

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 9-10 février 2015

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2015/5-D
9 janvier 2015
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS EN INDONÉSIE (2009–2013)

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEV*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Fonctionnaire chargée de l'évaluation: Mme D. Prioux de Baudimont tél.: 066513-2945

Coordonnatrice des évaluations de portefeuilles d'activités dans les pays: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Pour toute question relative à la disponibilité de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter l'Unité des services de conférence (tél.: 066513 2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

L'évaluation du portefeuille d'activités en Indonésie porte sur toutes les opérations menées par le PAM dans le pays entre 2009 et 2013, et sur la stratégie de pays établie pour 2011–2015. Elle a étudié l'alignement et le positionnement stratégique du PAM; les facteurs ayant présidé aux décisions prises en matière de stratégie et la qualité de celles-ci; et la performance et les résultats du portefeuille d'activités. Le développement des capacités était un thème central du portefeuille.

Pendant la période examinée, l'Indonésie connaissait une mutation rapide, et les difficultés, les besoins et les possibilités n'y étaient plus ceux auxquels le PAM est généralement confronté dans la plupart des pays. Le PAM était lui aussi en pleine transition: de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, de la fourniture de services logistiques au développement des capacités; alors qu'il avait jusque-là essentiellement besoin de compétences techniques, il lui fallait désormais se doter d'au moins autant de compétences d'ordre stratégique et institutionnel pour pouvoir opérer dans ce contexte.

Bien que manquant cruellement de ressources, ce qui a inévitablement nui à sa performance, le bureau de pays a fait d'importants progrès d'ordre stratégique. Il a fait évoluer le rôle et le profil du PAM et il a amélioré la pertinence du portefeuille d'activités eu égard aux besoins du pays sur le plan de l'aide humanitaire et du développement, tout en l'harmonisant progressivement avec les politiques et les programmes nationaux.

Cependant, malgré ces progrès stratégiques, les activités du portefeuille n'ont pas été uniformément efficaces. Si des résultats satisfaisants ont été obtenus dans certains domaines, notamment l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité et l'alimentation scolaire, d'anciennes habitudes opérationnelles ont persisté, le PAM continuant de participer directement aux distributions de vivres malgré l'existence d'options préférables. Lorsqu'il s'est agi d'adapter les opérations à la stratégie poursuivie, le plus difficile a été de mettre en œuvre les prototypes destinés à permettre de transposer à grande échelle des projets menés jusqu'alors à petite échelle, moyennant des campagnes de sensibilisation. L'insuffisance des moyens techniques mobilisés ainsi que des mesures prises en faveur du développement des capacités et du plaidoyer a nui à l'efficacité de l'action menée dans ce sens dans le cadre du portefeuille.

A également posé problème le manque d'importance accordée à l'efficacité lors de la conception, de l'exécution et du suivi des stratégies relatives aux prototypes. Si l'on se fie au peu de critères d'efficacité que l'équipe d'évaluation a été en mesure d'appliquer, la performance du portefeuille n'a pas été satisfaisante.

Les deux problèmes rencontrés s'agissant des prototypes ont nui à la viabilité technique et stratégique des produits globaux du portefeuille, bien que des résultats viables sur le plan stratégique aient été obtenus dans le domaine de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité.

L'évaluation comporte neuf recommandations: i) préciser la stratégie s'appliquant au développement des capacités institutionnelles et aux activités liées aux prototypes; ii) et iii) formuler plus en détail des stratégies pour chaque type d'intervention dans les domaines du développement des capacités, du plaidoyer et de la sensibilisation; iv) doter de ressources égales les activités relatives à l'alimentation scolaire et à la nutrition maternelle et infantile; v) mener des travaux de recherche en vue d'améliorer les stratégies de nutrition maternelle et infantile; vi) adapter les systèmes de suivi et d'établissement de rapports du PAM aux types d'activités désormais menées en Indonésie; vii) maintenir une présence opérationnelle minimum pour le bureau de pays; viii) cesser d'assurer la fourniture et la distribution de vivres en Indonésie, sauf en cas d'intervention d'urgence de niveau 3; et ix) évaluer le rapport coût-efficacité, la viabilité et la reproductibilité des activités Assistance alimentaire pour la création d'avoires du PAM afin de déterminer s'il est justifié de les poursuivre.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en Indonésie (2009–2013)" (WFP/EB.1/2015/5-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2015/5-D/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours 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

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du portefeuille de pays portait sur toutes les activités menées par le PAM en Indonésie entre 2009 et 2013 et sur la stratégie de pays établie pour 2011–2015. Elle a étudié l'alignement et le positionnement stratégique du PAM en Indonésie; les facteurs ayant déterminé les décisions prises en matière de stratégie et la qualité de celles-ci; et la performance et les résultats du portefeuille. Le travail de terrain, effectué en avril 2014, a englobé des visites sur les sites de projets dans deux provinces, des groupes de réflexion, des entretiens avec 140 personnes et un examen approfondi de la documentation.

Contexte

2. L'Indonésie est un pays très peuplé et contrasté, qui a fait de remarquables progrès sur le plan du développement et compte aujourd'hui parmi les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Cependant, certaines de ses 33 provinces, comme Nusa Tenggara Timur (NTT) et Nusa Tenggara Barat (NTB), sont nettement plus pauvres que la moyenne nationale. Les inégalités de revenus se creusent. En 2011-2012, seuls 25 pour cent des ménages dans un district de NTT avaient les moyens d'acheter de quoi couvrir leurs besoins en nutriments, contre 80 pour cent des ménages dans l'agglomération de Surabaya¹. Située dans une zone tectonique active, l'Indonésie occupe le cinquième rang des pays les plus touchés par les catastrophes naturelles. Le changement climatique influe également beaucoup sur la vulnérabilité.
3. Alors que la dénutrition demeure le plus gros problème, le taux de malnutrition aiguë globale s'établissant à 12,1 pour cent et le taux de retard de croissance à 37,2 pour cent, le "double fardeau" de la malnutrition s'accroît: le taux d'obésité chez les adultes est passé de 13,9 pour cent en 2007 à 19,7 pour cent en 2013.
4. Le classement de l'Indonésie parmi les pays à revenu intermédiaire, les progrès de l'économie nationale, ainsi que l'amélioration de la situation budgétaire du Gouvernement et le renforcement de la prise en main par celui-ci du processus de développement (voir le paragraphe 11) ont conduit à une reconfiguration du financement du développement et à une réévaluation des rôles et des budgets d'organismes internationaux tels que le PAM. Le montant total de l'aide publique au développement allouée à l'Indonésie est en baisse depuis 2010.
5. Si les dirigeants nationaux sont déterminés à veiller à ce que la croissance soit structurée et rationnelle, le Gouvernement indonésien demeure fragile; il manque de capacités dans de nombreux domaines et connaît une forte rotation de son personnel. La rigidité des structures institutionnelles réduit son aptitude à s'adapter à l'évolution de la conjoncture. Les mécanismes de gestion financière et de reddition de comptes limitent les options de financement des programmes. Les voies hiérarchiques et les processus décisionnels, que les non-initiés ont du mal à comprendre, entravent les actions de plaidoyer et nécessitent des investissements à long terme pour parvenir à nouer des relations. La décentralisation de grande ampleur lancée en 1999 a généré des problèmes supplémentaires.

¹ Baldi, G. *et al.* 2013. *Cost of the Diet (CoD) tool: First results from Indonesia and applications for policy discussions on food and nutrition security*. Food and Nut. Bull., 34(2, supplement): S35–S42.

PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS ET STRATÉGIE DU PAM

6. Le portefeuille d'activités comprenait une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) mise en œuvre entre 2008 et 2011, une opération d'urgence, deux opérations spéciales et un programme de pays pour 2012–2015. L'évaluation a porté principalement sur l'IPSR, le programme de pays et la stratégie de pays, qui avait éclairé la formulation du programme de pays et entraîné un réalignement global du portefeuille. Le tableau 1 indique les déficits de financement dont a pâti le bureau de pays; le PAM avait envisagé de fermer ce bureau au début de la période couverte par l'évaluation.

	Nombre d'opérations	Besoins (en millions de dollars É.-U.)	% du montant total des besoins	Financement effectivement obtenu (en millions de dollars)	% des besoins reçus
IPSR	1	112,6	65,34	46,208	30,04
Programme de pays*	1	44,8	25,99	11,914	26,6
Opération d'urgence/ intervention immédiate	1	0,5	0,29	0,459	92,73
Opérations spéciales	2	14,5	8,39	8,297	57,41
TOTAL		172,3		66,878	38,30

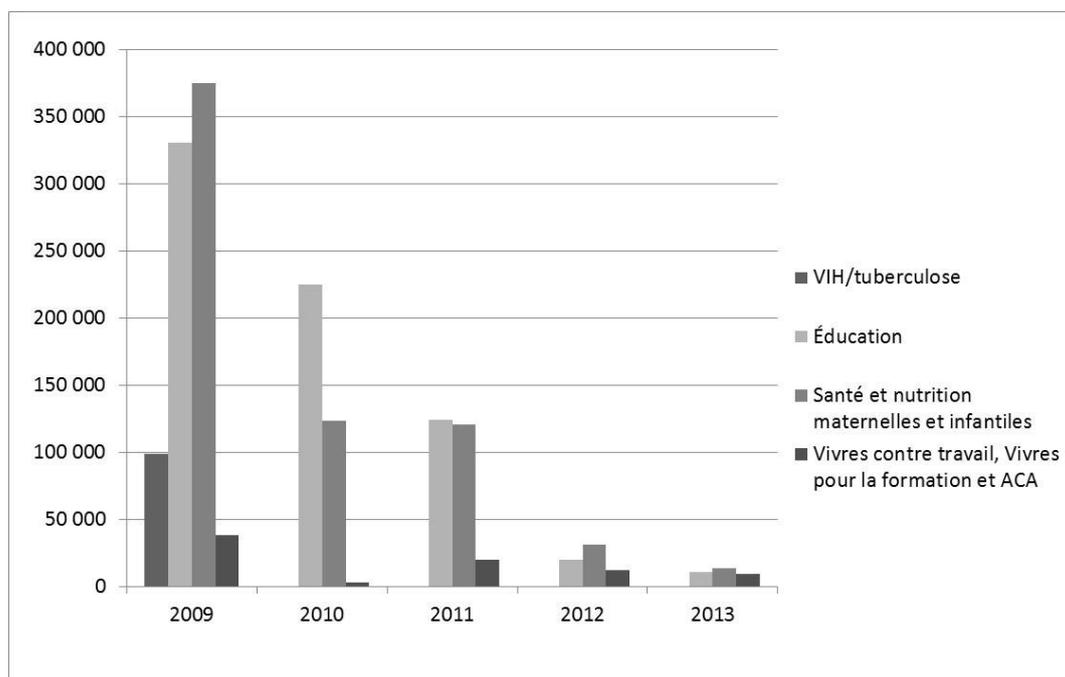
* Les données se rapportant au programme de pays concernent les fonds reçus jusqu'à la fin 2013 au titre du budget quadriennal complet pour la période s'achevant en 2015.

7. L'IPSR a permis d'appuyer les services de nutrition maternelle et infantile dans les dispensaires; l'alimentation scolaire dans les écoles primaires, associant des aliments enrichis et une formation établie à partir des programmes d'études; les personnes atteintes de tuberculose, moyennant la distribution de vivres pour favoriser l'observance du traitement; les activités Assistance alimentaire pour la création d'avoins (ACA) menées dans les zones rurales touchées par l'insécurité alimentaire; et les projets de développement communautaire mis en œuvre parallèlement aux activités relatives à la nutrition maternelle et infantile et à l'alimentation scolaire. Elle a également permis de faire face avec souplesse aux situations d'urgence.
8. La stratégie de pays a profondément modifié l'approche suivie par le PAM en prévoyant la mise au point de prototypes destinés à maximiser son avantage comparatif, tirer parti des partenariats stratégiques et mettre chaque réussite à profit. Trois domaines étaient jugés prioritaires pour le renforcement des capacités nationales: i) le suivi, l'analyse et la cartographie de l'insécurité alimentaire, et la lutte contre celle-ci; ii) la préparation aux catastrophes et aux chocs et les interventions en cas d'urgence; et iii) la réduction de la dénutrition pour la ramener sous les seuils critiques. Quatre grands domaines d'action avaient été définis: i) l'assistance technique; ii) la mise au point de prototypes d'interventions

à fort impact et reproductibles; iii) le renforcement du suivi et de l'évaluation afin d'améliorer la gestion des connaissances; et iv) le plaidoyer en faveur de l'élaboration et de la promotion de politiques et d'interventions viables en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

9. Le programme de pays a été conçu compte tenu des trois priorités énoncées dans la stratégie de pays. Conformément au Plan stratégique du PAM pour 2008–2013, le bureau de pays a amplifié l'assistance alimentaire offerte au profit du développement des capacités. Le postulat implicite était que le succès du plaidoyer et du développement des capacités, notamment grâce au recours aux prototypes, permettrait à terme au Gouvernement de venir à bout des problèmes d'insécurité alimentaire et de malnutrition dans le pays.
10. Pendant la période à l'examen, le PAM a multiplié les analyses des problèmes existant en Indonésie, mais l'échelle des opérations s'est considérablement réduite. Entre 2009 et 2013, le nombre total de bénéficiaires a baissé, passant de 843 718 à 34 475 (figure 1), tout comme la quantité de vivres distribués, passée de 12 955 tonnes à 1 222 tonnes: moins de la moitié des distributions prévues ont été effectivement réalisées. Du fait de gros déficits de financement (tableau 1), qui n'ont été que partiellement atténués grâce à l'utilisation des prototypes, le PAM a réduit ses effectifs en Indonésie, les ramenant de 187 personnes sur neuf sites en 2009 à 81 personnes sur cinq sites en 2013. Pendant la majeure partie de la période examinée, le bureau de pays fonctionnait en deçà du mode survie.

Figure 1: Nombre de bénéficiaires par activité, 2009–2013



Source: Rapports normalisés sur les projets (2009–2013)

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

11. La stratégie de pays a profondément modifié l'alignement et le positionnement stratégique du PAM en Indonésie, en mettant davantage l'accent sur la concertation, le partenariat et la mise en concordance avec l'action du Gouvernement et ses politiques, notamment

L'Engagement de Jakarta pour une aide au développement efficace, qui étaye l'adhésion de l'Indonésie à la Déclaration de Paris et est appliqué à la faveur d'instruments tels que le plan de développement à moyen terme (tableau 2). Parallèlement, l'Indonésie est devenue une importante source de vivres pour les opérations menées par le PAM, tant sur son territoire qu'en dehors. La stratégie et le programme de pays ont placé le développement des capacités au cœur de la plupart des interventions du PAM et introduit le concept de prototype, considéré comme un moyen de travailler à petite échelle tout en influant sur les politiques et les pratiques à une échelle beaucoup plus grande. Ils n'expliquaient toutefois pas précisément comment les prototypes seraient utilisés, ce qui laissait à désirer compte tenu de l'importance accordée à ce concept: les renseignements manquaient sur la façon dont les prototypes ayant fait leurs preuves seraient transposés à plus grande échelle.

TABLEAU 2: CONCORDANCE ENTRE L'ACTION DU PAM ET LES PRINCIPES AFFÉRENTS À L'ENGAGEMENT DE JAKARTA, 2009–2013

Principes afférents à l'Engagement de Jakarta	Action correspondante du PAM*
Renforcement de la prise en main par les instances nationales de la définition des systèmes et processus d'aide.	Des progrès constants ont été faits.
Passage d'une relation donateur-bénéficiaire à un modèle de partenariat fondé sur l'égalité et l'innovation.	Des progrès ont été faits, mais le Gouvernement continue de penser que le PAM assumera le rôle de chef de file technique.
Transformation de l'assistance financière en une aide plus stratégique et dynamisante.	Des progrès ont été faits; le Gouvernement est conscient que les ressources financières du PAM sont limitées et il est déterminé à contribuer au financement des opérations du PAM sur son territoire.
Transition d'une assistance apportée au coup par coup aux projets à une approche davantage axée sur les programmes.	Des progrès ont été faits mais les prototypes du PAM, mis en œuvre à différents endroits du territoire, ne sont pas pleinement intégrés.
Accentuation de l'attention portée au développement des capacités et incorporation d'une démarche axée sur les résultats dans les programmes nationaux.	Le développement des capacités est désormais au cœur des programmes du PAM, mais la position adoptée par le Gouvernement ne reprend qu'en partie cet engagement. Le PAM et le Gouvernement font moins référence à une démarche axée sur les résultats.
Renforcement de la responsabilité mutuelle et harmonisation de l'action du Gouvernement et des partenaires internationaux.	Des progrès ont été faits par le PAM et le Gouvernement.

* Examiné par l'équipe chargée de l'évaluation en comparant la stratégie de pays établie par le PAM pour l'Indonésie et l'Engagement de Jakarta pour une aide au développement efficace pris par le Gouvernement indonésien en 2009, disponible à l'adresse: http://pendanaan.bappenas.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=22.

12. L'accent mis sur le développement des capacités dans le portefeuille d'activités était très pertinent compte tenu des problèmes existant en Indonésie sur le plan de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Cependant, lors des entretiens, les parties prenantes ont indiqué que le PAM obtenait de meilleurs résultats lorsqu'il lui fallait parvenir à un alignement, une complémentarité et une cohérence formels avec les partenaires que lorsqu'il devait instaurer une collaboration et une synergie véritables. Le personnel du bureau de pays, qui était déjà surchargé de travail et disposait de peu de moyens, devait passer le plus clair de son temps à mettre en œuvre à distance des prototypes à petite échelle; il lui était donc impossible de

consacrer le temps et les efforts nécessaires à l'instauration de relations plus poussées. Si incohérences et chevauchements ont pu être en grande partie évités, le tout a rarement été plus que la somme de ses parties. D'après les entretiens menés, la performance médiocre du PAM pendant une partie de la période à l'examen avait entravé la collaboration avec des organismes bilatéraux dans le domaine de la préparation aux situations d'urgence et des interventions en cas de crise. Le Plan-cadre du partenariat des Nations Unies pour le développement n'a permis qu'une collaboration pratique limitée, et n'a pas favorisé la synergie.

13. Le projet mondial Laser Beam, qui vise à éliminer la malnutrition chez l'enfant grâce à la collaboration entre les organismes des Nations Unies et le secteur privé, a renforcé l'interaction du PAM avec certains partenaires du secteur privé; des entretiens avec des entreprises ont confirmé que la collaboration devenait un élément important du travail du PAM en Indonésie. Le bureau de pays était parvenu à nouer des relations de financement avec le secteur privé.
14. Le portefeuille d'activités en Indonésie concordait bien avec le Plan stratégique du PAM pour 2008-2013 et était généralement en phase avec les politiques de celui-ci, même si les politiques sociales et organisationnelles, comme le développement des capacités, ont donné des résultats moins satisfaisants que prévu.
15. Le PAM est parvenu à s'adapter à l'évolution de la situation en Indonésie. Son avantage comparatif en tant que coordonnateur de l'action des secteurs public et privé et de la société civile a été important à cet égard, même si les progrès ont été mitigés. Le PAM a réussi à œuvrer davantage en amont et il a pris acte de l'importance capitale du développement des capacités en Indonésie, mais il n'a pas su pour autant dûment répondre à ce besoin. Conscient du renforcement de la prise en main des activités par les pouvoirs publics dans les secteurs où il intervenait, comme en témoignait la contribution de 2,8 millions de dollars que le Gouvernement lui avait allouée sur quatre ans, le PAM a consolidé ses relations de travail avec les instances publiques.

Facteurs influant sur les décisions prises en matière de stratégie et qualité de celles-ci

16. Le PAM s'est attaché à prendre davantage en compte les objectifs du Gouvernement et de ses partenaires. Dans leur formulation, la stratégie et le programme de pays témoignaient d'importantes améliorations au niveau de la prise de décisions d'ordre stratégique et de l'analyse; il était ainsi pris acte de l'évolution rapide du contexte national et de la nécessité de mener des interventions ne reposant pas sur une aide alimentaire. Cependant, à l'instar d'un grand pétrolier qui a besoin de temps pour effectuer un virage, le PAM a été lent à adapter sa réflexion stratégique, qui n'a donc pas suivi le rythme de l'évolution de la situation; les stratégies de financement traditionnelles n'étaient pas à la hauteur des attentes, même si l'on s'était efforcé de les remanier, à la faveur par exemple d'initiatives novatrices menées auprès du secteur privé. La nécessité de disposer de nouvelles compétences pour parvenir à donner toute l'importance voulue au développement des capacités et au plaidoyer a été sous-estimée.
17. Le manque de réactivité stratégique a tenu en partie au fait que le PAM a continué de participer à l'achat et à la distribution des vivres et des aliments d'appoint. Le format et le contenu des rapports normalisés sur les projets, axés sur les denrées, ne sont guère adaptés pour rendre compte des principaux problèmes que posent les activités menées dans le cadre de la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, comme c'est le cas en Indonésie. Pris dans ses habitudes, le PAM avait également mis du temps à cesser d'assumer directement l'achat et la distribution des produits, en dépit du manque d'efficacité et de

pertinence de cette façon de procéder dans un pays où le secteur privé pouvait être sollicité pour assurer la production et la distribution, même s'il est vrai qu'une participation accrue du secteur privé présente son lot de difficultés. Le bureau de pays a élaboré une proposition tendant à utiliser un système de transfert de bons pour assurer la distribution des vivres², mais il n'est pas parvenu à mobiliser les fonds nécessaires. Davantage aurait toutefois pu être fait pour s'éloigner du système de livraison classique.

18. Le cadre logique de l'IPSR n'indiquait pas assez clairement comment, ni selon quelles hypothèses, un changement durable serait obtenu. L'IPSR soulignait certes l'importance de la collaboration avec le Gouvernement, du développement des capacités et de la concordance avec les politiques publiques, mais elle demeurerait un simple ensemble d'interventions standard du PAM, dont les composantes n'étaient guère intégrées.
19. La stratégie de pays, qui mettait en place le concept de prototype, prévoyait que les interventions directes du PAM seraient réalisées à très petite échelle, et qu'au lieu de veiller directement à la sécurité alimentaire et nutritionnelle de nombreux bénéficiaires, le PAM aiderait d'autres acteurs, en premier lieu le Gouvernement, à s'en charger. Elle n'expliquait toutefois pas comment atteindre ce but, si ce n'est, au mieux, de façon implicite. Axée à juste titre sur la façon dont le PAM agirait, elle n'expliquait pas comment la stratégie et les opérations permettraient d'obtenir les effets directs et l'impact escomptés.

PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS ET RÉSULTATS OBTENUS

Efficacité

20. Les activités d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité du PAM ont directement concouru à l'établissement d'atlas de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité à l'échelle du pays et de deux provinces; les autorités indonésiennes ont ensuite élaboré des atlas analogues pour plus de 20 autres provinces. Selon les entretiens réalisés à Kupang, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité sont bien en place dans la province de NTT. Dans l'ensemble, le travail du PAM dans ce domaine a donné de bons résultats sur le plan technique³ et institutionnel, ainsi que pour ce qui est du développement des capacités.
21. Les entretiens menés et la documentation étudiée ont révélé l'efficacité limitée des activités de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise mises en œuvre par le PAM. Doté de compétences spécialisées essentiellement techniques et régulièrement sollicitées dans le cadre d'opérations d'urgence, le PAM ne s'est pas attaqué aux défis politiques et institutionnels inhérents à la création de nouveaux organes nationaux et provinciaux de gestion des catastrophes, avec lesquels la collaboration n'est pas aisée. D'après des parties prenantes intérieures et extérieures, cette médiocre performance a beaucoup terni la réputation du PAM dans le domaine de la préparation et de l'intervention en cas de crise, bien qu'en 2013, le bureau de pays se soit employé à renforcer ses

² PAM et Oxfam Indonésie. 2011. *Cash Transfer Feasibility Study in Nusa Tenggara Timur and Nusa Tenggara Barat*. Disponible à l'adresse: <http://www.wfp.org/content/cash-transfer-feasibility-study-nusa-tenggara-timur-and-nusa-tenggara-barat>.

³ Voir par exemple Dewan Ketahanan Pangan, Departemen Pertanian RI et PAM. 2009. *A Food Security and Vulnerability Atlas of Indonesia 2009*; Pemerintah Provinsi NTB, Dewan Ketahanan Pangan, Kementerian Pertanian et PAM. 2010. *Food Security and Vulnerability Atlas of NTB 2010*.

- compétences et à mieux cerner les besoins en matière de développement des capacités et des institutions.
22. Du fait de problèmes méthodologiques au niveau des enquêtes, les données recueillies sur l'efficacité des activités menées par le PAM dans le domaine de la nutrition maternelle et infantile pour réduire les taux de retard de croissance et d'émaciation pendant la période considérée étaient peu concluantes. Il est ressorti des entretiens et de l'analyse des rapports que les occasions de relier la mise en œuvre locale des prototypes à la stratégie nationale n'avaient pas été systématiquement saisies.
 23. D'après les entretiens conduits dans les écoles, les programmes d'alimentation scolaire relevant du portefeuille d'activités avaient contribué à améliorer la concentration des enfants. L'impact sur l'assiduité était moins évident: ni le personnel interrogé, ni l'enquête de référence du PAM n'ont indiqué de variation de l'assiduité d'un jour sur l'autre selon qu'un repas scolaire était servi ou non; l'assiduité avait toutefois augmenté depuis la mise en place des programmes d'alimentation scolaire. Ces programmes pourraient tirer parti des résultats positifs de la nutrition maternelle et infantile, axée sur les 1 000 premiers jours suivant la conception, et du solide appui mobilisé localement par le PAM au profit des stratégies de repas scolaires préparés avec des produits locaux. Encore une fois, cependant, les prototypes locaux prometteurs n'avaient pas été efficacement assortis d'actions de plaidoyer ni de politiques à l'échelle nationale.
 24. Les données de suivi collectées pour les activités ACA vers la fin de la période à l'examen ont révélé des effets positifs à court terme sur la sécurité alimentaire des personnes recevant des vivres, constat qui recoupe les résultats d'autres évaluations de l'impact des activités ACA⁴; rien n'indiquait toutefois que ces interventions se révéleraient viables, ni qu'elles permettraient d'améliorer durablement la sécurité alimentaire et de pérenniser les moyens d'existence des participants. La stratégie du PAM ne prévoyait pas de dispositions techniques et institutionnelles à long terme pour assurer l'entretien des avoirs. La composante ACA du programme de pays ne comportait ni évaluation de l'étendue de l'insécurité alimentaire, ni analyse du contexte et des risques, ni évaluation des capacités; elle n'indiquait en outre pas clairement comment les interventions ACA du PAM complétaient les politiques et les stratégies du Gouvernement⁵. L'équipe d'évaluation n'a pu réunir suffisamment d'éléments montrant que les activités ACA du PAM avaient des avantages autres que temporaires, ni que le travail mené localement avait été structuré efficacement sous la forme de prototypes de manière à influencer la stratégie nationale.
 25. Dans l'ensemble, la place croissante accordée au développement des capacités n'a que modérément porté des fruits. Les entretiens menés ont confirmé que si le bureau de pays avait pris acte de l'importance du développement des capacités, il n'était cependant pas parvenu à se consacrer à cette tâche. L'absence d'évaluations adéquates des capacités et d'une stratégie globale de plaidoyer n'a pas permis de bien cibler les activités à mener. L'utilisation de l'indice de capacité nationale, établi par le PAM, pour évaluer la performance de celui-ci a montré que l'approche suivie en matière de développement des capacités n'était pas suffisamment systématique. Cependant, à la fin de la période considérée, la planification dans ce domaine s'était nettement améliorée, et les activités étaient plus systématiquement axées sur les personnes, l'organisation et les institutions.

⁴ Rapport de synthèse de la série d'évaluations de l'impact des activités Vivres pour la création d'avoirs (2002-2011) et enseignements dégagés au sujet du renforcement de la résilience des moyens d'existence (WFP/EB.A/2014/7-B*), p. iii.

⁵ Comme recommandé dans le document ci-après: PAM. 2014. *Using FFA – the bigger picture. FFA Manual: Module A*, p. 28.

26. Le bureau de pays était conscient de l'importance du plaider pour promouvoir des techniques et stratégies efficaces et pertinentes en vue de renforcer la sécurité alimentaire et nutritionnelle, liées le cas échéant au développement des capacités. Cependant, en partie du fait des pénuries de ressources et des contraintes liées à la gestion de prototypes mis en œuvre à petite échelle et éparpillés sur le plan géographique, il ne s'est pas employé de manière suffisamment systématique à élaborer et exécuter des stratégies de plaider, à en assurer le suivi et l'évaluation, et à en rendre compte.
27. D'après les entretiens menés avec les partenaires au sein des pouvoirs publics et dans le secteur du développement, le PAM a apporté une contribution positive au niveau des politiques nationales en collaborant avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et le Gouvernement afin de faire figurer la nutrition dans le plan de développement à moyen terme pour 2010–2014, ainsi qu'en participant à l'élaboration du plan d'action national pour l'alimentation et la nutrition. Son efficacité a été moindre dans le domaine de l'alimentation scolaire, à laquelle il avait accordé moins d'attention (elle ne figurait pas dans la stratégie de pays), malgré l'enthousiasme suscité localement par les repas scolaires préparés avec des produits locaux. L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité constituent le seul domaine dans lequel le PAM est parvenu à nettement améliorer la capacité nationale d'analyse au cours de la période examinée. Le PAM n'a pas eu d'influence sur les priorités des politiques nationales en matière de problématique hommes-femmes, et les parties prenantes ont fait état d'un impact limité dans le domaine de la préparation et de l'intervention en cas de crise, volet du portefeuille le plus problématique d'un point de vue institutionnel. Malgré le potentiel présenté par les activités ACA du PAM pour plaider en faveur de l'application à plus grande échelle de mesures d'adaptation au changement climatique, rien ne prouve que ces prototypes aient eu une influence significative sur le programme national.

Efficience

28. L'équipe d'évaluation a constaté que la question de l'efficacité n'avait pas été systématiquement prise en compte pour ce qui était des prototypes d'intervention. Rien ne permettait d'établir que le coût unitaire des activités avait été dûment pris en considération lors de la conception et de la gestion de ces interventions, et le suivi des coûts était inadéquat. D'après le personnel, les coûts de fonctionnement sont généralement élevés, ce qui peut se justifier à ce stade si le plaider et la sensibilisation permettent par la suite au Gouvernement de gagner en efficacité lors de la transposition à plus grande échelle des projets. Vers la fin de la période examinée, le bureau de pays envisageait de recruter davantage localement pour réduire les frais de personnel.

Durabilité

29. Le PAM a tenu compte de la durabilité dans ses activités nutritionnelles, et il est parvenu à l'améliorer un peu en collaborant avec le secteur privé à l'enrichissement au niveau local des produits alimentaires. La promotion des repas scolaires préparés à partir de produits locaux a jeté les bases de la pérennisation de l'alimentation scolaire; il aurait toutefois fallu mettre davantage à profit l'enthousiasme généré localement par cette initiative. La viabilité des interventions du PAM touchant la préparation et l'intervention en cas de crise s'est amoindrie à mi-parcours de la période à l'examen, du fait du manque d'efficacité du PAM et de l'instabilité du principal partenaire, à savoir la nouvelle agence nationale chargée de la gestion des catastrophes. Faute de données de suivi à moyen et à long terme, la viabilité technique des activités ACA était sujette à caution.

30. Le PAM est mieux parvenu à pérenniser sa stratégie dans les domaines du portefeuille où de multiples partenaires étaient concernés, et lorsque ses activités de plaidoyer étaient étayées par une mise en œuvre compétente sur le plan technique, comme l'illustrent sa collaboration avec des entreprises alimentaires locales pour les interventions nutritionnelles, et ses travaux de longue date en matière d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, qui ont permis d'obtenir des résultats viables sur le plan stratégique.

CONCLUSIONS ET APPRÉCIATION GLOBALE

31. L'évaluation a examiné la performance du PAM dans deux contextes en mutation: l'Indonésie, où n'existaient plus les difficultés, les besoins et les possibilités auxquels le PAM était généralement confronté; et le PAM lui-même, qui opérait sa transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire, et de la fourniture de services logistiques au développement des capacités – alors qu'il avait jusque-là essentiellement besoin de compétences techniques, il lui fallait désormais se doter d'au moins autant de compétences d'ordre stratégique et institutionnel.
32. Dans cet environnement dynamique et instable, le bureau de pays a dû faire face à des difficultés budgétaires allant toujours croissant. Pendant la majeure partie de la période examinée, il s'est péniblement maintenu à la limite de la viabilité, et parfois de la crédibilité, fonctionnant à des niveaux auxquels il ne pouvait se maintenir et dans des conditions qui ont inévitablement porté atteinte à sa performance. Il a toutefois beaucoup progressé sur le plan stratégique, en faisant évoluer le rôle et le profil du PAM, en améliorant la pertinence du portefeuille eu égard aux besoins du pays sur le plan de l'aide humanitaire et du développement, et en renforçant la concordance avec les politiques et les programmes nationaux. Toutefois, à la fin de la période considérée, les difficultés rencontrées pour mobiliser des ressources ont nui à l'aptitude du PAM à maintenir la capacité minimale requise pour être crédible et efficace tandis qu'il adoptait – à juste titre – de nouvelles orientations.
33. Le processus de prise de décisions d'ordre stratégique du PAM va probablement évoluer à mesure que les partenaires gouvernementaux disposeront de plus amples ressources et compétences techniques. La prise de décisions sera de plus en plus collective dans le cadre de l'exercice d'élaboration du programme national, le PAM apportant des contributions spécifiques. Le défi qu'il lui faut relever en tant qu'organisation mondiale consiste à adapter rapidement ses opérations en fonction de l'évolution de la stratégie poursuivie. Malgré les progrès notables réalisés sur le plan stratégique dans le cadre du portefeuille d'activités en Indonésie, tous les programmes n'ont pas été efficaces, car d'anciennes habitudes opérationnelles ont persisté.
34. L'efficacité du portefeuille a été très variable selon les activités. La principale difficulté rencontrée au moment d'adapter les opérations à la stratégie a été l'utilisation de prototypes destinés à permettre de transposer à grande échelle des projets initialement mis en œuvre à petite échelle, moyennant des actions de plaidoyer. L'efficacité à cet égard était limitée, du fait de l'insuffisance des moyens techniques mobilisés ainsi que des mesures prises en faveur du développement des capacités et du plaidoyer. A également posé problème le manque d'importance accordée à l'efficacité lors de la conception, de l'exécution et du suivi des stratégies relatives aux prototypes. Si l'on se fie au peu de critères d'efficacité que l'équipe d'évaluation a été en mesure d'appliquer, la performance du portefeuille n'a pas été satisfaisante. Ces deux problèmes ont nui à la viabilité des produits du portefeuille.

RECOMMANDATIONS

35. **Recommandation 1: Afin de préciser la structure et la logique de son portefeuille d'activités, le bureau du PAM en Indonésie devrait classer dans deux catégories les interventions qu'il lui faut planifier et exécuter: le développement des capacités institutionnelles et les prototypes.**
36. Ce classement permettra au bureau de pays de mieux cerner les enjeux et d'élaborer des stratégies appropriées. Le développement des capacités institutionnelles – qui se fait actuellement dans le cadre de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité ainsi que de la préparation aux situations d'urgence et de l'intervention en cas de crise – est axé sur le renforcement des capacités des institutions et du personnel pertinents au niveau du pays, des provinces, et le cas échéant, des districts. Les activités liées aux prototypes – relevant actuellement des composantes Assistance alimentaire pour la création d'avoins, nutrition maternelle et infantile et alimentation scolaire – devraient être axées sur l'élaboration de stratégies reposant sur des données factuelles, destinées à appuyer les bénéficiaires, susceptibles d'être adoptées et transposées à plus grande échelle par les entités nationales publiques et privées; elles devraient également prévoir à cet effet l'adoption d'une stratégie de développement des capacités durable.
37. Les programmes de développement des capacités institutionnelles devraient préciser: l'approche adoptée en matière de développement des capacités; la stratégie de plaidoyer et de sensibilisation à suivre; et la manière d'assurer le suivi de la mise en œuvre de cette stratégie et d'en rendre compte.
38. Lors de la conception des prototypes, il conviendrait d'indiquer clairement: l'échelle de l'intervention, la dernière transposition prévue et les modalités pour ce faire; le rôle du PAM dans l'exécution sur le terrain; les méthodes, outils et approches qui seront élaborés, utilisés et préconisés; les modalités de développement des capacités; le rapport coût-efficacité des prototypes et des activités une fois transposées à grande échelle; la stratégie de plaidoyer et de sensibilisation à adopter pour participer effectivement à la concertation sur les politiques; les indicateurs et les méthodes de suivi; et la stratégie de retrait du PAM et le calendrier correspondant.
39. **Recommandation 2: Le bureau de pays devrait définir une stratégie détaillée de développement des capacités pour chacun de ses secteurs de travail (analyse et cartographie de la vulnérabilité, préparation aux situations d'urgence et intervention en cas de crise, nutrition maternelle et infantile, et alimentation scolaire).**
40. Chaque stratégie devrait s'accompagner d'un plan de dotation en ressources et comprendre: une analyse des parties prenantes; la définition du dessein poursuivi et des effets directs escomptés; la description de l'approche à suivre et des outils à utiliser pour évaluer chacun des partenaires directs; la description des types d'intervention, qui devraient tirer parti de l'avantage comparatif du PAM et le développer, et généraliser la prise en compte de la problématique hommes-femmes; les partenaires stratégiques pour l'exécution; les indicateurs de progrès et les processus connexes; les processus de réflexion et d'apprentissage; et les mesures de développement des capacités à prévoir pour le personnel du bureau de pays.

41. **Recommandation 3: Le bureau de pays devrait élaborer une stratégie détaillée de plaidoyer et de sensibilisation pour chacun de ses secteurs de travail (analyse et cartographie de la vulnérabilité, préparation aux situations d'urgence et intervention en cas de crise, nutrition maternelle et infantile, et alimentation scolaire).**
42. Pour permettre une participation effective au niveau de l'élaboration des politiques, chaque stratégie devrait comprendre: une analyse des parties prenantes, déterminant qui sont les décideurs à influencer, à tous les niveaux; une description du rôle des partenaires, notamment les acteurs de la société civile; un énoncé des changements touchant les politiques, les réglementations, la dotation en ressources et les pratiques en faveur desquels il convient de plaider; les approches à suivre, qui devraient tirer parti de l'avantage comparatif du PAM et généraliser la prise en compte de la problématique hommes-femmes; une description de la façon dont le PAM peut servir de coordonnateur et d'intermédiaire entre le Gouvernement, le secteur privé, la société civile et d'autres organismes internationaux; et les plans et indicateurs permettant de mesurer les progrès. Chaque stratégie devrait s'accompagner d'un plan de dotation en ressources.
43. **Recommandation 4: Avec l'appui du bureau régional et du Siège, le bureau de pays devrait consacrer autant d'efforts et de ressources à son programme d'alimentation scolaire qu'à ses activités liées à la nutrition maternelle et infantile.**
44. Pour ce faire, il lui faudra disposer de tout le personnel nécessaire; d'une stratégie de développement des capacités plus claire aux fins de la mise en œuvre au niveau des districts; et d'une stratégie de plaidoyer pour tirer parti à l'échelon national de l'enthousiasme suscité localement par la démarche suivie par le PAM dans le domaine de l'alimentation scolaire.
45. **Recommandation 5: Le bureau de pays devrait s'employer à mobiliser des fonds, avec l'appui de la Division des partenariats avec le secteur privé, pour financer de plus amples travaux de recherche destinés à déterminer comment améliorer sa stratégie en matière de nutrition maternelle et infantile, compte tenu de l'évaluation de l'impact des approches suivies jusqu'à présent.**
46. Ces travaux de recherche devraient comparer les effets de différents ensembles d'interventions, comme la remise de produits alimentaires par rapport à l'éducation et à la promotion du changement de comportement; les interventions menées pendant la période de soudure par rapport à celles exécutées à d'autres moments; et les interventions concernant spécifiquement la nutrition par rapport à celles en tenant compte.
47. **Recommandation 6: Le Siège devrait renforcer ses systèmes de suivi et d'établissement de rapports afin qu'ils soient mieux adaptés aux activités menées par le PAM en Indonésie et dans des pays similaires.**
48. Le format des rapports normalisés sur les projets devrait être remanié afin qu'il soit possible de rendre compte de ce qui suit: le cadre logique de l'opération, le cas échéant; les stratégies de développement des capacités et de plaidoyer formulées pour l'opération considérée; la viabilité de l'intervention sur le plan technique et institutionnel, en la rapprochant, le cas échéant, de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des bénéficiaires des prototypes et des avantages connexes qu'ils en tirent; la contribution à la réalisation des Objectifs stratégiques du PAM; et la conformité à certaines politiques du PAM, notamment celles ayant trait à la nutrition, à l'alimentation scolaire, au développement des capacités et à la problématique hommes-femmes.

49. **Recommandation 7: Tant qu'il maintiendra un bureau de pays en Indonésie, le PAM devrait veiller à ce qu'une présence opérationnelle minimum y soit assurée, et y pourvoir.**
50. On pourrait à cette fin envisager de réduire le nombre de membres du personnel recrutés sur le plan international et de recruter davantage d'agents indonésiens expérimentés et chevronnés, secondés si nécessaire par des consultants expérimentés recrutés sur le plan international ou local. Au moins jusqu'à la fin de la période couverte par le programme de pays en vigueur, le bureau devrait disposer à plein temps de spécialistes du développement des capacités et de l'alimentation scolaire. Il n'est pas nécessaire d'accroître les effectifs. Tous les spécialistes techniques devraient avoir des compétences en matière de développement des capacités. Tous les contrats du personnel devraient être de 12 mois au moins.
51. Il incombe au PAM de mobiliser le financement nécessaire à cette fin, et il lui faudra sans doute recourir à des sources non traditionnelles, comme des fonds obtenus du Gouvernement hôte et du secteur privé, ainsi qu'à des sources bilatérales et multilatérales habituelles, voire nouvelles.
52. **Recommandation 8: Sauf en cas d'intervention d'urgence de niveau 3, le PAM ne devrait pas fournir ou distribuer des vivres, y compris des aliments d'appoint, en Indonésie.**
53. Avec l'appui du bureau régional et du Siège, le bureau de pays devrait progressivement cesser de participer directement à la fourniture ou à la distribution de vivres et d'aliments d'appoint dès que d'autres dispositions viables pourront être mises en place.
54. **Recommandation 9: Avec l'appui de la Division des politiques, des programmes et de l'innovation et du bureau régional, le bureau de pays devrait procéder de toute urgence à une évaluation approfondie de ses activités Assistance alimentaire pour la création d'avoins, afin de déterminer le rapport coût-efficacité, la viabilité et la reproductibilité des approches suivies et de décider s'il est justifié de poursuivre ces activités.**
55. L'évaluation devrait comporter un examen approfondi des variables pertinentes en matière de sécurité alimentaire, d'institutions et d'environnement sur au moins 20 sites où le PAM a appuyé des activités Assistance alimentaire pour la création d'avoins pendant la période considérée. À l'issue de cette étude, toute recommandation préconisant de continuer d'appuyer ces activités devra partir du principe que le PAM n'assurera plus lui-même la fourniture ni la distribution des vivres.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACA	Assistance alimentaire pour la création d'avoirs
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
NTB	Nusa Tenggara Barat
NTT	Nusa Tenggara Timur