

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 13–15 février 2012

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2012/6-C
22 décembre 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DU RÔLE JOUÉ PAR LE PAM POUR CE QUI EST DE METTRE UN TERME À LA PERPÉTUATION DE LA FAIM

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions 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, OE*: Mme H. Wedgwood tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, OE: Mme D. Prioux de Baudimont tél.: 066513-2945

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

En 2011, le Bureau de l'évaluation du PAM a consacré quatre évaluations à la transition stratégique opérée par le Programme pour passer de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. La présente évaluation a analysé le rôle joué par le PAM dans la lutte contre la faim qui se perpétue. L'évaluation a été conduite par une équipe de consultants indépendants.

Trois activités du PAM ont été répertoriées parmi les moyens de mettre un terme à la perpétuation de la faim: améliorer la nutrition et la santé (santé et nutrition maternelles et infantiles); renforcer l'éducation (alimentation scolaire); et mettre les avoirs communautaires au service de la réduction de la pauvreté (Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoirs). Lors de précédentes évaluations, chacun de ces trois volets avait été étudié, mais jamais ils n'avaient été analysés sous l'angle de leur contribution à la lutte contre les situations dans lesquelles la faim se perpétue.

Les six études de cas effectuées ont consisté en des visites sur le terrain en Bolivie, au Népal et en Zambie, et des études sur documents consacrées à la santé et à la nutrition maternelles et infantiles (Guatemala), à l'alimentation scolaire (Bangladesh), et aux activités Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoirs (Éthiopie).

Les cinq questions sur lesquelles était axée l'évaluation, communes aux quatre évaluations stratégiques de la série, concernaient:

- 1) l'intégration des trois activités du PAM dans les dispositifs nationaux mis en place pour venir à bout de la faim durablement installée;
- 2) la pertinence et l'efficacité des trois activités du PAM s'agissant de rompre le cycle de la faim qui se perpétue;
- 3) les facteurs afférents au contexte opérationnel extérieur qui nuisent à la capacité du PAM d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim installée;
- 4) les facteurs liés à la capacité organisationnelle du PAM qui entravent sa capacité d'adopter des solutions de ce type; et
- 5) les facteurs liés à la capacité du personnel du PAM qui limitent sa capacité d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim installée.

L'équipe d'évaluation a conclu qu'il n'était pas possible de lutter de manière isolée contre la faim lorsque celle-ci était durablement installée. Plusieurs constatations ont amené l'équipe à proposer que le PAM aborde la faim de manière globale, en la considérant comme une question unique plutôt qu'en ciblant séparément le court et le long terme. Au niveau des bénéficiaires, les facteurs déclencheurs des crises à court terme et ceux à l'origine des situations dans lesquelles la faim se perpétue sont liés.

Les trois activités ont été jugées appropriées pour lutter contre la faim installée, à condition que des méthodes de ciblage et de distribution adéquates soient utilisées. Toutefois, le modèle de financement actuel du PAM est mieux adapté à des situations d'urgence à court terme, et la

distinction artificiellement faite entre les interventions d'urgence à court terme et les activités de développement entrave l'intégration de la programmation des trois activités.

L'équipe a constaté qu'il n'existait pas encore de modèle de programmation bien défini permettant de déterminer les avantages comparatifs du PAM et de les intégrer dans le cadre plus large de la lutte contre la faim qui se perpétue. Même s'il a forgé d'excellentes relations avec les gouvernements en tant que partenaires stratégiques, le PAM ne semble pas être considéré comme un acteur du développement. Sa capacité de faire évoluer la façon dont les donateurs le perçoivent et de définir sa fonction dans le contexte de l'aide humanitaire, où interviennent de multiples parties prenantes, déterminera le rôle qu'il jouera à l'avenir dans la lutte contre la perpétuation de la faim.

En ce qui concerne l'adaptation en interne, l'équipe d'évaluation a conclu que le PAM devrait renforcer ses systèmes de suivi et d'évaluation, qui ne permettaient pas de mettre en évidence l'efficacité des mesures prises, et adapter les parcours professionnels afin d'exploiter au mieux les compétences techniques de son personnel. L'analyse de la sécurité alimentaire gagnerait à être étendue aux situations dans lesquelles la faim se perpétue.

L'équipe d'évaluation a fait six recommandations, dont une de portée générale concernant les constatations dans leur ensemble et cinq relatives à chacune des cinq questions au cœur de l'évaluation.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique du rôle joué par le PAM pour ce qui est de mettre un terme à la perpétuation de la faim" (WFP/EB.1/2012/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2012/6-C/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des 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. De par son mandat, la présente évaluation est axée sur trois activités du PAM: la santé et la nutrition maternelles et infantiles (SNMI); l'alimentation scolaire, et les activités Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoires (VCT/VCA). Elle vise à étudier la contribution de ces activités à l'action menée pour venir à bout de la faim qui se perpétue, et à tirer des enseignements s'agissant du rôle que le PAM jouera à l'avenir à cet égard. La mise en œuvre de ces trois activités, plus particulièrement entre 2007 et 2009, a été analysée selon les méthodes déductive et inductive.
2. En concertation avec les bureaux régionaux, trois pays dans lesquels ces activités ont été menées entre 2007 et 2009 ont été retenus pour faire l'objet de visites sur le terrain. Ce choix permet de respecter le principe de la diversité géographique et d'englober à la fois des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et des programmes de pays. Sept filtres ont été appliqués pour procéder à la sélection finale: classification de la pauvreté, coefficient de Gini, inégalités entre les sexes, incidence de la faim, dénutrition, insuffisance pondérale à la naissance, et progrès accomplis vers les cibles afférentes aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). L'équipe s'est rendue au Népal (Asie), en Bolivie (Amérique latine) et en Zambie (Afrique). Dans chaque pays, le travail sur le terrain a duré une semaine: entretiens avec des informateurs clés dans les bureaux de pays et les bureaux régionaux; entretiens avec les gouvernements et les partenaires; et échanges avec des groupes de réflexion dans les communautés, animés par des anthropologues recrutés localement. En tout, 228 informateurs clés ont été interrogés. De plus, trois pays ont été retenus pour faire l'objet d'études sur documents consacrées à des interventions particulières: SNMI au Guatemala (Amérique latine); alimentation scolaire au Bangladesh (Asie); et activités VCT/VCA en Éthiopie (Afrique).

Contexte général

3. Plus de 925 millions de personnes sont sous-alimentées dans le monde¹. La capacité du PAM de mettre un terme à la faim durablement installée est tributaire de facteurs externes et internes, y compris les crises à court terme, qui ont été nombreuses pendant la période couverte par l'évaluation. Le contexte économique mondial, conjugué aux forces en jeu au niveau national, influe sur l'efficacité, la durabilité, l'adéquation, la pertinence et l'efficacité des interventions du PAM. Le changement climatique et les catastrophes naturelles nuisent à la production agricole nationale, ce qui a une incidence sur les disponibilités de vivres à l'échelle locale, les prix des denrées alimentaires sur le plan national et l'accès à l'alimentation. Les troubles civils et la prévalence de certaines maladies ont également des répercussions sur la production alimentaire, l'accès aux vivres et leur utilisation au niveau des ménages.

Orientations stratégiques du PAM

4. L'intérêt que porte le PAM au problème de la faim qui se perpétue remonte à l'énoncé de sa mission formulé en 1994; on y insiste sur le fait que les politiques régissant l'utilisation de l'aide alimentaire doivent viser à réduire la faim et la pauvreté. La Déclaration du

¹ D'après le graphique du Département de l'agriculture des États-Unis (USDA)/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) pris en compte dans le mandat, le nombre de personnes souffrant de la faim est passé de 825 millions à 1 milliard entre 2007 et 2009.

Millénaire des Nations Unies de 2000 a également fait de la réduction de la faim et de l'extrême pauvreté une cible à atteindre. En outre, au titre de l'Objectif stratégique 4 figurant dans son Plan stratégique pour 2008–2013², le PAM doit s'employer à "réduire la faim chronique et la dénutrition". Il s'agit au fond de briser le cycle intergénérationnel de la faim chronique, d'accroître l'accès à l'éducation et d'améliorer la nutrition de base, de répondre aux besoins alimentaires des personnes malades et de renforcer la capacité des pays de réduire la faim (ceci étant conforme à l'Objectif stratégique 5 du Plan stratégique en cours). En 2010, le PAM a créé un bureau chargé de promouvoir les solutions au problème de la faim de longue durée, y compris celles prises en main par les pays et les communautés, en partenariat avec d'autres intervenants.

5. Les trois activités retenues pour la présente évaluation sont les suivantes:
 - i) SNMI: appuyer la santé et la nutrition des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants, dans le cadre tant des opérations d'urgence que des programmes de développement, grâce à des mesures préventives et curatives permettant de s'attaquer à la dénutrition et à ses causes;
 - ii) alimentation scolaire: encourager les enfants issus de ménages à faible revenu à aller à l'école, en vue d'améliorer les taux d'achèvement des études, d'accroître la concentration des élèves et d'augmenter les taux de fréquentation scolaire des filles; et
 - iii) activités VCT/VCA: fournir une assistance alimentaire aux ménages en situation d'insécurité alimentaire en échange de certains travaux, ce qui vient compenser les revenus manquants, renforcer les avoirs communautaires et favoriser la croissance économique, permettant ainsi d'accroître la capacité de résistance face aux chocs et la sécurité alimentaire.

Cadre conceptuel

6. Pour les besoins de l'évaluation, les définitions pratiques ci-après ont été retenues:
 - la *faim* est un état dans lequel les personnes concernées manquent des macronutriments et des micronutriments dont elles ont besoin;
 - la *dénutrition* est la manifestation physique de la faim; et
 - l'*insécurité alimentaire* est la vulnérabilité ou la prédisposition à la faim.
7. Au cours de l'évaluation, l'accent a été mis sur la dénutrition chronique, conformément à l'OMD 1. C'est la première fois que le rôle joué par les trois activités à l'examen s'agissant d'enrayer la perpétuation de la faim a été étudié.

CONSTATATIONS

8. *Question 1: Dans quelle mesure les activités du PAM (voire un panachage de celles-ci) sont-elles intégrées dans les solutions nationales visant à enrayer la perpétuation de la faim?*
9. Les gouvernements sont toujours des partenaires stratégiques pour le PAM, et les activités de celui-ci étaient bien intégrées dans les stratégies nationales de lutte contre la faim. Toutefois, aucun gouvernement ni bureau du PAM dans les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas ne s'était clairement fixé d'objectifs pour mettre un terme à la faim de longue durée. Il existe des stratégies en rapport avec la faim, liées pour la plupart à

² La période couverte par l'évaluation englobe deux périodes du Plan stratégique: 2004–2007 et 2008–2013.

l'OMD 1, dans le cadre desquelles la dénutrition et la pauvreté sont des indicateurs indirects de la faim de longue durée. Par exemple, la Bolivie s'est fixé comme objectif global de parvenir à un niveau de malnutrition zéro, et la Zambie a pour but de devenir une nation à revenu intermédiaire prospère d'ici à 2030. Si ces objectifs ont leur importance, ils ne recourent pas forcément complètement ceux relevant de la lutte contre la faim durablement installée.

10. Le travail effectué par le PAM et les gouvernements concernant les documents stratégiques liés aux situations dans lesquelles la faim se perpétue vise à garantir que les programmes de pays sont conformes aux solutions retenues par les pays pour réduire la faim et la pauvreté.
11. *Question 2: Dans quelle mesure les activités qui, selon l'évaluation, contribuent à rompre le cycle à long terme de la faim (voire un panachage de celles-ci), sont-elles appropriées et efficaces?*
12. **SNMI.** Fournir des aliments adéquats du point de vue nutritionnel aux fins des activités de SNMI constitue une stratégie appropriée pour enrayer la perpétuation de la faim, car cela permet de répondre aux besoins nutritionnels de base des enfants et des mères et d'encourager ces dernières à faire usage des centres de santé pour elles et leur progéniture. Des activités de SNMI ont été systématiquement mises en œuvre dans les zones géographiques ciblées en raison de leur vulnérabilité du point de vue de l'insécurité alimentaire. Néanmoins, la supervision exercée dans les bureaux de pays ne permettait pas de déterminer dans quelle mesure elles contribuaient à la lutte contre la faim durablement installée. Il est ressorti d'une analyse des indicateurs d'effet direct présentés dans le cadre logique des programmes de pays, des indicateurs du Cadre de résultats stratégiques se rapportant à l'Objectif stratégique 4 et des rapports normalisés sur les projets présentés annuellement, réalisée pour les pays concernés par l'étude de cas, qu'aucun de ces outils ne mesurait de manière cohérente les indicateurs relatifs à la SNMI pendant toute la durée du programme de pays ou de l'IPSR concernés. Aucun ne permettait donc d'établir de façon concluante que les vivres et l'appui connexe avaient un effet quelconque sur les situations dans lesquelles la faim se perpétuait. En outre, l'équipe d'évaluation n'a guère observé de synergie entre les activités relatives à la SNMI, l'alimentation scolaire et les activités VCT/VCA.
13. D'après les rapports normalisés sur les projets relevant des programmes de pays en vigueur dans quatre des six pays à l'étude, les vivres achetés pour les activités de SNMI étaient acheminés efficacement et peu de pertes étaient à déplorer. Par rapport à d'autres activités du PAM, les quantités de vivres mobilisées étaient peu importantes, et comprenaient dans tous les cas de figure un aliment composé produit localement, ce qui réduisait les coûts associés à l'importation de produits et accroissait la demande de produits locaux.
14. **Alimentation scolaire.** Dans les pays étudiés, une part importante des ressources disponibles était consacrée à l'alimentation scolaire. Le coût par bénéficiaire était généralement le plus bas des trois activités considérées, mais le coût global du programme risque d'être encore jugé excessif par les pouvoirs publics locaux. Souvent, les gouvernements nationaux ne fournissent les ressources et l'appui nécessaires à la viabilité du programme que lorsqu'ils estiment que l'activité contribue à améliorer l'éducation plutôt qu'à lutter contre la faim.
15. Le ciblage géographique est établi principalement au regard de l'insécurité alimentaire et des taux d'abandon scolaire, ce qui permet de venir en aide à des communautés exposées à la faim sur le long terme, même si l'activité ne cible pas spécifiquement les enfants

souffrant de malnutrition. En définitive, on ne peut juger de l'utilité de l'alimentation scolaire que sur la durée, une fois les enfants bénéficiaires devenus adultes. Il est de ce fait difficile de déterminer l'efficacité de l'intervention s'agissant de réduire la faim de longue durée.

16. Dans un rapport de 2006, le Collectif Campbell a mis en doute l'adéquation des activités traditionnellement menées par le PAM dans le domaine de l'alimentation scolaire pour ce qui est de mettre un terme à la faim durablement installée. Il y laissait entendre que même les interventions à long terme du PAM dans ce domaine pourraient être moins efficaces à cet égard que des investissements comparables destinés à instaurer un environnement propice à la création d'emplois au profit des familles et des enfants abandonnant l'école; exception était faite des cas dans lesquels l'objectif était d'accroître la fréquentation scolaire chez les filles, car cela pouvait contribuer à retarder une grossesse et à réduire les risques nutritionnels associés à une grossesse précoce.
17. **VCT/VCA.** Pour ce qui est de faire face aux catastrophes et de répondre aux besoins touchant l'environnement à l'échelle locale, un large éventail d'activités VCT/VCA et un grand nombre de ménages bénéficiaires ont été étudiés. Aucun des pays à l'examen ne disposait d'un cadre stratégique global en matière de moyens de subsistance pour guider l'élaboration des activités, à l'exception de l'Éthiopie (sujet d'une étude sur documents). Les activités VCT/VCA sont appropriées et efficaces pour lutter contre la faim, et parce qu'elles sont ancrées dans un contexte local, elles sont particulièrement utiles aux communautés qui sont ciblées en raison de leur vulnérabilité environnementale.
18. **La voix des plus démunis.** Au sein d'un groupe de réflexion animé par un anthropologue local, les communautés vulnérables ont pu s'exprimer sur leur conception de la faim. Ces échanges ont mis en lumière certaines divergences entre les groupes vulnérables et d'autres parties prenantes. Les participants n'ont pas critiqué les interventions; ils se sont plus intéressés à la distribution de rations qu'à la création d'avoins. Ils ont également fait mention d'autres priorités, comme les possibilités de formation professionnelle (au lieu de l'alimentation scolaire) et l'émigration aux fins du travail saisonnier (à la place des activités VCT/VCA). Il est ressorti de ces études anthropologiques que tous les intervenants, bénéficiaires et autres, estimaient que les interventions du PAM omettaient de répondre à leurs préoccupations liées à la faim.
19. *Question 3: Dans quelle mesure les facteurs liés à l'environnement opérationnel extérieur, y compris les donateurs, les partenariats, le contexte stratégique et les conditions sociales, politiques, économiques et culturelles du pays, ont-ils une incidence sur la capacité du PAM d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim qui se perpétue?*
20. Plusieurs facteurs externes entravent la capacité du PAM de trouver et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim qui se perpétue, et notamment: i) la volatilité des prix des produits alimentaires et son effet sur les ressources du PAM et l'accès des populations pauvres à l'alimentation; ii) le lien associant étroitement les crises à court terme et la situation à long terme; iii) l'incertitude qui entoure le financement du PAM; et iv) l'image que les donateurs ont du PAM.
21. **Prix des produits alimentaires.** En 2007, les prix des aliments ont enregistré une forte hausse sur les marchés mondiaux, puis sont demeurés élevés tout au long de 2008 et 2009 dans de nombreux pays en développement. Les six pays à l'examen ont tous été touchés. L'augmentation des prix des denrées de base s'est échelonnée de 10 pour cent en Zambie à près de 90 pour cent en Éthiopie. Cela a eu des répercussions sur la programmation du PAM: dans les pays faisant l'objet d'une étude de cas, les flux de ressources ont diminué;

les secours et les activités relevant des IPSR, davantage susceptibles d'être financés, ont alors été privilégiés.

22. **Lien entre crises à court et à long terme.** Entre 2007 et 2009, tous les pays à l'examen ont connu des crises à court terme – souvent liées à des catastrophes naturelles ou des troubles civils – en plus du phénomène de faim chronique. Les chocs à court terme ont une incidence pour ce qui est de la faim qui se perpétue. Les catastrophes naturelles ou causées par l'homme peuvent réduire la production agricole nationale, ce qui a alors une incidence sur les disponibilités de vivres à l'échelle locale et peut entraîner une hausse des prix. La plupart des informateurs clés ont estimé que l'on ne pouvait lutter contre la faim installée sans se pencher aussi sur le problème de la vulnérabilité face aux crises à court terme. De leur point de vue, la conception des activités du PAM visait soit le court terme, soit le long terme; rares étaient les programmes intégrant simultanément ces deux perspectives.
23. **Instabilité du financement du PAM.** La structure de financement du PAM repose sur des contributions volontaires versées par des donateurs, et les fonds viennent régulièrement à manquer. Pour remédier à ce problème, les stratégies ci-après ont été suivies: réduire la quantité et la qualité des vivres distribués, voire la fréquence des distributions; modifier les produits et la couverture géographique; réduire le nombre de bénéficiaires et de membres du personnel. Les fonctionnaires du PAM ont souligné les effets nuisibles des déficits sur les partenariats, les accords, les engagements pris envers la population cible et la résolution des conflits, et fait observer qu'il leur était parfois impossible de mettre en œuvre les programmes qu'ils avaient conçus. L'incertitude entourant le financement constitue un obstacle majeur dont doit tenir compte toute stratégie visant à mettre un terme à la faim durablement installée.
24. **Points de vue des donateurs et des partenaires.** Le PAM entretient de bonnes relations avec les gouvernements en tant que partenaires stratégiques, et il travaille efficacement avec les autres organismes des Nations Unies. Pourtant, aux yeux des parties prenantes, il n'était pas forcément un acteur du développement ayant un avantage comparatif pour lutter contre la faim durablement installée; celles-ci estimaient souvent qu'il était mieux à même d'intervenir en cas d'urgence. En outre, du fait de la structure de financement du PAM, elles doutaient de sa capacité de tenir ses engagements sur le long terme. Par conséquent, en période d'austérité budgétaire, les donateurs avaient tendance à délaisser les activités de développement (long terme) au profit des secours (court terme); le cas de la Bolivie faisait exception. Avec le temps, l'appui apporté par le PAM à la création de systèmes nationaux plus robustes en matière de sécurité alimentaire, y compris grâce à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité, pourrait faire évoluer ce point de vue.
25. *Question 4: Quels facteurs liés à la capacité organisationnelle du PAM, y compris ses processus, ses systèmes et sa culture, influent sur sa capacité d'adopter des solutions au problème de la faim durablement installée?*
26. Les facteurs ci-après ont nui à la capacité du PAM d'adopter des solutions au problème de la faim durablement installée: i) le financement; ii) la variabilité des livraisons de vivres; iii) la structure organisationnelle; iv) le système de suivi; et v) la méthode d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.
27. **Financement.** Il a été conclu que les incertitudes entourant la disponibilité de fonds pour financer les projets approuvés, et les retards se produisant occasionnellement entre la présentation des projets pour approbation et la réception des fonds alloués par les donateurs, nuisaient à la mise en œuvre, y compris du fait de la nécessité de réduire les activités et du retard pris dans la livraison des vivres.

28. **Variabilité des livraisons de vivres.** Le PAM a assuré avec constance son assistance alimentaire, dans les délais impartis et selon les quantités prévues, dans la mesure des fonds disponibles; cela signifie que les livraisons ont parfois été erratiques. L'irrégularité des approvisionnements a une incidence sur les mécanismes de partage des aliments au sein des ménages, ainsi que sur les stratégies d'adaptation et les profils de dépenses de ces derniers. Cela est particulièrement patent dans le cadre des activités de SNMI: l'irrégularité de l'approvisionnement en denrées destinées à un membre de la famille (des aliments composés enrichis par exemple) est susceptible de donner lieu à un partage. Cela nuit à l'obtention de l'effet nutritionnel escompté et à la rentabilité, car ces aliments sont plus onéreux que ceux qui figurent dans les rations alimentaires ordinaires. Un engagement financier visant à garantir la régularité et la ponctualité de l'assistance alimentaire doit faire partie intégrante de toute stratégie de lutte contre la faim durablement installée, que ce soit dans le cadre de la SNMI, de l'alimentation scolaire ou d'activités VCT/VCA.
29. **Structure organisationnelle.** Le PAM ne dispose pas encore d'un système de programmation d'activités visant à combattre la faim qui se perpétue. Les différentes composantes d'un système potentiel sont éparpillées entre plusieurs unités du Siège. On trouve les mêmes zones floues dans les bureaux de pays.
30. **Systèmes de suivi.** Il n'existe aucun système de suivi permettant au PAM de déterminer l'efficacité de l'une ou l'autre des trois interventions, ou leur effet conjugué sur le problème de la faim qui se perpétue. Le système de suivi relatif à la collecte de données est remarquable, mais il porte essentiellement sur les livraisons de vivres ou la participation des bénéficiaires, et non sur l'évaluation des effets des interventions du PAM sur la faim durablement installée; il n'a d'ailleurs pas été conçu à cette fin.
31. **Méthode d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.** Les bureaux du PAM dans tous les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas se sont montrés à même de déterminer les zones exposées à l'insécurité alimentaire et de procéder à leur ciblage sur le plan géographique. Ils ont souvent produit des données sur la vulnérabilité et l'insécurité alimentaire au niveau national, destinées à être utilisées par les gouvernements et d'autres parties prenantes. Toutefois, leurs systèmes ne prévoyaient pas de méthode pour assurer sur la durée le suivi de la situation en matière de sécurité alimentaire de ménages pris individuellement, au regard de la programmation du PAM et d'autres facteurs externes. L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité sont certes devenues un outil indispensable dans la plupart des pays où opère le PAM, mais celui-ci devrait s'appuyer sur sa réputation pour prouver son utilité à l'heure de trouver des solutions au problème de la faim qui se perpétue.
32. *Question 5: Quels facteurs liés aux capacités du personnel, y compris les compétences, les connaissances, les comportements et la motivation, entravent la capacité du PAM d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim qui se perpétue?*
33. Quatre facteurs ont une incidence sur les capacités du personnel du PAM: i) la motivation; ii) les incertitudes entourant le financement; iii) les compétences techniques; et iv) la dynamique de formation et d'apprentissage.
34. **Motivation.** L'équipe d'évaluation a constaté que les membres du personnel du PAM étaient extrêmement compétents et très motivés, en dépit de leur lourde charge de travail, qu'ils savaient utiliser leur connaissance du contexte local et qu'ils étaient disposés à travailler dans des régions difficiles et reculées. Le personnel a su établir des partenariats efficaces avec les ministères publics, les organisations non gouvernementales (ONG) et les organismes des Nations Unies. On ne saurait trop insister sur l'importance de ces relations nouées au niveau des individus pour l'efficacité des partenariats.

35. **Incertitudes entourant le financement.** Le manque de prévisibilité du financement exerce des pressions sur la direction des bureaux de pays pour ce qui est de veiller à l'efficacité des contrôles, et entraîne l'accroissement du niveau de responsabilités confié aux membres du personnel local; or, ceux-ci n'ont pas toujours l'expérience nécessaire. Cela accentue l'insécurité de l'emploi, accroît la charge de travail, et entraîne la perte de membres du personnel et le recours à des consultants extérieurs pour accomplir des tâches liées aux programmes qui devraient être effectuées en interne.
36. **Compétences techniques.** Les capacités techniques du personnel dans les domaines de la finance, de la logistique, de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, et des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire ont été jugées excellentes. Les compétences en matière d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité étaient tellement avancées qu'au Népal et en Zambie, les fonctionnaires responsables étaient détachés auprès des pouvoirs publics. En Bolivie, où le fonctionnaire chargé de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité avait dû quitter son poste en raison du manque de fonds, les cartes qu'il avait dressées avaient été récupérées par le Gouvernement aux fins de ses activités de ciblage. Les bureaux du PAM étaient également en train de se doter de capacités en matière de nutrition, et ils ont fait preuve de compétences remarquables à l'heure de négocier et de collaborer avec les gouvernements, les donateurs et d'autres partenaires. En revanche, ils ne disposaient pas des compétences nécessaires pour pouvoir assurer le suivi sur une base scientifique et établir l'efficacité de l'assistance alimentaire dans le cadre des solutions au problème de la faim de longue durée. Enfin, les politiques relatives aux promotions ne permettaient pas toujours d'exploiter au mieux les compétences de chacun.
37. **Formation et apprentissage.** L'offre de possibilités de formation et d'apprentissage susceptibles de promouvoir des solutions au problème de la faim durablement installée a été inégale. L'équipe d'évaluation a relevé de bons exemples de formation et d'apprentissage entre pairs. Néanmoins, des membres du personnel ont estimé que pour que les bureaux de pays puissent reprendre plus rapidement à leur compte les nouvelles stratégies, il fallait développer davantage "l'apprentissage par le dialogue" consacré aux questions stratégiques et politiques. S'agissant des bonnes pratiques, il a notamment été suggéré d'affecter 10 pour cent de l'aide-programme au renforcement des capacités du personnel local et des partenaires coopérants, et de mettre en œuvre des programmes du PAM à titre expérimental pour en évaluer l'impact s'agissant d'enrayer la faim qui se perpétue. Le personnel des bureaux de pays a signalé qu'il n'avait pas été informé suffisamment à l'avance du changement de stratégie, et qu'il n'avait pas reçu d'instructions sur la manière d'adapter en conséquence la planification et la programmation à l'échelle des pays. Ainsi, chaque opération avait dû rechercher ses propres solutions, compte tenu de la conception qu'en avait le personnel et des besoins de celui-ci.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Conclusions

38. *Question 1: Dans quelle mesure les activités du PAM (voire un panachage de celles-ci) sont-elles intégrées dans les solutions nationales au problème de la faim qui se perpétue?*
39. On ne peut s'attaquer de manière isolée à une situation dans laquelle la faim se perpétue, et pour en déterminer les causes et trouver des solutions, les acteurs des différents secteurs sociaux et économiques doivent coopérer entre eux. Il est donc essentiel d'assurer une solide coordination au niveau gouvernemental entre les divers ministères, non seulement

pour élaborer des stratégies plurisectorielles, mais aussi pour veiller à ce que celles-ci puissent être exécutées et à ce que les ressources soient ciblées de manière à permettre des résultats optimaux. Les pays ayant fait l'objet d'une étude de cas disposent de stratégies nationales de lutte contre la faim; toutefois, celles-ci ont trait à l'OMD 1 et non explicitement aux situations dans lesquelles la faim se perpétue. Les programmes du PAM étaient très bien intégrés dans les plans de développement des pouvoirs publics et incorporés dans les documents de stratégie de pays établis par le PAM et les gouvernements. Les bureaux du PAM ont établi avec les ministères des partenariats très efficaces garantissant une compréhension mutuelle des questions, des problèmes et des solutions. Toutefois, l'équipe d'évaluation n'a pu constater de lien direct entre les stratégies gouvernementales et la SNMI, l'alimentation scolaire ou les activités VCT/VCA, car aucune mesure visant à mettre un terme à la perpétuation de la faim n'avait encore été définie dans les documents établis par les pouvoirs publics ou le PAM.

40. Si le PAM veut s'attaquer au problème de la faim qui se perpétue, il lui faut mener des campagnes nationales intégrées et faire participer la société civile à l'élaboration des stratégies à suivre et des solutions à mettre en œuvre.
41. *Question 2: Dans quelle mesure les activités qui, selon l'évaluation, contribuent à rompre le cycle à long terme de la faim (voire un panachage de celles-ci), sont-elles appropriées et efficaces?*
42. Le consensus général était que les trois activités pouvaient contribuer à lutter contre la faim durablement installée, à condition qu'elles ciblent les bonnes personnes et soient menées en temps voulu. Le choix des activités est moins fondamental que celui des méthodes de ciblage et d'exécution. D'après l'évaluation menée dans les six pays à l'examen, les trois activités semblent efficaces et rentables³ pour ce qui est de la livraison de l'aide alimentaire, mais on ne peut établir l'impact de cette assistance alimentaire sur la faim qui se perpétue; on ne dispose d'aucun élément d'appréciation en la matière. L'approche fondée sur le cycle de vie offre un cadre de référence utile, qui contribue à intégrer les activités; il conviendrait d'y recourir de façon plus systématique.
43. Les problèmes de financement ont entraîné des réductions du nombre de bénéficiaires dans certaines zones et retardé la livraison des rations. D'après les constatations issues de l'évaluation, les interventions du PAM n'ont pas eu d'effets sur certaines personnes exposées à la faim qui se perpétue.
44. *Question 3: Dans quelle mesure les facteurs liés à l'environnement opérationnel extérieur, y compris les donateurs, les partenariats, le contexte stratégique et les conditions sociales, politiques, économiques et culturelles du pays, ont-ils une incidence sur la capacité du PAM d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim qui se perpétue?*
45. Le PAM est tributaire des contributions que les donateurs s'engagent à verser; cet état de fait, conjugué à la volatilité des prix des produits alimentaires⁴, engendre pour le PAM des difficultés qu'il lui faut surmonter pour pouvoir mener à bien ses activités. L'envolée des prix des denrées a à la fois accru la vulnérabilité de certaines populations face à la faim et entraîné des problèmes alors que le PAM s'efforçait d'honorer ses engagements. Des activités visant à faire face à des chocs à court terme étaient programmées parallèlement à

³ Au sujet du rapport coût-efficacité et de l'efficacité, voir l'annexe 5 de la version intégrale du rapport.

⁴ Cela comprend le coût du carburant, l'emploi, le resserrement du crédit et d'autres facteurs dont a pâti la mobilisation de ressources.

d'autres destinées à remédier à des problèmes de longue durée. De manière générale, le personnel faisait preuve de créativité pour surmonter les difficultés, mais il avait tendance à opter pour des mesures qui pouvaient être financées. Le rôle que les trois activités à l'examen auraient pu jouer s'agissant d'enrayer la perpétuation de la faim s'en trouvait donc amoindri.

46. Malgré les excellentes relations qu'il a forgées avec les gouvernements en tant que partenaires stratégiques et l'efficacité de sa collaboration avec les autres organismes des Nations Unies, le PAM ne semble pas être considéré comme un acteur du développement, et il n'est pas encore parvenu à faire valoir son avantage comparatif dans le cadre de la lutte contre la faim.
47. La capacité du PAM de faire évoluer la façon dont les donateurs le perçoivent et de définir son rôle dans le contexte de l'aide humanitaire orchestrée par de multiples parties prenantes déterminera le rôle qu'il jouera à l'avenir dans la lutte contre la faim durablement installée.
48. *Question 4: Quels facteurs liés à la capacité organisationnelle du PAM, y compris ses processus, ses systèmes et sa culture, influent sur sa capacité d'adopter des solutions au problème de la faim durablement installée?*
49. En raison du modèle de financement du PAM, la nécessité de mobiliser des ressources exerce des pressions de plus en plus fortes sur les bureaux de pays; en effet, le personnel y consacre beaucoup de temps, et du fait de la situation, tout est géré au jour le jour, les délais d'approbation s'allongent et les projets devant être prorogés se multiplient. Aux obstacles à l'intégration de la programmation s'ajoutent les difficultés engendrées par la répartition entre différentes unités des activités à mener et des rapports à établir. Il en résulte que des initiatives sont menées en parallèle, ce qui entrave la supervision et le suivi. Bien qu'ils soient sophistiqués, les systèmes de suivi du PAM ont avant tout été conçus pour contrôler les produits alimentaires et la couverture des bénéficiaires, non pour étudier les effets de l'assistance alimentaire sur la faim qui se perpétue.
50. Néanmoins, le PAM est parvenu à mettre en place des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire, des services d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, et l'initiative Achats au service du progrès – programme qui consiste à acheter des vivres localement. Tous sont largement acceptés par les gouvernements, qui les incorporent souvent dans leurs propres stratégies pour évaluer les risques, mettre sur pied des solutions, et promouvoir la production alimentaire locale et l'exportation. Parce qu'elles répertorient les zones et les groupes vulnérables, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité peuvent permettre d'intégrer les interventions à court et à long terme, et aider le PAM à contribuer à la lutte contre la pauvreté et le sous-développement. L'initiative Achats au service du progrès permet de faire des économies sur les coûts de livraison et contribue à la réduction de la pauvreté; elle participe ainsi à la lutte contre la perpétuation de la faim. Toutefois, l'Unité du PAM chargée de l'analyse de la sécurité alimentaire pourrait avoir à améliorer le ciblage et à étendre son travail au problème de la faim durablement installée.
51. *Question 5: Quels facteurs liés aux capacités du personnel, y compris les compétences, les connaissances, les comportements et la motivation, entravent la capacité du PAM d'élaborer et de mettre en œuvre des solutions au problème de la faim qui se perpétue?*
52. Au cours de la présente évaluation, tous les membres du personnel du PAM se sont montrés très attachés à leur mission, souvent en dépit des conditions très difficiles dans lesquelles ils devaient travailler. Ils ont établi des partenariats très efficaces avec des ministères, des ONG et d'autres organismes des Nations Unies. Leurs résultats pâtissent

toutefois des problèmes liés aux ressources, qui font souvent peser sur eux des pressions excessives.

53. Les membres du personnel recrutés sur le plan international sont souvent mutés et promus sans que leur expérience et leurs compétences techniques soient véritablement prises en compte, sauf dans les domaines des transports, de la finance et de la logistique, et dans certains cas de la nutrition; ils sont parfois nommés à des postes qui ne leur permettent pas d'utiliser pleinement leurs compétences. Au niveau des pays, le personnel national sait bien pour quelles raisons la faim se perpétue, mais il n'a pas toujours la possibilité d'adapter les stratégies du Siège au contexte national.
54. Au PAM, cette inadéquation entre le savoir local et l'orientation stratégique du Siège se traduit par une lacune opérationnelle au niveau de la conception, de la mise en œuvre et du suivi des trois activités pour ce qui est de leur contribution à des solutions au problème de la faim durablement installée.

Recommandations

55. **Recommandation d'ordre général: Le PAM devrait traiter le problème de la faim de manière globale, en intégrant les solutions qui visent le court terme et le long terme.** Il est possible d'utiliser un modèle global incorporant des solutions au problème de la faim à court terme et à long terme, et intégrant les activités de santé et de nutrition maternelles et infantiles, l'alimentation scolaire et les activités Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoirs, pour dialoguer avec les bénéficiaires, les non-bénéficiaires, les partenaires, la société civile, les gouvernements et les donateurs.
56. **Recommandation 1: Le PAM devrait s'assurer que les personnes exposées à la faim participent activement au choix, à la conception, à la mise en œuvre et à l'évaluation des solutions au problème de la faim qui les concernent.** Il ressort des études de cas réalisées que le problème de la faim qui se perpétue est compris différemment par le PAM, les gouvernements et les personnes vulnérables. Il est impératif d'établir des partenariats avec la société civile là où les personnes les plus exposées à la faim prennent activement part à la conception de solutions, pour que des interventions adéquates puissent être mises au point.
57. **Recommandation 2: Le PAM devrait adopter vis-à-vis de la faim une approche fondée sur le cycle de vie.** Le PAM a un avantage comparatif, car il peut s'attaquer au problème de la faim sous plusieurs angles. La santé et la nutrition maternelles et infantiles, l'alimentation scolaire et les activités Vivres contre travail et Vivres pour la création d'avoirs devraient être conçues de manière à se compléter entre elles et à venir compléter d'autres solutions au problème de la faim. Un cadre permettant de comprendre les points d'intervention essentiels tout au long du cycle de vie dans le domaine de la faim qui se perpétue pourrait aider les bureaux de pays du PAM à mieux suivre les effets de leurs interventions.
58. **Recommandation 3: Le PAM devrait travailler avec les donateurs et d'autres organismes des Nations Unies pour élaborer un modèle de financement adapté aux solutions au problème de la faim qui se perpétue, et pour inciter les gouvernements donateurs à honorer leurs engagements en matière de financement touchant la sécurité alimentaire.** Ce modèle devrait garantir des niveaux de financement stables de la part des donateurs, permettant au PAM de s'attaquer simultanément au problème de la faim sur le court et le long terme, et de réduire le montant des ressources devant être mobilisées au niveau des bureaux de pays.

59. **Recommandation 4: Le PAM devrait élaborer un modèle mettant en évidence son avantage comparatif à l'heure de lutter contre les situations dans lesquelles la faim se perpétue.** Le personnel du PAM estime que celui-ci a un rôle bien précis à jouer pour ce qui est d'enrayer la perpétuation de la faim. Toutefois, les donateurs et les partenaires ne perçoivent pas forcément les choses de la même façon; pour rapprocher les points de vue, il faudrait définir à l'intention de ces intervenants les contributions que le PAM est susceptible d'apporter, notamment ses avantages comparatifs.
60. **Recommandation 5: Le PAM devrait donner aux spécialistes techniques la possibilité de progresser dans leur carrière jusqu'à des postes de haut niveau, et prévoir à cette fin des ressources de base; l'évaluation des résultats se ferait au regard de l'action menée pour enrayer la perpétuation de la faim.** En règle générale, le parcours professionnel des membres du personnel technique est envisagé sur le même pied que celui des non-spécialistes, et ils sont souvent nommés à des postes d'administrateur alors que leurs compétences techniques pourraient être mieux utilisées s'ils continuaient de remplir des fonctions spécialisées.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
USDA	Département de l'agriculture des États-Unis
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail