

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 4–7 novembre 2013

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2013/6-D

23 septembre 2013

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS AU CONGO (2009–2012)

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

Chargée de l'évaluation, OEV: Mme E. Benoit tél.: 066513-3802

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

La République du Congo est un pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, dont la population, estimée en 2011 à 4,1 millions d'habitants, est relativement peu nombreuse. Elle a été déchirée par plusieurs guerres civiles depuis son indépendance en 1960, et des années de troubles ont fragilisé les institutions et l'administration nationales, qui ne disposent aujourd'hui que d'une capacité d'exécution limitée. Depuis plusieurs années, le Congo accueille en outre des réfugiés provenant de pays voisins. Les conditions de sécurité se sont stabilisées et, depuis 2000, le pays connaît une période de transition entre l'aide humanitaire et le développement.

L'économie congolaise est en forte croissance depuis 2008, mais elle reste largement tributaire du secteur pétrolier. Le pays doit encore surmonter des problèmes majeurs qui font obstacle au développement, et de mauvais indicateurs sociaux, l'insécurité alimentaire et l'inégalité demeurent préoccupants. Le secteur agricole est bien en deçà de son potentiel et, pour répondre aux besoins alimentaires de la population, le pays recourt beaucoup aux importations. Aujourd'hui cependant, il a la possibilité d'investir dans le développement économique et social.

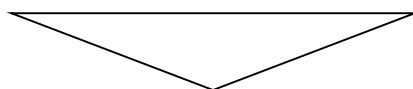
L'évaluation est consacrée aux activités que le PAM a menées au Congo de 2009 à 2012. Elle répond au double objectif consistant à appuyer l'obligation redditionnelle et l'apprentissage, et s'intéresse à trois grands aspects: i) l'alignement du portefeuille et son positionnement stratégique; ii) les facteurs qui ont motivé les décisions stratégiques du PAM; et iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus. Cette évaluation revêt une importance particulière, car elle concerne un pays à revenu intermédiaire et intervient alors que sont élaborés un nouveau document de stratégie et un programme de pays.

Il est ressorti de l'évaluation que les activités du PAM étaient appropriées et cohérentes, compte tenu de l'évolution des besoins de la population en matière d'aide humanitaire et de développement, que leur portée était adéquate et qu'elles amélioraient le positionnement stratégique et la concordance du portefeuille avec les priorités nationales, qui évoluent avec le temps. Le portefeuille s'inscrit dans le droit fil des objectifs institutionnels du PAM, y compris le passage à l'assistance alimentaire. Néanmoins, les orientations spécifiques découlant des politiques du PAM n'ont pas été systématiquement suivies. L'évaluation prend acte de l'esprit d'initiative dont le PAM a fait preuve dans une situation en évolution constante, mais note aussi que les contraintes opérationnelles n'ont pas été suffisamment prises en compte, d'où des résultats sur les plans de l'efficacité, de l'efficience et de la performance globale en deçà des attentes. Du fait des lacunes au niveau de la conception, de la planification, de l'exécution et du suivi relevées pour l'ensemble du portefeuille, les bénéficiaires n'ont reçu ce qui leur était destiné que de manière irrégulière ou incomplète. Le financement n'a pas été à la hauteur du programme ambitieux et évolutif du PAM, ce qui a entravé la concrétisation des produits. Au Congo, le PAM est encore perçu avant tout comme un organisme d'aide humanitaire. L'expérience qu'il a récemment acquise en matière de programmes novateurs de protection sociale et de développement des capacités nationales doit

être consolidée grâce au renforcement de ses propres moyens techniques et opérationnels dans les domaines de la prestation de services et du développement des capacités.

L'évaluation a dégagé des enseignements sur les difficultés rencontrées par les petits bureaux de pays opérant dans des pays à revenu intermédiaire et sur les possibilités s'offrant à eux, en ce qui concerne notamment le développement des capacités, la planification de la transition, le financement, la dotation en personnel et l'appui à l'innovation moyennant des capacités et des orientations adéquates. Parmi les dix recommandations formulées, plusieurs se rapportent directement à l'élaboration du nouveau document de stratégie de pays; les autres sont destinées au bureau de pays pour mise en œuvre immédiate, avec l'appui approprié au niveau institutionnel.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités au Congo (2009–2012)" (WFP/EB.2/2013/6-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2013/6-D/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.

Fiche d'information: portefeuille d'activités du PAM au Congo

Calendrier et financement du portefeuille d'activités au Congo, 2007-2012

Opération	Titre	Durée	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Opération spéciale 200413	Renforcement des capacités logistiques du Gouvernement congolais pour faire face à la situation d'urgence à Brazzaville	Mai 12 - Oct 12						Montant requis: 450 000 Contributions: 425 000
Opération d'urgence/intervention immédiate 200408	Assistance d'urgence aux personnes déplacées	Mars 12 - Août 12						Montant requis: 1,5 million
Projet de dév. 200144	Appui à l'éducation primaire (départements de la Cuvette, Lekoumou, des Plateaux et de Pool)	Oct 11 - Déc 13						Montant requis: 14,2 millions Contributions: 9,8 millions
Projet de dév. 200211*	Opération de développement - Programme de filets de sécurité	Juil 11 - Avril 13						Montant requis: 3,6 millions Contributions: 3,1 millions
Intervention prolongée de secours et de redressement 200147	Assistance aux réfugiés provenant de la République démocratique du Congo installés dans le département de Likouala	Mars 11 - Déc 12						Montant requis: 33,9 millions Contributions: 13,2 millions
Opération d'urgence 200095	Assistance alimentaire aux Congolais déplacés dans le département de Likouala	Jan 10 - Fév 11				Montant requis: 37,7 millions Contributions: 18,1 millions		
Opération spéciale 200140	Services aériens d'aide humanitaire au Congo	Jan 10 - Déc 10				Montant requis: 2,1 millions Contributions: 482 000		
Opération d'urgence/intervention immédiate 200093	Population déplacée en provenance de la République démocratique du Congo dans le département de Likouala	Nov 9 - Fév 10			Montants requis: 499 000 Contributions: 413 000			
Intervention prolongée de secours et de redressement 103121	Assistance aux populations touchées par le conflit et la pauvreté	Juin 7 - Juin 11			Montant requis: 29,1 millions Contributions: 16,6 millions			
Quantité de vivres distribuée (en tonnes)			2 475	3 497	3 673	8 358	7 917	5 296
Coûts directs (en millions de dollars)			2,8	3,4	4,5	11,6	11,7	-
Nombre de bénéficiaires (effectif)			Hommes 30 884 Femmes 38 636	Hommes 29 804 Femmes 41 711	Hommes 31 463 Femmes 39 941	Hommes 62 959 Femmes 102 139	Hommes 76 982 Femmes 145 044	Hommes 83 847 Femmes 90 270
Nombre total de bénéficiaires (effectif)			69 520	71 515	71 404	165 098	222 026	174 117

LÉGENDE
Niveau de
financement

> 75%

Entre 50% et 75%

Moins de 50%

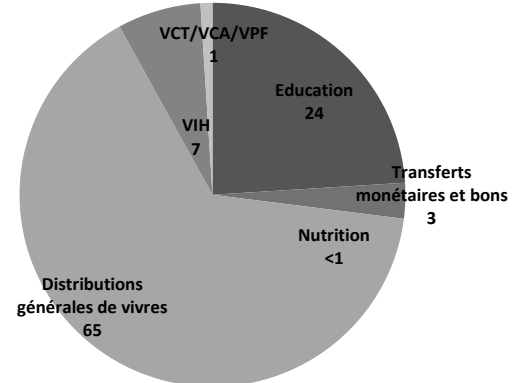
Sources: dernier rapport normalisé sur les projets disponible, situations des ressources, rapports annuels sur les résultats (2006-2012).
Les chiffres concernant les besoins (montants requis) et les contributions sont exprimés en dollars.
* Le projet n'a pas débuté en 2011.

Répartition des activités par opération, et pourcentage des bénéficiaires par activité, 2009-2012

Opération	Type	Type						Objectifs stratégiques (2008-2013)
		VIH	Education	Nutrition	Distributions alimentaires générales	VCT/VPF/ VCA	Transferts monétaires et bons	
Opération d'urgence/intervention immédiate 200408					X			1
Projet de dév. 200144			X					4
Projet de dév. 200211		X	X	X			X	4, 5
IPSR 200147					X			1
IPSR 103121		X	X	X	X	X		1, 2, 3, 4
Opération d'urgence 200095				X	X			1
Opération d'urgence/intervention immédiate 200093					X			1
Pourcentage de bénéficiaires prévu		11%	29%	1%	42%	1%	-	
Pourcentage de bénéficiaires réel		9%	24%	0%	52%	1%	-	

Source: Dacota, Documents de projets, Rapports normalisés sur les projets 2009-2012

Répartition prévue des bénéficiaires, en %, 2007-2012



Source: Rapports normalisés sur les projets 2009-2012

Cinq principaux donateurs: États-Unis d'Amérique, Brésil, Fonds central pour les interventions d'urgence, Fondation pour les Nations Unies, Union européenne, Congo

Partenaires: Gouvernement, 8 organismes internationaux, 14 organisations non gouvernementales (ONG)

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation porte sur les activités menées par le PAM au Congo de 2009 à 2012. Les évaluations des portefeuilles de pays répondent au double objectif consistant à appuyer l'obligation redditionnelle et l'apprentissage, et examinent l'ensemble des activités mises en œuvre par le PAM dans un pays en s'intéressant à trois aspects: i) l'alignement du portefeuille et son positionnement stratégique; ii) les facteurs qui ont motivé les décisions stratégiques du PAM; et iii) la performance du portefeuille et les résultats obtenus. Cette évaluation revêt une importance particulière, car elle concerne un pays à revenu intermédiaire et intervient alors que sont élaborés un nouveau document de stratégie et un programme de pays.
2. L'évaluation a été effectuée par une équipe de consultants indépendants, réunie par Mokoro Ltd, qui s'est rendue sur le terrain en janvier et en mars 2013. Les principaux points de référence ont été les cinq Objectifs stratégiques énoncés dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013; les principaux effets directs obtenus pour l'ensemble des composantes et les thèmes transversaux du portefeuille; et les questions clés figurant dans le mandat de l'évaluation.
3. L'équipe a procédé à une analyse approfondie des données et des documents disponibles, réalisé des entrevues semi-structurées avec divers répondants, organisé des discussions de groupe avec les bénéficiaires, effectué des visites sur place et fait des observations. L'évaluation, qui s'est déroulée dans quatre départements, a examiné toutes les composantes du portefeuille. Au total, 166 entrevues avec des répondants et 14 discussions de groupe ont été conduites. Compte tenu du temps et du financement limités, ainsi que des restrictions de circulation dans les régions les plus reculées, l'équipe d'évaluation n'a pu se rendre sur tous les sites d'activités du PAM, et les visites de terrain ont été brèves et intenses. Ont également été relevées des faiblesses et des incohérences générales au niveau du suivi et de l'établissement des rapports; pour les opérations achevées, il a été difficile de retrouver les bénéficiaires ou, dans certains cas, des documents attestant des résultats obtenus.

Contexte

4. En 2011, le Congo comptait 4,1 millions d'habitants¹. Depuis la fin de la guerre civile en 1999, les conditions de sécurité se sont stabilisées. La croissance rapide des recettes internes – le pétrole représentant 70 pour cent du produit intérieur brut (PIB) en 2011 – lui a permis d'entrer dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire². Le pays pourrait investir dans ses plans de développement nationaux, mais son action est entravée par la faible capacité d'exécution des institutions et de l'administration nationales³.

¹ Projet de développement 200144 du PAM – Appui à l'enseignement primaire.

² Évaluation à mi-parcours du programme pilote du PAM relatif à l'utilisation de bons comme filet de sécurité (version préliminaire, 14 janvier 2013).

³ "Four Strategic Evaluations on the Transition from Food Aid to Food Assistance: A Synthesis" (OE/2012/S002).

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIAUX RETENUS POUR LE CONGO		
Indicateurs figurant dans le Rapport sur le développement humain 2013		Données (en pourcentage)
Pauvreté (en pourcentage de la population)	Population exposée à la pauvreté	17,7
	Population vivant dans une extrême pauvreté	22,9
	Population dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté national	50,1
Part des privations dans la pauvreté globale ⁴	Santé	45,6
	Éducation	10,4
	Niveau de vie	44,0
Indice des inégalités de genre	Place occupée par le Congo dans le Rapport sur le développement humain	142 ^{ème} (sur 186 pays)

Source: Rapport sur le développement humain 2013 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

5. Pendant la période examinée, le pays n'a cessé d'être secoué par des crises et confronté à des problèmes entravant le développement sur le long terme, au niveau notamment de l'accès à des services sociaux de qualité (santé, éducation) et de l'insécurité alimentaire. De fortes inégalités persistent (voir le tableau 1), la moitié de la population vivant sous le seuil de pauvreté; cette proportion est plus élevée encore pour les 300 000 Pygmées, qui constituent une minorité ethnique¹.
6. Le Congo se caractérise par des taux élevés de mortalité et de morbidité, traduisant les déficiences du système de santé national. Le sida demeure la première cause de mortalité chez les adultes, et la prévalence du VIH est environ deux fois plus élevée chez les femmes que chez les hommes. Le nombre de cas de tuberculose est également en hausse⁵.
7. Il ressort des enquêtes démographiques et sanitaires nationales effectuées en 2005 et en 2011/12 que l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans est relativement stable: le taux de retard de croissance a légèrement reculé, passant de 26 pour cent à 24 pour cent; l'émaciation est passée de 7 pour cent à 6 pour cent; et l'insuffisance pondérale, de 14 pour cent à 12 pour cent. Les trois indicateurs ont affiché des différences d'une région à l'autre et selon l'âge. Le taux de malnutrition aiguë varie de 12 pour cent à moins de 3 pour cent selon les régions. L'insuffisance pondérale était plus fréquente en milieu rural (16 pour cent) qu'en milieu urbain (9 pour cent).
8. L'insécurité alimentaire prédomine dans les zones rurales, où elle touche 15 pour cent des ménages, soit plus du double de la moyenne nationale. Les deux tiers de la population vivent dans les villes: la capitale, Brazzaville, est une cible prioritaire pour ce qui est de la lutte contre l'insécurité alimentaire, car la proportion absolue de personnes en situation d'insécurité alimentaire y est de 20 pour cent⁶. Moins de 2 pour cent des terres arables sont

⁴ PNUD. 2013. Cet indice multidimensionnel est un indicateur composite visant à rendre compte de la pauvreté, qui mesure la privation dans trois de ses dimensions – l'éducation, la nutrition et le niveau de vie –, chacune d'entre elles étant appréhendée à l'aide d'indicateurs subsidiaires. L'indice global indique les différents types de privation et montre leur imbrication. Il est plus complet que les indicateurs classiques de revenu.

⁵ Organisation mondiale de la Santé. 2010. Fiches d'information statistique. Genève.

⁶ PAM. 2010. République du Congo – Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité. Disponible à l'adresse suivante: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp223366.pdf>.

cultivées, et le secteur agricole est donc loin de donner son plein potentiel; il ne contribuait qu'à hauteur de 3,8 pour cent au PIB en 2005. Deux tiers des produits alimentaires et 94 pour cent des céréales nécessaires pour répondre aux besoins sont importés; par conséquent, la sécurité alimentaire subit les répercussions de l'inflation dans les zones tant urbaines que rurales⁶, ce qui a des incidences tout particulièrement pour les personnes démunies. Récemment, la protection sociale est devenue un élément important du programme gouvernemental.

9. Depuis 2000, le Congo est en phase de transition entre l'aide humanitaire et le développement. Il a toutefois été nécessaire de lancer des opérations humanitaires pour faire face à plusieurs événements, dont deux particulièrement importants au regard de l'évaluation du portefeuille. Fin 2009 d'abord, environ 115 000 réfugiés provenant de la République démocratique du Congo sont arrivés dans le pays, et il a fallu leur assurer une assistance immédiate et à plus long terme. En mars 2012 ensuite, l'explosion d'un dépôt d'armes à Brazzaville a dévasté les quartiers environnants et, selon les chiffres officiels, fait 286 morts, 3 277 blessés et plus de 10 000 déplacés.
10. Le Congo est un "orphelin de l'aide": il est difficile d'attirer l'attention des organismes d'aide internationaux sur un pays qui affiche stabilité et croissance économique. Le montant de l'aide publique au développement a fortement fluctué, passant de 200 millions de dollars É.-U. à 1,6 milliard de dollars entre 2004 et 2010^{7, 8}, et n'a représenté qu'une faible part du PIB⁹. Cette situation a influé sur le nombre et la capacité des organisations internationales agissant au Congo. Les organismes d'aide humanitaire ne coordonnent leurs activités que pour répondre à des besoins spécifiques, selon les circonstances. Le Gouvernement souhaite vivement poursuivre sa collaboration avec des partenaires de développement, et il a récemment fourni directement un financement à ses partenaires, dont le PAM.

Portefeuille et stratégie du PAM

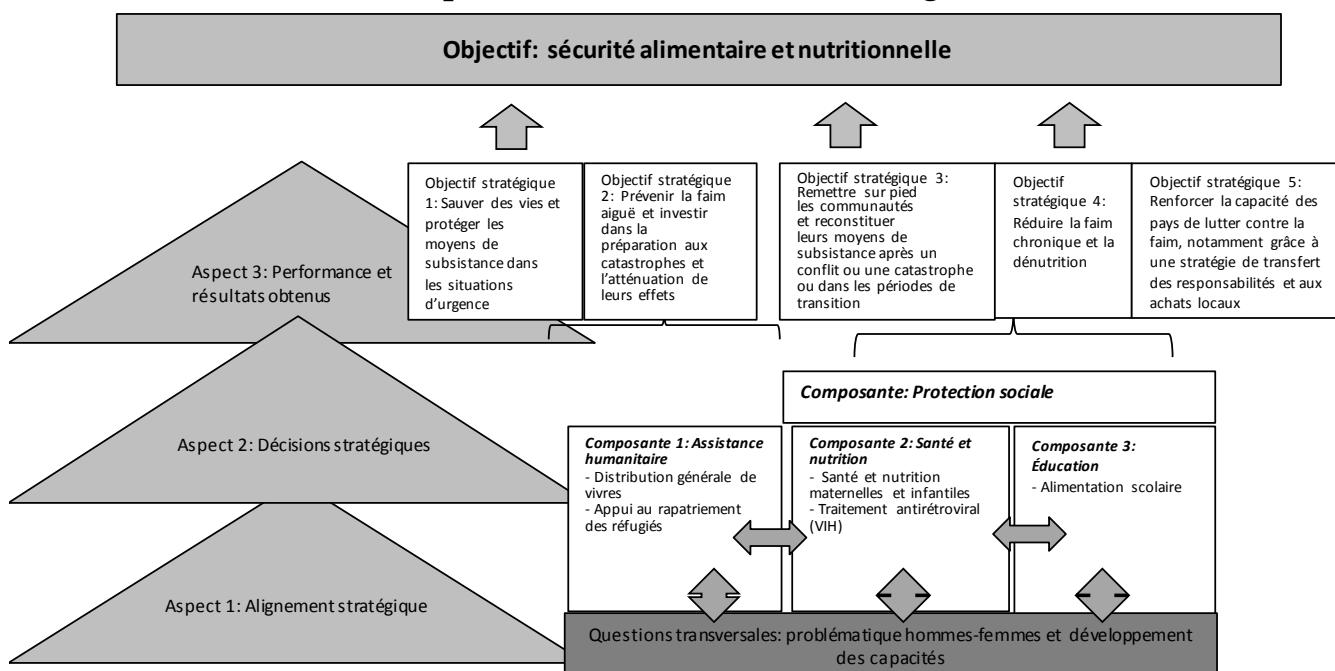
11. Sur le plan conceptuel, les activités du portefeuille de pays ont été réparties en quatre composantes: intervention humanitaire, nutrition et santé, éducation et protection sociale (voir la figure 1).

⁷ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. Service de suivi financier. <http://fts.unocha.org/>.

⁸ L'aide publique au développement allouée au Congo a beaucoup augmenté en 2010; le principal secteur bilatéral était le service de la dette.

⁹ Bureau de l'évaluation du PNUD, 2008, Évaluation des résultats des activités de développement, République du Congo. New York.

Figure 1: Modèle d'évaluation retenu pour l'évaluation du portefeuille d'activités au Congo



12. Pendant la période examinée, le bureau de pays du PAM a mené sept grandes opérations au titre des composantes mentionnées, sur lesquelles est axée l'évaluation. Ces opérations ont été peu à peu recentrées sur le redressement, le développement et le développement des capacités. Deux projets de développement ont été lancés en 2011: i) le premier portait sur l'expansion des programmes d'alimentation scolaire dans quatre régions (pour promouvoir la scolarisation et l'assiduité, des filles en particulier); et ii) le second était un programme pilote d'un an destiné à renforcer la capacité du Gouvernement de mettre en place des programmes de filets de sécurité faisant appel à des transferts de bons électroniques. Le tableau 2 donne une vue d'ensemble des activités mises en œuvre par le bureau de pays et évaluées. Les activités sont axées sur les distributions générales de vivres en situation d'urgence et sur l'appui à l'éducation.

TABLEAU 2: APERÇU DES ACTIVITÉS DU PAM AU CONGO (2009–2012)

	Opération d'urgence 200095 Assistance alimentaire aux réfugiés provenant de la République démocratique du Congo installés dans la Likouala	Intervention prolongée de secours et de redressement 200147 Assistance alimentaire aux réfugiés provenant de la République démocratique du Congo installés dans la Likouala	Opération spéciale 200413 Renforcement des capacités logistiques du Gouvernement à la suite de l'explosion à Brazzaville	Opération d'urgence 200408 Assistance alimentaire aux personnes déplacées à la suite de l'explosion à Brazzaville	Projet de développement 200144 Alimentation scolaire (départements de la Cuvette, des Plateaux et de Pool)	Projet de développement 200211 Programme de filets de sécurité (Brazzaville et Pointe-Noire)	Intervention prolongée de secours et de redressement 103121 Assistance aux populations victimes du conflit et de la pauvreté (département de Pool)
Période d'exécution	1 ^{er} janvier 2010 – 28 février 2011	En cours depuis le 1 ^{er} mars 2011	31 mai – 31 octobre 2012	Mars – 31 août 2012	1 ^{er} juillet 2011 – 31 décembre 2013	1 ^{er} juillet 2011 – 30 avril 2013	Avril 2007 – 30 juin 2011
Nombre de bénéficiaires ciblés	249 400	210 200	30 fonctionnaires formés	25 000	45 000	109	348 983 ^a
Nombre effectif de bénéficiaires	225 114	206 058	25 fonctionnaires formés	17 866	109 686	19 200	180 764 ^a
Quantité de produits alimentaires prévue (en tonnes)	27 245	25 698	-	1 249	874	37 929	21 073 ^b
Quantité de produits alimentaires effectivement distribuée (en tonnes)	7 020	8 262	-	228	1 757	55	7 920
Montant total des contributions demandées (en dollars)	33 308 502	33 827 940	450 000	1 464 091	14 241 781	3 579 405	29 145 708 ^c
% des contributions confirmées	55	45	94	98	69	87	50

Source: documents de projet du PAM et rapports normalisés sur les projets.

^a Ne comprend que les bénéficiaires pris en charge pendant la période couverte par l'évaluation (2009–2012).

^b Quantité totale de produits alimentaires visée en 2011.

^c Pour la période allant de 2007 à 2011.

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

13. Le portefeuille d'activités du PAM a évolué pour répondre aux besoins en matière de développement et d'aide humanitaire. Dans l'ensemble, les zones géographiques et les bénéficiaires ciblés ont correspondu aux principaux besoins recensés. Sur le plan humanitaire, toutefois, lorsque le contexte a changé, le PAM n'a pas été en mesure d'assurer la transition entre l'aide alimentaire d'urgence visant à sauver des vies et l'assistance alimentaire à l'appui des moyens d'existence, en raison de la nature provisoire de l'assistance fournie par le PAM aux réfugiés devant être rapatriés.

14. Le cadre normatif a évolué avec l'établissement du nouveau Plan national de développement et du document de stratégie pour la réduction de la pauvreté, et l'engagement de processus de formulation de politiques et de plans sectoriels, même si ceux-ci n'ont pas encore tous été formellement définis ou approuvés. Les activités du PAM correspondaient aux priorités exprimées dans ces documents et aux déclarations de principe du Gouvernement, nouvelles ou non jetées par écrit. Le PAM a apporté sa collaboration aux pouvoirs publics pour appuyer l'élaboration de politiques dans les domaines de l'éducation (alimentation scolaire) et de la protection sociale. Pour le Gouvernement, le PAM est un interlocuteur et un partenaire d'exécution privilégiés.
15. Il est ressorti de l'évaluation que le PAM disposait d'un avantage comparatif dans les domaines de l'alimentation scolaire et de l'action humanitaire, grâce à sa forte présence sur le terrain et à sa capacité à atteindre des populations vivant dans des zones reculées. En outre, le PAM a pu intervenir rapidement pour faire face aux situations d'urgence. Lorsque les activités du portefeuille ont été réorientées vers le développement, le PAM s'est attaché à avoir un avantage comparatif dans le domaine de la protection sociale, et il a été un précurseur à cet égard. Le bureau de pays a également étudié la question de l'accès aux marchés dans le cadre de ses activités relatives à l'alimentation scolaire et à la protection sociale. Le rôle novateur du PAM ne s'est toutefois pas accompagné de capacités techniques et opérationnelles suffisantes dans les domaines couverts par le portefeuille. Pour les partenaires de développement, le PAM n'avait pas un solide avantage comparatif pour ce qui était des capacités techniques et de l'expérience organisationnelle nécessaires pour mener à bien des activités de développement.
16. Le portefeuille concordait bien avec les objectifs institutionnels du PAM, y compris le passage à l'assistance alimentaire. Il ne respectait cependant pas systématiquement les orientations spécifiques découlant des politiques du PAM: les programmes d'alimentation scolaire ne prévoyaient pas la mise en place de l'enveloppe de services essentiels; le programme de protection sociale ne comportait pas d'évaluation des capacités ni d'analyse différenciée par sexe; les interventions humanitaires ne prévoyaient pas de transition vers l'atténuation des effets des catastrophes; enfin, dans le domaine de la nutrition, il n'était pas suffisamment tenu compte des données épidémiologiques, ni de la nécessité d'assurer un niveau d'appropriation adéquat ainsi qu'un suivi et une évaluation de qualité, et d'établir des partenariats.
17. Les descriptifs de projet du PAM et les plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement contenaient des dispositions concernant l'harmonisation des travaux avec ceux du système des Nations Unies et d'autres partenaires; la plupart d'entre elles n'ont toutefois pas été appliquées. Les principaux facteurs limitatifs ont été le petit nombre de partenaires de développement, l'insuffisance des capacités des partenaires et du PAM, et le manque de coordination entre l'équipe de pays des Nations Unies et le Gouvernement, le tout associé à une vision imprécise, à un déficit de financement et à un manque d'incitation en faveur de l'harmonisation.

Facteurs et qualité des décisions stratégiques

18. La difficulté d'assurer la logistique et le transport, le fait que les opérations se déroulent dans un pays à revenu intermédiaire, le passage de l'aide humanitaire au développement, la capacité de financement du Gouvernement et son vif intérêt pour les interventions menées à bien, l'afflux de réfugiés et certains événements imprévisibles (comme l'explosion survenue en mars 2012) sont au nombre des facteurs externes qui ont influé sur le portefeuille. Le principal facteur interne était l'insuffisance du financement. Les stratégies institutionnelles du PAM ainsi que les capacités et les contraintes du bureau de pays

(inadéquation des ressources humaines, irrégularité du suivi des effets directs et limitation des possibilités de partenariat) ont également eu une incidence sur la performance. L'esprit d'initiative du bureau de pays, qui a aidé le Gouvernement à concevoir de nouvelles interventions et à rechercher de nouvelles sources de financement, a été apprécié¹⁰.

19. Le nombre d'analyses et de données précises et actualisées a été très réduit. Afin de décider des priorités et du contenu des programmes, le PAM s'est appuyé sur les études et les données disponibles, et les a complétées grâce à sa propre analyse des éléments liés aux domaines relevant du portefeuille. Ces études, bien que pertinentes, ont parfois omis certains aspects importants, ce qui a nui à la cohérence de la conception et de l'exécution. Ainsi de l'approche adoptée par le PAM en matière de problématique hommes-femmes: les contraintes connexes et les problèmes que connaissaient les groupes ciblés n'ont été pris en compte que de manière superficielle.
20. Le PAM a aidé le Gouvernement à se doter d'un programme national de protection sociale. Dans le secteur de l'éducation, il a appuyé les efforts visant à établir un cadre juridique et à formuler des orientations en matière d'alimentation scolaire. Le développement des capacités nationales a été un élément mineur du portefeuille, mais son importance est allée croissant; il a été effectué dans le cadre des quatre composantes. Des représentants des instances publiques se sont rendus au Centre d'excellence du PAM au Brésil afin d'acquérir des capacités sectorielles dans le domaine de l'éducation. L'action menée pour développer les capacités n'a pas reposé sur des analyses spécifiques des lacunes existant en la matière.
21. Le nombre d'agents techniques et opérationnels du PAM a été accru pour combler le déficit en personnel observé au début de la période couverte par l'évaluation. Toutefois, avec le lancement de deux nouveaux projets de développement en 2011 et de nouveaux travaux d'analyse des marchés, cette mesure n'a pas suffi pour répondre pleinement aux besoins croissants dans le cadre du portefeuille, en raison d'un déficit de financement; les effectifs avaient pourtant été étoffés dans une proportion plus importante que prévu. Le renforcement de la participation des ONG, qui devait permettre d'appuyer la mise en œuvre, ne s'est pas concrétisé.
22. Des systèmes de collecte des données de suivi ont été mis en place pour l'ensemble des activités relevant du portefeuille et ont permis de réunir diverses données sur les produits et certaines données sur les effets directs. Ces données se rapportaient aux principaux aspects des diverses composantes et reflétaient la couverture géographique du portefeuille. Le PAM n'a pas systématiquement réalisé d'études de référence. Les impératifs liés au projet pilote et la complexité des conditions n'avaient pas été pris en compte lors de la conception du système de suivi destiné au programme de filets de sécurité. Les données de suivi ont été analysées au niveau opérationnel pour étayer les rapports; cependant, le lien entre l'information disponible et la prise de décisions n'a pas toujours été clairement fait par le PAM ni le Gouvernement. Les données sur les effets directs n'ont pas été systématiquement recueillies, ce qui a encore compliqué l'analyse de l'efficacité au fil du temps. Des fonctionnaires congolais ont participé au suivi dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale, mais les interruptions de la collecte et du traitement des données ont nui à la compréhension et à la prise de décisions par les employés du PAM et leurs homologues gouvernementaux.
23. Compte tenu du manque de partenaires potentiels, les possibilités de nouer des partenariats ont été rares au cours de la période couverte par l'évaluation. Pour les

¹⁰ Au cours de la période couverte par l'évaluation, le Japon, le Brésil et le Gouvernement congolais ont tous pour la première fois alloué des contributions pour le pays.

différentes composantes, quelques partenariats opérationnels ont été établis avec le Gouvernement et le secteur privé (protection sociale), des organismes des Nations Unies (aide humanitaire) et des ONG (aide humanitaire et nutrition). Les partenariats étaient essentiellement axés sur le soutien logistique aux fins de la livraison des vivres et de la prestation de services. Vers la fin de la période couverte par l'évaluation, des partenariats de nature plus technique ont été noués avec le Gouvernement dans les secteurs de la protection sociale et de l'éducation. Tous les accords de partenariat à des fins humanitaires ont été résiliés fin 2012 pour des raisons financières, et aucun transfert de responsabilité n'a été prévu. Leur brusque interruption s'est répercutée sur les distributions de vivres fin 2012 et début 2013.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

24. L'évaluation a examiné l'efficacité et l'efficience, les synergies, l'impact et la durabilité. Il a été difficile, pour l'ensemble des activités relevant du portefeuille, d'atteindre le nombre de bénéficiaires prévu et de fournir régulièrement les rations ou les bons correspondant aux besoins établis¹¹. Le niveau considérable des déficits, les problèmes d'accessibilité, l'insuffisance des capacités des transporteurs locaux, les difficultés en matière d'achat et le manque de capacités en interne (s'agissant du suivi, de la conception et de la planification des opérations) ont nui à la performance du portefeuille.

⇒ Assistance humanitaire

25. Pendant la période couverte par l'évaluation, le PAM a aidé chaque année entre 95 100 et 124 700 réfugiés dans le département de la Likouala (soit 94 pour cent du nombre de bénéficiaires prévu). Les distributions générales de vivres ont permis d'atteindre un plus grand nombre de femmes que d'hommes, ce qui correspond aux objectifs fixés. Pour toutes les opérations, des disparités ont été observées entre le nombre de bénéficiaires prévu et effectif. Les distributions n'étaient pas régulièrement assurées et ne fournissaient pas systématiquement les rations pour 30 jours prévues, s'agissant de la composition de l'assortiment alimentaire comme de la valeur énergétique; en effet, les bénéficiaires ont parfois reçu moins de la moitié (voire même un quart seulement) des rations auxquelles ils avaient droit.

26. Pour ce qui est des effets directs des opérations en faveur des réfugiés, les études ont constaté une amélioration de la sécurité alimentaire, l'établissement des scores de consommation alimentaire à des niveaux acceptables, une plus grande diversification des sources de revenus et une baisse des taux de malnutrition. Faute de données de référence, ces résultats n'ont pu être entièrement attribués aux opérations du PAM. Les rations distribuées par le PAM visaient à couvrir 75 pour cent des besoins quotidiens, conformément à l'évaluation des besoins. Le nombre de rations distribuées a toutefois été inférieur aux prévisions, et les réfugiés ont tous signalé qu'ils se livraient à d'autres activités pour compléter leur alimentation.

27. Le PAM est intervenu rapidement suite à l'explosion à Brazzaville et a apporté un appui essentiel à la coordination des interventions. Bien que le descriptif de projet ait initialement estimé à 25 000 le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance alimentaire, le PAM est venu en aide à 17 866 personnes hébergées dans des camps, mais non à celles installées dans des communautés d'accueil. Un examen de suivi a indiqué que les scores de consommation alimentaire de la majorité des bénéficiaires se situaient à un niveau

¹¹ Par exemple, les transferts effectués dans le cadre du programme de filets de sécurité pendant la période examinée ont représenté moins de 15 pour cent de la valeur prévue; lors des interventions en faveur des réfugiés, 76 pour cent des bénéficiaires prévus ont reçu 34 pour cent de la quantité de vivres prévue.

acceptable¹². L'opération spéciale 200413 du PAM visait à renforcer les capacités gouvernementales en matière de logistique humanitaire. Plusieurs entrepôts ont été établis et du personnel a été formé, mais aucun indicateur d'effet direct n'a été défini ou mesuré.

⇒ *Santé et nutrition*

28. L'appui nutritionnel en faveur des personnes vivant avec le VIH/sida sous traitement antirétroviral et des personnes atteintes de tuberculose sous traitement de brève durée sous surveillance directe a été la principale activité entreprise dans le domaine de la nutrition. Les chiffres prévus s'agissant des personnes vivant avec le VIH/sida ou la tuberculose ont été dépassés, mais le nombre de bénéficiaires atteints a diminué pendant la période couverte par l'évaluation, passant de 6 000 en 2009 à moins de 1 000 en 2012.
29. Le nombre effectif de bénéficiaires du programme de prévention de la transmission de la mère à l'enfant n'a pas correspondu aux prévisions: 58,2 pour cent des 600 mères et enfants en situation d'insécurité alimentaire ont bénéficié de rations alimentaires. Un examen des statistiques nationales concernant le nombre de bénéficiaires potentiels donne à penser que celui-ci a été surestimé par rapport aux capacités et aux besoins effectifs. La réduction des réalisations a été attribuée au déficit important de financement, tout comme celle des objectifs visés en 2011.
30. L'appui devant être apporté aux enfants souffrant de malnutrition prévu dans le cadre de deux opérations distinctes ne s'est pas concrétisé, les ONG partenaires ayant fait défaut.
31. Pour le programme de prévention de la transmission de la mère à l'enfant, les indicateurs d'effet direct n'avaient pas été enregistrés, et l'évaluation n'a pas permis de les établir. Le taux d'observance du traitement antirétroviral chez les patients atteints du VIH a été très élevé, s'établissant à 98 pour cent entre 2009 et 2011, et le taux de récupération nutritionnelle s'est amélioré, passant de 90 pour cent en 2010 à 95 pour cent en 2011. Le taux de survie à 12 mois des personnes vivant avec le VIH est passé de 75 pour cent en 2010 à 80 pour cent en 2011. Les indicateurs d'effet direct ayant été modifiés au cours de l'intervention, il a été difficile de procéder à une évaluation cohérente.

⇒ *Éducation*

32. L'alimentation scolaire, qui a permis de fournir un repas cuisiné par jour aux enfants des écoles situées dans des zones rurales reculées, a bénéficié, au total, à 174 900 élèves du primaire au cours de la période de quatre ans, soit 72 pour cent des 241 000 écoliers prévus. Le PAM a sélectionné des zones affichant de mauvais résultats s'agissant des indicateurs nutritionnels. Le nombre d'écoles appuyées par le PAM a augmenté, passant de 180 en 2009 – soit 55 pour cent de l'objectif visé – à 342 en 2012 – 98 pour cent du niveau ciblé. La participation des communautés et du secteur public au programme d'alimentation scolaire constituait un élément important du modèle retenu.

¹² Enquête de sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations sinistrées par l'explosion de Mpila. Rapport d'évaluation du bureau de pays du PAM, 2012.

33. Au niveau des effets directs, le taux d'inscription dans les écoles bénéficiant de l'appui du PAM a augmenté chaque année, passant de 6 pour cent en 2010 à 25,7 pour cent en 2012. Le taux de scolarisation des enfants autochtones a également progressé. La proportion de filles par rapport aux garçons dans les écoles ciblées s'est accrue, passant de 0,90 en 2008 à 0,95 en 2012; l'indice national de parité des sexes était de 0,90 en 2009. Le taux d'assiduité dans les écoles appuyées par le PAM est resté élevé tout au long de la période couverte par l'évaluation.
34. Pendant cette même période, le nombre de jours d'alimentation est passé de moins de la moitié des jours de classe à plus des trois quarts de ceux-ci. L'intervention relative à l'alimentation scolaire n'englobait pas la plupart des éléments composant l'Enveloppe de services essentiels. Les cuisinières bénévoles, qui donnaient de leur temps entre deux et quatre jours par mois sans être rémunérées, ont perdu de leur motivation lorsque les rations alimentaires qu'elles recevaient jusqu'alors ont été supprimées au début de l'année scolaire 2012/13. Des études ont été menées au cours de la période couverte par l'évaluation pour faire en sorte de comprendre les marchés et les achats locaux.
35. Avec des dépenses s'élevant à 80 dollars par élève et par an en 2012, le programme d'alimentation scolaire a nécessité des dépenses représentant le double du coût moyen dans le reste du monde, ce qui traduit les difficultés rencontrées sur le plan logistique et le niveau élevé des frais de transport.

⇒ *Protection sociale*

36. Dans le cadre du projet pilote de filets de sécurité, des bons devaient être distribués à plus de 500 ménages comptant dans leurs rangs des femmes enceintes ou des mères allaitantes et/ou des enfants de moins de 2 ans souffrant de malnutrition¹³. Ce projet a permis de porter assistance à toutes les catégories de bénéficiaires ciblées; toutefois, si les objectifs ont été dépassés dans certains cas, ils n'ont pas été atteints dans d'autres. En 2012, 345 femmes enceintes ou mères allaitantes ont bénéficié du projet, soit 68,2 pour cent de l'objectif visé.
37. Dans la pratique, contrairement à ce qui avait été prévu lors de la conception du programme, l'obligation de se rendre à des consultations médicales et de suivre des cours n'a pas été appliquée, et aucun bénéficiaire n'a été exclu pour ne pas avoir respecté les conditions fixées. Le ciblage du programme privilégiait en partie les femmes, et le déséquilibre entre les sexes a été accentué par la réticence des hommes à se manifester auprès des services médicaux ou sociaux, alors que cela aurait permis leur inscription pour bénéficier des transferts sociaux.
38. S'agissant des bons, 14,5 pour cent du montant des fonds prévus ont été transférés en 2012; seuls sept des neuf transferts mensuels avaient été effectués à l'issue du lancement tardif de l'opération, en avril 2012. De nombreux problèmes d'ordre logistique et opérationnel sont survenus au cours de la période pilote. Les ménages ont vu leur approvisionnement alimentaire s'accroître sensiblement les mois où ils ont effectivement bénéficié du transfert, mais les données ne sont pas suffisantes pour permettre d'établir si tous leurs besoins alimentaires étaient couverts. Les bénéficiaires estimaient que l'aide était accordée à titre strictement temporaire et qu'une fois celle-ci terminée, ils retomberaient dans la pauvreté et pâtiraient à nouveau d'une mauvaise nutrition.

¹³ Le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans a nettement augmenté au Congo ces dix dernières années, passant de 104 décès pour 1 000 naissances vivantes en 1990 à 128 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2009. L'enquête démographique et sanitaire de 2005 a montré que 70 pour cent des femmes enceintes et 60 pour cent des mères allaitantes souffraient d'anémie (PAM, projet de développement 2002/11, 2011).

39. S'agissant des effets directs, il est trop tôt pour fournir une évaluation détaillée de ce projet pilote. Le PAM s'est solidement positionné dans le domaine de la protection sociale au Congo en mettant en évidence un secteur de développement stratégique extrêmement important au regard des besoins de la population, qui vit en grande partie dans le dénuement. Le projet ne prévoyait pas de mesures pour aider les bénéficiaires à se doter de moyens d'existence résilients et durables, comme le transfert de compétences en matière de création d'activités génératrices de revenus. Sur le plan opérationnel, le PAM et ses partenaires au sein du Gouvernement et du secteur privé ne disposaient pas des ressources humaines ni des systèmes qui leur auraient permis de mettre en œuvre ces activités ou d'évaluer les résultats de manière adéquate, même à l'échelle d'un projet pilote.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Principaux enseignements pour l'avenir

40. Le présent chapitre recense les enseignements tirés de l'examen de la période couverte par l'évaluation susceptibles d'être pertinents pour les prochaines activités et pour l'action du PAM d'une manière plus générale.
- Les petits bureaux se trouvant dans des pays à revenu intermédiaire où le gouvernement est susceptible d'allouer un financement ont le potentiel d'innover et de mettre à l'essai de nouvelles approches qui pourront enrichir la base de connaissances institutionnelles.
 - Les progrès accomplis au niveau de la prise de décisions doivent être étayés par de solides résultats opérationnels. Dans le contexte des pays à revenu intermédiaire, les décisions concernant les objectifs doivent être prises compte tenu des besoins en personnel et d'autres paramètres qui détermineront la qualité et la quantité des produits. En qualité d'important bailleur de fonds, le Gouvernement peut demander de plus amples données factuelles attestant de l'efficacité et de l'efficience des opérations.
 - Il est nécessaire de mieux coordonner l'élaboration des politiques institutionnelles et l'appui à la mise en œuvre des activités relevant des portefeuilles de pays, afin que les politiques soient prises en compte au moment de la conception et aussi et surtout lors de l'exécution. Il conviendrait également de veiller à ce que les enseignements tirés de la mise en œuvre sur le terrain éclairent l'élaboration des politiques.
 - Ce qui s'est passé avec le programme de filets de sécurité au Congo, établi sans prévoir de stratégie de retrait progressif ni de continuité des prestations allouées aux bénéficiaires, met en lumière des problèmes plus généraux pour le PAM touchant la conception des programmes: mettre au point des programmes de protection sociale efficaces et efficaces exige une action cohérente et convenablement gérée pendant bien plus de 12 mois. Il ne faut pas sous-estimer les complexités opérationnelles, la longueur de la courbe d'apprentissage ni le fait que des compétences techniques et une coordination efficace sont nécessaires. Du point de vue des bénéficiaires, la protection sociale devrait favoriser la résilience des moyens d'existence à long terme, et non simplement apporter un appui à court terme. Cela s'applique également à la programmation de l'aide humanitaire du PAM, qui devrait mettre davantage l'accent sur les moyens d'existence et sur la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.

Bilan d'ensemble

41. **Pertinence.** Les opérations du PAM ciblaient correctement certaines zones géographiques et des groupes spécifiques. Le portefeuille du PAM a évolué, a toujours été pertinent et a bien correspondu aux besoins et aux priorités du Gouvernement. Les opérations du PAM tenaient dûment compte de l'évolution des besoins de la population en matière d'aide humanitaire et de développement. Le PAM a également harmonisé son action avec les nouveaux cadres d'orientation publics, comme le Programme national de développement et les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, ainsi que les stratégies sectorielles en vigueur. Dans les domaines de l'éducation et de la protection sociale, il a établi des relations stratégiques avec le Gouvernement afin d'appuyer les processus en cours relatifs à l'élaboration des politiques. Le bureau de pays a également entrepris des travaux préliminaires concernant l'analyse des marchés et les achats locaux.
42. **Efficienc.** Les résultats obtenus par le PAM n'ont pas été à la hauteur des attentes, le nombre de bénéficiaires ayant été inférieur aux prévisions pour la plupart des opérations. Le PAM est intervenu rapidement dans les situations d'urgence, et les interventions initiales ont été globalement efficaces. Toutefois, du fait des déficiences au niveau de la conception, de la planification, de l'exécution et du suivi relevées pour l'ensemble du portefeuille, les bénéficiaires n'ont reçu ce à quoi ils avaient droit que de manière irrégulière ou incomplète. Le programme ambitieux et évolutif du PAM n'a pas reçu toutes les ressources nécessaires à sa mise en œuvre, ce qui a considérablement entravé la concrétisation des produits escomptés. Dans les derniers temps, lorsque les activités étaient principalement financées par le Gouvernement, les difficultés étaient principalement liées aux ressources non financières, qui n'avaient pas été ajustées compte tenu de l'évolution des besoins au titre du portefeuille, ni du contexte.
43. **Efficacité.** Dans le domaine de l'aide humanitaire, l'état nutritionnel des populations réfugiées s'est amélioré, mais il n'a pas été possible de déterminer si ce résultat pouvait être attribué aux activités du PAM. Des éléments montrent que l'appui nutritionnel a contribué à améliorer le taux de récupération nutritionnelle et le taux de survie des personnes vivant avec le VIH/sida, et qu'il est allé de pair avec une hausse des taux d'observance et d'achèvement du traitement antituberculeux. Aucune donnée n'était toutefois disponible pour les autres activités nutritionnelles (prévention de la transmission de la mère à l'enfant et consultations organisées dans des dispensaires au profit des femmes enceintes et des mères allaitantes). Dans le secteur de l'éducation, les taux de scolarisation et d'assiduité ont progressé dans les écoles appuyées par le PAM et la parité des sexes s'est améliorée, par rapport aux niveaux de référence. Il est trop tôt pour pouvoir évaluer en toute connaissance de cause l'efficacité du programme de filets de sécurité.
44. **Impact et durabilité.** En raison de défaillances liées au travail d'analyse (manque de données de référence, modification des indicateurs de suivi, irrégularité du suivi des effets directs, lacunes non comblées), le PAM n'a pu que partiellement saisir la contribution de l'assistance alimentaire à la sécurité alimentaire et à l'état nutritionnel de la population, de même que les stratégies et interventions donnant les meilleurs résultats et les facteurs expliquant leur succès. Néanmoins, l'étroite concordance des activités du PAM avec les priorités nationales, l'accroissement de la participation des pouvoirs publics à la programmation et à la mise en œuvre des activités, et l'augmentation du financement alloué par le Gouvernement aux opérations du PAM ont constitué des étapes importantes sur la voie de la durabilité. Ces aspects avaient été pris en compte pendant la période couverte par l'évaluation et faisaient partie de la stratégie du bureau de pays.

Recommandations

45. Les constatations et les conclusions issues de l'évaluation ont conduit l'équipe d'évaluateurs à proposer les recommandations ci-après, qui ont été formulées de manière à enrichir le document de stratégie de pays.
46. **Recommandation 1: procéder à une évaluation formative indépendante du programme de filets de sécurité en vue d'en guider la transposition à plus grande échelle et de définir les priorités et les stratégies pour la poursuite de l'appui dans ce domaine, ce qui constituera l'une des principales composantes du nouveau document de stratégie de pays.**
47. Étant donné que la protection sociale est l'une des priorités du Gouvernement, l'évaluation indépendante, qui donnera également suite à la recommandation 7, devrait déterminer comment remanier efficacement le programme de filets de sécurité et établir le plan de suivi et d'évaluation. (Bureau de pays, avec l'appui du Bureau régional de Johannesburg et du Siège).
48. **Recommandation 2: dans le cadre de la mise en œuvre immédiate du programme d'alimentation scolaire, le bureau de pays, en collaboration avec les partenaires, devrait déterminer quels éléments de l'Enveloppe de services essentiels pourraient être inscrits à titre expérimental dans le programme en cours, conformément aux directives institutionnelles, puis être progressivement mis en œuvre dans toutes les écoles appuyées par le PAM pendant la période couverte par le nouveau document de stratégie de pays.**
49. L'alimentation scolaire est une priorité du Gouvernement et demeurera l'une des principales composantes du document de stratégie de pays. Veiller à ce que la santé en milieu scolaire, la nutrition et d'autres volets de l'Enveloppe de services essentiels soient pris en compte permettra de renforcer l'efficacité de ces interventions et de garantir la concordance des programmes d'alimentation scolaire avec la politique du PAM en la matière. (Bureau de pays)
50. **Recommandation 3: avant le début de l'année scolaire 2013/14, le bureau de pays devrait, en coopération avec le Gouvernement et le Partenariat international pour le développement humain, examiner l'approche actuelle, qui consiste à faire appel à des cuisiniers au sein de la communauté, et veiller à ce que ceux-ci reçoivent une indemnisation adéquate, conformément à la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire, à ce que cette indemnisation soit harmonisée entre les différents partenaires et à ce qu'il soit proposé de la faire figurer dans la stratégie nationale d'alimentation scolaire.**
51. La participation des membres de la communauté est un élément essentiel de la stratégie d'alimentation scolaire. Les partenaires dans ce secteur ont adopté différents modes d'indemnisation pour la préparation des repas. Les communautés ne comprennent pas toujours bien ce point, et le temps mis bénévolement à disposition (de deux à quatre jours complets par mois) fait peser une lourde charge sur les femmes dans les communautés démunies. Une approche harmonisée respecterait les principes de la participation des communautés et d'une juste indemnisation. (Bureau de pays).
52. **Recommandation 4: veiller à ce que le développement des capacités du Gouvernement et des partenaires opérationnels, en particulier dans le domaine de la préparation aux catastrophes et de l'atténuation de leurs effets, soit intégré dans la composante relative à l'aide humanitaire du nouveau document de stratégie de pays.**

53. Conformément à l'accent plus appuyé mis sur le développement au regard de l'évolution de la situation dans le pays, le nouveau document de stratégie de pays devrait renforcer les liens entre les composantes relatives à l'aide humanitaire et au développement, moyennant la formulation de stratégies spécifiques pour le développement des capacités en matière de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets. (Bureau de pays).
54. **Recommandation 5: le nouveau document de stratégie de pays, tout en répondant aux besoins sur le plan tant de l'aide humanitaire que du développement, devrait accorder la priorité au développement des capacités et au transfert des connaissances; comporter une feuille de route pour la transition en vue d'accroître la responsabilité du Gouvernement et sa prise en charge du financement des activités; et contenir des engagements explicites et des stratégies tendant à renforcer l'action de coordination menée par le Gouvernement.**
55. Afin de jeter les bases de la durabilité, un plan de transition et de transfert des responsabilités à moyen et long termes, précisant des étapes concrètes, devrait être convenu avec le Gouvernement. Le nouveau document de stratégie de pays devrait comporter des engagements explicites tendant à: i) aider le Gouvernement à élaborer des orientations et à coordonner les activités et les contributions de ses partenaires de développement; et ii) jouer un rôle de premier plan au niveau des structures et des processus de coordination parmi les organismes des Nations Unies dans le pays, dans les domaines où le PAM a déjà un avantage comparatif ou est sur le point d'en avoir: aide humanitaire, alimentation scolaire et protection sociale. (Bureau de pays, avec l'appui du Bureau régional de Johannesburg et du Siège).
56. **Recommandation 6: établir pour les domaines prioritaires définis dans le nouveau document de stratégie de pays un plan conjoint PAM/Gouvernement visant à développer les capacités, et veiller à ce qu'il soit pris en compte lors de la planification de la mise en œuvre des composantes.**
57. Ce plan de développement des capacités devrait préciser les priorités établies pour les différentes composantes et clairement indiquer les domaines dans lesquels le PAM apportera des contributions. Les priorités arrêtées devraient être prises en compte dans le cadre du processus de planification interne du PAM (voir la recommandation 7), et des incidences en matière de financement qui seront examinées avec le Gouvernement (voir la recommandation 10). (Bureau de pays, avec l'appui du Bureau régional de Johannesburg).
58. **Recommandation 7: dans le cadre du plan annuel de performance, établir en 2014 pour chacun des domaines couverts par le nouveau document de stratégie de pays un plan d'exécution qui permette de maximiser la concordance avec les politiques du PAM et du Gouvernement, de recenser les partenaires, les stratégies et les cibles, de renforcer le suivi, et de préciser les ressources humaines appropriées et le financement nécessaire.**
59. Cet exercice doit guider la mise en œuvre des activités du portefeuille et permettre de planifier les ressources nécessaires (voir les recommandations 8 et 10). Il doit aussi, pour chaque composante:
- exploiter les constatations issues de la présente évaluation, notamment en ce qui concerne la problématique hommes-femmes, la protection sociale et le développement des capacités, et chercher à accroître la concordance avec les politiques du PAM;
 - prévoir des stratégies et des cibles pour les volets du portefeuille se rapportant tant aux orientations qu'aux opérations;

- répertorier les possibilités de partenariat et les stratégies à suivre pour les optimiser, en prêtant particulièrement attention aux domaines techniques autres que la logistique;
 - formuler des stratégies permettant de rationaliser et d'améliorer les systèmes de suivi; et
 - déterminer quelles seraient les incidences vis-à-vis des besoins en matière de ressources humaines et de financement.
60. Ce processus devrait être mené à bien en collaboration avec le Gouvernement et les partenaires d'exécution, et la programmation du bureau de pays devrait tenir compte des recommandations. (Bureau de pays, avec l'appui du Bureau régional de Johannesburg et du Siège).
61. **Recommandation 8: examiner les besoins en effectifs du bureau de pays, à la lumière des priorités énoncées dans le nouveau document de stratégie de pays pour ce qui est de la protection sociale, de l'analyse des marchés, ainsi que de la préparation aux catastrophes et de l'atténuation de leurs effets.**
62. Il convient d'établir un plan de dotation en personnel pour la période couverte par le nouveau document de stratégie de pays afin que le bureau de pays puisse, pour chaque composante: i) répondre convenablement aux besoins; ii) accroître l'efficacité et l'efficacités; et iii) jouer un rôle plus marqué auprès du Gouvernement en matière d'assistance technique et de conseil. Le bureau de pays disposerait ainsi d'une équipe adaptée à la mission qui est la sienne et du personnel nécessaire pour analyser les possibilités stratégiques, tout en s'acquittant efficacement des fonctions de gestion classiques. Il faudrait veiller à ce que l'équipe, au niveau national et international, dispose des compétences requises se rapportant aux composantes clés du portefeuille, à savoir:
- la protection sociale, y compris l'éducation/l'alimentation scolaire;
 - l'analyse des marchés pour ce qui est des achats locaux et de l'utilisation de bons en milieu urbain; et
 - l'aide humanitaire, ainsi que la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets.
63. Cela permettrait au PAM de contribuer de manière plus substantielle à la concertation et à la coordination au niveau national, et appuierait la mise en œuvre des activités du portefeuille grâce à l'apport d'un solide appui technique dans les domaines appropriés. Les produits issus de l'application des recommandations 6 et 7 contribueraient à dresser le profil du personnel nécessaire. (Siège, Bureau régional de Johannesburg et bureau de pays).
64. **Recommandation 9: avant la mise en œuvre du nouveau document de stratégie de pays, examiner de manière exhaustive les pratiques du bureau de pays en matière de suivi et d'établissement de rapports, compte tenu du nouveau Cadre de résultats stratégiques, en vue de renforcer les liens entre la collecte, l'analyse et l'exploitation des données aux fins de la prise de décisions.**
65. À cette fin, il conviendrait de: i) redoubler d'efforts pour veiller à ce que toutes les activités de suivi soient menées de manière exhaustive et précise, afin de générer des ensembles de données complets; ii) veiller à ce que tout le suivi des projets soit effectué en partenariat avec le Gouvernement ou des ONG; et iii) planifier et faire réaliser des évaluations externes au moment opportun dans les cycles des projets. (Bureau de pays, avec l'appui du Bureau régional de Johannesburg).

66. **Recommandation 10: établir une stratégie de financement qui prendrait effet à partir de 2014, afin d'appuyer le plaidoyer auprès du Gouvernement pour mobiliser les fonds nécessaires à l'exécution des opérations et à la dotation en personnel, conformément au nouveau document de stratégie de pays et au plan de transition convenus.**
67. La stratégie relative à la poursuite et à l'accroissement du financement public alloué aux opérations du PAM devrait être conforme à la feuille de route arrêtée pour la transition (voir la recommandation 5), de sorte que, à la fin de la période couverte par le document de stratégie de pays, le Gouvernement finance la plupart des postes techniques. Cette stratégie devrait s'appuyer sur la planification détaillée des composantes (voir la recommandation 7) et des besoins en personnel (voir la recommandation 8). Elle devrait également définir comment il sera rendu compte au Gouvernement du suivi des opérations (produits, effets directs et réalisations obtenus) pour justifier la poursuite de l'appui consenti (voir la recommandation 9). (Bureau de pays, avec l'appui du Bureau régional de Johannesburg et du Siège).

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ONG	organisation non gouvernementale
PIB	produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement