



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

Conseil d'administration
Première session ordinaire
Rome, 22-24 février 2021

Distribution: Générale	Point 6 de l'ordre du jour
Date: 21 janvier 2021	WFP/EB.1/2021/6-A
Original: anglais	Rapports d'évaluation
	Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique de pays pour le Bangladesh (2017-2020)

Résumé

Une évaluation du plan stratégique pour le Bangladesh a été menée entre octobre 2019 et septembre 2020. Afin d'apprécier la continuité de l'action menée sur les plans stratégique et opérationnel, l'évaluation a porté sur les activités menées par le PAM entre 2016 et 2019. Fondée sur une approche axée sur l'utilisation et de nature consultative, l'évaluation répond aux deux objectifs consistant à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage, en vue d'éclairer l'établissement du prochain plan stratégique de pays.

Le Bangladesh est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure doté d'un solide cadre directeur national pour ce qui est du développement, de la protection sociale, du changement climatique, de la problématique hommes-femmes et de la nutrition. Une croissance économique rapide y est associée à des disparités géographiques persistantes, qu'il s'agisse des revenus, de la sécurité alimentaire, de l'éducation et de l'égalité des sexes. Les catastrophes naturelles y sont fréquentes et de grande ampleur et, depuis plusieurs décennies, le pays accueille un grand nombre de réfugiés rohingya en provenance du Myanmar.

L'évaluation a conclu que les résultats d'ensemble obtenus par le PAM au titre du plan stratégique de pays étaient dans une large mesure conformes aux effets directs et aux objectifs définis dans le plan, et en accord avec les politiques nationales et les interventions humanitaires menées dans le pays. Le bureau de pays avait répondu efficacement à l'accroissement des besoins à l'échelle nationale, mais n'avait pas accordé une attention suffisante aux questions de l'exclusion ou de l'inclusion sur la base du sexe, du handicap ou d'autres facteurs. D'une manière générale, l'approche retenue pour accroître la couverture et la portée des interventions avec le Gouvernement avait été fructueuse, avec pour conséquence l'extension de la couverture d'un certain nombre de programmes nationaux.

Le PAM a progressé sur la voie de la mise en œuvre des effets directs stratégiques définis, mais certaines activités ont été exécutées plus rapidement que d'autres. En 2017, les avancées ont été limitées; en effet, les systèmes associés au plan stratégique de pays ont été mis en place au moment même où l'intervention de niveau 3 menée en raison de la crise des réfugiés rohingya était transposée à une plus grande échelle. L'effet direct stratégique

Conformément aux dispositions de la politique en matière d'évaluation (2016–2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1) et compte tenu de la nécessité de préserver l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la révision de la version originale du présent rapport par les services d'édition a été limitée et il se peut donc que certaines formulations ne respectent pas la terminologie standard du PAM; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation du PAM.

Coordinatrices responsables:

Mme A. Cook
Directrice de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

Mme A. Shneerson
Chargée de l'évaluation
Tél.: 066513-3744

5 a été ajouté avec succès au plan stratégique de pays, ce qui a permis au PAM de fournir à la communauté humanitaire un accès à des services communs fiables; on n'a toutefois pas été en mesure, au PAM, de dresser un bilan complet des résultats des interventions menées ni de leur contribution à la réalisation des objectifs de développement durable.

Le PAM a dû batailler pour mobiliser sur la durée des ressources en quantité suffisante, dont les modalités d'utilisation soient assez souples, pour financer l'ensemble du plan stratégique de pays. Des difficultés opérationnelles ont également été rencontrées en ce qui concerne la gestion du personnel: il fallait à la fois mettre en œuvre le plan stratégique de pays et adapter les ressources humaines aux besoins suscités par la crise des Rohingyas.

En dépit des efforts déployés, le PAM n'est pas parvenu à concrétiser de façon systématique la nouvelle orientation stratégique définie au profit du renforcement des capacités, et celle-ci n'est toujours pas institutionnalisée. La constitution de partenariats efficaces englobant les axes de l'action humanitaire et du développement s'est révélée complexe en l'absence d'approche institutionnelle commune de ce que les partenariats stratégiques impliquent ou d'une réévaluation du positionnement stratégique du PAM.

Dans son ensemble, la communauté internationale a loué l'envergure, la rapidité et la couverture de l'intervention menée par le PAM compte tenu de l'afflux de réfugiés rohingya depuis 2017. À la fin de 2019, 880 000 réfugiés recevaient une assistance alimentaire sur une base mensuelle. Le PAM a continué d'assurer avec opiniâtreté le pilotage des activités menées dans les secteurs de la sécurité alimentaire, de la logistique et des télécommunications d'urgence, il a veillé à ce que la coordination soit systématique et il a fourni des services communs, ce qui a contribué à rendre efficace l'intervention humanitaire menée conjointement.

L'équipe d'évaluation a conclu que le PAM disposait de mécanismes d'intervention rapide efficaces et qu'il était bien positionné pour continuer de les mettre en œuvre, rôle pour lequel il est investi de la confiance nécessaire, tout en appuyant et en renforçant les programmes nationaux de développement afin d'atténuer les répercussions à long terme des catastrophes sur les groupes vulnérables.

Six recommandations ont été formulées dans l'évaluation – trois d'ordre stratégique et trois d'ordre opérationnel. Leurs objectifs sont le règlement des principaux problèmes rencontrés, dans l'optique du prochain plan stratégique de pays, et la bonne gestion des difficultés pressantes que cause la pandémie de maladie à coronavirus au Bangladesh. Les recommandations stratégiques sont les suivantes: renforcer les partenariats stratégiques; améliorer l'efficacité des mécanismes de préparation aux situations d'urgence, notamment aux situations d'urgence imminentes, et d'intervention; et renforcer l'appui aux filets de protection sociale à dimension nutritionnelle. Les recommandations opérationnelles portent sur l'intensification des activités de renforcement des capacités; sur l'amplification des interventions axées sur l'égalité des sexes et l'inclusion sociale; et sur l'amélioration de la gestion de la performance.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour le Bangladesh (2017-2020) (WFP/EB.1/2021/6-A) et de la réponse de la direction (WFP/EB.1/2021/6-A/Add.1), et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. Le moment choisi pour procéder à l'évaluation du plan stratégique de pays (PSP) pour le Bangladesh l'a été pour que celle-ci constitue une source de données factuelles et d'enseignements utiles pour l'élaboration du PSP suivant.
2. Elle a porté sur les activités menées en 2016, avant que ne débute l'exécution du PSP en cours, ainsi que sur la mise en œuvre de celui-ci entre mars 2017 et décembre 2019, avec pour objectif l'appréciation de la continuité de l'action menée sur les plans stratégique et opérationnel. Il était prévu d'évaluer le positionnement stratégique du PAM et la mesure dans laquelle il avait concrétisé le changement d'orientation attendu dans le cadre du PSP; l'efficacité de la contribution du PAM à la réalisation des effets directs stratégiques; l'efficience de la mise en œuvre du PSP; le bien-fondé des modalités opérationnelles définies pour l'intervention de niveau 3 menée en réponse à la crise des Rohingya; et de déterminer les facteurs expliquant les résultats obtenus.
3. C'est une équipe externe indépendante qui a réalisé l'évaluation: elle a eu recours à diverses méthodes et s'est appuyée sur des données de suivi, sur l'examen des documents disponibles et sur des entretiens semi-structurés menés avec 264 parties prenantes, ou encore sur des groupes de concertation auxquels ont participé en tout 688 membres de communautés. Les données primaires et secondaires ont été rigoureusement recoupées pour garantir la validité des constatations. La problématique hommes-femmes et l'inclusion sociale ont été soigneusement intégrées dans l'approche méthodologique de l'évaluation. Les normes déontologiques ont été appliquées afin de garantir le respect de la dignité et l'anonymat des personnes ayant contribué à l'évaluation. L'équipe n'a pas rencontré de difficultés notables susceptibles de compromettre la validité globale de l'évaluation.

Contexte

4. Le Bangladesh, dont la population est estimée à 163 millions de personnes, a une économie qui se développe rapidement – entre 2016 et 2019, la croissance annuelle moyenne de son produit intérieur brut a été de 7,6 pour cent. Il a accédé au statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure en 2015¹ et a rempli en 2018 les critères à satisfaire pour pouvoir être retiré en 2024 de la liste des pays les moins avancés établie par l'Organisation des Nations Unies². Le taux de pauvreté y décline (85 pour cent en 1972, moins de 9 pour cent en 2018³); toutefois, cette réduction de la pauvreté est inégalement répartie sur le territoire, puisque des disparités géographiques persistent en matière de revenu, de situation au regard de la sécurité alimentaire, d'éducation et d'égalité des sexes.
5. À l'aune de l'indice de la faim dans le monde pour 2019, le Bangladesh occupait le 88^{ème} rang sur 117 pays, avec un score de 25,8 (tableau 1), contre 30,3 en 2010. Au cours de la dernière décennie, le pays a enregistré des progrès réguliers s'agissant de l'amélioration de la nutrition des enfants, mais un grand nombre d'entre eux souffrent encore de carences en micronutriments. Des facteurs sociaux, économiques et écologiques, notamment l'appartenance ethnique, l'urbanisation et le changement climatique, contribuent aux disparités observées s'agissant de la situation en matière de sécurité alimentaire.

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES		
Année	Indicateur	Valeur
2020	Population totale	163 millions
2017	Espérance de vie à la naissance	57 ans

¹ Banque mondiale, 2020. *The World Bank In Bangladesh - Overview*. <https://www.worldbank.org/en/country/bangladesh/overview#:~:text=Bangladesh%20reached%20the%20lower%20middle,track%20for%20graduation%20in%202024>.

² Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, 2020. *The Least Developed Countries Report 2020*. https://unctad.org/system/files/official-document/ldcr2020_en.pdf.

³ Banque mondiale, 2018. *Bangladesh: Reducing Poverty and Sharing Prosperity*. <https://www.worldbank.org/en/results/2018/11/15/bangladesh-reducing-poverty-and-sharing-prosperity>.

2020	Taux de croissance annuel de la population	1,05 pour cent
2019	Produit intérieur brut par habitant (sur la base de la parité de pouvoir d'achat)	4 950 dollars É.-U.
2017	Indice de développement humain	0,614
2018	Coefficient de Gini (inégalités de revenus)	0,32
2017	Indice de développement de genre (écart entre hommes et femmes)	0,719
2019	Indice de la faim dans le monde	25,8
2017	Retard de croissance	31 pour cent
2017	Insuffisance pondérale	22 pour cent
2018	Part de l'agriculture dans le produit intérieur brut	13 pour cent
2011	Taux d'alphabétisation parmi la population âgée de plus de 7 ans	51,8 pour cent

- Malgré la progression rapide du niveau d'instruction et des changements d'ordre politique favorables aux femmes, des normes juridiques et sociales préjudiciables continuent de faire obstacle à l'égalité entre les sexes (objectif de développement durable [ODD] 5). La violence sexiste et les taux élevés de mariage d'enfants et de grossesse chez les adolescentes constituent des sources de grave préoccupation.
- Le Bangladesh est particulièrement vulnérable aux effets dévastateurs du changement climatique, dont la fréquence a une incidence sur la production agricole et entraîne des migrations internes vers les zones urbaines. Il continue d'accueillir entre 850 000 et 915 000 réfugiés rohingya⁴ en provenance du Myanmar, dont la majorité vit dans 34 camps extrêmement congestionnés.
- Le Gouvernement bangladais s'est doté d'un cadre directeur solide pour ce qui est du développement, de la protection sociale, du changement climatique, de la problématique hommes-femmes et de la nutrition. Il avait défini ses objectifs en matière de développement dans son septième plan quinquennal (2016-2020), notamment l'accès au statut de pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure⁵. Ses autres domaines d'action thématiques prioritaires incluent la réduction de la pauvreté, la sécurité alimentaire et la faim, la santé et l'autonomisation des femmes.

Plan stratégique de pays

- Le PSP pour le Bangladesh (2017-2020) a été l'un des premiers PSP pilotes du PAM, l'un des premiers aussi à inclure une intervention d'urgence de niveau 3. Élaboré sur la base des enseignements tirés d'opérations menées antérieurement (figure 1), il s'articule sur cinq effets directs stratégiques, comme indiqué à la figure 2, l'accent devant être mis non plus sur l'exécution directe de projets mais sur l'assistance technique et le renforcement des capacités, aux fins de la mise en œuvre de solutions nationales au problème de la faim.

Figure 1: Opérations menées par le PAM au Bangladesh (2016-2020)

Opération	Durée d'exécution	2016	2017	2018	2019	2020
Programme de pays 200243	Janvier 2012 - Mars 2017	Total des besoins (2016-2017) 54 485 426 dollars Montant total des contributions reçues: 12 275 315 dollars Taux de financement: 23 pour cent				
Intervention prolongée de secours et de	Juillet 2014 - mars 2017	Total des besoins (2016-2017) 7 929 939 dollars				

⁴ La première phase d'enregistrement menée conjointement en septembre 2019 par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Gouvernement avait établi que 914 998 réfugiés se trouvaient dans le pays. Toutefois, à l'issue de la seconde phase d'enregistrement – incluant l'identification biométrique – ce nombre a été ramené à 854 000. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sitrep_december_2019_english.pdf.

⁵ Gouvernement bangladais, 2015. *Seventh Five Year Plan, FY2016–FY2020*. <http://nda.erd.gov.bd/en/c/publication/seventh-five-year-plan-fy2016-fy2020>.

redressement 200673	Mars 2017 - décembre 2020	Montant total des contributions reçues: 4 259 386 dollars				
		Taux de financement: 54 pour cent				
PSP BD01				Plan fondé sur les besoins (2017-2020): 969 120 577 dollars		
				Montant obtenu: 641 426 577 dollars		
				Taux de financement: 66 pour cent		
Dépenses directes (en dollars)		190 467 392	46 933 286	183 726 999	124 929 197	Sans objet

Source: FACTory (PAM), avril 2020.

Figure 2: "Ligne de visée" du plan stratégique pour le Bangladesh

RÉSULTAT STRATÉGIQUE 2: PERSONNE NE SOUFFRE DE MALNUTRITION CIBLE 2 DE L'ODD 2	RÉSULTAT STRATÉGIQUE 1: CHACUN A ACCÈS À LA NOURRITURE CIBLE 1 DE L'ODD 2	RÉSULTAT STRATÉGIQUE 4: LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES SONT DURABLES CIBLE 4 DE L'ODD 2	RÉSULTAT STRATÉGIQUE 5: LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT ONT DES CAPACITÉS RENFORCÉES POUR METTRE EN ŒUVRE LES ODD CIBLE 9 DE L'ODD 17	RÉSULTAT STRATÉGIQUE 8: LE PARTAGE DES CONNAISSANCES, DU SAVOIR-FAIRE ET DE LA TECHNOLOGIE RENFORCE L'APPUI APPORTÉ PAR LES PARTENARIATS MONDIAUX AUX ACTIVITÉS MENÉES PAR LES PAYS EN VUE DE RÉALISER LES ODD (CIBLE 16 DE L'ODD 17)
EFFET DIRECT STRATÉGIQUE 1: LES GROUPES VULNÉRABLES EN MILIEU RURAL ET EN MILIEU URBAIN BÉNÉFICIENT D' ACTIONS NATIONALES RENFORCÉES DESTINÉES À AMÉLIORER LES INDICATEURS NUTRITIONNELS CONFORMÉMENT AUX CIBLES NATIONALES D'ICI À 2020 51,25 MILLIONS DE DOLLARS	EFFET DIRECT STRATÉGIQUE 2: LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE ET LA NUTRITION DES POPULATIONS LES PLUS VULNÉRABLES DE COX'S BAZAR, DE CHITTAGONG HILL TRACTS ET DES ZONES TOUCHÉES PAR DES CATASTROPHES SONT AMÉLIORÉES 808,75 MILLIONS DE DOLLARS	EFFET DIRECT STRATÉGIQUE 3: DES APPROCHES NOUVELLES VISANT À RENFORCER LA RÉSILIENCE DES MÉNAGES EN SITUATION D'INSÉCURITÉ ALIMENTAIRE SOUMIS À DES PERTURBATIONS ET DES CHOC D'ORIGINE CLIMATIQUE SONT VALIDÉES D'ICI À 2020 36,39 MILLIONS DE DOLLARS	EFFET DIRECT STRATÉGIQUE 4: LE SYSTÈME D'INTERVENTION HUMANITAIRE EN CAS DE CATASTROPHES NATURELLES DE GRANDE AMPLÉUR AU BANGLADESH EST EN MESURE DE RÉAGIR FACE À LA SITUATION AVEC DES COÛTS ET DES DÉLAIS RÉDUITS 15,23 MILLIONS DE DOLLARS	EDS 5: LES PARTENAIRES HUMANITAIRES ET DE DÉVELOPPEMENT AU BANGLADESH ONT ACCÈS À DES SERVICES FIABLES DANS LES DOMAINES SUIVANTS: CHAÎNE D'APPROVISIONNEMENT, TÉLÉCOMMUNICATIONS D'URGENCE, ENTRETIEN DES SITES ET INGÉNIERIE 57,5 MILLIONS DE DOLLARS
Développement des capacités	Mise en œuvre	Innovation	Développement des capacités	Prestation de services
Budget: 15,49 millions de dollars Activité 1: Assistance technique et plaidoyer visant à renforcer l'impact de certains filets de sécurité sur la sécurité alimentaire et la nutrition 9 RC/V/TTM	Budget: 769,47 millions de dollars Activité 5: Exécuter un programme d'assistance intégrée dans le district de Cox's Bazar 1 V/TTM	Budget: 11,26 millions de dollars Activité 8: Production de données factuelles relatives aux approches novatrices visant à renforcer la résilience 3 RC/TTM	Budget: 13,49 millions de dollars Activité 10: Renforcement des capacités d'intervention en situation d'urgence 17 RC	Budget: 12,13 millions de dollars ACT.12: Coordonner le module sectoriel de la logistique et fournir des services communs efficaces dans le domaine de la logistique pour appuyer l'intervention humanitaire communautaire. 17 PS
Budget: 6,7 millions de dollars Activité 2: Assistance technique et plaidoyer pour une meilleure nutrition 9 RC/V/TTM	Budget: 16,75 millions de dollars Activité 6: Exécuter un programme d'assistance intégrée dans le district de Chittagong Hill Tracts 1 V/TTM	Budget: 25,13 millions de dollars Activité 9: Nabo Jatra 6 PS/TTM	Budget: 1,74 million de dollars Activité 11: Diriger le module de la logistique et codiriger le module de la sécurité alimentaire 17 RC/PS	Budget: 4,12 millions de dollars ACT.13: Coordonner le module sectoriel des télécommunications d'urgence et fournir des services efficaces pour appuyer l'intervention humanitaire communautaire. 17 PS
Budget: 5,89 millions de dollars Activité 3: Assistance technique et plaidoyer visant le développement de l'enrichissement du riz après la récolte 9 RC	Budget: 22,53 millions de dollars Activité 7: Fournir une assistance alimentaire dans les situations d'urgence 1 V/TTM			Budget: 41,25 millions de dollars ACT.14: Projet d'entretien des sites et d'ingénierie. 17 PS
Budget: 23,17 millions de dollars Activité 4: Conseils sur les politiques et assistance technique aux fins de l'intensification de l'alimentation scolaire 9 RC/V/TTM				
CAUSES PROFONDES	INTERVENTION FACE À UNE CRISE	RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE	RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE	INTERVENTION FACE À UNE CRISE

● Catégorie d'activités institutionnelles ● Modalité (soulignée s'il s'agit de la modalité principale):
V (vivres), TTM (transferts de type monétaire, y compris les bons-produits), RC (renforcement des capacités), PS (prestation de services)

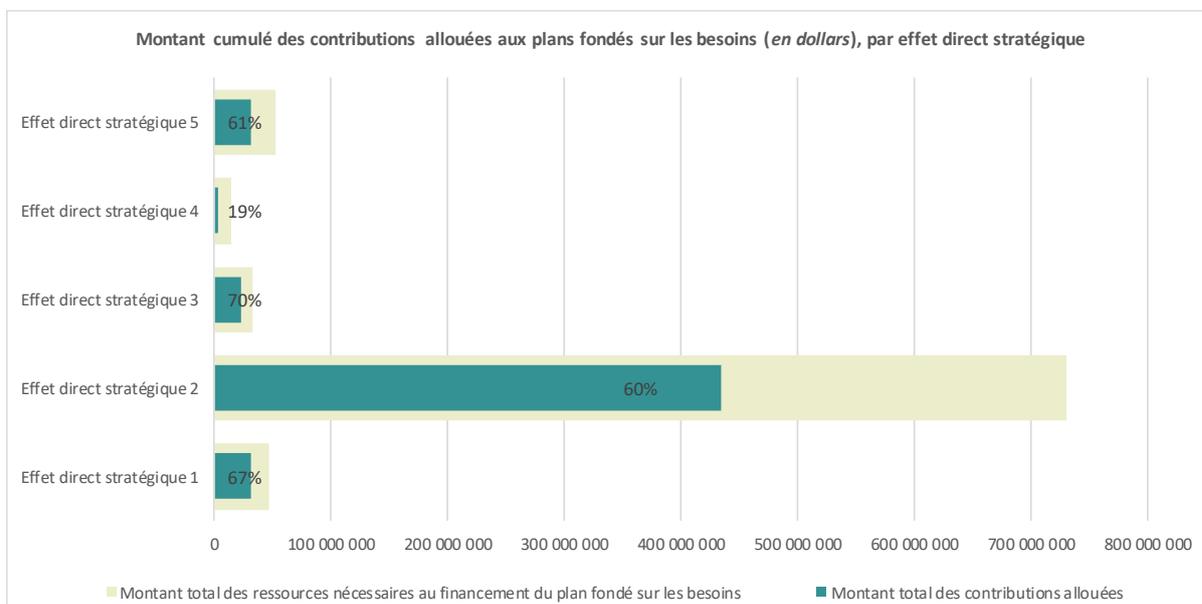
Source: Bureau du PAM au Bangladesh.

10. Initialement, en 2017, le budget du PSP s'élevait à 202 millions de dollars; au terme d'une série de révisions, il a atteint 969 millions de dollars en 2019⁶. Les révisions auxquelles il a été procédé avaient principalement pour objet l'élargissement de la portée des opérations en réponse à la crise des Rohingya (effet direct stratégique 5)⁷ et englobaient des activités prévoyant notamment une assistance alimentaire en nature et la transition vers les bons électroniques, ainsi qu'une activité supplémentaire liée à la crise humanitaire. La capacité du PAM de mobiliser des ressources adéquates pour financer le PSP a diminué au fil du temps. En 2017, les contributions couvraient 142 pour cent du plan fondé sur les besoins, mais ce taux n'était plus que de 94 pour cent en 2018 et de 60 pour cent en 2019 (figure 3).

⁶ PAM, 2019. Révision du plan stratégique pour le Bangladesh concernant une intervention face à une crise (mars 2017-décembre 2020) et augmentation budgétaire correspondante, cinquième révision.

⁷ PAM, 2017. Première révision du plan stratégique pour le Bangladesh.

Figure 3: Montant total des contributions allouées aux plans fondés sur les besoins, par effet direct stratégique du PSP pour le Bangladesh (2017-2019)



Source: PAM, données d'analyse, feuille de route intégrée.

Constatations issues de l'évaluation

Dans quelle mesure le positionnement stratégique, le rôle et les contributions spécifiques du PAM sont-ils adaptés aux priorités nationales, aux besoins de la population et aux atouts du PAM?

Pertinence et adaptabilité sur le plan stratégique

11. La conception du PSP est pertinente, appropriée et correspond aux politiques, plans, stratégies et objectifs nationaux en ce qui concerne la sécurité alimentaire et la nutrition, y compris au septième plan quinquennal du Gouvernement (2016-2020).
12. La réorientation à laquelle il a été procédé – renforcement des capacités des systèmes gouvernementaux, plutôt que mise en œuvre directe – est conforme à l'objectif national de développement des programmes nationaux de filets de protection sociale comportant une dimension nutritionnelle; dans la pratique, toutefois, l'accent a été mis sur le renforcement des capacités en soi, plutôt que sur le développement des systèmes nationaux, ce qui a compromis la capacité du PAM de peser sur les programmes de protection sociale.
13. Les objectifs du PSP en matière de renforcement de la résilience à long terme des populations touchées par une catastrophe sont correctement alignés sur le plan de gestion des catastrophes (2016-2020) du Ministère de la gestion des catastrophes et des secours⁸.
14. L'intervention menée par le PAM au titre de la crise des Rohingyas était à la fois pertinente et appropriée. Elle a donné lieu à l'ajout d'un cinquième effet direct stratégique au cadre du PSP et elle a été inscrite dans la catégorie des interventions menées en réponse à une situation d'urgence de niveau 3.

Cohérence et alignement

15. On n'a pas défini d'orientation stratégique suffisamment claire, dans le PSP, en vue de l'harmonisation de l'action du PAM avec celle qui serait menée par d'autres entités des Nations Unies et d'autres acteurs humanitaires. Par ailleurs, l'architecture du PSP était certes pleinement alignée sur le Plan-cadre des

⁸ Gouvernement bangladais, 2017. *National Plan for Disaster Management (2016–2020): Building Resilience for Sustainable Human Development*.

[https://modmr.portal.gov.bd/sites/default/files/files/modmr.portal.gov.bd/policies/0a654dce_9456_46ad_b5c4_15ddfd8c4c0d/NPDM\(2016-2020\)%20-Final.pdf](https://modmr.portal.gov.bd/sites/default/files/files/modmr.portal.gov.bd/policies/0a654dce_9456_46ad_b5c4_15ddfd8c4c0d/NPDM(2016-2020)%20-Final.pdf).

Nations Unies pour l'aide au développement (2017-2020), mais ses objectifs n'ont pas été suffisamment pris en compte dans le plan-cadre.

16. Le PAM a exploité ses avantages relatifs pour se positionner en tant qu'organisme des Nations Unies participant à l'intervention menée en réponse à la crise des Rohingya, mais sans s'impliquer directement dans la stratégie politique correspondante. La rapidité et l'ampleur considérable des opérations menées par le PAM à Cox's Bazar témoignent de sa capacité de mettre en œuvre rapidement des interventions de grande portée. Toutefois, le PAM n'a pas démontré que cette action était adéquatement alignée sur celle des autres acteurs humanitaires dans le contexte plus large des politiques institutionnelles et humanitaires, et on n'a pas saisi toutes les possibilités offertes d'accorder une attention accrue à la protection et à l'inclusion dans le PSP.

Répondre aux besoins des plus vulnérables

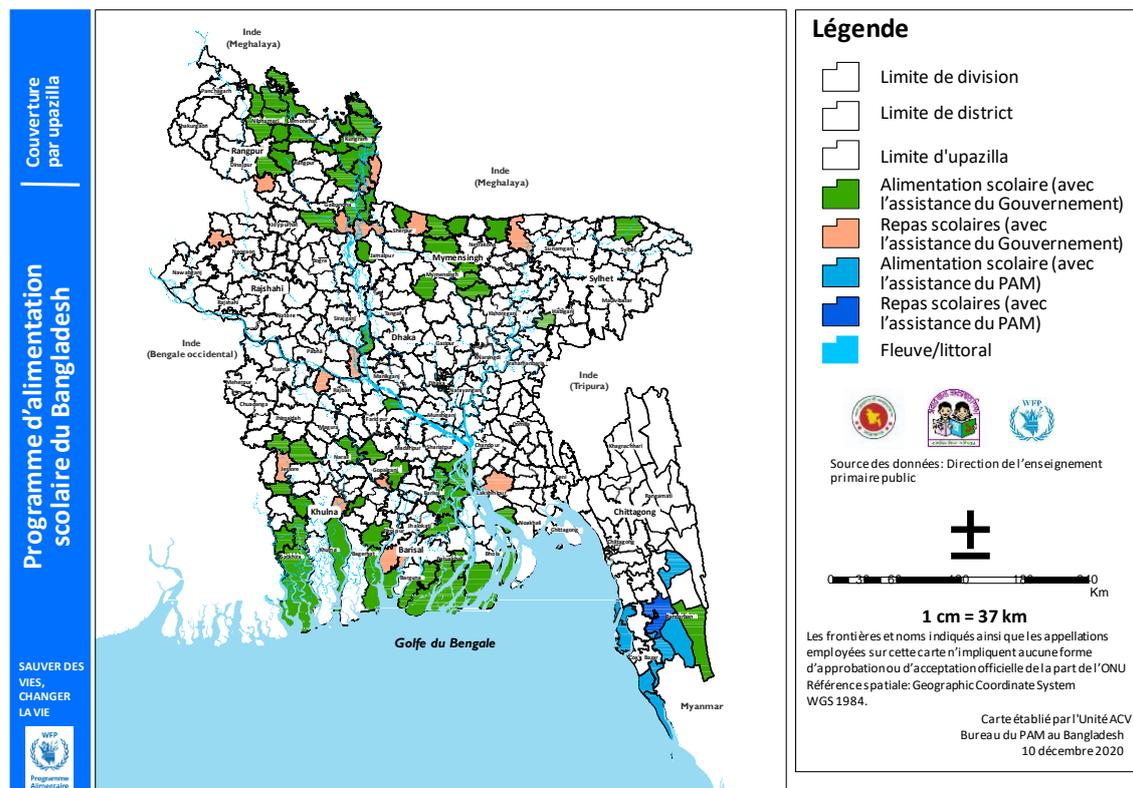
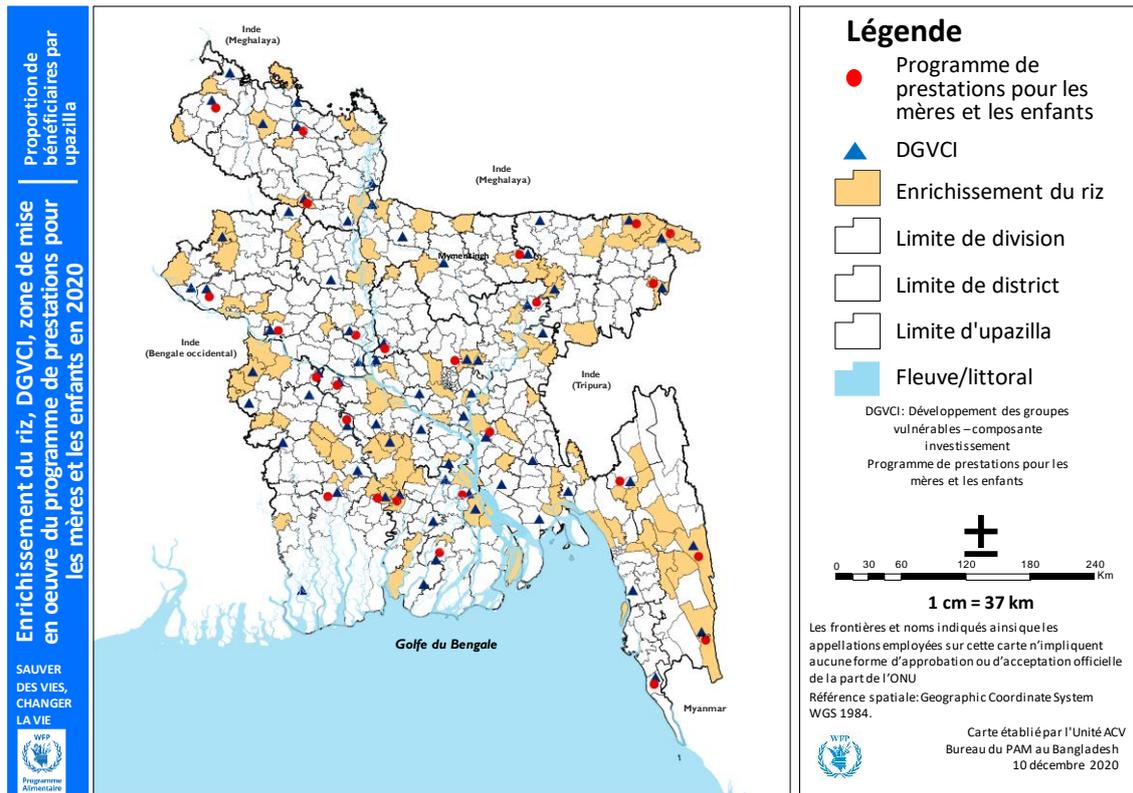
17. Le PSP contient les dispositions voulues pour répondre aux besoins immédiats des individus les plus touchés par l'insécurité alimentaire, mais il n'y est pas accordé une attention suffisante à l'exclusion et à l'inclusion dans l'optique de la problématique hommes-femmes, du handicap ou d'autres facteurs. L'analyse par sexe qui sous-tend le PSP fait apparaître des inégalités notables entre femmes et hommes, qui auraient mérité qu'on mette davantage l'accent, d'un point de vue stratégique, sur l'égalité des sexes et sur l'autonomisation des femmes.
18. Les constatations sont mitigées en ce qui concerne la capacité du PAM de traiter les questions de l'exclusion et de l'inclusion de façon appropriée. Ses stratégies d'aide aux réfugiés les plus pauvres à Cox's Bazar ont été efficaces auprès des femmes, mais la même attention n'a pas été accordée aux autres groupes défavorisés, comme les handicapés⁹.
19. On a eu recours à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour éclairer les stratégies de ciblage et d'inclusion; toutefois, l'efficacité de cette méthode a été compromise par la prise en compte de cartographies gouvernementales de la pauvreté devenues caduques; par l'absence de système national unique pour la cartographie et la vérification des bénéficiaires; et par une utilisation non optimale des données et éléments factuels existants par le personnel aux fins de l'adaptation des programmes.

Couverture et transposition à une plus grande échelle

20. L'approche retenue par le PAM pour accroître la couverture et la portée des interventions menées avec le Gouvernement a été dans l'ensemble couronnée de succès, d'où une couverture étendue des programmes nationaux, comme indiqué à la figure 4. Le PAM a contribué de façon notable aux programmes nationaux portant sur les prestations destinées aux mères et aux enfants, ainsi qu'aux programmes de développement en faveur des groupes vulnérables, et le PSP a permis d'étendre notablement la couverture du programme national d'alimentation scolaire. La transposition à une plus grande échelle de l'initiative d'enrichissement du riz a stimulé l'offre et la demande de riz enrichi, et ce sont plus de 2 millions de personnes qui ont bénéficié de distributions en 2019 (contre 30 000 en 2013).

⁹ PAM, 2019. *WFP Disability Inclusion Action Plan 2019–2020*.

Figure 4: Cartographie de la couverture des programmes nationaux au Bangladesh



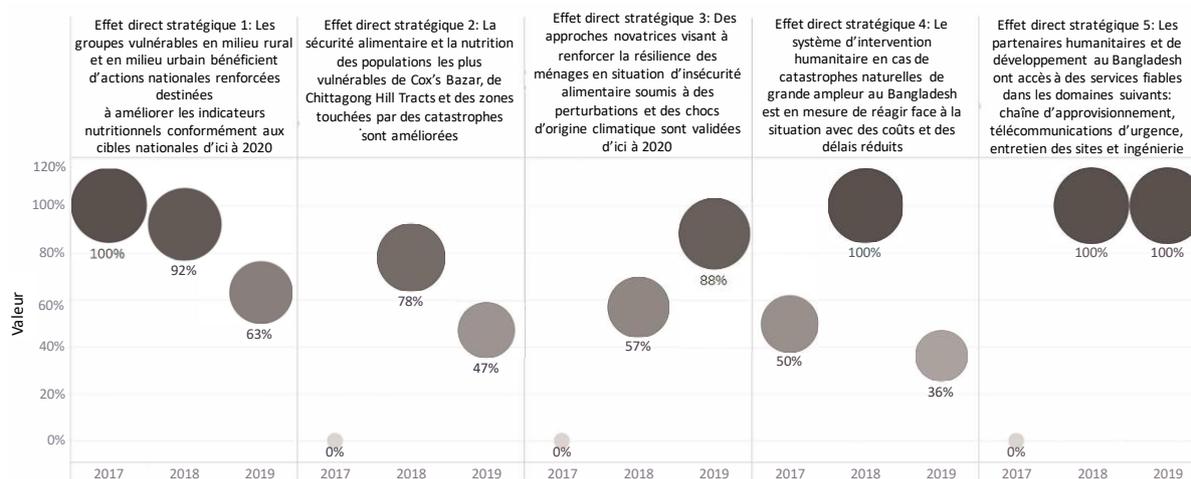
Source: Bureau du PAM au Bangladesh (en haut) et Direction de l'enseignement primaire public, Gouvernement bangladais (en bas). Établi par le Bureau du PAM au Bangladesh, 10 décembre 2020.

Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le PSP pour le Bangladesh?

Produits

21. Pour ce qui est de l'obtention des effets directs stratégiques attendus, le PAM a enregistré des avancées et des succès, mais la mise en œuvre de certaines activités a progressé plus rapidement dans certains cas (figure 5). En 2017, les progrès ont été lents, ce qui s'explique en grande partie par le fait que les systèmes associés au PSP ont été mis en place au moment où le bureau de pays transposait à une plus grande échelle son intervention axée sur les réfugiés.

Figure 5: Pourcentage des indicateurs de produit pour lesquels les cibles annuelles ont été atteintes ou dépassées, par effet direct stratégique

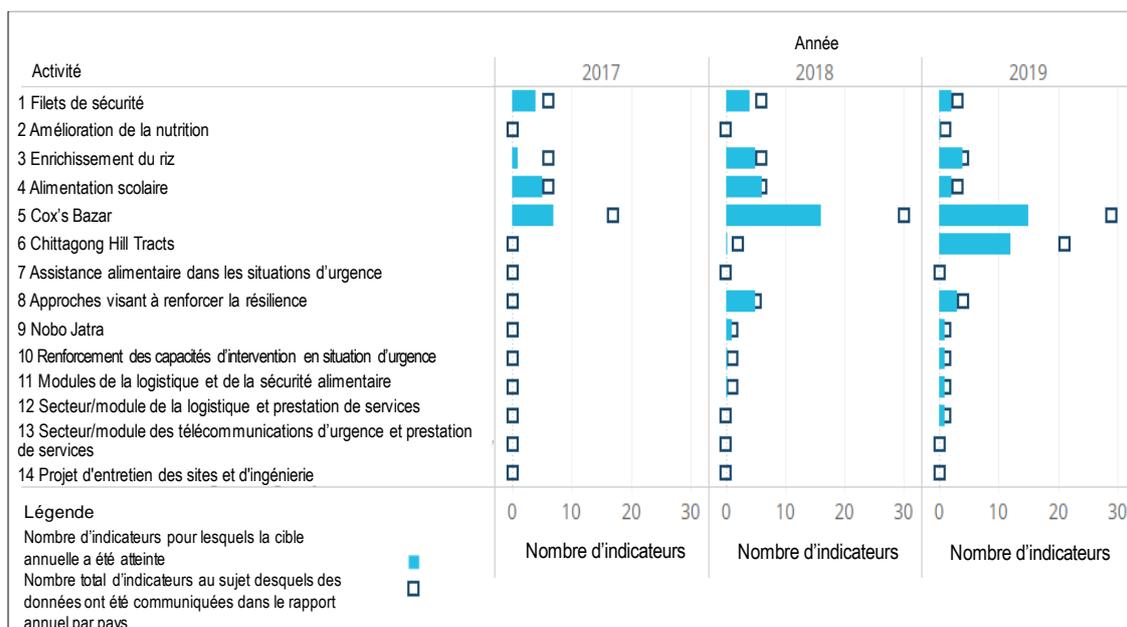


Source: PAM, Rapports annuels par pays sur le Bangladesh pour 2017, 2018 et 2019.

Contribution aux résultats de niveau plus élevé

22. En fonction des activités, les progrès enregistrés vers la réalisation des effets directs du PSP varient beaucoup (figure 6). Les taux d'accomplissement sont inégaux, et parfois faibles, ce qui s'explique comme suit: les indicateurs associés à chaque activité varient en nombre, et des changements ont été apportés au cadre logique du PSP; les modalités de communication de l'information n'étaient pas uniformisées. En conséquence, de faibles taux de réalisation des objectifs ne sont pas nécessairement la traduction d'une mauvaise performance du bureau de pays.

Figure 6: Indicateurs d'effet direct pour lesquels les cibles annuelles ont été atteintes



Source: PAM, Rapports annuels par pays sur le Bangladesh pour 2017, 2018 et 2019.

23. Au titre de l'effet direct stratégique 1, le PAM s'est concentré sur le renforcement des capacités gouvernementales. Les activités axées sur les filets de protection sociale, l'enrichissement du riz et l'alimentation scolaire ont contribué à de nombreuses améliorations des programmes nationaux; toutefois, l'activité axée sur la nutrition est celle qui a reçu le moins de ressources financières au titre du PSP, d'où des progrès plus lents et des résultats moins convaincants.
24. L'action menée au titre de l'effet direct stratégique 2 a été dans une large mesure fructueuse. Un ensemble de programmes d'assistance de grande envergure sont exécutés avec succès à Cox's Bazar, à Chittagong Hill Tracts et dans les zones touchées par des catastrophes. Le PAM vient en aide à plus de 837 000 réfugiés au moyen d'une combinaison de transferts de produits alimentaires et de bons électroniques, mais aussi d'un appui aux moyens d'existence et d'activités axées sur le traitement et la prévention de la malnutrition à l'intention des femmes enceintes ou allaitantes et des enfants âgés de moins de 5 ans. À la fin de 2019, le PAM avait enregistré un taux de progression de 90 pour cent ou plus à l'aune de la plupart des indicateurs associés aux activités 5 et 6, ce qui traduit des avancées satisfaisantes sur la voie de l'accomplissement de l'objectif d'ensemble consistant à améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition.
25. L'effet direct stratégique 3 a fait l'objet d'une série d'interventions. Le succès de l'expérimentation du mécanisme de financement fondé sur les prévisions et de la mise en œuvre du volet du projet Nobo Jatra consacré à la réduction des risques de catastrophe ont montré que les nouvelles approches appliquées étaient judicieuses.
26. L'action menée au titre de l'effet direct stratégique 4 a également été positive. L'appui à la préparation aux situations d'urgence et aux interventions en cas de crise a été d'un bon rapport coût-efficacité en dépit des difficultés rencontrées. En 2017, le PAM a contribué à la mise en place du module de la logistique nationale, qui est codirigé par le PAM et le Ministère de la gestion des catastrophes et des secours et a pour but d'améliorer la coordination à long terme des fonctions liées aux chaînes d'approvisionnement à l'échelle du pays. À Cox's Bazar, le PAM a appuyé la coordination des activités interinstitutions de préparation aux situations d'urgence et d'intervention en cas de crise dans divers secteurs. Un tableau de bord opérationnel pour les situations d'urgence a été mis au point et des exercices de simulation de situation d'urgence ont été menés afin de renforcer les capacités en la matière des intervenants gouvernementaux, en particulier les fonctionnaires du Ministère de la gestion des catastrophes et des secours.
27. L'effet direct stratégique 5 a été ajouté dans le PSP, ce qui a permis au PAM de donner à la communauté humanitaire un accès à des services communs fiables dans les domaines de la logistique, des télécommunications d'urgence et de la sécurité alimentaire dans l'optique d'une intervention coordonnée au titre de la crise des Rohingyas, de grande portée et complexe. Toutes les cibles définies pour les indicateurs de produit associés aux activités ont été atteintes.

Problématique hommes-femmes, protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

28. Au bureau de pays, chacun est très sensibilisé aux priorités transversales intéressant l'égalité des sexes, la protection et la responsabilité à l'égard des populations touchées, et on ne ménage aucun effort à cet égard.
29. Le personnel a conçu des actions positives en matière de problématique hommes-femmes, mais elles ne s'inscrivent pas dans une approche stratégique applicable à l'échelle du bureau de pays. En outre, le PSP ne fait que rarement mention d'un suivi et d'une communication d'informations systématiques s'agissant de cette problématique. Il faudrait parvenir à une compréhension plus fine de la manière dont les femmes (et d'autres groupes) ont accès aux interventions menées par le PAM et y prennent part, et de l'incidence de ces deux facteurs sur les rôles sociaux et la dynamique interne des ménages.
30. L'unité chargée de la problématique hommes-femmes et de l'inclusion est en sous-effectif, ne dispose pas d'un budget en propre, les lignes hiérarchiques y sont mal définies et les directives en provenance de l'échelon institutionnel sont limitées s'agissant de l'action à mener pour concrétiser l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles, et l'inclusion au niveau national, ce qui pose des difficultés notables au bureau de pays compte tenu du caractère évolutif de l'environnement dans lequel il opère.

31. En principe, la protection, la problématique hommes-femmes et l'inclusion figurent parmi les axes d'action principaux de l'intervention coordonnée des Nations Unies au titre des réfugiés rohingya, et un certain nombre de répondants ont loué le PAM pour sa contribution à la sensibilisation aux questions de protection et d'inclusion; toutefois, les effets concrets sur le terrain ont été compromis par un certain nombre de facteurs, notamment la culture conservatrice de la population rohingya et le système des Majhi¹⁰, qui limite l'interaction avec la communauté des réfugiés.
32. Des mécanismes propres à assurer la responsabilité à l'égard des populations touchées sont en place et opérationnels, mais on se contente de sensibiliser les individus et de les alerter, plutôt que de prendre systématiquement en compte dans les programmes leurs vues au sujet de leurs droits et des prestations auxquelles ils peuvent prétendre. Il est difficile d'établir avec précision à quel point les populations touchées, en particulier les femmes, ont conscience qu'elles peuvent avoir recours à ces mécanismes de remontée de l'information.

Connexité et durabilité

33. On s'est employé à établir une connexité entre l'intervention d'urgence et la résilience à long terme, au moyen d'interventions portant sur l'enrichissement du riz. L'intervention axée sur la crise des réfugiés rohingya a été fructueuse de ce point de vue: un appui aux moyens d'existence a été apporté à la population hôte, et le projet pour un accès sûr au combustible et à l'énergie a été mené avec succès et conjointement par le PAM, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et l'Organisation internationale pour les migrations. Toutefois, les donateurs et les partenaires ont reproché au PAM de n'avoir pas cherché à faire pression sur le Gouvernement pour qu'il décaisse des espèces à l'intention des populations réfugiées, ce qui était considéré comme essentiel pour qu'une connexité puisse être établie et pour que les bénéficiaires aient la liberté de se doter de leurs propres actifs.
34. En dépit de l'action menée, la prise en mains institutionnelle des interventions menées par le Gouvernement et d'autres partenaires, nécessaire pour que la connexité établie soit durable, n'est pas encore d'actualité, et des relations suffisamment solides n'ont pas encore été tissées pour assurer cette durabilité.

Dans quelle mesure les systèmes, structures et ressources du PAM ont-ils été exploités de manière efficiente à l'appui de la réalisation des produits et des effets directs stratégiques définis pour les PSP?

Mobilisation des ressources

35. Le PAM a dû batailler pour mobiliser des ressources en quantité suffisante et d'utilisation assez souple pour financer l'ensemble du PSP, ce qui a réduit sa capacité de facilitation du passage à la nouvelle stratégie envisagée. Le fait que la plupart des contributions des donateurs étaient préaffectées (tableau 2) a eu pour conséquence un déficit de financement de certaines activités, notamment celles qui s'articulaient sur une vision de long terme – à l'inverse, le taux d'utilisation des ressources allouées à d'autres activités a été inférieur aux prévisions¹¹. La mobilisation de ressources financières a également été compromise par l'absence de stratégie de communication de portée nationale spécifiquement destinée à démontrer les résultats obtenus.

¹⁰ Les Mahjis sont les représentants des réfugiés dans les camps; ils sont nommés par le Gouvernement.

¹¹ PAM, 2019. *Rapport annuel par pays sur le Bangladesh pour 2019*.

Financement souple			Donateurs privés		
Année	Montant des contributions allouées (en dollars)	Proportion du plan fondé sur les besoins effectivement financée (%)	Année	Montant des contributions allouées (en dollars)	Proportion du plan fondé sur les besoins effectivement financée (%)
2017	11 215 555	12,6	2017	13 813 492	15,6
2018	21 057 728	6,5	2018	8 948 879	2,8
2019	6 562 327	2,1	2019	12 436 587	3,9

Source: FACTory (PAM), avril 2020.

Supervision, application du principe de responsabilité et encadrement

36. Les mécanismes définis dans le PSP pour la communication d'informations au sujet de la performance et l'examen de celle-ci à l'échelle du bureau de pays et des bureaux auxiliaires, s'ils sont utiles pour suivre l'évolution générale des progrès réalisés, ne favorisent pas explicitement l'exécution du PSP. La supervision porte seulement sur les activités et les effets directs stratégiques, mais les échanges d'information présentant un intérêt transversal pour l'ensemble des effets directs stratégiques sont limités. De même, la prise en compte de la problématique hommes-femmes n'a que rarement suscité la communication d'informations, et aucun budget spécifique n'y est alloué.
37. Le bureau de pays a aligné le PSP sur la politique du PAM en matière de gestion globale des risques de 2018 et a renforcé les procédures gouvernant la prise de décisions relatives à la gestion des risques, notamment en instaurant un registre des risques spécifique pour l'intervention face à la crise des Rohingyas.
38. D'une manière générale, l'encadrement assuré par le PAM s'est amélioré avec la mise en place du PSP, et la communication passe mieux désormais entre les responsables et le personnel moins expérimenté. Au cours des phases initiales de l'exécution du PSP, on aurait gagné à adresser au personnel des orientations et des directives plus claires quant aux modalités de l'exécution pratique du PSP.

Capacités internes et alignement

39. Des problèmes de nature opérationnelle ont été rencontrés s'agissant de la gestion de la capacité du personnel d'exécuter le PSP tout en adaptant les besoins en ressources humaines pour répondre à la crise des Rohingyas. Le bureau de Cox's Bazar a rapidement accru son effectif, qui a atteint 350 personnes en janvier 2020; toutefois, le recrutement et la formation des nouveaux membres du personnel du bureau de pays depuis 2017 n'a tout de même pas permis de réunir les compétences nécessaires à l'appui de la transition vers le renforcement des capacités institutionnelles.
40. La création d'une unité de la protection, de la problématique hommes-femmes, du handicap et de l'inclusion au cours de l'exécution du PSP est une évolution positive, mais cette unité a besoin de ressources et de capacités accrues¹². À Cox's Bazar, il existe une équipe spécialisée dans la problématique hommes-femmes, dotée en propre de conseillers en matière de protection. Cela contribue à donner plus de relief à la nécessité d'appuyer l'égalité des sexes dans le cadre des activités humanitaires.
41. Certes, les femmes occupent 60 pour cent des postes dans les principales unités (par exemple finances, administration, ACV, bureaux auxiliaires), mais s'agissant des postes de responsabilité, elles ne sont pas représentées à tous les niveaux du bureau de pays.

Rapport coût-efficacité

42. On a instauré des modalités plus économiques d'exécution des activités prévues au titre de l'effet direct stratégique 1, au moyen de la fourniture d'une assistance technique.

¹² Au moment de la réalisation de l'évaluation, l'un des deux membres de l'unité de la protection, de la problématique hommes-femmes, du handicap et de l'inclusion était en congé de maladie.

43. Les services liés à la chaîne d’approvisionnement et à la logistique du PAM ont été efficaces et d’un bon rapport coût-efficacité, ce qui a permis la fourniture d’un volume important d’articles alimentaires et non alimentaires en provenance de sources locales et internationales dans le cadre du programme national et de l’opération menée en réponse à la crise des Rohingyas (tableau 3).

Année	Produits alimentaires distribués (en tonnes)	Biens et services achetés (en dollars)
2017	35 826	4 452 881
2018	148 269	8 359 354
2019	111 103	4 851 830
Activité	Produits alimentaires distribués (en tonnes)	Biens et services achetés (en dollars)
Activité 5 (Cox’s Bazar)	291 498 (99 %)	-
Toutes les autres	3 701 (1 %)	-
TOTAL	295 198	17 664 065

Source: PAM, Rapports annuels par pays sur le Bangladesh pour 2017, 2018 et 2019; données relatives à la chaîne d’approvisionnement en provenance du bureau de pays.

44. De plus, grâce à des accords conclus préalablement avec le Gouvernement, le PAM a été en mesure de fournir une assistance alimentaire d’urgence d’un bon rapport coût-efficacité et en temps voulu au début de la crise des Rohingyas. L’externalisation de la prestation de cette assistance alimentaire à des détaillants locaux au moyen d’un programme de bons électroniques à Cox’s Bazar semble également être plus économique que l’assistance en nature.
45. Une comparaison d’ensemble des coûts respectifs des transferts de vivres et des transferts de type monétaire n’a pas été possible. L’analyse des données relatives aux bénéficiaires et aux dépenses associées aux activités du PAM permet d’établir une estimation approximative de l’ensemble des coûts engagés et montre que les coûts des transferts de vivres par rapport à ceux des transferts de type monétaire et des bons-produits ont varié en fonction de l’activité et de la période considérée (tableau 4).

Année	Dépenses (en dollars)		Nombre de bénéficiaires		Coût par bénéficiaires (en dollars)	
	Vivres	Transferts de type monétaire et bons-produits	Vivres	Transferts de type monétaire et bons-produits	Vivres	Transferts de type monétaire et bons-produits
Activité 4: Conseils sur les politiques et assistance technique aux fins de l’intensification de l’alimentation scolaire						
2017	1 683 555	196 944	272 995	16 444	6,17	11,98
2018	1 649 540	203 680	102 791	15 047	16,05	13,54
2019	736 212	178 641	14 165	14 165	51,97	12,61
Activité 5: Exécuter un programme d’assistance intégrée dans le district de Cox’s Bazar						
2017	14 906 606	4 421 550	1 170 424	66 400	12,74	66,59
2018	96 070 757	30 051 858	1 513 777	423 452	63,46	70,97
2019	73 742 268	61 686 105	1 502 917	932 881	49,07	66,12

TABLEAU 4: COMPARAISON DES DÉPENSES ENGAGÉES PAR LE BUREAU DE PAYS POUR LES TRANSFERTS DE VIVRES ET POUR LES TRANSFERTS DE TYPE MONÉTAIRE ET LES BONS-PRODUITS, NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET COÛT PAR BÉNÉFICIAIRE, PAR ACTIVITÉ						
Année	Dépenses (en dollars)		Nombre de bénéficiaires		Coût par bénéficiaires (en dollars)	
	Vivres	Transferts de type monétaire et bons-produits	Vivres	Transferts de type monétaire et bons-produits	Vivres	Transferts de type monétaire et bons-produits
Activité 6: Exécuter un programme d'assistance intégrée dans le district de Chittagong Hill Tracts						
2017	480 145		64 886		7,40	
2018	1 310 203	523 806	61 338	6 240	21,36	83,94
2019	1 793 223	733 728	90 566	29 467	19,80	24,90
Activité 7: Fournir une assistance alimentaire dans les situations d'urgence						
2017	423 526	1 529 677	334 000	48 035	1,27	31,85
2018	460 569	18 434				
2019	397 915	850 949	266 680	75 000	1,49	11,35
Activité 8: Production de données factuelles relatives aux approches novatrices visant à renforcer la résilience						
2017						
2018		161 224		16 900		9,54
2019		314 954		22 070		14,27
Activité 9 : Nobo Jatra						
2017		1 294 462		82 060		15,77
2018		7 676 656		169 070		45,41
2019		4 708 915		142 365		33,08

Source: Outils des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET); rapports annuels par pays sur le Bangladesh pour 2017, 2018 et 2019.

Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle il a rendu possible le changement d'orientation stratégique défini dans le PSP?

Utilisation des données

46. Lors de l'élaboration du PSP, on s'est inspiré de données pertinentes, notamment celles qui provenaient de l'examen stratégique de la sécurité alimentaire et de la nutrition au Bangladesh réalisé par le PAM en 2016, qui s'était traduit par un changement d'orientation stratégique – le renforcement de la capacité institutionnelle étant désormais préféré à la prestation directe de services– et avait guidé la conception du programme de repas scolaires et celle de l'ensemble de mesures d'assistance destinées aux réfugiés, entre autres. Toutefois, pendant l'exécution, on n'a fait qu'un usage limité des éléments probants, notamment ceux qui avaient été réunis au moyen de l'évaluation de l'ACV, pour éclairer les décisions stratégiques et adapter la programmation.
47. L'absence d'harmonisation des systèmes de suivi et d'évaluation d'une activité à l'autre a rendu complexes un suivi systématique et une utilisation optimale des données aux fins de l'amélioration de la performance. Le PAM s'est montré plus stratégique s'agissant de l'utilisation des données recueillies pour mettre au point l'intervention menée en réponse à la crise des Rohingyas: l'évaluation menée en 2019 de la vulnérabilité en situation d'urgence des réfugiés ayant afflué à Cox's Bazar a conduit à un changement d'approche, l'assistance alimentaire en nature ayant cédé la place à des solutions hybrides, notamment sous la forme de distribution de bons.

Réorientation au profit du renforcement des capacités

48. En dépit de l'action engagée (voir plus haut), le PAM n'est pas parvenu à rendre partout effectif le changement de cap en faveur du renforcement des capacités, qui n'est toujours pas institutionnalisé ni inscrit dans sa culture organisationnelle. L'assistance technique fournie au Gouvernement a consisté principalement en des activités de formation et des missions d'information plutôt qu'en une participation à des délibérations d'ordre politique plus générales sur des enjeux tels que l'inclusion de la nutrition dans les filets de protection sociale existants.

Partenariats stratégiques

49. Tout au long de l'exécution du PSP, la collaboration du PAM avec des partenaires extrêmement divers a eu une influence positive sur la performance. Une approche impliquant l'ensemble de la société a été adoptée au moyen de partenariats conclus avec les organisations non gouvernementales locales, par exemple au titre du programme d'alimentation scolaire ou de l'enrichissement du riz. Le bureau du PAM à Cox's Bazar est parvenu à instaurer des synergies effectives avec d'autres organismes des Nations Unies, dont la FAO, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation internationale pour les migrations, pour répondre à la crise humanitaire et aux besoins des communautés d'accueil, notamment grâce au développement de l'utilisation de la plateforme numérique du PAM pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts (SCOPE). Durant la phase de mise en œuvre du PSP, le PAM a œuvré en coopération avec divers ministères et instances du Gouvernement et, à cet égard, certaines parties prenantes ont regretté que le PAM n'ait pas travaillé dans une optique plus stratégique avec d'autres ministères afin d'accroître la portée et la couverture de ses activités.
50. En raison de la position centrale qu'il occupe dans le système des Nations Unies, s'agissant en particulier de l'intervention en réponse à la crise des Rohingyas, le PAM est considéré comme le détenteur d'un pouvoir mobilisateur grâce auquel articuler son action sur celle qui est menée par d'autres acteurs du développement dans des domaines tels que la réduction des risques de catastrophe et la résilience. Toutefois, le PAM n'a pas été en mesure d'exploiter de manière effective ses moyens d'action pour instaurer les corrélations stratégiques nécessaires à la poursuite de son double mandat – aide humanitaire et développement – au niveau national.
51. Le PAM s'est employé à trouver un équilibre délicat qui permette le respect des principes humanitaires de neutralité, d'humanité, d'impartialité et d'indépendance opérationnelle, tout en agissant dans le cadre d'interventions gérées par le Gouvernement. Toutefois, il est clair que son indépendance opérationnelle est mise en question, comme l'atteste l'intervention menée au titre de la crise des Rohingyas.

Dans quelle mesure les modalités opérationnelles (structure, systèmes et processus) ont-elles permis au PAM d'apporter une réponse efficace à la situation d'urgence de niveau 3 dans le contexte de l'exécution du PSP?**Transposition à une plus grande échelle d'une intervention d'urgence reposant sur l'application de certains principes**

52. L'ampleur, la rapidité et la couverture de l'intervention du PAM menée au titre de la crise des réfugiés rohingya depuis 2017 sont unanimement louées par la communauté internationale. À la fin de 2019, 880 000 réfugiés recevaient une assistance alimentaire mensuelle, en nature ou sous la forme de bons électroniques (distribués au moyen de SCOPE), et dans les communautés d'accueil, près de 20 000 femmes bénéficiaient des programmes axés sur les moyens d'existence et le renforcement de la résilience¹³. La procédure d'enregistrement du PAM faisant appel à SCOPE a été considérée comme efficace, car elle permet une inscription rapide sur les fichiers du PAM et la prestation tout aussi rapide d'une assistance à la transition (en cours) des distributions générales de vivres en nature vers un système de bons électroniques qui rend possible des transferts polyvalents.
53. Le PSP n'a certes pas eu de répercussions négatives sur la rapidité d'exécution ni sur la transposition à une plus grande échelle de l'intervention menée par le PAM au titre de la crise des Rohingyas, mais les systèmes et structures associés au PSP n'ont pas été les plus efficaces possibles. L'adjonction au PSP d'un

¹³ PAM, 2019. *Rapport annuel par pays sur le Bangladesh pour 2019*.

effet direct stratégique supplémentaire au titre de l'intervention menée en réponse à la situation d'urgence de niveau 3 a été une solution pragmatique et efficace qui a permis de donner plus d'envergure aux activités menées et de les rendre plus pertinentes. Toutefois, l'intervention de niveau 3 a été exécutée en tant qu'opération distincte, en grande partie découplée des autres activités menées par le PAM dans le pays.

54. La protection, l'application du principe de responsabilité, la problématique hommes-femmes et l'enjeu de l'inclusion ont été pris en compte dans les plans d'intervention conjoints qui se sont succédé. D'autres organismes ont félicité le PAM pour son approche de la problématique hommes-femmes, de l'application du principe de responsabilité et de l'inclusion, même si certains obstacles culturels et contextuels en ont réduit l'impact. La protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles demeure une source de préoccupation, compte tenu en particulier du remplacement de la prestation d'une assistance alimentaire en nature par des bons électroniques, et des incertitudes demeurent quant à la manière dont le PAM a l'intention de gérer les risques suscités par cette réorientation.

Coordination

55. Le PAM a joué un rôle moteur dans la durée dans les secteurs de la sécurité alimentaire, de la logistique et des télécommunications d'urgence. Il a assuré une coordination systématique et des services partagés qui ont contribué à rendre efficace l'intervention humanitaire menée conjointement: dès le début de l'intervention de niveau 3, les services de télécommunications d'urgence interorganisations ont été améliorés; plusieurs évaluations (réalisées avec la FAO) ont été mises à profit pour accroître les possibilités offertes aux réfugiés d'accéder aux marchés locaux ainsi que le nombre de bénéficiaires du système de bons électroniques et d'assistance de type monétaire; un appui a été apporté dans le secteur de la logistique aux fins de la prestation efficace d'une assistance à la communauté humanitaire. Certes, la coordination logistique avec le Gouvernement est désormais plus étroite, mais les activités menées, d'une part, par les acteurs du secteur de la logistique, et, d'autre part, par le Gouvernement, devront être mieux intégrées à l'avenir.

Conclusions

56. À l'issue de l'évaluation, il a été conclu que les résultats d'ensemble obtenus par le PAM au titre du PSP étaient généralement alignés sur les effets directs stratégiques et les objectifs définis dans le plan et, dans une large mesure, en harmonie avec les politiques nationales et les interventions humanitaires menées au Bangladesh. Le PAM a réglé avec agilité un certain nombre de problèmes critiques tout au long de la mise en œuvre du PSP. Étendre la portée des activités prévues dans le plan et adjoindre à celui-ci un cinquième effet direct stratégique tout en gérant une intervention de niveau 3 – ce qui a rendu nécessaires plusieurs révisions du PSP – était une entreprise complexe. Pourtant, le bureau de pays du PAM a su gérer avec efficacité la multiplication des besoins dans le pays.

Qualité des résultats obtenus au titre des effets directs stratégiques

57. Le PAM n'a pas été en mesure de dresser un bilan précis des résultats de ses interventions ni de leur contribution à l'accomplissement de divers ODD. Des liens plus clairs entre les activités menées au titre du PSP et les résultats escomptés auraient facilité l'adaptation du PSP à un contexte en évolution constante et permis de mieux aligner son exécution sur les efforts déployés par le Gouvernement pour atteindre les cibles associées à l'ODD 2 et à l'ODD 17.
58. Au cours de la phase initiale de mise en œuvre du PSP, des ressources financières insuffisantes et l'absence de ressources d'affectation plus souple ont compromis la capacité du bureau de pays d'atteindre son objectif stratégique de renforcement des capacités. Cette situation a été aggravée par l'absence de vision d'ensemble claire de la manière dont les activités exécutées au titre de l'effet direct stratégique 1 contribueraient aux résultats escomptés.

Modalités opérationnelles de l'intervention d'urgence

59. En premier lieu, le PSP a été conçu de manière appropriée pour renforcer la connexité entre les interventions humanitaires et celles qui étaient axées sur le développement. Toutefois, pour établir de tels liens, ainsi que les structures et processus connexes, il faut souvent beaucoup de temps, et de nouvelles stratégies de mobilisation des ressources doivent être déployées pour obtenir que les moyens de financement nécessaires soient sécurisés de façon durable.

60. L'adoption de nouvelles modalités pour l'intervention de niveau 3 a perturbé l'application de l'orientation stratégique définie pour le PSP, ce qui a nui à la bonne exécution des initiatives de développement en cours. Bien qu'il ait été envisagé, au stade de l'élaboration du PSP, que le PAM serait susceptible de devoir répondre à une situation d'urgence soudaine, il n'a pas été possible de déclencher une stratégie efficace et des systèmes opérationnels à l'échelle voulue en phase avec l'action menée en collaboration par le Gouvernement et les organismes des Nations Unies.
61. Si c'est la pire des hypothèses envisagées en matière de changement climatique qui se concrétise, il est probable que l'insécurité alimentaire touchera un nombre croissant de personnes vulnérables et deviendra un problème récurrent au Bangladesh. Le PAM est bien placé pour continuer d'exercer le rôle pour lequel il est doté de la légitimité voulue, en ayant recours aux mécanismes d'intervention rapide efficaces déjà en place et en appuyant et renforçant les programmes nationaux de développement afin d'atténuer les répercussions à long terme des catastrophes sur les groupes vulnérables.

Problématique hommes-femmes et inclusion sociale

62. Des liens, des lacunes et des problèmes transversaux qui revêtent une importance cruciale sont recensés dans le PSP; toutefois, il est nécessaire de déployer des efforts plus concertés pour que les engagements et obligations qui sont ceux du PAM soient systématiquement pris en compte dans l'ensemble des interventions menées; les enjeux transversaux doivent occuper une place suffisamment centrale et, par conséquent, il faut en tenir compte systématiquement dans l'ensemble des pratiques et systèmes administratifs.
63. Dans le PSP, l'accent est clairement mis sur les opérations ciblant les femmes, les hommes et les enfants les plus vulnérables, mais cette exigence n'a pas été systématiquement respectée dans tous les axes d'intervention. Facteur important, le PSP ne prenait pas adéquatement en compte les liens sectoriels ni les meilleures pratiques dans le contexte des politiques et de la protection humanitaires à l'échelle internationale. Lorsqu'il est intervenu en réponse à la crise des Rohingyas, le PAM a pu venir en aide aux réfugiés les plus pauvres; toutefois, une attention insuffisante a été accordée aux droits, aux incidences sur la problématique hommes-femmes, ou encore à l'évaluation des risques d'exclusion.

Renforcement des capacités institutionnelles: intégration de nouvelles méthodes de travail

64. Bien qu'il n'ait ménagé aucun effort à cette fin, le PAM se heurte clairement à des difficultés pour concrétiser son changement d'orientation organisationnelle au profit du renforcement des capacités institutionnelles. L'approche appliquée jusqu'à présent n'a pas été cohérente, en grande partie en raison d'une communication inefficace avec le personnel et d'un manque d'investissement dans le recensement des besoins des principaux partenaires du PAM en matière de maintien des capacités. Le personnel du bureau de pays doit être doté de compétences essentielles pour agir en complément et à l'appui du renforcement du système institutionnel aux divers échelons du Gouvernement.

Renforcement des partenariats

65. Le PSP était censé rendre possible des partenariats plus efficaces, à la croisée des sphères humanitaires et du développement. Cette ambition s'est révélée difficile à réaliser car il n'existait pas d'approche unifiée, à l'échelle institutionnelle, des implications des partenariats stratégiques et du fait que le positionnement stratégique du PAM vis-à-vis des ministères compétents avec lesquels il entretient des relations de longue date n'avait pas été réévalué.
66. Toute la valeur du cadre du PSP en tant que nouvel outil efficace pour les partenariats stratégiques n'a pas encore été pleinement exploitée par le PAM ni par ses partenaires extérieurs. Il faudra encore consentir davantage d'efforts pour faire en sorte que le bureau de pays adopte une approche axée sur les partenariats au stade de l'élaboration du prochain PSP.

Enseignements tirés

67. Le PSP montre combien il est important de commencer par définir une compréhension commune, au niveau institutionnel, des implications des partenariats stratégiques. Pour mieux gérer la performance et suivre les résultats obtenus, les PSP futurs gagneraient à s'articuler sur une théorie du changement qui serve de fondement aux relations causales et aux hypothèses sur lesquelles faire reposer les interventions menées au titre du PSP.
68. Initialement, le PSP n'a pas été conçu de manière à être le mécanisme le plus efficace pour une intervention d'urgence de niveau 3; toutefois, le fait d'inclure un nouvel effet direct stratégique pour rendre possible une intervention face à une situation d'urgence sans compromettre la cohérence stratégique et programmatique d'ensemble est une solution pragmatique, en particulier dans des pays extrêmement exposés aux catastrophes comme le Bangladesh.
69. Compte tenu de la définition de nouvelles priorités, mais aussi de l'expérience de long terme qui est la sienne s'agissant de l'appui apporté aux programmes de filets de protection sociale des gouvernements, il serait peut-être souhaitable que le PAM redéfinisse ses priorités et se repositionne s'il compte continuer à contribuer à l'évolution des filets de protection sociale nationaux à dimension nutritionnelle à un niveau stratégique.

Recommandations

70. Les principales constatations, leçons tirées et conclusions de l'évaluation font apparaître les nombreux changements positifs associés au processus du PSP, ainsi que les possibilités offertes de définir l'orientation stratégique et opérationnelle des PSP futurs. Les six recommandations formulées, trois de nature stratégique et trois de nature opérationnelle, devront être envisagées de manière systématique pour un traitement optimal des enjeux essentiels qui seront ceux du prochain PSP et pour qu'il soit possible de relever les défis pressants suscités par la pandémie de maladie à coronavirus au Bangladesh.

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1	<p>Renforcer les partenariats stratégiques</p> <p>Le PAM devrait:</p> <p>1.1 améliorer et renforcer les processus de planification aux fins de l'élaboration du prochain plan stratégique de pays et coopérer activement avec les principales parties prenantes à la définition de son orientation stratégique;</p> <p>1.2 s'assurer que l'ensemble du personnel du bureau de pays participe activement à l'élaboration du prochain plan stratégique de pays, en s'attachant à cerner et à comprendre les rôles et paramètres opérationnels respectifs des principaux partenaires;</p> <p>1.3 élaborer une stratégie opérationnelle claire qui fasse apparaître de quelle manière le prochain plan stratégique de pays appuiera les efforts déployés par le Gouvernement pour atteindre les cibles associées aux objectifs de développement durable, en se concentrant sur:</p> <p>a) l'action menée au titre de la réforme du système des Nations Unies sur la base du plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable, à partir duquel définir des cibles claires pour 2030; et</p> <p>b) le renforcement de la gouvernance au niveau des pouvoirs publics et de la mobilisation des systèmes de réforme institutionnelle et l'appui à celles-ci;</p> <p>1.4 recenser les ressources financières disponibles et les partenaires de développement désireux d'investir dans les interventions pluriannuelles axées sur le développement et le renforcement de la résilience auprès des communautés touchées par une crise humanitaire; et</p> <p>1.5 faire le bilan des données d'expérience accumulées et des enseignements tirés par d'autres bureaux de pays s'agissant de la procédure d'élaboration des plans stratégiques de pays aux fins de l'obtention des effets directs stratégiques les plus fructueux.</p>	Stratégique	Bureau de pays, appuyé par le bureau régional et le Siège (Division des programmes – action humanitaire et développement; Division des partenariats stratégiques)	Élevé	Mi-2021

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2	<p>Améliorer l'efficacité des mécanismes de préparation aux situations d'urgence, notamment aux situations d'urgence imminentes, et d'intervention</p> <p>Le PAM devrait:</p> <p>2.1 veiller à ce qu'une catégorie d'effets directs stratégiques supplémentaire soit incluse dans le plan stratégique de pays aux fins de l'anticipation et de la mobilisation de ressources supplémentaires pour une intervention immédiate face aux situations d'urgence, notamment s'il s'agit de situations d'urgence à déclenchement soudain à grande échelle (niveau 3);</p> <p>2.2 coopérer activement avec le Gouvernement aux fins de la promotion de la mise en place, dans les programmes nationaux de protection sociale, de systèmes appropriés d'adaptation au changement climatique réactifs en cas de choc, et exploiter les atouts du PAM pour faciliter la coopération entre parties prenantes en vue du maintien de la corrélation entre, d'une part, les interventions de programme à vocation humanitaire et celles qui intéressent le développement et, d'autre part, les mécanismes d'intervention d'urgence;</p> <p>2.3 investir davantage de ressources financières et humaines à l'appui et en complément de l'action menée par le Gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies et des réseaux d'organisations non gouvernementales de telle sorte que soient systématiquement appliquées des normes internationales en matière de protection, de responsabilité à l'égard des populations touchées et de problématique hommes-femmes dans le cadre des mécanismes d'intervention d'urgence; et</p> <p>2.4 élaborer des plans faciles à mettre en œuvre, dans lesquels soient définies par avance les mesures à prendre face à une catastrophe, tant dans les circonstances du moment que dans des cas de figure susceptibles de se présenter à l'avenir.</p>	Stratégique	Bureau de pays, avec l'appui de spécialistes du bureau régional et du Siège (Division des opérations de secours d'urgence; Division des programmes – action humanitaire et développement)	Élevé	2021

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3	<p>Renforcer l'appui aux programmes de filets de protection sociale à dimension nutritionnelle</p> <p>Le PAM devrait:</p> <p>3.1 réévaluer sa valeur ajoutée et sa contribution dans les domaines de la protection sociale et de la nutrition au Bangladesh, en déterminant quels axes stratégiques peuvent être exploités avec les ministères compétents afin d'enrichir le cadre de protection sociale national tout en jetant les bases de la phase suivante de la stratégie nationale en matière de sécurité sociale;</p> <p>3.2 améliorer les relations stratégiques avec les principaux acteurs gouvernementaux afin de consolider son rôle en matière de promotion d'interventions à dimension nutritionnelle dans le cadre des programmes nationaux de filets de protection sociale;</p> <p>3.3 améliorer, développer et appliquer une stratégie de suivi et d'évaluation visant à faciliter la prise de décisions fondées sur des éléments probants, qui soit communiquée aux responsables politiques gouvernementaux et aux partenaires de développement; et</p> <p>3.4 nouer des liens – et renforcer ceux qui existent déjà – avec les principaux partenaires de développement impliqués dans la protection sociale afin d'établir des corrélations plus étroites entre les aspects des programmes de protection sociale existants qui intéressent la dimension nutritionnelle et ceux qui intéressent la réactivité et l'adaptabilité face aux chocs.</p>	Stratégique	Bureau de pays, appuyé par le Siège (Unité de la protection sociale) et le bureau régional	Moyen	2021-2022

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4	<p>Améliorer la stratégie et les interventions en matière de renforcement des capacités</p> <p>Le PAM devrait:</p> <p>4.1 veiller à ce que la stratégie nationale de renforcement des capacités soit alignée sur la stratégie institutionnelle de renforcement des capacités révisée, serve de base pour l'ensemble des catégories d'effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays et s'articule de manière effective sur les autres domaines d'activité de nature opérationnelle;</p> <p>4.2 veiller à ce que le bureau de pays reçoive un appui technique qui lui permette d'établir des corrélations effectives entre les opérations menées dans le cadre des programmes et de se conformer aux directives politiques générales du PAM; cet appui devrait inclure:</p> <p>a) un programme de formation et de perfectionnement à l'intention du personnel chargé de mettre en œuvre les objectifs définis en matière de renforcement des capacités, qui prenne en considération les domaines d'activité propres au PAM et les avantages relatifs qui sont les siens sur le plan technique; et</p> <p>b) des audits des compétences pour déterminer quels sont précisément les besoins en matière de perfectionnement du personnel concerné au premier chef aux fins d'une coopération efficace et stratégique avec les partenaires gouvernementaux;</p> <p>4.3 réexaminer et évaluer les principes de la stratégie nationale de renforcement des capacités, afin de déterminer clairement les modalités d'une coopération concrète avec le Gouvernement à l'appui de ses objectifs stratégiques en matière de renforcement des capacités, conformément aux engagements pris au titre des objectifs de développement durable.</p>	Opérationnelle	Bureau de pays Siège (Service chargé de l'assistance technique et du renforcement des capacités des pays) Bureau de pays	Élevé	2021

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
5	<p>Renforcer les interventions axées sur l'égalité des sexes et l'inclusion sociale</p> <p>Le PAM devrait:</p> <p>5.1 intégrer pleinement la problématique hommes-femmes dans la programmation thématique et au stade de l'élaboration du plan stratégique de pays, cette démarche devant ensuite servir de base pour une stratégie d'échanges avec les partenaires et autres parties prenantes, de telle sorte que la position du PAM en la matière soit communiquée de façon efficace;</p> <p>5.2 améliorer la conception, la mise en œuvre et le suivi qualitatif des activités axées sur l'égalité des sexes et l'inclusion sociale, notamment en faisant réaliser des études à ce sujet, afin de mettre désormais l'accent, plutôt que sur les aspects quantitatifs de la prise en compte systématique de la problématique hommes-femmes, de l'équité et de l'inclusion sociale, sur un ensemble d'actions à visée transformatrice qui soient intégrées à des activités données et dont les résultats puissent être mesurés concrètement pour l'ensemble des effets directs stratégiques;</p> <p>5.3 veiller à ce que les conseillers pour la problématique hommes-femmes et les unités chargées de l'appui appliquent pleinement les principes et les obligations de nature politique qui sous-tendent la position du PAM à l'échelle mondiale, s'agissant des engagements pris au stade de l'élaboration du plan stratégique de pays en matière de transformation des relations femmes-hommes;</p> <p>5.4 constituer des capacités techniques suffisantes pour les unités chargées de la problématique hommes-femmes, de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du suivi et de l'évaluation, de telle sorte qu'elles puissent apporter un appui aux équipes de programme s'agissant de la concrétisation sur le plan opérationnel et de la prise en compte systématique des considérations liées à la problématique hommes-femmes tout au long de la période d'exécution du plan stratégique de pays; et</p> <p>5.5 revoir les stratégies de recrutement et de formation afin de corriger les déséquilibres entre les sexes et veiller à ce qu'une formation adéquate fasse partie des processus de formation des nouveaux arrivants et d'évaluation continue de la performance en cours d'emploi.</p>	Opérationnelle	Bureau de pays, appuyé par le Siège (Bureau chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes) et le bureau régional	Élevé	2021

N°	Recommandation	Type	Organe responsable	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
6	<p>Renforcer la stratégie, les processus et les systèmes de gestion de la performance</p> <p>Le PAM devrait:</p> <p>6.1 concevoir une stratégie de gestion de la performance et des connaissances visant à promouvoir l'élaboration et la mise en œuvre d'interventions éclairées par des éléments probants, qui intéressent l'ensemble des catégories d'effets directs stratégiques du plan stratégique de pays. Cette stratégie devrait s'inspirer des meilleurs principes pratiques qui sous-tendent les approches du PAM en matière de suivi, d'évaluation, d'application du principe de responsabilité et d'apprentissage; du modèle de recherche, d'évaluation et de suivi; et de l'approche à trois volets;</p> <p>6.2 encourager une intégration plus étroite des unités chargées du suivi et de l'évaluation, de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et des programmes afin de mieux exploiter les enseignements tirés au titre de l'ensemble des effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays et de perfectionner l'exercice par le personnel de terrain des fonctions qui sont les siennes, au-delà du suivi de la distribution et des processus, de telle sorte qu'il puisse communiquer des éléments d'information contextuels (élaboration) et rendre compte de l'expérience vécue par les bénéficiaires (suivi et évaluation);</p> <p>6.3 améliorer les travaux de recherche de nature qualitative pour éclairer la production d'éléments probants à dimension nutritionnelle et élaborer des mécanismes de suivi et d'évaluation transversaux – notamment des stratégies pour engager le dialogue avec les groupes démunis et vulnérables et faciliter l'expression de leurs vues au stade de la prise de décisions – de manière à éclairer la planification des politiques et des programmes et à influencer sur les processus en concertation avec les partenaires gouvernementaux; et</p> <p>6.4 veiller à ce que toutes les activités exécutées au titre du plan stratégique de pays le soient selon des méthodes spécifiquement ancrées dans la théorie du changement, régulièrement réexaminées, et utilisées pour éclairer les interventions menées dans le cadre des programmes.</p>	Opérationnelle	Bureau de pays, (Unité chargée du suivi et de l'évaluation; Unité chargée de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité; Unité chargée des programmes)	Élevé	2021

Liste des sigles utilisés dans le présent document

AVC	analyse et cartographie de la vulnérabilité
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays
SCOPE	plateforme numérique pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts