

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 4–7 novembre 2013

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2013/6-B/Rev.1

4 octobre 2013

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES PROGRAMMES VIVRES POUR LA CRÉATION D'AVOIRS SUR LA RÉSILIENCE DES MOYENS D'EXISTENCE AU NÉPAL (2002–2010)

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://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 principale chargée de l'évaluation, OEV: Mme J. Watts tél.: 066513-2319

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

La présente évaluation porte sur les résultats de l'action du PAM au Népal et s'inscrit dans une série d'évaluations de l'impact des activités Espèces/Vivres pour la création d'avoirs sur la résilience des moyens d'existence. Elle met l'accent sur l'apprentissage en dégagant les enseignements à tirer des situations examinées et les changements à y apporter afin de renforcer cet impact et d'assurer la conformité des activités Vivres pour la création d'avoirs avec le guide d'orientation qui leur est consacré ainsi qu'avec la politique en matière de réduction des risques de catastrophe, tous deux adoptés par le PAM en 2011.

L'évaluation a porté sur les composantes Espèces/Vivres pour la création d'avoirs de deux programmes du PAM au Népal, à savoir le programme de pays 100930 (2002–2007) et l'intervention prolongée de secours et de redressement 106760 (2007-2010). Ces composantes ont permis d'assurer entre 40 à 70 jours de rations alimentaires à 107 710 travailleurs en moyenne chaque année, pendant la période de soudure, soit un total annuel de 603 178 bénéficiaires.

Le Népal compte environ 31 millions d'habitants et se classe au 157^{ème} rang sur 187 selon l'indice de développement humain de 2012 du Programme des Nations Unies pour le développement. En dépit des améliorations enregistrées depuis 15 ans, la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la dénutrition chronique y demeurent des problèmes majeurs, particulièrement dans les montagnes et sur les hautes terres du centre-ouest et de l'extrême ouest du pays ainsi que dans certaines castes ou certains groupes ethniques.

Les évaluateurs ont constaté que le bureau du PAM au Népal avait obtenu de très bons résultats à court terme grâce à l'acheminement rapide de vivres auprès de plusieurs millions de bénéficiaires en situation de déficit alimentaire durant la période considérée, laquelle a été marquée par une situation de conflit et ses suites ainsi que par des catastrophes naturelles récurrentes. Le PAM est souvent venu en aide à des communautés isolées ne bénéficiant guère de soutien de la part d'autres intervenants.

Les routes et autres équipements construits ont eu plusieurs effets positifs, notamment celui d'améliorer l'accessibilité, la productivité de l'agriculture et l'accès à l'eau à des fins aussi bien domestiques qu'agricoles. Environ la moitié des équipements examinés étaient pleinement opérationnels, un tiers l'étaient partiellement et 13 pour cent ne l'étaient pas du tout. Un grand nombre d'entre eux ne faisaient l'objet d'aucun véritable programme d'entretien.

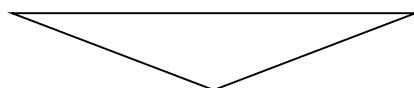
Des améliorations ont été constatées en ce qui concerne les scores de consommation alimentaire et d'autres indicateurs importants. Plusieurs signes témoignant d'une plus grande résilience des moyens d'existence ont été observés parmi les participants: meilleurs scores que les non-participants pour ce qui est de l'indice des stratégies d'adaptation, moindre dépendance à l'égard du crédit pour l'achat de nourriture et taux de migration plus bas. Différents types d'avoirs ont eu des avantages différents selon les membres des communautés, et certaines activités ont mieux ciblé les plus pauvres que d'autres. Les biens publics ont grandement contribué à

renforcer le capital économique et social pendant et après le conflit, même si leur répartition n'a pas toujours été équitable.

Les activités Espèces/Vivres pour la création d'avoires se sont révélées moins efficaces pour réduire l'insécurité alimentaire chronique et structurelle ou fournir des avantages à long terme aux plus démunis. L'approche à court terme suivie par le PAM, qui visait à étendre le plus possible la couverture géographique dans la limite des fonds disponibles, n'était pas propice à l'obtention d'un effet durable à long terme, surtout pour les groupes les plus pauvres et les plus marginalisés. Les évaluateurs ont constaté que la prise en compte des systèmes nationaux et de l'action des partenaires était insuffisante pour permettre l'appui technique, l'entretien et les programmes complémentaires nécessaires pour obtenir un impact à long terme.

Les recommandations formulées par l'équipe d'évaluation concernent le financement, la conception stratégique, les partenariats et le transfert des responsabilités, le ciblage, ainsi que la production des données de suivi. Elles s'adressent principalement au bureau de pays, mais concernent aussi le bureau régional, le Siège et les partenaires.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'impact des programmes Vivres pour la création d'avoires sur la résilience des moyens d'existence au Népal (2002–2010)" (WFP/EB.2/2013/6-B/Rev.1) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2013/6-B/Add.1/Rev.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. La présente évaluation, menée par une équipe indépendante de janvier à juillet 2013, a consisté à examiner les résultats des composantes Vivres pour la création d'avoires (VCA) de deux programmes du PAM au Népal, à savoir le programme de pays 100930 (2002-2007) et l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 106760 (2007-2010)¹. L'IPSR comportait également des activités Espèces pour la création d'avoires (ECA).
2. L'évaluation fait partie d'une série d'évaluations de l'impact des activités VCA dont les objectifs sont d'examiner les effets de ces activités sur la résilience des moyens d'existence, de déterminer les changements à y apporter pour obtenir de meilleurs résultats et de dégager des enseignements en vue de mieux se conformer au guide d'orientation concernant les activités VCA et à la politique en matière de réduction des risques de catastrophe, tous deux publiés en 2011². Les trois grandes questions suivantes ont été traitées:
 - Quelles ont été les répercussions positives et négatives des activités VCA sur les membres des ménages et des communautés qui y ont participé?
 - Quels ont été les principaux facteurs ayant influé sur les effets et résultats obtenus?
 - Comment les activités VCA pourraient-elles être améliorées pour tenir compte des réponses aux deux premières questions?
3. Les évaluateurs ont examiné la documentation, analysé les données provenant des enquêtes menées auprès des ménages avant et après l'IPSR³, interrogé les parties prenantes et procédé à une étude qualitative détaillée sur le terrain auprès de 15 comités de développement villageois répartis dans cinq districts.
4. Les limites suivantes ont été relevées: absence de données d'enquête relatives au programme de pays et recours à des souvenirs non fiables pour évaluer les activités menées par le passé dans le cadre de ce programme; lacunes dans l'enregistrement et la classification des avoires, notamment faute d'informations de référence ou d'éléments de comparaison permettant de suivre les évolutions biophysiques; et grande diversité des avoires créés ainsi que des types d'aide et des niveaux de soutien apportés aux communautés, qui a compliqué la comparaison entre secteurs couverts et non couverts par les programmes. Du fait de ces limites liées aux données quantitatives, la collecte de données qualitatives a été particulièrement importante pour pouvoir analyser de manière plus approfondie les facteurs ayant contribué aux résultats.

CONTEXTE

5. Le Népal compte environ 31 millions d'habitants et se classe au 157^{ème} rang sur 187 selon l'indice de développement humain de 2012 du Programme des Nations Unies pour le développement. Une analyse récente a fait apparaître que les taux de pauvreté, l'insécurité

¹ Le rapport d'évaluation complet est disponible sur le site Web du PAM, à l'adresse suivante: www.wfp.org/about/evaluation.

² Les programmes évalués ont été conçus et mis en œuvre avant l'adoption du guide et de la politique, mais leurs objectifs étaient similaires à ceux décrits dans ces documents, et l'évaluation met l'accent sur l'apprentissage.

³ L'enquête de référence portait sur 943 ménages de 23 districts situés dans trois zones géographiques et l'enquête finale sur 908 ménages bénéficiaires et 314 ménages non bénéficiaires (témoins) des mêmes zones.

alimentaire et la dénutrition chronique avaient reculé ces 15 dernières années⁴. Il demeure toutefois des inégalités selon les castes, les ethnies, le sexe et la situation géographique, et la pauvreté est plus répandue dans les montagnes et sur les hautes terres du centre-ouest et de l'extrême ouest du pays ainsi que dans certaines castes et certains groupes ethniques. D'après les estimations, plus de 3,5 millions de personnes sont en situation d'insécurité alimentaire, parmi lesquelles 1,6 million d'enfants, soit 46 pour cent, souffrent de dénutrition chronique et plus de 500 000 de dénutrition aiguë ou d'émaciation⁴.

6. Quatre aspects du contexte népalais revêtent une importance particulière:

- *Conflit*: le pays traverse une période de transition politique prolongée après un conflit de 11 ans qui s'est terminé en 2006. Affrontements, paix fragile et instabilité politique ont marqué la période couverte par l'évaluation.
- *Régime foncier*: l'insécurité alimentaire à long terme ou chronique est notamment due à l'inadéquation du régime foncier. La moitié des ménages (2,3 millions) possèdent des terres d'une superficie insuffisante pour répondre à leurs besoins de subsistance⁵.
- *Exclusion sociale*: les inégalités économiques et sociales fondées sur l'exclusion sont très marquées et profondément enracinées dans la société népalaise. Les groupes exclus de la société sont ceux où l'on observe les disparités entre les sexes les plus fortes et les taux de pauvreté les plus élevés. Les discriminations liées au sexe et à la caste sont plus répandues dans les régions du centre-ouest et de l'extrême ouest du pays.
- *Problématique hommes-femmes*: dans tous les groupes sociaux, les femmes sont victimes d'exclusion et de discrimination, en particulier dans les groupes marginalisés où les difficultés sont aggravées par des flux croissants d'émigration saisonnière et de longue durée parmi les hommes.

DESCRIPTION DES PROGRAMMES

7. Le PAM est présent au Népal depuis les années 60 et y met en œuvre des activités VCA depuis 1995. Le programme de pays 100930 et l'IPSR 106760 comportent plusieurs composantes dont les objectifs sont similaires, à savoir réduire la vulnérabilité à court terme et améliorer durablement la sécurité alimentaire des groupes les plus défavorisés dans les régions connaissant une forte insécurité alimentaire. Les objectifs spécifiques assignés aux composantes ECA/VCA étaient de créer ou de remettre en état des infrastructures et des moyens de production essentiels et de renforcer les capacités locales, les possibilités d'emploi et la résilience.

8. Les deux programmes ont fourni aux participants 40 à 70 jours de rations alimentaires couvrant les besoins d'une famille moyenne en période de soudure. Comme il est indiqué au tableau 1, 107 710 travailleurs ont participé aux activités en moyenne chaque année, si bien que l'on estime à 603 178 le nombre annuel de bénéficiaires des rations⁶.

⁴ Commission de planification nationale du Népal, avec le concours du PAM et de l'Institut népalais de recherche pour le développement, 2010, *Food Security Atlas of Nepal*; Commission de planification nationale, Bureau central de la statistique, PAM, Banque mondiale, Agence australienne pour le développement international et Fonds des Nations Unies pour l'enfance. 2013. *Nepal Thematic Report on Food Security and Nutrition*.

⁵ L.A. Wily, avec le concours de D. Chapagain et de S. Sharma. 2009. *Land Reform in Nepal. Where Is It Coming From and Where Is It Going?* Londres, Département du développement international.

⁶ PAM, rapports normalisés sur les projets, 2007. Les données relatives à l'IPSR ont été exclues, car les distributions réalisées dans le cadre de cette intervention n'ont pas commencé avant novembre 2007. Les effectifs

TABLEAU 1: PARTICIPANTS ET BÉNÉFICIAIRES* AUX PROJETS		
Programme de pays 100930 (2002–2007)		
	Nombre effectif de participants aux activités VCA	Nombre estimé de bénéficiaires
2002	47 643	266 801
2003	50 000	280 000
2004	82 700	463 120
2005	74 400	416 640
2006	97 105	543 788
2007	65 492	366 755
Moyenne	69 557	389 517
TOTAL	417 340	2 337 104
IPSR 106760 (2007–2010)		
2007	1 273	7 129
2008	218 075	1 221 220
2009	169 000	946 400
2010	164 979	923 882
Moyenne	138 332	774 658
TOTAL	553 327	3 098 631
Moyenne (2002–2010)	107 710	603 178
TOTAL (2002–2010)	969 394	5 428 606

* Pour les participants, les chiffres sont tirés des rapports normalisés sur les projets du PAM. Les estimations relatives aux bénéficiaires sont obtenues en multipliant le nombre de participants par le nombre de membres d'un ménage moyen, soit 5,6.

9. Le programme de pays a porté essentiellement sur la construction de routes, en appui au programme gouvernemental de travaux d'infrastructures communautaires en milieu rural, lancé en 1996 en collaboration avec l'Agence allemande de coopération technique (GTZ)⁷ et le PAM. Certaines localités y ont également ajouté des projets à petite échelle de gestion des ressources naturelles et de l'eau, de plantation et de création d'avoires agricoles.
10. L'IPSR a donné lieu à plus de 2 000 projets ECA/VCA, principalement consacrés aux infrastructures de base nécessaires aux communautés sortant du conflit: routes, ponts, écoles, réseaux d'eau et équipements agricoles, en particulier pour l'irrigation. La plupart des comités de développement villageois sélectionnés ont obtenu entre un et trois projets sur les quatre années qu'a duré le programme de pays. En moyenne, 50 pour cent des ménages composant les comités bénéficiaires ont participé aux activités ECA/VCA.

de participants et de bénéficiaires comprennent les personnes comptées en double qui ont été prises en charge dans un projet pendant plus d'un an.

⁷ Intégrée depuis janvier 2011 à l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ).

11. Les dépenses du PAM se sont élevées à 66 millions de dollars É.-U. pour le programme de pays et à 116 millions de dollars pour l'IPSR⁸. Dans les deux cas, le PAM a collaboré avec de nombreux partenaires, notamment avec le Gouvernement et des organisations non gouvernementales (ONG), multilatérales et bilatérales.

THÉORIE DU CHANGEMENT SOUS-TENDANT LES PROGRAMMES

12. Pour déterminer dans quelle mesure les effets escomptés ont été réalisés et quel a été le rôle à cet égard de divers facteurs, les évaluateurs se sont appuyés sur une théorie du changement inspirée des directives du PAM relatives aux programmes et validée pendant la préparation de l'évaluation dans le cadre d'un dialogue entre le personnel du PAM, les partenaires et les bénéficiaires. Les *effets à court terme* correspondent à la prise en charge des besoins alimentaires urgents grâce aux distributions d'espèces et de vivres, ainsi qu'aux résultats immédiats de la création d'avoires. Les *effets à moyen terme* sont l'augmentation de la productivité agricole et le renforcement des possibilités de subsistance. Les *effets à plus long terme* correspondent à l'amélioration durable de la résilience des moyens d'existence.
13. Les effets escomptés dépendaient des facteurs suivants aux stades de la planification, de la mise en œuvre et du suivi des projets:
- contexte externe propice;
 - analyse précise des risques et des moyens d'existence;
 - mise en œuvre des activités VCA selon les normes prévues;
 - financement adéquat et prévisible;
 - fourniture de vivres et d'articles non alimentaires;
 - disponibilité d'une assistance technique et d'autres capacités;
 - interventions complémentaires dans les zones couvertes par les projets, réalisées par le PAM et d'autres acteurs; et
 - prise en charge des activités par les communautés ou les autorités, et adoption de dispositions adéquates en vue de l'entretien et de l'exploitation des avoires.

CONSTATATIONS

État de fonctionnement des avoires

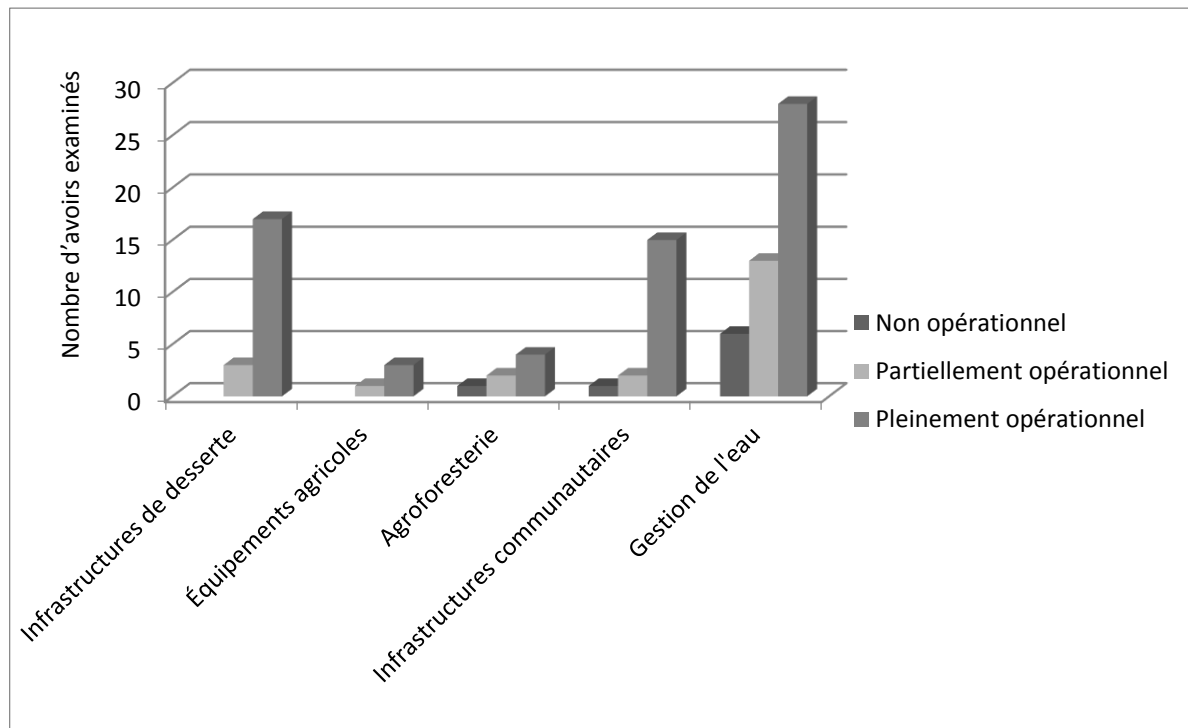
14. À peine plus de la moitié (54 pour cent) des 99 avoires examinés⁹ étaient pleinement opérationnels, un tiers l'étaient partiellement et 13 pour cent ne l'étaient pas du tout. Compte tenu de l'âge des avoires, c'est dans les domaines de la gestion de l'eau et de l'agroforesterie que les équipements mis en place fonctionnaient le moins bien (figure 1). Ces équipements comptaient parmi les types d'avoires les plus complexes, et leur entretien s'est souvent révélé trop difficile pour des populations locales ne disposant pas de compétences spécialisées ni

⁸ Ces totaux englobent toutes les composantes du programme de pays et de l'IPSR. Dans le cadre du programme de pays, 38 millions de dollars ont été consacrés aux activités ECA/VCA. Les systèmes de suivi financier de l'IPSR ne permettent pas de ventiler les dépenses par composante.

⁹ Environ 7 pour cent des interventions examinées. L'hypothèse initiale selon laquelle à chaque intervention correspondait un avoir s'est révélée erronée, car plusieurs années d'intervention ont parfois été nécessaires pour créer un seul avoir complexe de grande ampleur.

de certains matériaux tels que le béton. Les écoles et les routes sont intégrées aux plans directeurs des districts, de sorte que des dispositions sont prévues pour leur entretien, même si celui-ci n'a pas toujours été adapté.

Figure 1: État de fonctionnement des avoirs par catégorie



Évolution de l'environnement biophysique

15. Les données qualitatives recueillies ont fait apparaître que les travaux d'irrigation, de création de terrasses et de plantation ont permis d'augmenter la production agricole à certains endroits. L'irrigation s'est traduite par une amélioration de la productivité des terres, que ce soit à petite échelle grâce à la production de légumes, ou en rendant possible la production de deux ou trois récoltes par an. Le programme de pays et l'IPSR ont abouti à une augmentation de la superficie de terres agricoles bonifiées, surtout du fait de l'irrigation.
16. Là où ils étaient opérationnels, les étangs collectifs ont procuré d'importants avantages moyennant des investissements relativement modestes. Les réseaux d'eau potable ont accru le volume d'eau disponible pour les ménages, le bétail et la culture des légumes. Les routes et les chemins ont facilité l'accès aux intrants, tels que les semences, les engrais et les conseils techniques. Les activités d'agroforesterie ont permis d'augmenter le nombre d'arbres sur les terres dénudées et d'introduire de nouvelles essences productives, qui n'ont pas toutes été efficaces.
17. Les interventions du PAM n'ont toutefois pas été planifiées à l'échelle des bassins versants, et leur ampleur ainsi que leur durée ont été insuffisantes pour engendrer des changements biophysiques notables. La mauvaise qualité de la conception et de la construction a parfois eu des conséquences néfastes sur l'environnement, comme des glissements de terrain (voir les paragraphes 29 à 31 pour plus d'informations sur l'assistance technique).

Effets sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence

18. De 2002 à 2010, les activités ECA/VCA ont permis de satisfaire les besoins alimentaires essentiels à court terme de 47 000 à 218 000 ménages en situation d'insécurité alimentaire pendant une période de quatre mois par an. Ce résultat est considérable, surtout pour les ménages les plus pauvres qui doivent faire face à des pénuries alimentaires, ne possèdent pas de terres et sont tributaires de travaux journaliers.
19. L'enquête effectuée à l'issue de l'IPSR a montré des résultats positifs pour les ménages bénéficiaires du programme, comparativement au groupe témoin (voir le tableau 2). Une légère amélioration du score de consommation alimentaire et une réduction des pénuries alimentaires par rapport à l'année précédente ont ainsi été constatées. Des effets à plus long terme sur l'emploi, les revenus, les conditions d'existence et l'émigration ont également été mis en évidence.

	Ménages bénéficiaires	Ménages non bénéficiaires	Différence
Amélioration du score de consommation alimentaire	45	43	2
Réduction des pénuries alimentaires	39	10	29
Malnutrition aiguë*	13	17	-4
Amélioration de l'emploi**	25	15	10
Augmentation des revenus	36	15	21
Amélioration des conditions d'existence	36	14	22
Réduction de l'émigration	35	13	22

* Taux de malnutrition aiguë globale – à partir d'un périmètre brachial inférieur à 12,5 cm – en 2010.

** Améliorations constatées en 2010 par les personnes interrogées, par rapport à 2009, en ce qui concerne l'emploi, les revenus, les conditions d'existence et l'émigration.

20. Il ressort de l'examen des avoirs, des discussions menées avec les groupes de référence et de l'étude des routes, que l'amélioration des accès routiers a facilité la commercialisation des produits et l'accès des communautés aux intrants agricoles et à d'autres marchandises. Les moyens d'existence auraient pu être davantage renforcés si la création des avoirs s'était accompagnée d'un appui en faveur d'autres parties de la chaîne de valeur, comme la transformation après récolte. D'après les témoignages recueillis, les routes ont augmenté la mobilité des populations dans les situations d'urgence et en matière de recherche d'emploi.
21. Les personnes interrogées ont indiqué que les activités ECA/VCA leur avaient procuré d'importants avantages non économiques. Ainsi, le travail collectif des communautés pour remettre en état des équipements tels que les écoles à l'issue du conflit a renforcé la cohésion sociale. Les installations scolaires ont aussi potentiellement facilité l'accès général à l'éducation. La participation aux comités d'usagers a contribué à l'autonomie des intéressés et au renforcement des capacités. Dans le cas des ménages les plus pauvres tributaires de travaux journaliers, les activités ECA/VCA n'ont pas supprimé d'autres possibilités de travail car elles se sont déroulées pendant la contre-saison.

Répartition socioéconomique des effets

22. Les disparités socioéconomiques marquées au sein des communautés ont influé sur la répartition des avantages tirés des avoirs créés. Les données provenant des enquêtes ont confirmé que les plus pauvres continuaient de pâtir de la hausse des prix des produits alimentaires et n'avaient pas récupéré à la suite des chocs.
23. Le tableau 3, qui illustre la répartition des avantages entre les catégories de ménages, montre que les effets à court terme obtenus grâce aux distributions de vivres ou d'espèces ont été plus importants pour les ménages les plus démunis. Les biens publics tels que les routes et les écoles ont pu être utilisés par tous les membres des communautés et ont profité à tous, quoique de façon variable. Les pauvres ont bénéficié à court terme des paiements en vivres ou en espèces, mais les avantages à plus long terme procurés par les nouvelles routes ont surtout profité aux propriétaires fonciers et aux ménages les plus riches. Les effets à long terme liés à l'amélioration des terres ont aussi été plus nets pour les ménages plus aisés. Ceux qui ne possédaient pas de terres, ou très peu, n'ont pas ou quasiment pas tiré d'avantages directs des installations d'irrigation et de drainage. Les réseaux d'eau potable ont bénéficié aux plus pauvres en réduisant le temps consacré à la corvée d'eau et en atténuant les problèmes d'accès liés à la caste. Dans la catégorie des ménages en situation de très grande pauvreté chronique, des effets plus importants ont été obtenus lorsque les membres des castes traditionnellement exclues (Dalits) ont été ciblés.

TABLEAU 3: AVANTAGES, PAR TYPE D'AVOIRS ET CATÉGORIE DE MÉNAGES			
	Pauvreté temporaire	Pauvreté chronique	Très grande pauvreté chronique
Avantages à court terme tirés des distributions d'espèces/de vivres			
	Faibles	Moyens	Élevés
Avantages à long terme tirés des avoirs			
Écoles/infrastructures communautaires	Élevés	Élevés	Élevés
Infrastructures de desserte	Élevés	Élevés/moyens	Variables
Étangs collectifs	Moyens	Moyens	Élevés
Eau potable	Élevés	Élevés	Élevés/moyens
Foresterie/agroforesterie	Élevés	Élevés	Faibles
Agriculture/aménagement des terres	Élevés	Moyens	Élevés/faibles
Irrigation/drainage	Élevés	Moyens	Faibles

Source: synthèse des données recueillies par l'équipe d'évaluation lors d'entretiens avec les groupes de référence.

Effets sur les femmes et les filles

24. Entre 36 et 50 pour cent des participants étaient des femmes, qui ont donc bénéficié directement des activités. La participation des femmes est de plus en plus importante compte tenu de la forte migration masculine, de l'augmentation du nombre de ménages dirigés par une femme et de la féminisation de l'agriculture qui en découle. D'après les données recueillies, les ménages dirigés par un homme ont connu une légère amélioration de leurs revenus et de leurs conditions d'existence, ainsi que de leur niveau d'autosuffisance alimentaire.

25. La construction des routes, surtout les travaux d'élargissement ou de prolongement de certains axes, a soulevé des difficultés particulières pour les femmes, le fait de travailler loin du domicile posant des problèmes de sécurité et de garde des enfants. Dans le cas des ménages propriétaires de terres, il a fallu trouver un équilibre entre la participation des femmes aux activités ECA/VCA et les travaux agricoles de contre-saison, notamment dans les ménages où les hommes avaient migré. En revanche, les femmes plus pauvres ne possédant pas de terres et dépendant de travaux journaliers ont apprécié la possibilité de participer aux activités.
26. Tous les groupes de référence ont indiqué préférer les distributions de vivres aux transferts monétaires, car les vivres avaient plus de chances d'être utilisés au sein des ménages au profit des femmes et des enfants. Dans le district où les transferts monétaires étaient la norme, toutefois, le fait de remettre l'argent directement aux intéressées a permis aux femmes et aux enfants de bénéficier aussi des espèces distribuées.
27. Les comités d'usagers comptaient entre 27 et 51 pour cent de femmes, l'objectif du PAM à cet égard étant de 50 pour cent. La participation à ces comités contribue à l'émancipation et au renforcement des capacités. L'évaluation a confirmé le rôle majeur des programmes complémentaires ciblant les femmes, en particulier les projets d'enseignement non scolaire et les mécanismes d'épargne ou de crédit qui facilitent l'accès des femmes aux prêts et à d'autres intrants et légitiment leur participation à la prise de décisions au niveau des communautés.

FACTEURS INFLUANT SUR L'IMPACT DES PROGRAMMES

28. Plusieurs facteurs liés au contexte national ont une grande influence sur l'impact des activités ECA/VCA au Népal, notamment les conflits, la fragilité de la paix et l'instabilité politique, l'éloignement géographique, les sécheresses et les hausses des prix des produits alimentaires. Le PAM a réussi à obtenir de bons résultats malgré ces problèmes. Néanmoins, pour optimiser les effets de ses interventions, le PAM devrait s'efforcer de remédier à certains problèmes sur lesquels il a prise.

Alignement institutionnel et complémentarité

29. Les activités ECA et VCA ont été plus efficaces à long terme lorsqu'elles se sont combinées avec des activités complémentaires menées par le PAM ou d'autres intervenants. Pendant la période considérée, l'engagement des donateurs dans les régions reculées et la coordination des activités de développement ont été freinées par le conflit et l'insuffisance des routes de desserte.
30. La coordination et la collaboration avec les pouvoirs publics, les autres donateurs, les autorités des districts et les comités de développement villageois ont été inégales. Pendant le conflit et la période qui a immédiatement suivi, les activités VCA ont été généralement bien coordonnées, même si les districts et les comités de développement villageois n'avaient pas encore entièrement arrêté leurs projets. La collaboration avec d'autres organismes a également mieux fonctionné dans le cadre du programme de pays, lorsque les activités VCA étaient intégrées aux travaux d'infrastructures communautaires en milieu rural, que pendant l'IPSR, pour laquelle les partenaires locaux ont été engagés à l'année, voire pour des durées plus courtes, ce qui s'est traduit par des relations plus éphémères. Les activités que le PAM a menées en parallèle dans chaque région n'ont pas été coordonnées, même si la mise en œuvre de plusieurs types d'activités dans certaines régions a créé un effet de complémentarité. La recommandation concernant la coordination des activités, qui avait été

formulée à l'issue de l'évaluation du portefeuille de pays de 2010, est mise en application dans le cadre du nouveau programme de pays.

31. L'insécurité alimentaire étant répandue au Népal, d'importants effets à court terme peuvent être obtenus même en l'absence de liens institutionnels étroits. Cependant, comme il s'agit surtout d'un phénomène chronique et structurel, qui résulte d'une situation complexe où se mêlent l'exclusion sociale et géographique, la répartition inégale des terres et la pauvreté, la création d'avoirs ne peut à elle seule produire les effets escomptés à long terme. L'alignement institutionnel et la complémentarité sont des facteurs importants pour remédier aux problèmes structurels et faire en sorte que les avantages profitent aux groupes dépourvus de capital social et économique.

Analyse des risques et des moyens d'existence

32. Pour répondre aux attentes et respecter les normes de qualité fixées, il est essentiel d'établir une planification cohérente et de prêter attention à la conception des activités en concertation avec les bénéficiaires, en particulier pour les équipements les plus importants. Or, on a souvent constaté que les activités ECA/VCA avaient été menées de manière ponctuelle pour satisfaire des besoins à court terme en fonction des ressources disponibles, au lieu d'obéir à une stratégie à long terme soigneusement planifiée visant à créer des avoirs et à les entretenir. Ce fut notamment le cas pendant la plus grande partie de la période considérée, le conflit et ses suites ayant alors focalisé l'attention sur la nécessité de répondre aux besoins alimentaires immédiats des populations, tandis que les systèmes de planification en place à l'échelon local ne fonctionnaient pas bien.
33. Étant donné que l'IPSR a commencé au lendemain de la signature de l'Accord de paix global de 2006, elle a principalement cherché à assurer une large présence sur le terrain, à rendre tangibles les dividendes de la paix en ciblant les groupes à haut risque et à mettre en place des initiatives permettant d'obtenir des résultats rapidement, tandis que le programme de pays visait des effets à plus long terme sur le développement. En revanche, l'intégration du programme de pays dans le programme de travaux d'infrastructures communautaires en milieu rural a restreint l'éventail des avoirs susceptibles d'être créés, et la participation des communautés à la sélection de ces avoirs a aussi été limitée.
34. Dans le cadre du programme de pays comme de l'IPSR, le choix des sites, la conception des activités et la construction d'équipements faciles à entretenir ont été difficiles à concilier avec des projets à forte intensité de main-d'œuvre d'une durée de quatre à six mois. Pour pérenniser les activités, il aurait fallu intégrer l'exploitation et l'entretien des équipements dans la conception des projets, en prévoyant notamment de recourir aux compétences et aux matériaux disponibles localement, mais aussi renforcer les capacités nécessaires pour entretenir des structures complexes à l'aide de matériaux modernes, et prendre les dispositions institutionnelles appropriées pour organiser l'entretien sur le long terme.
35. Les fortes disparités existant à l'intérieur de chaque communauté n'ont pas été suffisamment prises en compte dans la méthode employée pour déterminer les zones d'intervention et les groupes cibles. Les populations les plus démunies n'ont donc pas toujours bénéficié des avoirs susceptibles de renforcer la résilience de leurs moyens d'existence.

Couverture des activités VCA

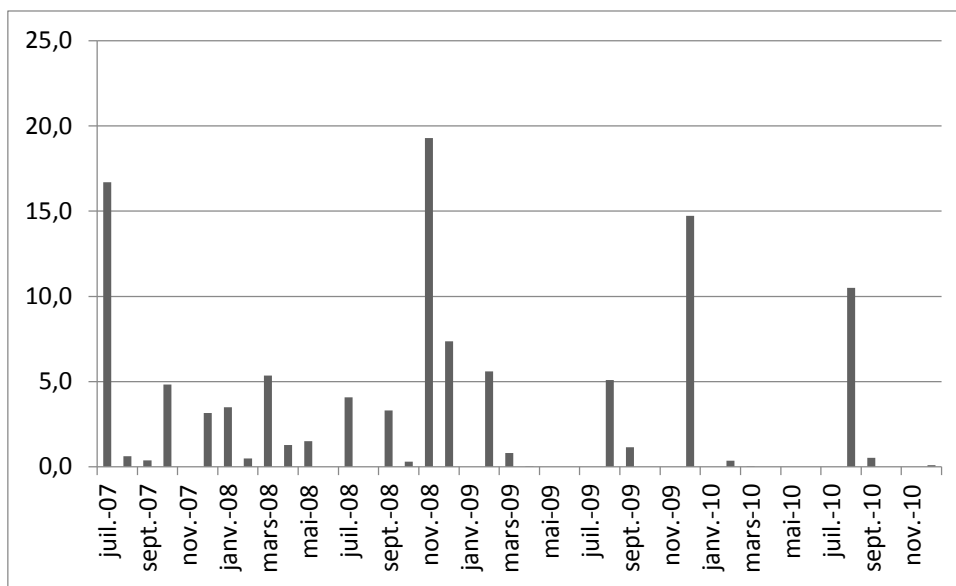
36. Les activités ECA/VCA ont été trop dispersées et trop limitées compte tenu de l'ampleur et de la nature de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté, ainsi que des risques naturels en présence. Le nombre d'interventions par comité de développement villageois a été très

variable: la médiane est de 9, le maximum de 19, et 43 pour cent des comités n'ont bénéficié que d'une seule intervention pendant toute la durée de l'IPSR.

Financement

37. L'incertitude et l'irrégularité des financements ont nui à l'efficacité et à l'impact des activités, en particulier s'agissant de l'IPSR. Comme l'illustre la figure 2, l'IPSR a reçu 49 contributions multilatérales à emploi spécifique. Étant donné que le programme de pays faisait partie du programme de travaux d'infrastructures communautaires en milieu rural et bénéficiait à ce titre d'un financement pluriannuel, il a pu compter sur des partenariats à long terme conclus avec le Gouvernement, des ONG internationales et des donateurs, qui ont permis de réaliser des projets de plusieurs années destinés à pérenniser les moyens d'existence des bénéficiaires.
38. Le manque de financements à long terme s'explique par le fait que, d'après tous les donateurs interrogés, le PAM ne possède pas d'avantage comparatif en tant qu'organisme de développement, surtout compte tenu de la place croissante accordée aux approches fondées sur les transferts monétaires et les mécanismes de marché.

Figure 2. Contributions en faveur de l'IPSR par mois, 2007–2010
(en millions de dollars)



Disponibilité des intrants

39. De façon générale, les résultats obtenus ont pâti de l'insuffisance des compétences ou des matériaux disponibles localement, qui auraient été nécessaires pour investir dans des infrastructures plus complexes. Les contrats annuels et le faible montant des ressources disponibles ont posé divers problèmes de mise en œuvre: outils ou autres intrants non alimentaires en quantité insuffisante, manque de capacités ou de ressources pour renforcer celles-ci et inadéquation de l'appui technique fourni dans le cadre de la conception et de la supervision des activités. Ces problèmes se sont traduits par des projets inachevés dans deux districts et par des projets non viables à plus longue échéance dans un troisième.
40. Pour accroître durablement la productivité agricole, il faut avoir accès à des semences améliorées et à d'autres intrants, et renforcer les capacités à long terme. Les évaluateurs ont constaté qu'il n'existait aucune disposition en ce sens. Les infrastructures construites ont facilité l'accès des agriculteurs aux marchés, mais le peu d'attention accordée à la chaîne de valeur des cultures de rapport, notamment à la transformation après récolte, a réduit les gains potentiels.

Assistance technique

41. Pour le programme de pays, le PAM a pu s'appuyer sur un partenaire très efficace, l'Agence allemande de coopération internationale (GIZ), mais pas pour l'IPSR. Des problèmes de qualité ont été décelés très tôt au cours de cette dernière, et dès 2009, le PAM a fait appel à un bureau d'études techniques pour le contrôle qualité de la conception et de l'exécution des projets, et le suivi des effets sur l'environnement.

42. Bien que cette solution ait répondu à un besoin immédiat, elle n'a pas contribué à renforcer les capacités des bénéficiaires ni à établir des liens institutionnels étroits avec les pouvoirs publics ou d'autres partenaires. Le fait que les partenaires ne disposent pas de capacités suffisantes pour construire et gérer des infrastructures complexes n'est pas propre au PAM; plusieurs programmes menés conjointement par le Gouvernement et des donateurs s'attachent actuellement à résoudre ce problème. Le programme de pays approuvé en 2012 offre la possibilité de nouer des partenariats et des liens institutionnels forts.

Responsabilité relative à l'entretien des avoirs

43. La participation des communautés à l'IPSR a souvent été limitée, dans son niveau et sa durée, par l'irrégularité et l'insuffisance des ressources. On a accordé trop peu d'attention à l'exploitation et à l'entretien des avoirs lors des phases de conception et de mise en œuvre, et aucun groupe n'a été officiellement mis sur pied pour s'en charger. Dans certains cas, des liens ont été prévus avec les dispositions en matière d'entretien des plans de districts, mais ces plans ne disposaient pas de toutes les ressources nécessaires.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

44. Malgré des circonstances difficiles, les activités ECA/VCA menées par le bureau du PAM au Népal ont débouché sur des effets à court terme notables grâce à l'acheminement rapide de l'assistance alimentaire auprès de plusieurs millions de bénéficiaires en situation de déficit alimentaire. Cette assistance a réduit le risque de voir les ménages "manger" leurs avoirs ou migrer, leur permettant ainsi de résister plus efficacement aux crises climatiques. La construction d'équipements, en particulier d'infrastructures communautaires ou publiques telles que routes, réseaux d'eau et écoles, a considérablement contribué à augmenter le capital économique et social pendant et après le conflit, même si les avantages qui en ont découlé n'ont pas toujours été répartis de manière équitable.
45. Les activités ECA/VCA se sont révélées moins efficaces pour réduire l'insécurité alimentaire chronique et structurelle, améliorer durablement les conditions de vie des ménages en situation de grande pauvreté chronique, optimiser les avantages de la création d'avoirs privés pour les groupes les plus démunis ou encore assurer le bon entretien des biens publics.
46. Globalement, les résultats de l'évaluation laissent penser que la résilience s'est améliorée dans les communautés où la perte de capacités de production et parfois même de vies humaines par suite de catastrophes était considérée comme faisant partie de la vie courante. Les groupes de référence ont indiqué que les avoirs créés avaient aidé les communautés et les ménages à se rétablir plus facilement à la suite de catastrophes. Les enquêtes ont fait apparaître que les ménages participants obtenaient de meilleurs scores que les ménages non participants pour ce qui est de l'indice des stratégies de survie¹⁰, dépendaient moins que ces derniers du crédit pour acheter de la nourriture¹¹ et migraient moins. La capacité de récupération des ménages à la suite de chocs a aussi marqué un léger progrès.
47. Les activités ECA/VCA menées par le PAM dans le cadre de ses programmes ont eu davantage d'effets à court terme qu'à long terme, car les petits projets de courte durée

¹⁰ PRRO End of Project Report, 2011, tableau 6, p. 10 (disponible en anglais uniquement).

¹¹ Au Népal, on estime généralement que les avantages à court terme procurés par l'emprunt auprès de prêteurs d'argent pour acheter de la nourriture conduisent à des problèmes à plus long terme, en particulier la perte de terres.

permettant de venir en aide au plus grand nombre possible de personnes ont été privilégiés. Il est difficile de traiter des problèmes chroniques et structurels tels que l'exclusion sociale et l'insécurité alimentaire au moyen de projets et de partenariats à court terme.

48. L'évaluation a confirmé que plusieurs des facteurs envisagés dans la théorie du changement pouvaient influencer sur les effets escomptés à long terme dans un contexte caractérisé par une pauvreté profondément enracinée, des phénomènes d'exclusion sociale et géographique et une répartition inéquitable des terres. Pour surmonter ces problèmes, il est indispensable de s'intéresser aux facteurs qui y contribuent. Il faut notamment prêter assistance aux plus pauvres et évaluer leurs progrès, fournir l'appui technique et les articles non alimentaires nécessaires pour créer des avoirs de qualité et veiller à la complémentarité et à l'intensité des interventions menées par le PAM et d'autres acteurs, afin que les communautés et le Gouvernement puissent prendre en charge eux-mêmes les opérations et en assurer le suivi, notamment en matière d'entretien.
49. Le bureau du PAM au Népal est dans une position difficile. Les contributions des donateurs en faveur de ce qui est perçu comme la compétence centrale du PAM, à savoir les secours et la reconstruction dans les régions inaccessibles, sont inadéquates, incertaines et irrégulières. Le PAM n'est pas considéré comme le partenaire idéal pour des opérations axées sur le développement, lesquelles ne reçoivent donc pas non plus de fonds suffisants. Cette situation se traduit par des interventions rapides, simples et à court terme destinées à venir en aide au plus grand nombre possible de personnes exposées à l'insécurité alimentaire lorsque des fonds sont débloqués. Or, les petits projets de courte durée fondés sur un ciblage géographique ne sont pas propices à l'obtention d'un impact durable à long terme, surtout pour les groupes les plus pauvres et les plus marginalisés.
50. Il n'est pas évident de trouver le bon équilibre entre les effets à court terme des activités ECA/VCA, qui profitent au plus grand nombre, et les effets à long terme pour un groupe de population plus restreint. Certains arbitrages sont difficiles et discutables. La principale conclusion de la présente évaluation est que le PAM doit prendre conscience de ce problème et y remédier. Les approches à mettre en place diffèrent selon les avoirs et les groupes socioéconomiques considérés. Le PAM doit porter assistance à différentes catégories de ménages et obtenir des résultats tangibles, ce qui exige une approche plus différenciée du ciblage, du suivi et de l'évaluation, ainsi qu'une action et des partenariats à plus long terme.
51. Le PAM est une institution respectée au Népal et son positionnement futur est vital. Le bureau de pays a déjà procédé à d'importants changements, notamment en privilégiant la qualité des avoirs projetés ou créés depuis 2009. Pour coordonner les projets et élargir leur couverture, le nouveau programme de pays devra proposer des interventions différentes selon les groupes ciblés, conformément à la recommandation formulée à l'issue de l'évaluation du portefeuille de pays de 2012. Les recommandations ci-après portent sur divers aspects appelant une plus grande attention de la part du bureau de pays et du PAM de façon générale.

Recommandations

⇒ *Stratégie de financement*

52. **Recommandation 1.** Dans la perspective du nouveau programme de pays, le bureau du PAM au Népal devrait élaborer, en collaboration avec le Siège, une stratégie de financement engageant tous les bailleurs de fonds sur trois ans au minimum, de manière à obtenir les effets à long terme escomptés sur la résilience des moyens d'existence grâce aux activités ECA/VCA. Dans les recommandations qui suivent, il est supposé qu'il est possible de s'orienter vers une planification et un financement à plus long terme de ce type.

⇒ *Stratégie de programme à deux volets*

53. **Recommandation 2.** Le bureau du PAM au Népal devrait adopter une méthode de programmation plus souple pour les activités ECA/VCA, mieux adaptée à la diversité et à la géographie des contextes opérationnels propres à chaque site et composée des deux volets suivants: i) vastes interventions à court terme axées sur la satisfaction des besoins alimentaires immédiats du plus grand nombre de personnes comptant parmi les groupes les plus pauvres et les plus vulnérables; et ii) activités à plus long terme et mieux ciblées visant à renforcer la résilience des moyens d'existence des groupes vulnérables.

⇒ *Théorie et preuve du changement*

54. **Recommandation 3.** Avec l'appui du bureau régional et du Siège, le bureau du PAM au Népal devrait élaborer une théorie du changement qui décrive les effets escomptés des activités ECA/VCA sur l'insécurité alimentaire à court terme et sur la résilience des moyens d'existence à long terme dans différents contextes opérationnels, par catégorie de ménages et selon le type d'avoirs. Il devrait également répertorier et prendre en compte les facteurs déterminants pour la réalisation des objectifs, notamment les partenariats, les articles non alimentaires, la qualité des constructions et l'entretien périodique. La théorie du changement devrait s'inspirer du guide d'orientation concernant les activités VCA, tandis que l'expérience acquise au Népal devrait servir à affiner la théorie du changement adoptée à l'échelle institutionnelle par le PAM dans le cadre des activités VCA. Avec le soutien apporté par le bureau régional et le Siège, le bureau du PAM au Népal devrait élaborer un plan détaillé de suivi et d'évaluation d'impact fondé sur la théorie du changement, qui décrirait les données nécessaires pour assurer la continuité du processus d'apprentissage, adapter les programmes et évaluer les résultats et l'efficacité des activités.

⇒ *Ciblage*

55. **Recommandation 4.** Pour faire en sorte que les avantages à long terme procurés par les activités ECA/VCA bénéficient aux plus pauvres, le bureau du PAM au Népal devrait cibler certains ménages en se fondant sur une analyse du contexte local et selon le niveau de richesse des ménages. Le PAM devrait mettre au point une analyse plus détaillée des besoins des individus et des ménages appartenant à différents groupes culturels et socioéconomiques, de façon à pouvoir suivre les résultats obtenus en matière de résilience des moyens d'existence des ménages dans divers contextes.

⇒ *Stratégie de partenariat*

56. **Recommandation 5. Le bureau du PAM au Népal devrait entreprendre un examen des partenariats, puis élaborer et mettre en œuvre une stratégie dans ce domaine qui permette de réaliser les objectifs à court et long terme assignés aux activités ECA/VCA.** Cette stratégie devrait faire intervenir le Gouvernement, les communautés, des organisations non gouvernementales internationales et nationales, et des acteurs du secteur privé, dans l'optique du développement de filières commerciales; des partenaires de développement, tels que le Fonds international de développement agricole et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture; et des donateurs. Elle devrait s'inspirer de la théorie du changement (recommandation 3) pour associer les partenariats à l'obtention des effets escomptés, et aider le PAM à se positionner en fonction de ses avantages comparatifs et de ceux de ses partenaires. L'examen des partenariats devrait également servir à identifier des partenaires clés pour le renforcement des capacités et le transfert des responsabilités (recommandation 7).

⇒ *Entretien des avoirs*

57. **Recommandation 6. Afin de veiller à ce que les équipements construits puissent être entretenus et de s'assurer de l'appui à long terme nécessaire pour cet entretien, le bureau du PAM au Népal devrait, au stade de la conception, définir les responsabilités respectives des communautés, des districts et/ou des autorités nationales dans ce domaine, ainsi que les procédures institutionnelles à suivre à ces différents niveaux.** Un programme d'entretien devrait être établi et mis en œuvre pour chaque catégorie d'avoirs, prévoyant notamment des accords officiels si nécessaire, ainsi que des activités de mobilisation sociale et de renforcement des capacités, et une indication des ressources requises.

⇒ *Transfert des responsabilités*

58. **Recommandation 7. Le bureau du PAM au Népal devrait s'entendre avec le Gouvernement népalais sur la mise en place d'un système public opérationnel et viable de lutte contre l'insécurité alimentaire, afin d'organiser le transfert à terme des activités ECA/VCA aux autorités.** La démarche envisagée est la même que celle suivie actuellement pour le transfert du suivi de la sécurité alimentaire. Elle doit tenir compte de l'évolution des modalités de l'aide au Népal, par exemple des nouvelles approches sectorielles, et s'inspirer des modèles mis en œuvre avec succès par d'autres bureaux de pays. Cet effort exigera un soutien financier approprié.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ECA	Espèces pour la création d'avoirs
GIZ	Agence allemande de coopération internationale
GTZ	Agence allemande de coopération technique
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
VCA	Vivres pour la création d'avoirs