relatives à la sécurité alimentaire, aux repas scolaires, à la nutrition et à l'agriculture, et le ciblage géographique de haut niveau correspondait aux niveaux d'insécurité alimentaire évalués. Si certains progrès avaient été accomplis, l'insécurité alimentaire et la malnutrition chroniques persistaient, en particulier dans les zones rurales. Aussi, le PSPP et le PSP ont mis l'accent sur certains des groupes de population les plus vulnérables du pays, tels que les femmes et les enfants, les personnes déplacées à l'intérieur du pays et les réfugiés.

14. La qualité des données utilisées pour estimer les besoins humanitaires était limitée, en raison des difficultés d'accès, du caractère obsolète des estimations relatives aux récoltes et des données démographiques, ainsi que des taux élevés et fluctuants de déplacement interne; en conséquence, les estimations ont été remises en cause par les parties prenantes.

15. Outre l'appui apporté au programme national de protection sociale fondé sur les activités productives, les activités de renforcement des capacités ont été menées à la demande, et non sur la base d'une évaluation exhaustive des capacités.

Adaptabilité et préparation

Si la modification de la couverture géographique, réorientée du sud vers le nord de l'Éthiopie, et l'intensification de l'intervention d'urgence ont démontré que le PAM pouvait répondre avec souplesse à des besoins changeants, la préparation aux situations d'urgence était insuffisante et le PSP n'offrait guère d'orientations stratégiques pour accompagner ce changement.

16. La décision initiale de concentrer l'assistance d'urgence dans la région de Somali, sujette à des périodes de grave sécheresse, et dans l'est d'Oromia, qui accueille un grand nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays, était appropriée, et l'extension de l'intervention d'urgence dans le nord, en parallèle du maintien des opérations dans le sud, notamment dans la région de Somali, ont démontré la souplesse du PAM.

17. Si le PAM était en grande partie préparé à intervenir face à des crises humanitaires consécutives et s'aggravant mutuellement, la pertinence du PSP, dont l'orientation stratégique impliquait de passer de l'action humanitaire aux activités de développement, s'est érodée lorsque le conflit a éclaté et que le PAM a dû lancer une intervention humanitaire de grande ampleur, situation pour laquelle le PSP fournissait peu d'indications.

18. Entre les premiers affrontements au début du mois de novembre 2020 et la demande d'intervention adressée par le Gouvernement au PAM en mars 2021, le bureau de pays n'a pas anticipé comme il aurait dû les interventions à mener face à la crise, et les mesures prises pour se préparer à l'intensification attendue des opérations avant l'activation de l'intervention d'urgence majeure coordonnée au niveau central étaient insuffisantes.

Orientation stratégique

L'ambition du PSP et du PSPP, à savoir réduire les besoins en matière d'aide humanitaire en renforçant les systèmes alimentaires durables, grâce à des programmes centrés sur la résilience et les moyens d'existence, permettait de répondre de manière stratégique aux besoins futurs escomptés et était conforme à la vision définie par le Gouvernement éthiopien pour un développement soutenu du pays. Toutefois, la réorientation prévue a été entravée par le manque de capacités techniques et de planification opérationnelle au sein du bureau de pays, le choix d'hypothèses trop optimistes pour sous-tendre le PSP, notamment concernant la stabilité politique et macroéconomique, et par l'intégration limitée des opérations de secours et des activités centrées sur la résilience. Étant donné que le PAM et les partenaires donateurs avaient des vues divergentes sur les atouts particuliers de celui-ci, les financements obtenus ne s'inscrivaient pas pleinement dans l'approche "à deux volets" conciliant activités humanitaires et développement.

19. Le PAM cherchait à la fois à soutenir le Gouvernement dans la réalisation de ses ambitieux objectifs de développement et à répondre aux besoins humanitaires aigus et chroniques et à la vulnérabilité face aux chocs. Sa stratégie visait à faire le lien entre l'aide humanitaire à court terme ("sauver des vies") et les interventions durables à long terme axées sur la protection sociale, l'alimentation scolaire utilisant la production locale, la diversification des moyens d'existence et la production alimentaire au niveau des ménages et des communautés ("changer la vie").

20. Cette stratégie était adaptée, compte tenu de la forte trajectoire de croissance économique et des progrès prometteurs en matière de développement qu'enregistrait alors l'Éthiopie. Toutefois, les hypothèses fondamentales retenues dans le PSP pour des questions telles que la stabilité sociopolitique et économique, la capacité financière du Gouvernement à maintenir dans le temps un système de protection sociale de grande envergure et le caractère adéquat des systèmes de ciblage et de suivi étaient trop optimistes.

21. Les interventions ciblant la diversification des moyens d'existence, les systèmes alimentaires, les changements climatiques et l'inclusion financière constituaient une étape essentielle à franchir avant que le PAM puisse centrer son action sur la résilience plutôt que sur les opérations humanitaires. Bien que ces activités aient produit des effets positifs au niveau local, le PAM n'a pas été en mesure, comme il le souhaitait, d'étendre la couverture géographique des activités centrées sur la résilience, d'appuyer l'intensification des opérations et de transférer vers les activités d'appui à la résilience plus d'un million de bénéficiaires des activités de secours, en dépit d'une augmentation des financements et de l'existence d'objectifs stratégiques bien définis.

22. Parmi les difficultés rencontrées figurent le manque de capacités techniques du personnel du PAM et des partenaires coopérants, la durée limitée des accords de partenariat et une collaboration stratégique insuffisante avec les partenaires coopérants. Le ciblage des personnes devant bénéficier des opérations de secours et celui des bénéficiaires des initiatives en faveur de la résilience n'étaient pas suffisamment intégrés pour permettre une transition systématique des activités de secours vers l'appui à l'autosuffisance.

23. Le PAM et ses partenaires donateurs n'avaient pas la même perception des atouts particuliers de celui-ci. Le PAM se définit dans le PSPP comme un organisme "à cheval entre les domaines de l'action humanitaire et du développement", tandis que les partenaires estiment que l'aide humanitaire et les interventions face aux crises demeurent ses atouts principaux. Peu en mesure de mettre en évidence les résultats de son action en matière de développement, le PAM n'a pu obtenir les niveaux de financement attendus et a dû ralentir sa transition vers les activités de développement. Ainsi, à ce jour, le PAM n'a pas su se positionner comme un partenaire de choix pour le relèvement, la réduction des risques et les interventions axées sur la résilience.

Principes humanitaires

En Éthiopie, le PAM s'est trouvé confronté à de difficiles dilemmes éthiques. Son partenariat opérationnel noué de longue date avec le Gouvernement et son recours aux dispositifs des pouvoirs publics pour l'acheminement des secours d'urgence s'inscrivaient certes dans le droit fil de l'objectif qu'il s'était fixé – renforcer les capacités nationales en matière de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise –, mais, ce faisant, il s'exposait aussi au risque que les principes humanitaires ne soient pas respectés. Le PAM s'est heurté aux limites inhérentes aux capacités des administrations publiques, en particulier au niveau local, et était moins à même de faire en sorte que l'assistance parvienne à ceux qui en avaient le plus besoin, sans discrimination.

24. L'étroit partenariat opérationnel et les modalités de mise en œuvre de l'assistance d'urgence, prévoyant que la gestion du ciblage des bénéficiaires, de l'enregistrement et des distributions soit assurée par le Gouvernement, impliquaient de faibles coûts de mise en œuvre et une solide coordination opérationnelle. Toutefois, cette situation risquait de mettre à mal l'indépendance opérationnelle et ne fournissait au PAM que peu d'assurances quant au fait que les denrées alimentaires parvenaient bien aux plus vulnérables sans discrimination, malgré les efforts engagés pour renforcer les capacités des administrations publiques. Le respect par le PAM du principe d'impartialité était ainsi mis en péril.

25. Étant donné que le Gouvernement fédéral était l'une des parties au conflit au Tigré, l'étroite relation que le PAM entretenait avec ce dernier et la perception selon laquelle le PAM et d'autres acteurs humanitaires n'en faisaient pas assez pour demander la levée des restrictions d'accès dans le nord ont fait courir au PAM le risque d'être perçu comme prenant parti pour le Gouvernement fédéral, ce qui pouvait compromettre son apparente neutralité.

26. Lorsque les détournements de l'aide alimentaire ont été mis au jour, le PAM a subi des pressions pour suspendre l'ensemble des secours d'urgence et interrompre les distributions le temps qu'une enquête soit menée et que les mécanismes de contrôle soient examinés; cela allait à l'encontre du principe d'humanité. Des doutes persistent quant à la question de savoir si le PAM a fait suffisamment d'efforts pour trouver des moyens de poursuivre la distribution de l'assistance; il est toutefois admis que cela n'aurait pas été chose aisée, compte tenu de la dépendance du PAM à l'égard d'une poignée de donateurs importants pour le financement des secours d'urgence, ainsi que de la forte proportion de contributions préaffectées et des inquiétudes soulevées concernant l'utilisation des financements souples.

Efficacité et couverture

Malgré la faible qualité des données disponibles, le PAM a fourni un niveau d'assistance sans précédent aux personnes touchées par une crise, dont les réfugiés, et les a aidées à répondre à leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels. Pour ce faire, le PAM a procédé à une extension massive de ses opérations dans la région septentrionale du pays dans le cadre de l'intensification de ses opérations coordonnées au niveau central et a fourni des services essentiels à la communauté humanitaire et au Gouvernement. Face à l'insuffisance des ressources disponibles pour l'assistance alimentaire générale, le PAM préférait généralement venir en aide à davantage de personnes dans le besoin, plutôt que de distribuer des rations complètes, sapant les progrès obtenus sur le plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle alors même que la couverture de l'assistance nutritionnelle était réduite. La suspension de l'assistance d'urgence entre juin et octobre 2023 a eu des incidences négatives considérables sur la sécurité alimentaire. Les repas scolaires et les interventions nutritionnelles ont contribué à la fois à l'intervention face à la crise et à la résilience, tandis que la mise en œuvre des initiatives axées sur la résilience n'a pas atteint les objectifs fixés et que les résultats obtenus n'ont pas été correctement enregistrés.

27. Le nombre de personnes nécessitant une aide humanitaire en Éthiopie a considérablement augmenté en 2021. Ainsi, le PAM a étendu son assistance aux populations touchées par une crise au titre de l'**effet direct stratégique 1** afin de venir en aide à 6,3 millions de personnes, ajoutant le Tigré et les régions d'Amhara et d'Afar aux régions ciblées, tout en réduisant l'assistance fournie à Oromia, faute de ressources suffisantes. Dans le même temps, le PAM a continué de distribuer de grands volumes d'aide dans d'autres régions, en particulier dans celle de Somali.

28. Les personnes touchées par un choc, dont les réfugiés, ont indiqué que l'assistance alimentaire les avait aidées à répondre à leurs besoins alimentaires et nutritionnels essentiels. Toutefois, la réduction des rations, opérée pour maintenir les niveaux de couverture malgré les déficits de financement, a souvent amené les bénéficiaires à adopter des stratégies de survie préjudiciables, telles que la déscolarisation des enfants pour les mettre au travail ou compléter la production du ménage, le surendettement et la mendicité. La réduction des rations, les interruptions de l'assistance et les retards dans son acheminement, en particulier sous l'effet du conflit au Tigré et des graves limitations de l'accès humanitaire, sont une cause probable de la non-réalisation chronique des niveaux cibles des scores de consommation alimentaire.

29. L'inflation alimentaire, le conflit dans le nord et l'aggravation apparente de la situation nutritionnelle déclenchée par une sécheresse sévère prolongée dans le sud et le sud-est de l'Éthiopie ont fait tripler le nombre de bénéficiaires prévus entre 2019 et 2023. Bien que les financements disponibles pour l'assistance nutritionnelle fournie dans le cadre de l'intervention face à la crise aient plus que doublé entre 2019 et 2022 et qu'ils aient permis au PAM de venir en aide à 3,3 millions de femmes et d'enfants, ils demeuraient insuffisants pour que ce dernier puisse répondre en totalité à l'intensification des besoins. Les besoins nutritionnels ont continué d'augmenter en 2023, mais, en raison d'une baisse des financements, le PAM a été contraint de réduire le nombre de bénéficiaires atteints et de se

retirer de certains *woredas* (districts administratifs), ce qui a entraîné une diminution de 35 pour cent de la couverture des personnes nécessitant un traitement contre la malnutrition et un arrêt des activités de prévention de la malnutrition. La prévention et le traitement de la malnutrition aiguë modérée dans les camps de réfugiés se sont révélés globalement efficaces, la couverture étant satisfaisante et le traitement efficace.

30. S'agissant de l'**effet direct stratégique 2**, les programmes de repas scolaires ont fait office d'importants filets de sécurité dans les zones touchées par le conflit et l'insécurité alimentaire, mais ils ont été impactés par les déficits de financement et la fermeture des écoles dans le contexte de la pandémie de COVID-19. Il a été constaté que la suspension pour une période de cinq mois de l'assistance d'urgence et de l'alimentation scolaire avait aggravé le risque de malnutrition, et entraîné une baisse du taux de scolarisation et une hausse des taux d'abandon.

31. Depuis 2019, le PAM ne parvient pas à atteindre le nombre prévu de bénéficiaires dans le cadre de ses interventions de renforcement de la résilience, et les taux d'exécution des activités axées sur la résilience ne sont pas revenus aux niveaux d'avant la pandémie. Plusieurs raisons l'expliquent, notamment le fait que les activités aient été réduites en raison de la pandémie de COVID-19 et que l'attention ait été recentrée sur le conflit dans le nord de l'Éthiopie. Ces événements ont perturbé les processus de mise en œuvre, tels que les processus de préparation, l'attribution des contrats et les achats, et ont retardé l'intégration des partenaires coopérants. Bien que les bénéficiaires de l'assistance aient indiqué que les effets étaient en grande partie positifs, les résultats des interventions axées sur la résilience n'ont pas été correctement enregistrés, car les indicateurs d'effet direct étaient inadéquats et mesurés de manière peu cohérente, et les cibles étaient mal définies. L'Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales (Initiative 4R) fait figure d'exception, puisqu'une évaluation a montré qu'elle avait permis une amélioration considérable de la diversité alimentaire parmi les ménages participants, lesquels avaient en outre moins recours à des stratégies de survie préjudiciables que les ménages n'ayant pas participé à l'initiative.

32. Dans le cadre des opérations menées au titre de l'**effet direct stratégique 3**, le PAM a étendu la distribution de bons pour des produits frais d'Amhara aux régions d'Afar et de Somali. Les bons ont contribué à l'augmentation de la part des enfants âgés de 6 à 23 mois bénéficiant d'un apport alimentaire acceptable et ont, selon les déclarations recueillies, renforcé la production de produits frais dans les zones ciblées. Néanmoins, compte tenu de la fiabilité médiocre du réseau téléphonique, de la faible valeur et de la courte durée de validité des bons, ainsi que du fait que le programme de bons ne complétait que dans une mesure limitée le programme national de protection sociale, les transferts étaient souvent retardés et insuffisants pour répondre pleinement aux besoins.

33. Les activités de renforcement des capacités menées par le PAM au titre de l'**effet direct stratégique 4** étaient conformes aux priorités du Gouvernement, mais elles ont pâti de l'absence de cibles claires et de stratégie globale. Le renforcement des capacités prévu pour le programme de protection sociale fondé sur les activités productives a été assuré de manière constante, mais son efficacité a été entravée par la baisse des financements. S'agissant des chaînes d'approvisionnement, le renforcement des capacités et l'appui technique mis en place par l'intermédiaire d'experts détachés ont contribué à l'amélioration de la planification et de la conduite effective des livraisons d'assistance alimentaire. S'il est encore difficile de savoir dans quelle mesure ces efforts ont participé à l'institutionnalisation, le PAM a appuyé l'examen et l'élaboration de la version définitive des plans régionaux d'anticipation pour les sécheresses et les inondations.

34. Les services essentiels assurés par le PAM au titre de l'**effet direct stratégique 5**, souvent dans des circonstances difficiles et changeantes, lui ont permis d'intensifier son intervention dans le nord. Il a notamment fourni des services de transport aérien fiables, un appui efficace au travers du module de la logistique, des services d'achat de produits alimentaires à la demande du Gouvernement et des services de télécommunications d'urgence au Tigré, ce qui a facilité l'acheminement de l'aide humanitaire par le PAM et ses partenaires, y compris par le Gouvernement.

Respect des délais impartis

L'efficacité de l'assistance a été mise à mal par de fréquents retards, et les efforts déployés par le PAM pour réduire ces retards ont donné des résultats mitigés.

35. Toutes les activités ont été touchées par les fréquents retards enregistrés dans l'acheminement de l'assistance, une situation qui s'explique par les difficultés d'accès, l'instabilité des conditions de sécurité, la bureaucratie administrative, l'étendue géographique de l'Éthiopie et la réception tardive des contributions. Les partenaires ont connu des retards lors de la finalisation des accords de partenariat sur le terrain, ce qui a eu des incidences sur la mise en œuvre. Le PAM a eu recours aux mécanismes internes de préfinancement pour réduire les retards engendrés par la confirmation tardive des contributions, mais cela n'a pas permis d'en atténuer pleinement les conséquences pour les personnes démunies. Cette situation a, à son tour, contribué à l'érosion de la confiance au sein de la communauté humanitaire.

Évolution des modalités d'assistance

Si certains succès sont à noter, le passage d'une aide alimentaire en nature à une assistance de type monétaire dans tous les cas possibles – passage qui était prévu dans le PSP – n'a en grande partie pas été concrétisé, car le PAM a sous-estimé le temps nécessaire à la transition. Bien que les initiatives pilotes menées aient donné des résultats prometteurs, les contraintes externes et internes et les niveaux élevés de dons en nature ont freiné la transition attendue. Par conséquent, le PAM n'a pas pu mettre à profit les avantages susceptibles de découler d'une assistance de type monétaire dans les zones où les conditions auraient permis son utilisation.

36. Le PAM n'est pas parvenu à intensifier l'assistance de type monétaire comme envisagé dans le PSP, le nombre de personnes recevant une assistance atteignant rarement plus de 20 pour cent du nombre prévu de bénéficiaires et se maintenant souvent sous la barre des 10 pour cent. Alors que nombre de donateurs, dont les plus importants d'entre eux, s'étaient dits globalement favorables à la transition vers une assistance monétaire et qu'ils finançaient les modalités d'assistance de type monétaire appliquées par d'autres organisations, ils ont préféré apporter leur soutien au PAM sous la forme de dons en nature.

37. Dans un contexte où la logistique et les conditions d'accès étaient souvent difficiles, le PAM n'a pas été en mesure d'introduire une assistance de type monétaire dans les zones où les conditions permettaient son utilisation, se privant de la possibilité d'améliorer ses rapports coût-efficacité et coût-efficience.

38. Les objectifs ambitieux fixés dans le PSP quant aux modalités de transfert ne reposaient sur aucune étude de faisabilité, et le bureau de pays, habitué depuis longtemps aux modalités d'assistance en nature, n'avait qu'une expérience limitée de l'assistance de type monétaire. Les perturbations de l'action du PAM et des partenaires occasionnées par la pandémie de COVID-19 ont aussi entravé l'évolution des modalités de transfert. En outre, le PAM s'est heurté à une certaine résistance de la part des bénéficiaires, car les montants prévus dans l'assistance de type monétaire étaient inférieurs à la valeur de revente des produits alimentaires reçus en nature.

Problématique femmes-hommes

Le PAM a avancé dans la mise en œuvre de sa stratégie en matière de problématique femmes-hommes, et a bien pris en compte cette problématique dans ses activités. Aucune démarche d'inclusion sociale et d'autonomisation des femmes susceptible de déboucher sur des transformations profondes, démarche qui nécessite une évolution des structures de pouvoir, n'a été observée pour l'heure. En outre, il subsiste des lacunes dans la mise en œuvre au niveau communautaire. La prise en compte des principes d'inclusion a été particulièrement limitée dans les activités.

39. D'importants progrès ont été accomplis s'agissant du renforcement des capacités et de la fourniture d'orientations sur la prise en compte de la problématique femmes-hommes au profit des partenaires coopérants et du personnel du PAM, et de nombreuses activités ciblaient explicitement les femmes. Des mesures d'atténuation de la violence sexiste ont été intégrées aux activités de prévention de la malnutrition. Les responsables de l'Initiative 4R[5] ont suivi une démarche d'inclusion sociale porteuse de transformations et mené des initiatives visant notamment à apporter un appui aux associations villageoises d'épargne et de crédit, et le ciblage des femmes commerçantes dans le cadre de l'assistance fournie sous forme de bons d'achat de produits frais a favorisé leur émancipation économique. Toutefois, des difficultés persistent quant à la prise en compte de la problématique femmes-hommes et au suivi des résultats connexes au niveau communautaire, en grande partie en raison d'un manque de personnel et de financements.

40. Le handicap et l'inclusion ont fait l'objet d'une attention plus sporadique. Le handicap n'était pas systématiquement inclus dans les activités de suivi, mais il y était fait référence dans les données issues des mécanismes communautaires de remontée de l'information et dans les questionnaires de suivi post-distribution; il faisait également partie des critères utilisés pour le ciblage fondé sur la vulnérabilité.

Protection et responsabilité à l'égard des personnes touchées

Le PAM a renforcé sa responsabilité à l'égard des personnes touchées, et des améliorations ont été apportées dans le cadre du projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée, en particulier pour les mécanismes communautaires de remontée de l'information. Toutefois, la capacité du PAM à cerner et à atténuer les risques en matière de protection et à renforcer sa responsabilité à travers une gestion et un suivi systématiques des dossiers doit être améliorée.

41. Dans les communautés où le PAM intervient, les risques en matière de protection sont élevés[6]. Le PAM n'ayant aucun mandat direct en la matière, la protection a été reléguée au second plan des préoccupations; ainsi, l'engagement du PAM, son budget, ses effectifs et les formations dispensées par lui dans ce domaine étaient limités. Les interactions directes entre les bénéficiaires et le PAM étaient trop peu nombreuses pour que les problèmes de protection puissent être mis au jour et suivis. En effet, le PAM s'est initialement appuyé sur les mécanismes des pouvoirs publics pour le ciblage, la distribution et le suivi de la plus grande partie de son assistance d'urgence.

[5] L'Initiative 4R vise à faciliter l'accès à des produits d'assurance contre les risques climatiques et à améliorer la gestion des ressources naturelles.

[6] Comité permanent interorganisations. 2024. *Inter-Agency Humanitarian Evaluation of the Response to the Crisis in northern Ethiopia*.

42. Dans le cadre de son projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée, le PAM s'est employé à renforcer l'accessibilité des mécanismes communautaires de remontée de l'information, en augmentant le nombre d'opérateurs dans les centres d'appels et en améliorant les protocoles de gestion des dossiers, mais les informations communiquées en retour n'ont, à ce jour, abouti à aucun changement au sein des programmes. Les interactions directes entre le personnel du PAM, les bénéficiaires et les communautés peuvent être renforcées davantage; c'est d'ailleurs une mesure demandée par les bénéficiaires eux-mêmes.

Gestion des risques

Le PSP mettait en évidence les risques en présence, mais leur probabilité et leur niveau d'impact ont été sous-estimés, et les mesures de prévention et d'atténuation prévues étaient insuffisantes. La découverte des détournements de l'aide a nui à la crédibilité et à la réputation du PAM. Si les partenaires se sont dits globalement satisfaits des mesures prises dans le cadre du projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée, des inquiétudes persistent quant aux coûts élevés et aux capacités limitées des partenaires coopérants.

43. Les mesures adoptées dans le cadre du projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée, telles que l'élargissement de la couverture des activités de suivi et le renforcement du ciblage au niveau des ménages, ont contribué à rétablir la confiance en améliorant l'efficacité du contrôle, mais le passage d'une exécution par l'intermédiaire d'organismes gouvernementaux à une collaboration avec des ONG, qui ont des frais de fonctionnement plus élevés et des exigences en matière de suivi et d'établissement de rapport plus strictes, a entraîné une augmentation globale des coûts de mise en œuvre. Des préoccupations subsistent quant aux coûts élevés des mesures axées sur les assurances à donner, lesquels sont inscrits dans les plans de dotation en ressources du bureau de pays pour 2024, et quant à la nécessité de renforcer les capacités des partenaires coopérants, notamment dans les domaines du suivi et de la protection. Les interventions humanitaires ont été mises en œuvre de façon à répondre aux besoins liés au conflit, mais il n'y a pas eu suffisamment de travaux d'analyse visant à appuyer la prise en compte du conflit, pour évaluer les risques de politisation de l'assistance et d'autres aspects des effets de l'assistance sur le conflit, par exemple.

Suivi et évaluation

Compte tenu des difficultés d'accès liées au conflit et à l'insécurité, ainsi que des limites relatives à l'utilisation des méthodes à distance, le suivi et l'évaluation sont depuis longtemps un point faible du PAM en Éthiopie. Bien que les effectifs aient augmenté et que des améliorations aient été apportées dans le cadre du projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée, en particulier pour le suivi des processus et des produits, le suivi des évolutions constatées au niveau des effets directs reste fortement axé sur des données quantitatives et les rapports institutionnels de fin d'année, et s'est révélé nettement insuffisant pour évaluer les résultats obtenus lors des interventions centrées sur la résilience et au regard des objectifs transversaux. Les données qualitatives recueillies et analysées sont insuffisantes pour expliquer les résultats enregistrés dans le cadre des programmes et éclairer l'apprentissage.

44. Les opérations menées en Éthiopie ont constamment pâti d'un manque de suivi, et l'évaluation du portefeuille réalisée en 2019 ainsi que les deux derniers audits internes ont mis en évidence plusieurs points à améliorer. Parmi les lacunes relevées, figurent la couverture limitée du suivi des sites de distribution, l'insuffisance des processus de remontée d'informations aux échelons supérieurs à utiliser pour agir rapidement sur les questions hautement prioritaires, la qualité médiocre des rapports transmis par les partenaires coopérants et le Gouvernement ou encore les difficultés rencontrées pour produire des rapports fiables sur les activités en faveur de la résilience à l'intention des donateurs.

45. Dans tous les domaines d'activité (intervention face à une crise, résilience et causes profondes), le suivi a davantage porté sur les produits que sur les effets directs; il a en outre été principalement axé sur des données quantitatives et n'a pas été suffisamment complété par des informations qualitatives. Plusieurs facteurs ont limité l'évaluabilité du PSP: manque de fiabilité des données transmises sur les produits obtenus, en particulier des données relatives aux bénéficiaires et aux transferts de denrées alimentaires dans le cadre de l'assistance d'urgence fournie par l'intermédiaire des canaux gouvernementaux; ventilation insuffisante des données au niveau régional; et lacunes observées dans les données relatives aux effets directs. L'accent mis sur l'établissement des rapports institutionnels annuels a également limité l'utilité du suivi pour apporter des ajustements à la mise en œuvre des programmes ou pour présenter aux donateurs l'efficacité des activités axées sur la résilience et les moyens d'existence.

Dotation en personnel et dispositifs institutionnels

Au début de l'intervention d'urgence entreprise dans le nord de l'Éthiopie, les capacités d'intervention du PAM ont été mises à rude épreuve, car même si les effectifs étaient importants dans les domaines de la résilience et des moyens d'existence, ils l'étaient moins dans celui de l'intervention d'urgence en situation de conflit. Des affectations provisoires ont permis de pallier ce manque de personnel, mais cela a entraîné des tensions et une forte rotation du personnel. Les préoccupations quant à la sécurité de l'emploi suscitées par les coupes budgétaires et les réductions d'effectifs ont affaibli la motivation et diminué la productivité du personnel du bureau de pays. Le manque de continuité et les mouvements de personnel nombreux et imprévisibles au niveau des postes de direction ont aussi entravé la mise en œuvre du PSP.

46. Les résultats obtenus dans le cadre du PSP et du PSPP témoignent à l'évidence de la capacité du personnel du PAM à travailler dans des conditions très difficiles. Néanmoins, le stress subi par le personnel pendant et après l'intervention menée dans le nord de l'Éthiopie, à la suite de la découverte des détournements de l'aide et, plus récemment, en raison des craintes quant à la sécurité d'emploi suscitées par les coupes budgétaires et les réductions d'effectifs, a eu des conséquences négatives considérables sur le bien-être, la motivation et la productivité du personnel. La forte rotation au poste de directeur de pays a nui à la clarté de l'orientation stratégique et affecté le moral du personnel.

47. Au cours de la période couverte par le PSP et le PSPP, le PAM s'est doté d'importants moyens en personnel et de solides structures de direction pour le volet "changer la vie", mais les capacités disponibles pour le volet "sauver des vies" ont été sollicitées à l'extrême par l'intervention menée pour faire face au conflit dans le nord de l'Éthiopie. Cela s'explique par plusieurs facteurs: ampleur de la crise; difficulté à faire venir du personnel au Tigré et forte rotation du personnel liée aux conditions difficiles rencontrées; niveau variable d'expérience et de connaissances pertinentes du personnel envoyé en renfort; et difficultés de coordination entre le bureau de pays et la personne assurant la coordination des secours d'urgence en poste au Tigré.

Recommandations

Sur la base des principales constatations et conclusions de l'évaluation, trois recommandations d'ordre stratégique et trois d'ordre opérationnel ont été formulées.

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours (le cas échéant)	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 1: **Veiller à ce que les domaines d'incertitude soient mis en évidence et traités de manière explicite dans le prochain plan stratégique de pays pour faire en sorte que l'orientation stratégique qui y est définie demeure pertinente dans le temps.** **1.1** Lors de la conception du nouveau plan stratégique de pays, le PAM devrait aborder la planification sur la base de scénarios, en anticipant les conditions externes et internes à partir d'un postulat de référence et d'hypothèses pessimistes et optimistes. **1.2** Le plan stratégique de pays devrait comprendre une meilleure évaluation des risques, ainsi que des mesures explicites permettant de les éviter et de les atténuer. **Justification**: L'incertitude n'a pas été assez prise en compte dans le PSP et le PSPP; les risques ont été correctement cernés, mais leur ampleur a été mal estimée et, par conséquent, la gestion des risques a été insuffisante. Bien que le PAM ait adapté le PSP en adoptant des révisions budgétaires à mesure que la situation évoluait, le plan contenait peu d'orientations stratégiques concernant l'intervention à mener pour faire face au conflit qui se déroulait dans le nord de l'Éthiopie.	Stratégique Court terme	Direction du bureau de pays		Élevé	Juin 2025

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours (le cas échéant)	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 2: Poursuivre la transition qui consiste à passer d'un programme d'action visant à "sauver des vies" à un programme d'action destiné à "changer la vie". **2.1** Le PAM devrait veiller à ce que sa future stratégie pour l'Éthiopie repose sur des prévisions réalistes de mobilisation de ressources. **2.2** La transition doit s'appuyer sur un renforcement de la capacité à mettre en évidence les résultats obtenus pour divers groupes de bénéficiaires et sur les atouts particuliers reconnus du PAM. **2.3** Les activités centrées sur la résilience et les moyens d'existence devront s'accompagner de plans opérationnels plus solides et être mieux intégrées aux activités de secours de sorte à atteindre l'ampleur et la portée souhaitées. **Justification**: Les interventions axées sur l'alimentation scolaire, la nutrition, la résilience et les moyens d'existence contribuent de manière très efficace au renforcement du développement, notamment parce qu'elles produisent des effets positifs sur les individus à moyen et long terme, mais le PAM peine à mettre en évidence les résultats de son action, à convaincre les donateurs de ses atouts particuliers et à mener des activités dans ces domaines à l'échelle voulue. Les programmes destinés à "sauver des vies" et à "changer la vie" ont été en grande partie mis en œuvre en suivant des voies séparées dans le cadre du précédent PSP, et les possibilités d'intégration et de décloisonnement n'ont pas été suffisamment mises à profit.	Stratégique Moyen terme	Bureau de pays - direction et unités chargées des programmes, des partenariats et du suivi et de l'évaluation		Élevé	Fin 2027

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours (le cas échéant)	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 3: Dans le domaine de l'aide humanitaire, prendre des mesures pour mettre en place un environnement propice à la conduite d'interventions fondées sur des principes pour répondre aux besoins. **3.1** Le PAM devrait se défaire de sa dépendance excessive à l'égard d'un seul donateur. **3.2** Le PAM devrait préserver son indépendance opérationnelle vis-à-vis du Gouvernement en s'appuyant sur une collaboration stratégique par l'intermédiaire de dispositifs de coordination appropriés, dont l'équipe de pays pour l'action humanitaire et l'équipe de pays des Nations Unies. De concert avec ses partenaires, il devrait définir les lignes rouges à ne pas franchir. **3.3** Le PAM devrait continuer d'améliorer la qualité des programmes en développant la mise en œuvre des stratégies suivies dans les domaines de la protection, de la responsabilité à l'égard des personnes touchées et de la problématique femmes-hommes, notamment en rendant plus faciles d'utilisation les mécanismes communautaires de remontée de l'information et en renforçant la gestion et le suivi des dossiers. **3.4** Le PAM devrait consigner et évaluer avec soin les réalisations (et les lacunes) du projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée et garantir une communication transparente sur les risques opérationnels résiduels. **Justification**: La forte dépendance à l'égard d'un seul donateur et la mise en œuvre des interventions par l'intermédiaire de structures gouvernementales ont fait qu'il a été difficile de respecter pleinement les principes humanitaires dans les situations de crise. Bien que le PAM ait renforcé son indépendance stratégique et opérationnelle dans le cadre du projet relatif aux assurances à donner quant à l'action menée et du processus continu suivi pour fournir ces assurances, les parties prenantes perçoivent encore le PAM comme un intermédiaire entre un donateur et le Gouvernement.	Stratégique Moyen terme	Bureau de pays - direction et unités chargées des partenariats et des programmes	Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale	Élevé	Fin 2026

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours (le cas échéant)	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 4: Améliorer la capacité à mettre en évidence les résultats de l'action menée, en particulier dans le domaine du renforcement de la résilience, y compris s'agissant du "reclassement" des bénéficiaires des activités de secours vers les activités d'appui à la résilience et des progrès accomplis dans les domaines transversaux. **4.1** Le suivi quantitatif devrait être complété par un suivi et des évaluations d'ordre qualitatif de sorte à contextualiser et à expliquer les constatations et à appuyer l'apprentissage. **4.2** Le PAM devrait veiller à l'établissement de rapports de qualité pour la présentation des résultats aux donateurs, à la direction du bureau de pays et au personnel chargé des programmes dans le bureau de pays et les bureaux de terrain. Pour ces derniers, les rapports devraient être établis à une échelle géographique suffisamment fine pour éclairer les ajustements à apporter aux programmes au niveau local. **Justification**: En dépit de certaines améliorations récentes, le suivi et l'évaluation visaient davantage à favoriser un renforcement de l'appui des donateurs en faveur de l'intervention d'urgence qu'à étayer les ajustements à apporter à la mise en œuvre des activités ou les changements à opérer au niveau stratégique. Ainsi, les données attestant de l'efficacité de l'action menée notamment en faveur de la résilience et des moyens d'existence et dans des domaines transversaux comme la problématique femmes-hommes et le nexus action humanitaire-développement-paix n'ont pas permis de rallier les donateurs au programme d'action du PAM destiné à "changer la vie".	Opérationnelle Moyen terme	Unité du bureau de pays chargée du suivi et de l'évaluation	s.o.	Élevé	Fin 2026

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours (le cas échéant)	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 5: Accélérer le passage d'une assistance en nature à une assistance de type monétaire lorsqu'il est démontré que cette modalité présente un meilleur rapport coût-efficacité. **5.1** Le PAM devrait mener et mettre à jour des études de faisabilité et des analyses comparatives du rapport coût-efficacité pour appuyer les actions de sensibilisation menées auprès des donateurs et étayer les plans de mise en place de l'assistance de type monétaire. **5.2** Le PAM devrait s'appuyer sur des plans opérationnels réalistes prenant en compte les capacités du bureau de pays et des partenaires pour déployer l'assistance de type monétaire. **Justification**: Certains bénéficiaires peuvent préférer l'assistance en nature à l'assistance monétaire, parce qu'ils n'ont pas accès aux marchés ou au système bancaire, mais nombreux sont ceux qui privilégient l'assistance monétaire lorsqu'elle remplace efficacement l'assistance en nature. L'assistance monétaire est une modalité de transfert plus efficiente, car elle n'implique aucun transport de marchandises. Elle favorise le pouvoir d'action et la dignité des bénéficiaires. Elle peut aussi réduire le risque de détournement de l'aide, si, en parallèle, des technologies numériques et autres technologies de gestion de l'identité appropriées sont mises en place.	Opérationnelle Moyen à long terme	Unité du bureau de pays chargée des programmes	s.o.	Moyen	Fin 2026

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours (le cas échéant)	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 6: Améliorer la planification des besoins en personnel pour gérer les effectifs avec souplesse et assurer la continuité de l'orientation stratégique. **6.1** Le PAM devrait préserver la stabilité de l'équipe de direction, en particulier pendant les interventions face aux crises, pour faire en sorte que son orientation stratégique et sa prise de décision demeurent claires. **6.2** Le PAM devrait s'assurer que ses effectifs sont appropriés en cas d'intensification ou de réduction des opérations. **Justification:** La forte rotation du personnel de direction, y compris au poste de directeur de pays a eu une incidence négative sur l'intervention d'urgence et la mise en œuvre du PSPP et du PSP et a affecté le moral du personnel.	Opérationnelle Long terme	Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale Bureau de pays - direction et unité chargée des ressources humaines	s.o.	Élevé	Mi-2028

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
Initiative 4R	Initiative en faveur de la résilience des communautés rurales
ONG	organisation non gouvernementale
PFSAP	programme de protection sociale fondé sur les activités productives
PSP	plan stratégique de pays
PSPP	plan stratégique de pays provisoire