

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–13 novembre 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen

F

Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2009/6-F
30 septembre 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE POPULAIRE LAO

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 le fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice du Bureau de
l'évaluation:

Mme C. Heider

tél.: 066513-2030

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

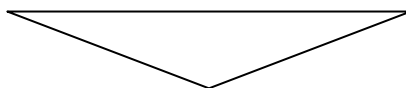
RESUME

La République démocratique populaire lao est l'un des pays les moins avancés au monde où la malnutrition chronique (insuffisance pondérale et retard de croissance) atteint des niveaux élevés. Le PAM aide le pays à couvrir ses besoins alimentaires depuis 1975, et de façon plus intensive depuis 2000. Le présent rapport d'évaluation du portefeuille d'activités du PAM dans le pays aborde trois questions: i) le positionnement stratégique du PAM et l'alignement de ses interventions sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires; ii) les choix du PAM et leur pertinence sur le plan stratégique; et iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus. L'évaluation a été conduite par un groupe de huit évaluateurs, dont quatre chercheurs de la République démocratique populaire lao; les travaux sur le terrain se sont déroulés en avril et en mai 2009.

L'évaluation a constaté que les interventions du PAM étaient généralement conformes aux politiques du Gouvernement et aux stratégies des partenaires. Elles pourraient avoir une orientation plus stratégique si l'on tirait parti du travail analytique considérable effectué par le PAM dans le pays et si l'on s'efforçait de mieux comprendre dans quels domaines les opérations du PAM pourraient avoir le plus d'impact. Globalement, les activités ont assez largement couvert la population cible et se sont avérées pertinentes et adéquates, malgré une absence de réponse aux problèmes de malnutrition chronique. L'efficacité a été variable selon les objectifs, pour toute une série de raisons. La pérennité du programme d'alimentation scolaire semble être assurée depuis qu'il a été inclus dans le cadre d'action sectorielle du Gouvernement, tout comme celle des activités visant les moyens de production des communautés et des ménages, lorsqu'elles sont planifiées, conçues et mises en œuvre avec la participation active des bénéficiaires.

L'évaluation recommande au bureau de pays de continuer à étoffer ses travaux d'analyse afin d'éclairer les choix qu'il devra faire lorsqu'il élaborera sa stratégie d'intervention; de mettre davantage l'accent sur les approches participatives; et de concevoir des systèmes de suivi propres à faciliter la prise de décision. Au niveau du Programme, l'évaluation recommande de réfléchir aux conséquences qu'entraîne, pour le choix des opérations à mener dans le pays, un modèle de financement uniquement fondé sur le volume de produits distribués.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en République démocratique populaire lao" (WFP/EB.2/2009/6-F) et de la "Réponse de la direction aux recommandations du Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en République démocratique populaire lao" (WFP/EB.2/2009/6-F/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.



APERÇU GENERAL

Contexte

1. La République démocratique populaire lao est un pays enclavé du Sud-Est asiatique classé parmi les moins avancés du monde. Bien qu'en pleine mutation, son économie repose encore largement sur l'agriculture de subsistance, et une grande part de la population vit en milieu rural. Les politiques récentes de développement économique et les investissements qui les ont accompagnées ont ouvert des perspectives pour les populations rurales tout en mettant à l'épreuve leurs moyens d'existence traditionnels. La croissance économique, et en particulier celle du secteur agricole, a contribué à accroître la production vivrière brute, réduisant ainsi l'insécurité alimentaire globale, mais l'accès à la nourriture et l'utilisation qui en est faite sont une source d'inégalités. Les taux d'insuffisance pondérale et de retard de croissance, qui s'élèvent respectivement à 38 et 40 pour cent, n'ont affiché aucune amélioration entre 2000 et 2006. Ils sont plus élevés encore parmi les groupes ethniques qui vivent pour la plupart dans les hautes terres. Au cours de la même période, les taux de dépérissement sont tombés de plus de 15 pour cent à 7 pour cent environ. Une analyse de la diversité des régimes alimentaires souligne la rareté des apports de matières grasses, de protéines et de fruits.

Portefeuille d'activités du PAM

2. Le PAM fournit une assistance à la République démocratique populaire lao depuis 1975. Le programme qu'il y met en œuvre a pris de l'ampleur depuis l'ouverture d'un bureau de pays en 2000, mais il est jugé relativement modeste par rapport aux interventions menées dans d'autres pays. Entre 2000 et 2008, le portefeuille comprenait huit opérations. Trois interventions sont en cours actuellement: deux projets de développement et une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR).
3. Il n'existe pas de cadre logique d'ensemble qui ferait converger les opérations vers un but commun au niveau du pays. Les opérations approuvées entre 2000 et 2008 peuvent être regroupées en fonction de leurs objectifs, comme suit:
 - i) Secours alimentaires: répondre aux besoins urgents, essentiellement en cas de catastrophe naturelle et dans des situations de transition. Il s'agit de fournir une assistance immédiate aux populations victimes de graves pénuries alimentaires, en leur procurant une nourriture suffisante et en évitant qu'elles adoptent pour survivre des stratégies dangereuses, susceptibles par exemple de les priver de leurs moyens d'existence.
 - ii) Vivres contre travail (VCT): améliorer les moyens d'existence ou réduire l'insécurité alimentaire à long terme des personnes, des ménages et des communautés. Ces opérations ont pour double objectif de répondre aux besoins vivriers immédiats tout en appuyant la reconstitution des moyens d'existence et la réalisation des objectifs à plus long terme tels que le renforcement des moyens d'existence et l'utilisation plus rationnelle des ressources existantes.
 - iii) Alimentation scolaire: contribuer à améliorer les taux de scolarisation et de fréquentation scolaire dans le primaire.
4. Les principales activités du programme portent sur les secours alimentaires, la formule VCT et l'alimentation scolaire, outre plusieurs autres initiatives d'ampleur plus réduite, comme l'aide aux personnes vivant avec le VIH et/ou sida.



Finalité et objectif de l'évaluation

5. La présente évaluation du portefeuille de pays visait à générer des indices et des analyses facilitant la prise de décisions liées au positionnement stratégique du PAM en République démocratique populaire lao. L'objectif était: i) d'évaluer et de rendre compte de la performance et des résultats du portefeuille dans le contexte du mandat du PAM et des défis auxquels est confronté le pays sur le plan humanitaire et du développement; et ii) de tirer les leçons de l'expérience grâce à l'analyse factuelle et des indications précises qui serviront à la préparation et à la mise en œuvre d'une stratégie de pays, ainsi qu'à la planification et à l'administration du portefeuille et de ses opérations. L'évaluation couvrait le portefeuille du PAM dans le pays pour la période 2000–2008.
6. L'évaluation porte sur trois aspects principaux: i) le positionnement stratégique du PAM et l'alignement de ses interventions sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires; ii) les choix du PAM et leur pertinence sur le plan stratégique; iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus. L'évaluation a été conduite par une équipe de huit évaluateurs, dont quatre chercheurs originaires de la République démocratique populaire lao et le travail sur le terrain a eu lieu en avril et mai 2009.

PRINCIPAUX RESULTATS

Alignement et positionnement stratégique

7. Il ressort de l'évaluation que le portefeuille du PAM était généralement en cohérence avec les politiques, systèmes et processus nationaux, en particulier dans le secteur de l'éducation, où l'alimentation scolaire est pleinement intégrée au cadre de développement national pour ce domaine. Les activités VCT du PAM sont en adéquation avec deux des quatre priorités du Ministère de l'agriculture et des forêts, mais pourraient être conçues et mises en œuvre à l'appui d'un troisième aspect: la conservation et la gestion durable des ressources naturelles. Les voies d'accès construites dans le cadre de la composante VCT appuient les efforts déployés par le Gouvernement et les partenaires pour développer le réseau de transport, mais ce n'est que récemment qu'un accord de coopération a été conclu avec le ministère compétent pour améliorer l'harmonisation. Dans le domaine de la nutrition, le PAM, grâce à ses travaux d'analyse et de plaidoyer, a joué un rôle déterminant pour renforcer la sensibilisation et contribuer à la formulation d'une politique nationale de nutrition. Sur le plan géographique, le portefeuille du PAM est en pleine conformité avec les priorités institutionnelles en matière d'insécurité alimentaire, même s'il ne correspond pas parfaitement aux districts prioritaires retenus par le Gouvernement pour la réduction de la pauvreté.
8. C'est aux plus hauts échelons que le Gouvernement a la meilleure maîtrise des programmes, en particulier pour ce qui est de l'alimentation scolaire qui a été intégrée dans le cadre de développement sectoriel, et les secours alimentaires, mis en œuvre par le biais des structures du Gouvernement. Toutefois, la composante VCT, qui est exécutée par l'intermédiaire du Ministère du travail et des services sociaux, n'est pas utilisée de la manière la plus stratégique faute de prise en charge et d'appui technique suffisants de la part des ministères compétents, comme l'agriculture et les transports. Au niveau des villages, l'appropriation est fonction du degré de participation et d'autodétermination exercé par les communautés dans le choix et la mise en œuvre des activités des programmes, en particulier pour les activités VCT. Sans compter le rôle des facteurs socioculturels dans l'acceptation et la prise en main de l'alimentation scolaire par les communautés locales. Les difficultés relevées dans la participation et la responsabilisation



ne sont pas l'apanage des opérations du PAM, car elles ont été également observées dans un certain nombre de projets de développement à assise communautaire de la Banque mondiale.

9. Le PAM participe aux processus de coordination conduits par le Gouvernement et partage des objectifs communs avec d'autres partenaires. Toutefois, dans les faits, ces efforts de coordination ont encore du mal à se traduire en programmes porteurs de synergies. La composante d'alimentation scolaire a néanmoins obtenu de bons résultats à cet égard car elle a coïncidé avec les initiatives du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) pour promouvoir des écoles de qualité et avec les investissements de la Banque asiatique de développement en matière d'éducation de base dans les mêmes districts et communautés. Une partie des activités VCT a été mise en œuvre en partenariat avec les organisations non gouvernementales (ONG) et le Fonds international de développement agricole, et est bien intégré aux projets de développement rural à visée plus large. Néanmoins, celles qui se sont déroulées de façon isolée n'ont pas bénéficié d'un niveau suffisant de produits non alimentaires pour optimiser leur efficacité, et n'étaient pas corrélées aux projets en cours d'autres partenaires.

Opérer des choix stratégiques

10. Le bureau de pays a réalisé un nombre surprenant de travaux analytiques, ce qui illustre clairement le désir d'en savoir plus sur le contexte opérationnel, d'étudier les possibilités de lancer de nouvelles initiatives, et d'informer les décideurs tant du PAM que d'autres partenaires. L'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) est le meilleur exemple de ces travaux qui, appuyés par un plaidoyer efficace, ont contribué à renforcer la prise de conscience des acteurs et des partenaires du Gouvernement aux questions de nutrition. Une approche similaire de plaidoyer a été adoptée dans le cas de l'infestation de rongeurs et de ses incidences sur la sécurité alimentaire. Toutefois, le cadre analytique n'a guère servi à la résolution des problèmes systémiques, ou à la prise de décisions stratégiques. Ainsi, les activités seront ajustées en fonction des conclusions de la CFSVA de 2006 seulement lors de l'élaboration du prochain programme.
11. Cette difficulté de traduire les travaux analytiques en choix stratégiques peut s'expliquer, en partie, par l'absence de stratégies nationales – pour le PAM pris globalement – servant de base pour orienter le portefeuille et mettre sur pied des interventions opérationnelles. Le bureau de pays a planifié ses opérations de façon pragmatique, en suivant une démarche de la base au sommet pour comprendre quelles activités de programmes peuvent être lancées et quelles activités sont susceptibles de bénéficier du soutien des donateurs. Cette approche correspond au modèle de fonctionnement et de financement du PAM, mais ne garantit pas que les activités des programmes soient le mieux stratégiquement placées pour apporter les meilleures solutions possibles aux problèmes de la faim en République démocratique populaire lao. En outre, elle n'est pas suffisamment axée sur les résultats au niveau du pays et les synergies entre les opérations du PAM et celles de ses partenaires.
12. Sur la base des directives du PAM et des conclusions de la présente évaluation, le bureau de pays élaborera une stratégie pour le pays. Il reste à savoir s'il choisira de concentrer les opérations du PAM sur les secteurs qui contribuent de manière déterminante au développement et à l'atténuation des problèmes humanitaires du pays, ou s'il décidera d'englober une vaste gamme d'activités permettant de répondre à toute demande, tout partenariat potentiel ou toute opportunité de financement.



Performance et résultats du portefeuille

13. Entre 2005 et 2007, le portefeuille d'activités du PAM dans le pays a touché de 300 000 à 500 000 personnes par an, soit 75 pour cent à 100 pour cent des bénéficiaires prévus. Ceux-ci étaient pour la plupart des adultes (47 pour cent), avec seulement une petite proportion d'enfants de moins de 5 ans, un des groupes les plus vulnérables. Selon les rapports, 50 pour cent des bénéficiaires étaient des femmes, mais on ne connaît pas le pourcentage de femmes enceintes et de mères allaitantes qui constituent l'autre groupe le plus vulnérable identifié par la CFSVA. Il n'a pas été observé de grandes différences de performance entre les catégories de programme, même si l'alimentation scolaire semble avoir obtenu, en moyenne, des résultats quelque peu meilleurs, tandis que les activités VCT ont affiché des performances et résultats très variables.
14. Les activités de programme du PAM – secours alimentaires, VCT et alimentation scolaire – sont en principe pertinentes et adaptées aux besoins des populations. L'assistance a été hautement appréciée par tous les bénéficiaires avec lesquels l'équipe d'évaluation s'est entretenue, tandis que le Gouvernement et la communauté internationale tiennent le PAM pour un partenaire solide. La pertinence et l'adéquation des activités du programme ont été influencées par: i) la mesure dans laquelle elles ont été choisies, planifiées et mises en œuvre de manière participative – le portefeuille contient des exemples à la fois positifs et négatifs de participation et d'appropriation; ii) le facteur temps – les retards de livraison réduisant la pertinence du programme à l'égard des besoins immédiats de sécurité alimentaire tandis qu'il reste utile en tant qu'outil de transfert de ressources; et iii) l'intégration des activités aux programmes d'autres partenaires, afin d'apporter un appui technique ou de lancer des activités complémentaires. Les exemples positifs étaient centrés sur l'alimentation scolaire, qui gagnait en efficacité lorsqu'elle était complétée par d'autres investissements dans le secteur de l'éducation, ou à des activités VCT appuyant le travail des ONG. Les exemples moins réussis étaient liés au manque d'intégration de certains projets VCT aux programmes du Gouvernement ou des partenaires qui a empêché la mise en place des synergies nécessaires. En ce qui concerne la nutrition, l'alimentation scolaire est l'activité la plus pertinente pour répondre aux besoins nutritionnels.
15. Faute de but à l'échelon national, il est difficile d'établir la pertinence et l'adéquation des activités de programme par rapport aux besoins alimentaires de la République démocratique populaire lao. Ainsi, si le PAM visait à réduire la malnutrition, les observations contenues dans la CFSVA préconiseraient un programme nutritionnel qui serait ciblé sur les nourrissons, les femmes enceintes et les mères allaitantes et prévoirait des rations plus diversifiées. Si le PAM avait pour but de réduire l'insécurité alimentaire, il devrait recenser les causes profondes de l'insécurité alimentaire et déterminer la stratégie d'intervention la plus adaptée pour y remédier. La pertinence des activités de programme, individuellement et collectivement, dépendrait alors de la mesure dans laquelle elles servent ce but global.
16. L'efficacité du portefeuille a été entravée par plusieurs facteurs: les faibles densités de population et les coûts relativement élevés de transport par rapport aux quantités de nourriture distribuées; les contrôles et bilans qui visaient à assurer l'utilisation rationnelle des ressources mais prennent beaucoup de temps; et les coûts par unité livrée qui étaient élevés par rapport à ceux d'autres fournisseurs de routes dans le cadre des activités VCT et aux moyennes pour l'alimentation scolaire du PAM.
17. Des problèmes de respect des délais ont nui à l'efficacité et à l'impact des activités du programme. Certains objectifs tels que la réduction de la faim à court terme et la prévention de stratégies d'adaptation néfastes n'ont pas été pleinement atteints car d'autres

mécanismes de survie ont rendu les communautés moins dépendantes des livraisons de nourriture et les ont aidées à faire la soudure jusqu'à l'arrivée des vivres. Les ménages et les communautés n'ont pas été complètement sinistrées par les chocs vécus et ont donc pu adopter diverses stratégies de survie pour atténuer leur détresse et commencer à se relever par leurs propres moyens. L'efficacité de la création d'avoirs productifs et de leurs retombées positives était mitigée, l'évaluation faisait état de succès et d'échecs, lesquels soulignent l'importance de la participation et de la prise en charge locale, de la viabilité technique des activités VCT, et des conseils techniques nécessaires pour assurer la bonne utilisation des actifs et la rentabilité. Les actifs socioculturels étaient également appréciés par de nombreuses communautés traditionnelles. L'alimentation scolaire a été jugée contribuer aux résultats du système éducatif, en association avec d'autres facteurs au sein des communautés et avec l'appui des investissements d'autres organismes, et elle a potentiellement eu un effet nutritionnel, mais ces résultats n'ont pas été mesurés.

18. La durabilité des actifs créés dans le cadre de la formule VCT dépend en grande partie de la prise en charge locale de ces actifs et de la capacité à les entretenir. Les routes construites dans le cadre des activités VCT résistent difficilement aux conditions météorologiques car elles ne sont pas asphaltées, ce qui n'est pas une spécificité des routes appuyées par le PAM. Elles se sont détériorées encore plus vite lorsqu'elles ont été malmenées par le passage de poids lourds. La durabilité de l'alimentation scolaire est favorisée par son intégration au cadre de développement sectoriel du Gouvernement, mais il faudra prévoir le renforcement adéquat des capacités et des allocations financières appropriées. Le Gouvernement s'est dit préoccupé par la dépendance du programme à l'égard des aliments importés, qui risque d'entraver son transfert aux autorités nationales et la durabilité du programme. Le bureau de pays se penche sur la question. Le prochain cadre de dépenses à moyen terme indiquera si le programme est financièrement viable ou dans quelle mesure il nécessitera d'un appui financier externe.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation globale

19. *Alignement et positionnement stratégique.* Le rôle et les opérations du PAM sont en harmonie avec les politiques du Gouvernement. Elles énoncent des objectifs communs, et même si elles ne prévoient pas la fourniture d'aide alimentaire, elles n'empêchent pas ce type d'assistance de jouer un rôle dans le processus de développement. Des synergies positives ont été parfois créées avec d'autres partenaires, mais toutes les opportunités n'ont pas été explorées et exploitées. La prise en charge des programmes a été généralement solide, notamment lorsqu'ils étaient bien intégrés aux priorités du Gouvernement. Le choix de l'organisme partenaire joue un rôle important dans l'appropriation et devrait être adapté à l'objectif de l'activité du programme. Par exemple, les activités en faveur du développement rural ou des transports ruraux ont été mises en œuvre avec le Ministère du travail et des services sociaux plutôt qu'avec des ministères plus appropriés. Le choix de l'homologue gouvernemental actuel serait raisonnable si les activités VCT devaient servir de filet de protection sociale, à l'instar des programmes de création d'emplois. Au niveau des communautés, la participation à la sélection, à la planification et à la mise en œuvre des opérations a joué un rôle essentiel dans l'approbation. Les opérations sont également en adéquation avec le nouveau Plan stratégique du PAM et, malgré les ressources limitées, le bureau de pays s'est attaché à tester et employer de nouveaux outils de programmation.

20. **Faire des choix stratégiques.** La performance du PAM et du bureau de pays en matière d'analyse et d'examen des activités en cours de son portefeuille dans le pays a été satisfaisante. Toutefois, les travaux analytiques n'ont pas été d'une grande utilité pour la prise de décisions stratégiques, faute en partie d'une stratégie de pays. Ils n'ont pas non plus servi à résoudre les problèmes systémiques qui ont été consignés à plusieurs reprises dans divers examens et également constatés par l'évaluation. Les systèmes de suivi ne sont pas conçus pour guider la prise de décisions, les choix stratégiques ou la gestion des opérations.
21. **Performance et résultats du portefeuille.** La performance du portefeuille a été bonne puisque 75 pour cent à 100 pour cent des bénéficiaires prévus ont été atteints et, en moyenne, autant d'hommes que de femmes. La répartition des bénéficiaires par âge, selon les rapports normalisés de projets émanant du bureau de pays, montre que le programme est essentiellement ciblé sur la population adulte. Les groupes considérés comme vulnérables par la CFSVA, à savoir les femmes enceintes et les mères allaitantes et les enfants de moins de 2 ans, n'ont pas été hiérarchisés.
22. Les activités du programme étaient dans l'ensemble pertinentes et adaptées aux besoins. Des synergies positives ont été observées lorsqu'elles étaient conduites en collaboration avec d'autres partenaires et par le biais de méthodes participatives. L'évaluation n'a pas été en mesure de déterminer la pertinence du portefeuille global en l'absence d'un but clair et unificateur du PAM dans le pays.
23. L'exécution efficiente des activités du portefeuille est une entreprise difficile; le faible nombre de bénéficiaires et les coûts élevés du transport requièrent des solutions novatrices.
24. L'efficacité des activités du programme était variable selon le type d'activité et les objectifs visés. L'alimentation scolaire, conjuguée à l'action d'autres partenaires, a contribué à la réalisation des résultats dans le secteur de l'éducation. Les activités VCT concernant la création d'avoirs productifs et leurs retombées économiques ont affiché des résultats mitigés, faisant ressortir certains facteurs essentiels de réussite: participation et appropriation locale; viabilité technique; et fourniture de conseils techniques pour la conception et la mise en œuvre des projets. L'efficacité des secours alimentaires et des activités VCT destinés à répondre à la faim immédiate a été moins marquée, étant donné la gamme de mécanismes de survie dont disposaient les communautés et leurs membres. De ce fait, les secours alimentaires livrés ont été appréciés en tant que transfert de ressources, mais sont souvent parvenus après l'adoption d'autres stratégies d'adaptation.
25. La durabilité des avoirs créés dans le cadre de la formule VCT dépend en grande partie de l'appropriation locale et de la capacité à entretenir ces avoirs. En termes de durabilité, l'alimentation scolaire a bénéficié de son inclusion dans le cadre de développement sectoriel du Gouvernement, mais nécessitera un renforcement des capacités adéquat et des allocations financières adaptées.

Enseignements pour l'avenir

26. L'évaluation du portefeuille en République démocratique populaire lao a montré que les choix concernant le portefeuille sont dictés par des considérations très pragmatiques – ce qui fonctionne et ce qui peut être financé – mais sont moins axés sur les résultats que le programme vise à atteindre dans le pays. Les activités sont explicitées en fonction du Plan stratégique du PAM et sont conformes aux Objectifs stratégiques de l'institution avant d'être corrélées aux objectifs du Gouvernement, des partenaires et des populations auxquelles les programmes sont destinés. La leçon à tirer de cette approche est que l'utilisation d'un vaste cadre pour justifier les activités réduit leur focalisation sur les



résultats spécifiques visés et dilue les choix. Par exemple, lorsque la formule VCT est mise en œuvre dans le but de créer des emplois, il est essentiel de collaborer avec le ministère compétent plutôt qu'avec le Ministère du travail et des services sociaux, qui, par contre, devient un partenaire central si les activités VCT doivent servir de programme de travaux publics/création d'emplois, équivalent à un plan de protection sociale.

27. Une deuxième leçon découlant de l'évaluation du portefeuille concerne la fragmentation des activités du programme et la structure d'exécution. Ce constat est en partie imputable à l'absence de but fédérant l'assistance du PAM dans le pays, et tient aussi au modèle de financement et à ses incidences opérationnelles. Un modèle basé sur le tonnage incite à rechercher des solutions fondées sur le tonnage, car d'autres solutions – même si elles sont tout aussi valables, voire plus – n'engendrent pas les ressources fondamentales pour leur mise en œuvre. Dans la réalité opérationnelle, les systèmes de suivi, par exemple, ont été élaborés de manière inadaptée et exploités en parallèle tout en étant pleinement conformes au règlement du PAM; les effectifs étaient très inégaux et les responsabilités des bureaux auxiliaires ajustées en fonction des structures de financement plutôt que des besoins opérationnels; et très peu d'enseignements ont été dégagés des opérations.
28. L'évaluation a fait peu de distinctions entre les activités VCT relevant de l'IPSR et des activités de développement, car les difficultés à affronter en termes de participation, d'appropriation, de mise en œuvre et de résultats étaient analogues. Toutefois, on a constaté une différence significative lorsque les projets VCT étaient exécutés en coopération avec les ONG, qui offraient une expertise technique, des produits non alimentaires, une supervision, une formation et des conseils techniques aux communautés. Comme indiqué à la section de l'évaluation sur la performance et les résultats, les bénéficiaires de l'assistance ont considéré ces contributions comme essentielles à la réussite des activités VCT. La leçon à tirer de cette expérience est qu'il est nécessaire de collaborer avec des prestataires d'appui techniques pertinents. Le PAM a choisi ce mécanisme de partenariat pour les activités de développement, mais il n'est pas uniquement applicable à cette catégorie d'intervention et pourrait être employé tout aussi bien à l'IPSR.
29. Un autre facteur de réussite primordial en République démocratique populaire lao est de reconnaître l'importance de l'ethnicité dans la conception des activités du programme. Parallèlement aux rigoureux efforts de transformation radicale des communautés rurales, celles-ci se sont adaptées et ont choisi les stratégies d'adaptation qu'elles estimaient appropriées pour affronter les changements. Il est essentiel de comprendre l'ethnicité ainsi que les préférences et priorités des différents groupes ethniques, et de leur venir en aide dans un environnement en constante évolution pour améliorer véritablement les conditions de vie des populations. Cela est vrai pour les projets VCT, mais tout autant pour les interventions dans le domaine de l'éducation mises en place par les voies formelles et informelles, et les activités nutritionnelles. Pour ces dernières, le PAM a reconnu la nécessité d'une adaptation ethnique de son programme "Nourrir l'avenir", dont l'efficacité devrait être établie une fois qu'il aura dépassé la phase pilote.

Recommandations

30. **Recommandation 1: Le bureau de pays devrait poursuivre les travaux d'analyse qui guident le choix de solutions contre la faim le mieux adaptées à la République démocratique populaire lao.** Ces études devraient s'inspirer des travaux déjà réalisés par le bureau de pays et comprendre des recherches sur les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et de la transformation actuelle des zones rurales, pour en intégrer les résultats aux conclusions de la CFSVA. Cette recommandation implique que le bureau de pays soit



doté de ressources supplémentaires pour compléter les travaux de compilation et d'analyse déjà effectués. Ces informations, s'ajoutant à la présente évaluation et à l'approche pragmatique de planification du PAM, devraient jeter les bases de l'élaboration d'une stratégie de pays. Il convient que le bureau de pays conserve un niveau suffisant de capacités analytiques, vu la vitesse à laquelle la République démocratique populaire lao rurale semble se transformer et la réputation que la publication de la CFSVA a conféré au PAM.

31. **Recommandation 2: Lors de la formulation de sa stratégie pour le pays, le bureau de pays devrait clairement définir un but unificateur pour son portefeuille.** Ce but devrait être fondé sur les besoins prioritaires et les solutions au problème de la faim qui apportent une contribution stratégique aux plans du Gouvernement et des partenaires, tout en étant ancré sur les orientations stratégiques et le mandat du PAM. Par exemple, l'analyse décrite dans la recommandation 1 pourrait conclure que la réduction de la malnutrition chronique est le but primordial du portefeuille du PAM en République démocratique populaire lao. Cette conclusion aurait sur le programme des incidences différentes que si l'objectif était de mettre en place un système de protection sociale officiel. Dans le premier cas, le programme ciblerait essentiellement les mères et les nourrissons, s'efforçant de couvrir leurs besoins nutritionnels pour réduire les taux élevés de retard de croissance et de briser le cycle de la faim qui se transmet d'une génération à l'autre; il impliquerait un fort engagement dans le secteur nutritionnel et des partenariats correspondants. Le deuxième objectif requièrerait la décision du Gouvernement de mettre en place un filet de sécurité, l'intégration des activités du PAM dans le cadre de ce filet; il faudrait en outre comprendre comment les programmes d'aide alimentaire viennent compléter les autres mesures du filet de sécurité. Le but retenu servirait de base au classement des activités du programme par ordre de priorité, à l'identification des partenariats stratégiques, à l'élaboration des activités permettant d'atteindre ce but, et à la mise en place de systèmes de suivi facilitant une gestion du PAM axée sur les résultats.
32. **Recommandation 3: Le bureau de pays, ses partenaires et autres intervenants devraient définir des moyens d'améliorer la participation et de renforcer la prise en charge locale.** Les observations issues d'autres initiatives – comme l'étude de la Banque mondiale, les résultats d'évaluations participatives de la pauvreté, et d'autres recherches sur l'ethnicité et a problématique hommes-femmes – devraient être prises en compte dans ce processus, et il faudrait créer des liens tissés avec d'autres actions en cours. L'amélioration de la participation a très probablement une volonté politique de la part du gouvernement central et des capitales provinciales ainsi qu'une formation à l'intention des responsables locaux, la sensibilisation des membres de la collectivité pour les aider à prendre des décisions en connaissance de cause, et le recours à des équipes d'appui qualifiées aptes à améliorer le ciblage des communautés dans le besoin. La prise en charge locale est une preuve de bonne gouvernance et de bonne pratique mais elle est également essentielle pour améliorer la performance et les résultats du portefeuille du PAM et peut tirer parti de l'avantage comparatif de l'institution, à savoir une forte présence sur le terrain et un réseau de partenaires. Il faudrait instaurer à partir de ces approches participatives une chaîne de réaction positive sur laquelle s'appuierait une capacité analytique permanente (recommandation 1) via le système de suivi du PAM (recommandation 5) pour veiller à incorporer les besoins des populations dans les choix stratégiques et programmes futurs. L'approche participative exigera d'adopter d'autres modes de travail que ceux normalement utilisés dans les opérations d'aide alimentaire, et obligera le PAM à faire appel à des dispositifs opérationnels différents.

33. **Recommandation 4: Au niveau institutionnel, il faudrait dans l'examen du modèle de financement du PAM prendre en compte la façon dont les choix reposant sur le tonnage élevé influent sur l'avantage comparatif du PAM pour engendrer des fonds.** La principale difficulté rencontrée dans l'application de la recommandation 3 tient aux mécanismes actuels de financement basés sur le tonnage. Ce modèle crée un cercle vicieux – par lequel il faut de gros programmes à fort tonnage pour générer les fonds nécessaires aux coûts d'appui directs permettant de rémunérer le personnel requis. Les approches participatives prennent généralement plus de temps et requièrent des effectifs plus nombreux, sans toutefois imposer nécessairement ou justifier des programmes à fort tonnage pour couvrir les frais généraux.
34. **Recommandation 5: Le bureau de pays, avec le soutien du bureau régional et/ou du Siège, devrait élaborer un système de suivi propre à guider la prise de décisions à divers échelons.** Les besoins d'information des décideurs devraient constituer la considération majeure dans l'élaboration de ce système. Il faudrait prévoir une formation sur la manière d'utiliser les données de suivi pour guider les décisions sur la poursuite ou la révision de la conception et/ou de l'exécution du portefeuille en fonction des résultats dégagés. L'idéal serait que les systèmes de suivi du PAM soient conçus de manière à informer continuellement des changements intervenant dans les secteurs opérationnels de façon à étayer les travaux d'analyse (recommandation 1) et à tirer parti de l'expérience opérationnelle du PAM.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CFSVA	Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail