

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 8–11 novembre 2010

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2010/6-B

9 septembre 2010

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU NÉPAL

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, OE*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Fonctionnaire principale chargée
de l'évaluation, OE: Mme M. Read tél.: 066513-2539

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Pendant la période sur laquelle a porté l'évaluation du portefeuille, soit de 2002 à 2009, le Népal a connu des niveaux alarmants d'insécurité alimentaire, des taux élevés de malnutrition et de pauvreté, une inflation des prix des denrées alimentaires et des sécheresses et des inondations périodiques. Il a en outre accueilli près de 100 000 réfugiés bhoutanais. La signature de l'Accord de paix global en 2006 a mis fin à 10 ans de guerre civile, mais les tensions politiques demeurent. Le PAM aide le Népal depuis 1963. Entre 2002 et 2009, il a mis sur pied 15 opérations, représentant 282 millions de dollars É.-U., dans le but de sauver des vies, d'investir dans la préparation aux catastrophes, de protéger et de reconstituer les moyens de subsistance, de réduire la malnutrition, d'améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation et de renforcer les capacités gouvernementales.

Les activités menées entre 2002 et 2009 ont été évaluées au regard des trois questions ci-après: i) dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) comment le PAM a-t-il opéré ses choix, et ceux-ci ont-ils eu un caractère stratégique? et iii) le portefeuille d'activités a-t-il été performant, et quels ont été les résultats obtenus?

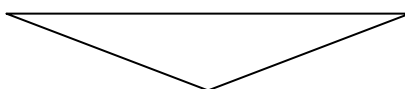
L'évaluation a été effectuée par une équipe de quatre consultants indépendants, qui se sont rendus sur le terrain en mars et avril 2010. Il en est ressorti qu'entre 2002 et 2008, les activités menées par le PAM au Népal ont été bien en phase avec les préoccupations du Gouvernement et les besoins de la population. Le Programme a fourni une assistance à des populations isolées souffrant d'insécurité alimentaire, et il a été l'une des rares organisations qui ont continué d'aider les communautés pendant tout le conflit. Cette constance a été très appréciée par les parties prenantes sur le terrain et a valu au PAM une réputation d'intermédiaire honnête. Cependant, à compter de 2009, même s'il a continué à répondre aux besoins à court terme des populations en situation d'insécurité alimentaire, le PAM n'a pu dûment s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire chronique, qui est désormais clairement une priorité du Gouvernement.

Au cours de la période examinée, le PAM a fait un certain nombre de choix stratégiques qui ont eu des résultats positifs. Ainsi, sa méthode consistant à intervenir dans de très nombreux districts pour aider une grande partie de la population en situation d'insécurité alimentaire a été efficace après la signature de l'Accord de paix global. Cependant, les programmes devraient désormais viser en priorité à lutter contre l'insécurité alimentaire chronique et à atteindre les objectifs de reconstitution des moyens de subsistance. En outre, le PAM a consacré des investissements conséquents à un système d'information sur la sécurité alimentaire qui lui a effectivement permis, tout comme au Gouvernement, à la société civile et à la communauté des donateurs, de mieux cibler les interventions. Pour assurer la pérennité de ce système, le PAM doit continuer de l'institutionnaliser au Ministère de l'agriculture et des coopératives.

Le PAM a démontré qu'il disposait d'un avantage comparatif dans les situations d'urgence, les interventions prolongées de secours et les premières phases du redressement. L'assistance

alimentaire prodiguée a été utile et efficace, et le PAM a obtenu de bons résultats dans les domaines de la nutrition et de l'éducation et grâce à ses activités Vivres contre travail, Vivres pour la création d'emplois et Vivres pour la formation, ainsi qu'à ses distributions générales de vivres. À l'avenir, il faudrait s'employer en priorité à mettre en place des programmes de protection sociale fondés sur des activités productives, à élaborer une approche intégrée de la nutrition fondée sur le cycle de vie, à renforcer les capacités d'intervention en cas de situations d'urgence, à accroître le rôle du PAM dans le dialogue institutionnel et à améliorer les opérations en cours.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Népal" (WFP/EB.2/2010/6-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2010/6-B/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

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

APERÇU GÉNÉRAL

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Népal couvre les 15 opérations mises en œuvre entre 2002 et 2009: le programme de pays, sept interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), cinq opérations d'urgence et deux opérations spéciales.
2. L'évaluation répond au double objectif de la gestion responsable et de l'apprentissage. Elle permettra au bureau du PAM au Népal de prendre en connaissance de cause des décisions importantes pour sa prochaine stratégie de pays et d'améliorer les opérations en cours.
3. L'évaluation du portefeuille a été effectuée au regard des trois questions ci-après: i) dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) comment le PAM a-t-il opéré ses choix, et ceux-ci ont-ils eu un caractère stratégique? et iii) le portefeuille d'activités a-t-il été performant, et quels ont été les résultats obtenus?
4. L'évaluation a été effectuée par une équipe de quatre consultants indépendants, qui se sont rendus sur le terrain en mars et avril 2010.

Contexte

5. Plus de 3,5 millions de personnes sont actuellement très exposées à l'insécurité alimentaire au Népal, où selon les estimations plus de la moitié de la population vit avec moins de 1,25 dollar par jour¹. Au classement de 2009 de l'indice du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Népal occupait le 144^e rang sur 182 pays. La même année, le produit intérieur brut a connu une croissance réelle de 4,7 pour cent, contre 5,3 pour cent en 2008². Le mode de subsistance prédominant est l'agriculture pluviale, secteur qui emploie les trois-quarts de la main-d'œuvre². La faiblesse des investissements dans l'agriculture, les problèmes liés à l'approvisionnement en intrants, l'irrigation limitée, les dégâts causés aux infrastructures et le mauvais fonctionnement des communications du fait du conflit sont autant de facteurs qui ont contribué à la faiblesse de la croissance de la productivité. Les difficultés spécifiques qui existent sur le plan de la sécurité alimentaire sont les suivantes:
 - i) des conditions géographiques extrêmement difficiles et l'éloignement des districts où sévit l'insécurité alimentaire, qui ont entravé l'aide humanitaire et l'assistance au développement;
 - ii) la surface limitée des terres arables, qui fait que le ratio terres arables par habitant compte parmi les plus faibles au monde;
 - iii) la guerre civile et l'instabilité politique prolongée; la signature de l'Accord de paix global en 2006 a mis fin à 10 ans de guerre civile entre le Gouvernement du Népal et le Parti communiste népalais, mais les tensions politiques demeurent;
 - iv) des niveaux élevés de malnutrition résultant de l'insuffisance de la quantité de denrées alimentaires et de la mauvaise qualité du régime alimentaire, du lourd fardeau de la maladie et de pénuries alimentaires à répétition; le Népal fait partie des 10 premiers

¹ PAM. 2010. *Rapport succinct sur les opérations du PAM au Népal en 2010*. Rome.

² www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/np.html.

- pays du monde pour ce qui est de la prévalence du retard de croissance³, et les taux d'insuffisance pondérale et de dépérissement chez les enfants âgés de moins de 5 ans indiquent une malnutrition aggravée⁴;
- v) l'inflation des prix des denrées alimentaires et les pénuries touchant en permanence les marchés ruraux, en raison des grèves générales (*bandhs*) fréquentes, qui ont gravement pénalisé les ménages pauvres⁵;
 - vi) les catastrophes naturelles, les sécheresses et les inondations, ainsi qu'une pluviométrie aléatoire; situé dans une ceinture sismique active, le Népal est particulièrement exposé aux tremblements de terre; des inondations se produisent chaque année sous l'effet des eaux de ruissellement provenant de l'Himalaya et des précipitations abondantes liées à la saison des moussons en Asie; les glissements de terrain sont de plus en plus courants; et la sécheresse constitue une menace grave pour les populations vulnérables pour lesquelles la production alimentaire locale repose sur l'agriculture⁶;
 - vii) des inégalités telles que les disparités entre les femmes et les hommes, les différences de caste, la discrimination linguistique et ethnique, et l'exclusion géographique due à l'éloignement des villages ruraux⁷.
6. En outre, le Népal accueille près de 100 000 réfugiés bhoutanais. Depuis 2002, le PAM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés fournissent des denrées alimentaires, des abris et d'autres formes d'assistance aux réfugiés. Comme suite aux pressions de la communauté internationale, 29 000 réfugiés bhoutanais ont été récemment réinstallés dans des pays tiers, mais ceux qui restent ont encore besoin d'une assistance humanitaire.

Portefeuille du PAM

7. Le PAM a mis en œuvre 51 opérations au Népal depuis 1963, pour un montant total de près de 400 millions de dollars. Des contributions à hauteur de 282 millions de dollars ont été reçues pour la période de 2002 à 2009, pendant laquelle le portefeuille a connu une croissance significative, passant de 25 millions de dollars à 98 millions de dollars. L'évaluation porte sur 15 opérations qui sont présentées par catégories d'activités dans le tableau 1.

³ PAM. 2010. *Projet de stratégie nutritionnelle pour le bureau du PAM au Népal*. Katmandou.

⁴ United States Centers for Disease Control (CDC)/PAM. 2005. *A Manual: Measuring and Interpreting Malnutrition and Mortality* (Manuel sur l'évaluation et l'interprétation de la malnutrition et de la mortalité). Rome

⁵ Une *bandh* (terme népalais qui signifie "fermé") est une grève générale. Cette forme de protestation est devenue prévalente pendant la guerre civile au Népal. Elle entraîne la fermeture des marchés, des entreprises, des routes et des écoles, ce qui paralyse des régions et des secteurs économiques entiers. Au premier semestre de 2009, 12 jours seulement n'auraient pas été marqués par une *bandh* importante. *Himalayan Times*, dimanche 28 juin 2009.

⁶ PNUD. 2008. *National Strategy for Disaster Risk Management in Nepal* (Stratégie nationale de gestion des risques de catastrophe au Népal). Document disponible à l'adresse suivante: www.undp.org.np/pdf/NSDRMFinalDraft.pdf.

⁷ PNUD. 2009. *Nepal Human Development Report: State Transformation and Human Development* (Rapport sur le développement humain au Népal: transformation de l'État et développement humain). New York.

TABLEAU 1: PORTEFEUILLE DU PAM 2002–2009, PAR CATÉGORIES D'ACTIVITÉS				
Catégorie d'activités	Objectifs stratégiques correspondants	Nombre d'opérations	Montant total des contributions confirmées (en millions de dollars)	Proportion du total des opérations (%)
Développement	3, 4 et 5	1	81 902 490	29
Opérations d'urgence	1 et 3	5	17 057 882	6
Secours et redressement (VCT, VCA, VPF)	3	1	106 991 164	38
Secours et redressement (réfugiés)	1	6	74 995 547	27
Opérations spéciales (y compris une opération spéciale globale)	1 et 2	2	868 980	-
Total	-	15	281 816 063	100

Sources: Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) I et II.

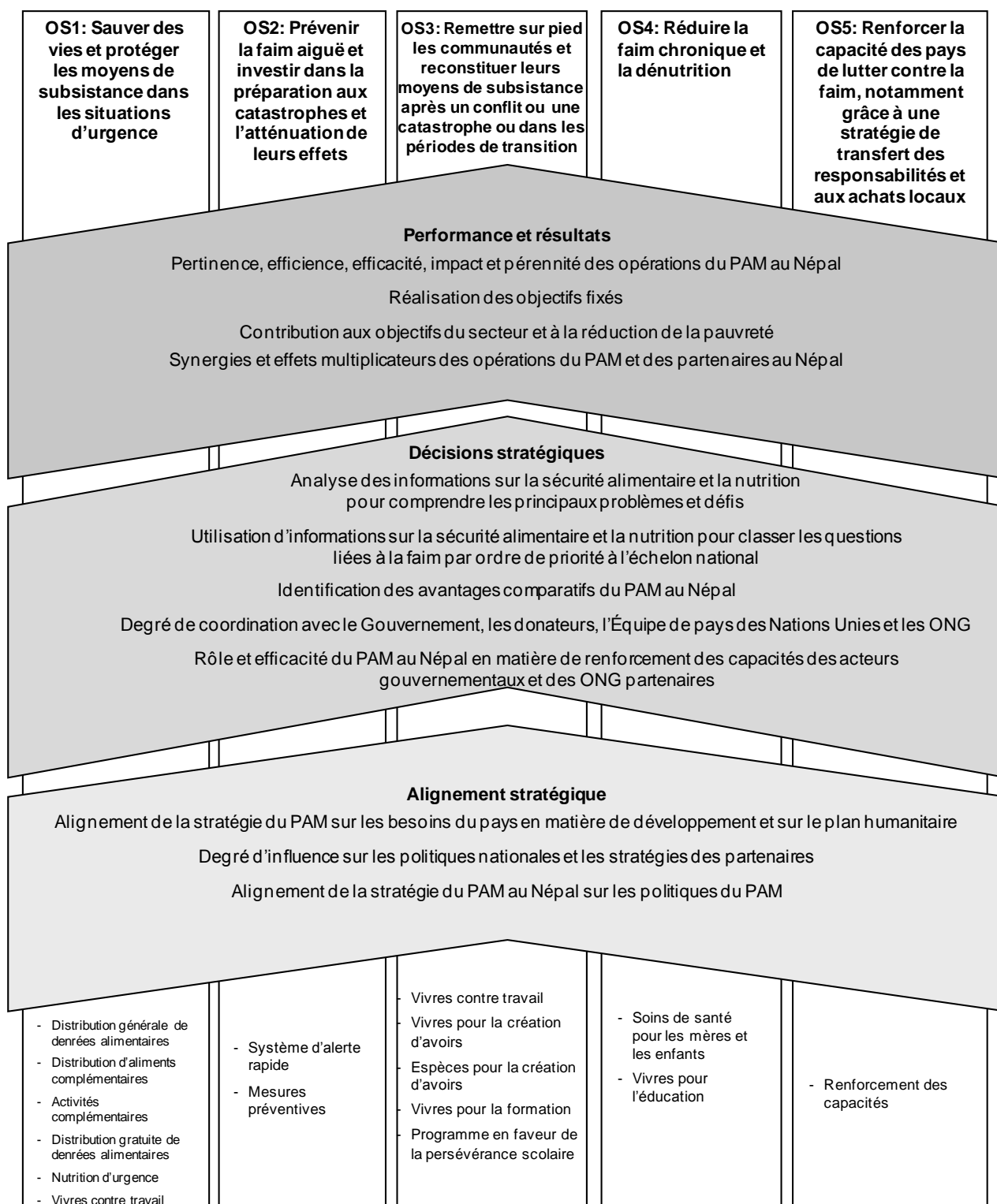
8. Le programme de pays et les IPSR ciblant les populations victimes du conflit constituent les deux principaux postes de dépenses et représentent respectivement 29 et 38 pour cent du budget total. L'assistance alimentaire aux réfugiés bhoutanais représentait 27 pour cent du budget du portefeuille. Le PAM a mené cinq opérations d'urgence (6 pour cent du budget): quatre en raison d'inondations et une pour faire face à un épisode de sécheresse. Si certains programmes du portefeuille étaient axés sur le renforcement des capacités des ministères, c'est toutefois par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG) que de nombreuses activités ont été mises en œuvre.

PRINCIPAUX RÉSULTATS

Alignement et positionnement stratégique

9. Les objectifs du portefeuille correspondent bien aux objectifs stratégiques du PAM définis dans le Plan stratégique (2008–2013), comme le montre le graphique 1.

Graphique 1: Modèle d'évaluation du portefeuille d'activités au Népal, faisant apparaître la concordance avec les objectifs stratégiques du PAM



10. Grâce à sa capacité d'atteindre des populations vivant dans des zones reculées, le PAM s'est montré un partenaire stratégique fiable et persévérant pour le Gouvernement népalais. Il a par ailleurs été l'une des rares organisations qui ont continué d'aider les communautés pendant le conflit. Entre 2002 et 2008, le portefeuille d'activités du PAM a été bien en phase avec les préoccupations du Gouvernement et les besoins de la population. Plus récemment cependant, bien que ses activités aient continué à répondre aux besoins à court terme des populations en situation d'insécurité alimentaire, le PAM n'a pas été en mesure de dûment lutter contre les causes profondes de l'insécurité alimentaire chronique, ce qui est désormais clairement une priorité du Gouvernement.
11. De 2002 à 2006, le PAM a étroitement aligné ses activités sur les politiques nationales et infranationales du Népal et il a fait largement appel à des partenaires gouvernementaux pour mettre en œuvre ses programmes. Il a par ailleurs continué à distribuer des denrées alimentaires pendant le conflit, ce qu'ont beaucoup apprécié les partenaires sur le terrain et lui a valu une réputation d'intermédiaire honnête.
12. En 2006, à la suite de la signature de l'Accord de paix global, la programmation du PAM est entrée dans une nouvelle phase. De 2006 à 2008, les activités ont été alignées sur le plan triennal provisoire du Gouvernement, axé sur la consolidation de la paix, la reconstruction, le relèvement et la réintégration. Durant cette période, le PAM a changé de stratégie et fait appel à des ONG partenaires pour favoriser la rapidité des interventions. Dans le cadre de ses opérations d'urgence et de ses IPSR, il a mis en œuvre des programmes Vivres contre travail (VCT) sur de courtes périodes (20 jours de travail) en vue de restaurer les infrastructures communautaires endommagées (activités VCT dites "allégées"), ce en tant que dividendes de la paix pour aider les rapatriés, et des programmes Vivres pour la formation (VPF) pour contribuer à l'éducation civique en vue des prochaines élections. Le succès du PAM pendant la phase précédente a incité les donateurs et le Gouvernement népalais à verser de nouvelles contributions financières, ce qui a permis de donner plus d'importance aux interventions à court terme en matière de sécurité alimentaire.
13. Pendant la période examinée, le PAM s'est assez bien aligné sur les stratégies du Gouvernement relatives à la santé et à la nutrition et il a dans une certaine mesure occupé une position stratégique. Il n'a cependant pas su en profiter pour influencer et aider le Gouvernement et promouvoir l'amélioration de la coopération et des interventions menées sur le plan nutritionnel.
14. Les activités Vivres pour l'éducation (VPE) du PAM, conduites en partenariat avec le Ministère de l'éducation, tenaient dûment compte de la priorité accordée à l'éducation des filles et à l'augmentation des taux de scolarisation et de fréquentation scolaire dans les zones appauvries et reculées. À partir de 2008, le manque de crédits alloués aux activités VPE et aux soins de santé pour les mères et les enfants a entraîné des coupes claires et des regroupements dans les régions du centre-ouest et de l'extrême-ouest.
15. À compter de 2009, un écart s'est creusé entre les activités menées dans le cadre des IPSR et les priorités du Gouvernement. L'importance accordée aux interventions à court terme pour améliorer la sécurité alimentaire ne concordait pas avec la volonté du Gouvernement de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire chronique. Le PAM a bien essayé de répondre aux besoins de reconstitution des moyens de subsistance à moyen terme, mais des contraintes liées au financement pluriannuel d'interventions plus axées sur le développement ont empêché une meilleure corrélation. Le renforcement des capacités des pouvoirs publics est devenu une priorité pour les donateurs et le Gouvernement, tandis que le PAM mène pour sa part des interventions de type VCT et Vivres pour la création d'avoirs (VCA) principalement en coopération avec des ONG.

En terme de programmation, le défi que doit actuellement relever le PAM au Népal est de pérenniser les effets et les résultats des programmes de protection sociale fondés sur des activités productives, comme le demandent les communautés, et, simultanément, de s'entendre avec les donateurs et d'aider le Gouvernement népalais à s'attaquer à l'insécurité alimentaire chronique.

16. Le portefeuille d'activités du PAM tient compte des groupes vulnérables et des secteurs prioritaires répertoriés grâce aux outils de planification des Nations Unies⁸. Ses partenaires principaux dans le cadre des opérations d'atténuation des effets des catastrophes et d'assistance alimentaire sont l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le Bureau de la coordination des affaires humanitaires, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et la Mission des Nations Unies au Népal.

Choix stratégiques

17. Le PAM a fait des choix stratégiques efficaces concernant la couverture géographique, les catégories d'activités et leur contenu, les partenariats et les modes de livraison. Au début des années 2000, il disposait d'un important programme de pays qui lui a permis de mettre en œuvre un programme de développement de grande ampleur de 2002 à 2003, par le biais d'activités VCT et VCA, et de maintenir une présence opérationnelle tandis que les autres acteurs se retiraient. La guerre civile ayant empêché le Gouvernement d'intervenir dans certaines régions du pays, le PAM a dû coopérer avec des ONG pour exécuter ses programmes dans les zones concernées. La mise en place anticipée de ressources et d'équipements de secours d'urgence dans le cadre de l'opération spéciale de 2005 a contribué à la rapidité de l'intervention face à la sécheresse qui a sévi en 2006 dans l'ouest du Népal. Le PAM a pu transposer ses activités à une plus grande échelle lorsque l'Accord de paix global a été signé. Il a alors transféré ses activités VCA et VPF du programme de pays à la modalité "IPSR", particulièrement adaptée à la programmation de transition. À l'issue de la signature de l'Accord de paix global, de nombreux donateurs ont jugé qu'il importait de faire bénéficier le plus grand nombre de familles vulnérables possible de dividendes de la paix. Les programmes du PAM ont été un excellent moyen d'y parvenir, du fait de l'importante présence de celui-ci sur le terrain. De nombreux donateurs ont donc alloué des ressources considérables au PAM afin que des activités VCT puissent être menées sur de courtes périodes. Cependant, plus récemment, la stabilité dans les zones touchées par le conflit a conduit les donateurs et le Gouvernement à s'intéresser davantage au renforcement des capacités et au développement à long terme.
18. Le PAM est un partenaire stratégique pour les ONG, les organismes des Nations Unies et les donateurs du fait de ses moyens opérationnels, de sa couverture géographique et de sa volonté et de sa capacité de favoriser les synergies entre programmes. Il travaille dans un grand nombre de districts et coopère avec de nombreux comités de développement villageois afin de parvenir à prendre en charge une grande partie de la population en situation d'insécurité alimentaire. Cette stratégie lui a permis de faire bénéficier autant de personnes que possible de dividendes de la paix après la signature de l'Accord de paix global. Cependant, consacrer les ressources à de multiples activités a nui à la capacité du PAM d'obtenir des résultats probants en matière de reconstitution durable des moyens de subsistance. Il faut donc mieux cibler les programmes pour lutter contre le problème de l'insécurité alimentaire chronique.

⁸ Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, la procédure d'appel global et les bilans communs de pays.

19. Bien qu'il ait beaucoup investi dans la nutrition et pris progressivement la direction de l'exécution des programmes, le PAM n'est pas considéré comme un acteur majeur de la nutrition au Népal, et il a mis du temps à entamer une concertation sur les politiques. Il doit encore se positionner plus stratégiquement auprès d'organisations bilatérales, en tant que partenaire capable de s'attaquer aux problèmes de nutrition. Le programme de soins de santé pour les mères et les enfants n'a guère de retentissement et peu de donateurs le connaissent, ce qui ne permet ni de promouvoir ces soins, ni d'augmenter le financement alloué aux programmes de ce type et à ceux touchant la nutrition, ni de faire fond sur l'intérêt que pourraient porter les donateurs à un programme de nutrition intégré et complet.
20. Le PAM a suivi les recommandations du Comité d'examen des programmes et s'est assuré qu'il n'y avait pas de chevauchements entre les bénéficiaires des différentes interventions. Cependant, cette démarche a limité les possibilités de synergies entre programmes. Les chevauchements entre les activités VCT, VPE et les soins de santé pour les mères et les enfants ont été peu nombreux dans les communautés. Dans les districts où les activités se sont recoupées, les participants ont reconnu que la sécurité alimentaire s'était améliorée, que les enfants étaient en meilleure santé et que les ménages migraient moins. L'impact produit est plus grand et la synchronisation des systèmes de suivi meilleure si l'on veille à ce que les activités ne soient pas menées séparément.
21. Les études sur la sécurité alimentaire au Népal que le PAM a menées afin de mieux cibler les populations les plus exposées à l'insécurité alimentaire sont dignes d'éloges. Le système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité administre actuellement le système NeKSAP (*Nepal Khadhya Surakshya Anugaman Pranali*). Élaboré en coopération avec le Gouvernement, la société civile et des experts locaux de l'analyse de la sécurité alimentaire, y compris le Ministère de l'agriculture et des coopératives et la Nepal Food Corporation, ce dispositif de suivi de la sécurité alimentaire est le plus complet du pays. Il collecte et analyse des informations et des données de terrain pour assurer le suivi de la sécurité alimentaire, et des informations touchant les alertes précoces aux fins de l'élaboration des politiques alimentaires. Le système s'appuie sur les réseaux chargés de la sécurité alimentaire en place dans les districts, qui procèdent à des contrôles et à des analyses au niveau local en utilisant la méthodologie de classification des phases de la sécurité alimentaire. Ces entités et la communauté des donateurs utilisent les informations recueillies pour mieux cibler les programmes. Le PAM est en train d'institutionnaliser ce système au Ministère de l'agriculture et des coopératives.
22. Le PAM s'est lancé dans une analyse limitée des facteurs déterminants de la malnutrition. La plus grande partie de ses travaux d'analyse portant sur la sécurité alimentaire, il privilégie généralement la distribution de produits alimentaires, au détriment de nombreux aspects de l'éducation nutritionnelle des mères, des questions touchant l'alimentation des nourrissons et des enfants, et de la pérennisation des effets obtenus. Le PAM s'efforce d'affiner ses analyses, mais il lui reste encore beaucoup à faire. Cela l'aiderait à prendre les décisions concernant la programmation tandis qu'il regroupe ses interventions en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. Il conviendrait peut-être de mettre à jour les systèmes de collecte de données pour parvenir à rendre compte des effets synergiques.

PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS ET RÉSULTATS OBTENUS

Pertinence

23. Depuis le début des années 2000, le PAM met en œuvre dans les régions du centre-ouest et de l'extrême-ouest du Népal un important programme qui lui a permis de venir en aide aux populations en situation d'insécurité alimentaire vivant dans des zones touchées par le conflit d'où le Gouvernement s'était retiré. Le PAM, outre qu'il n'a pas interrompu ses programmes pendant le conflit, a pu transposer à une plus grande échelle ses programmes de transition VCT, VCA et VPF pour fournir des dividendes de la paix lorsque l'Accord de paix global a été signé. Ces interventions à court terme en matière de sécurité alimentaire ont été très appréciées par le Gouvernement et les donateurs et ont contribué à réduire les risques d'une reprise du conflit. Le Gouvernement doit désormais résoudre un problème crucial, à savoir déterminer comment lutter contre l'insécurité alimentaire chronique et quelle place donner au PAM dans ce cadre.
24. Nul ne conteste qu'au Népal le PAM est l'une des plus importantes organisations de secours d'urgence du fait de sa couverture géographique, de ses moyens logistiques et de sa capacité de mobiliser rapidement des ressources. Le Gouvernement népalais, les communautés bénéficiaires et les partenaires apprécient beaucoup les mesures prises par le PAM pour faire face aux situations d'urgence alimentaire, d'autant que le Gouvernement n'est actuellement pas en mesure de mener des interventions d'une telle ampleur. Le Gouvernement et les donateurs souhaitent que le PAM maintienne ces moyens pendant un certain temps, jusqu'à ce que les pouvoirs publics soient en mesure de prendre le relais.
25. Compte tenu des lourdes contraintes que font peser la malnutrition et les anémies dues aux carences en fer au Népal, le programme du PAM concernant les soins de santé pour les mères et les enfants et la distribution de micronutriments en poudre ont bien répondu aux besoins de la population. Pendant le conflit, le PAM a été l'un des rares acteurs à avoir accès aux populations éloignées, et il a largement contribué à la survie des enfants et des mères vulnérables.
26. Le système éducatif se heurte à de grosses difficultés, notamment la limitation de la couverture due à l'éloignement géographique, et est marqué par des disparités socio-économiques et des inégalités entre les sexes. Les programmes d'alimentation scolaire du PAM sont mis en œuvre dans des régions caractérisées par une forte insécurité alimentaire, de mauvais indicateurs touchant la santé de la mère et de l'enfant et de profondes inégalités entre les sexes s'agissant de la scolarisation en primaire.
27. L'aide apportée par le PAM aux réfugiés bhoutanais, en coopération avec le Haut Commissariat pour les réfugiés, a empêché qu'une crise humanitaire grave n'empire, et le rôle du Programme est jugé déterminant par le Gouvernement. Le soutien du PAM demeurera nécessaire jusqu'à ce que l'on trouve une solution durable pour tous les réfugiés.

Efficiences

28. Plusieurs facteurs ont eu une influence importante sur l'efficacité globale des programmes. Les effets combinés du conflit, de l'insécurité, de la multiplication des grèves et des troubles sociaux, et des catastrophes naturelles ont entravé l'accessibilité aux sites des projets et l'exécution en temps voulu de toutes les activités relevant du portefeuille. Les fermetures répétées d'écoles dans les zones de conflit et les nombreuses grèves des

transports ont perturbé la distribution des vivres et se sont traduites certaines années par une distribution inférieure à ce qui était prévu. L'éloignement des districts vallonnés et montagneux du centre-ouest et de l'extrême-ouest a également augmenté les coûts du transport, les denrées alimentaires ayant dû être acheminées par voie aérienne. Les directives que le Gouvernement a communiquées au PAM en 2009, à savoir acheter des denrées alimentaires à l'extérieur du pays, ont aussi causé des pénuries et des retards dans l'acheminement des vivres.

29. Entre 2002 et 2006, le PAM a peiné pour atteindre le nombre prévu de bénéficiaires et distribuer des quantités adéquates de nourriture dans le cadre du programme de prestation de soins de santé aux mères et aux enfants. Ces difficultés résultent des facteurs susmentionnés, de la lenteur du démarrage des interventions et de la planification conduites par le PAM et ses partenaires, et des faibles capacités des partenaires. L'efficacité s'est améliorée depuis d'une manière spectaculaire, après que le PAM a pris des mesures appropriées.
30. L'efficacité des opérations concernant les camps de réfugiés a été impressionnante. En effet, une seule rupture importante de l'approvisionnement a été signalée pendant la période visée par l'évaluation du portefeuille.

Effacité

31. Le PAM a efficacement contribué à reconstituer les avoirs des communautés grâce à ses programmes VCT, VCA et Espèces pour la création d'avoirs (ECA); dans l'ensemble, le portefeuille a atteint ou dépassé ses objectifs en la matière pendant la période d'évaluation. Le programme a clairement bénéficié à un très grand nombre de personnes, réduit les problèmes de pénurie alimentaire et, en conséquence, protégé les avoirs et les moyens de subsistance à court terme. La composante VPE et le programme favorisant la persévérance scolaire des filles ont permis d'accroître les taux de scolarisation et de fréquentation scolaire. Ce dernier programme a contribué à inciter les filles à poursuivre leur scolarité après la première année de primaire, période à laquelle elles quittent généralement en grand nombre les rangs de l'école⁹. Le trop grand nombre d'élèves par classe constitue un problème, tout comme le ratio élèves/enseignant, qui est élevé, et la dégradation subséquente de la qualité de l'éducation.
32. Compte tenu de l'absence de suivi et d'évaluation des programmes de soins de santé destinés aux mères et aux enfants, il est difficile de tirer des conclusions fermes sur leur efficacité. Cependant, des renseignements fournis par les parties prenantes, les partenaires coopérants et des bénéficiaires, ainsi que certaines observations et données de programmes, laissent à penser que le programme contribue efficacement à la prévention et au traitement de la malnutrition.
33. Le PAM est venu très efficacement en aide aux réfugiés et il a bien adapté son soutien à l'évolution de la situation, tout en préservant l'état nutritionnel des populations des camps¹⁰.

⁹ PAM. 2005. *Rapport normalisé sur le projet*. Rome.

¹⁰ CDC. 2009. L'enquête sur la nutrition et les micronutriments chez les enfants de réfugiés bhoutanais (Damak, Népal) fait apparaître des taux de malnutrition aiguë globale de 7,2 pour cent, de déperissement de 28,3 pour cent et d'insuffisance pondérale de 22,7 pour cent, sur la base des valeurs du Z de l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Impact

34. L'assistance alimentaire prodiguée par le PAM à la faveur des activités VCT, VCA et ECA a répondu aux besoins alimentaires immédiats des personnes en situation d'insécurité alimentaire et atténué le recours à des stratégies d'adaptation négatives. À partir de 2007, cette assistance a consisté à aider les communautés victimes du conflit, avant d'englober l'année suivante celles qui souffraient de la flambée des prix mondiaux des produits alimentaires. Des résultats significatifs ont été observés en 2008 et 2009 en termes d'accroissement des revenus, de diminution de la migration et de réduction du recours au crédit pour acheter de la nourriture¹¹. Il est plus difficile de dire si cette assistance a contribué à pérenniser les avoirs des ménages ou à améliorer les moyens de subsistance. L'un des principaux problèmes est que la plupart des ménages dont s'occupe le PAM sont en situation d'insécurité alimentaire chronique. Les effets ont été plus marqués lorsque les activités VCT, VCA et ECA ont été associées à des programmes complémentaires exécutés par l'Agence allemande de coopération technique ou Mercy Corps.
35. Le PAM a contribué à infléchir la politique nationale concernant l'alimentation à l'école, et les orientations qu'il a suggérées ont été utilisées pour donner plus d'ampleur au programme d'alimentation scolaire dans la région de Karnali.
36. L'exécution du programme de soins de santé pour les mères et les enfants dans des salles de soins de certains comités de développement villageois de neuf districts a trop dilué l'intervention, dont les effets ne sont pas visibles au niveau du district. Des efforts supplémentaires doivent être consentis pour veiller à ce que les effets des activités du PAM puissent être mesurés.
37. Depuis 2007, comme suite à l'accord donné par le Gouvernement concernant la réinstallation des réfugiés dans des pays tiers (seule solution durable à ce jour pour ces personnes), le nombre de réfugiés aidés a diminué. À la fin du mois de mars 2010, plus de 29 000 réfugiés avaient été réinstallés.

Viabilité

38. Le bureau de pays a jugé important de contribuer à la reconstitution des moyens de subsistance dans le cadre de sa programmation de transition. Cependant, le calendrier des activités était trop serré pour permettre de reconstituer durablement les avoirs productifs essentiels, et l'absence d'un financement pluriannuel a empêché de poursuivre les activités axées sur ce thème. En outre, les objectifs en matière de reconstitution des moyens de subsistance étaient difficiles à atteindre sur fond de crise prolongée et ponctuée de chocs récurrents, dans le cadre de laquelle de nombreux ménages souffraient d'insécurité alimentaire chronique. Ces objectifs doivent être plus modestes et avoir une visée à plus long terme. Il est difficile de s'attaquer aux causes profondes de l'insécurité alimentaire chronique en menant des interventions à court terme axées sur la sécurité alimentaire.
39. Les activités VPE sont susceptibles d'être plus durables car elles sont déjà intégrées au sein du Ministère de l'éducation. Le programme a aussi contribué à améliorer les capacités du Gouvernement en matière de gestion et de transport des denrées alimentaires, ainsi que les infrastructures et les installations scolaires.
40. Pour pérenniser les résultats du programme de soins de santé pour les mères et les enfants, il faut renforcer les capacités du personnel du Ministère de la santé et de la population et faire évoluer les comportements dans les communautés; des activités n'ont

¹¹ Évaluations à mi-parcours de l'IPSR 106760, mai 2009 et février 2010.

été intégralement mises en œuvre qu'à partir de 2008/09, et elles n'ont pas encore eu d'effets. L'équipe d'évaluation a cependant constaté dans les lieux où elle s'est rendue que les mères avaient assimilé les messages sur la santé, la nutrition et l'hygiène.

41. La pérennisation du système NeKSAP, qui a été élaboré par le PAM et est en train d'être institutionnalisé au Ministère de l'agriculture et des coopératives, est un autre domaine de préoccupation. Ce système a en effet été financé dans une large mesure par des acteurs externes et le Gouvernement népalais ne pourra vraisemblablement pas dégager suffisamment de crédits pour le maintenir en place. Certains organismes externes utilisent ce système, et ils pourraient donc en assurer en partie le financement à long terme.

RECOMMANDATIONS

Stratégie de pays

42. **Recommandation 1:** *La prochaine stratégie de pays devrait envisager la mise en place de programmes de protection sociale fondés sur des activités productives à plus long terme*¹². Les principaux éléments à prendre en compte lors de la phase de conception sont les suivants:
- veiller à ce que les programmes soient exhaustifs et dotés d'un financement pluriannuel pour pouvoir répondre aux besoins immédiats et traiter les facteurs déterminants de l'insécurité alimentaire chronique, deux points prioritaires pour le Gouvernement népalais;
 - concentrer la programmation dans un nombre plus restreint de districts;
 - veiller à ce que les communautés participent davantage à la détermination des ratios vivres/espèces pour les activités VCT et VCA; et
 - aligner les processus de planification aux niveaux local et national et prévoir un suivi conjoint.
43. **Recommandation 2:** *La prochaine stratégie de pays devrait prévoir l'élaboration d'une approche intégrée globale de la nutrition fondée sur le cycle de vie.* Cela suppose une continuité des soins, un regroupement sur le plan géographique et l'intégration des ressources essentielles.
44. **Recommandation 3:** *La prochaine stratégie de pays devrait prévoir un dispositif d'intervention en cas d'urgence.* Ce dispositif devrait englober:
- des accords permanents pour intervenir rapidement en cas d'urgence;
 - des stocks de sécurité de denrées alimentaires; et
 - le renforcement des capacités d'intervention du Gouvernement en cas d'urgence.

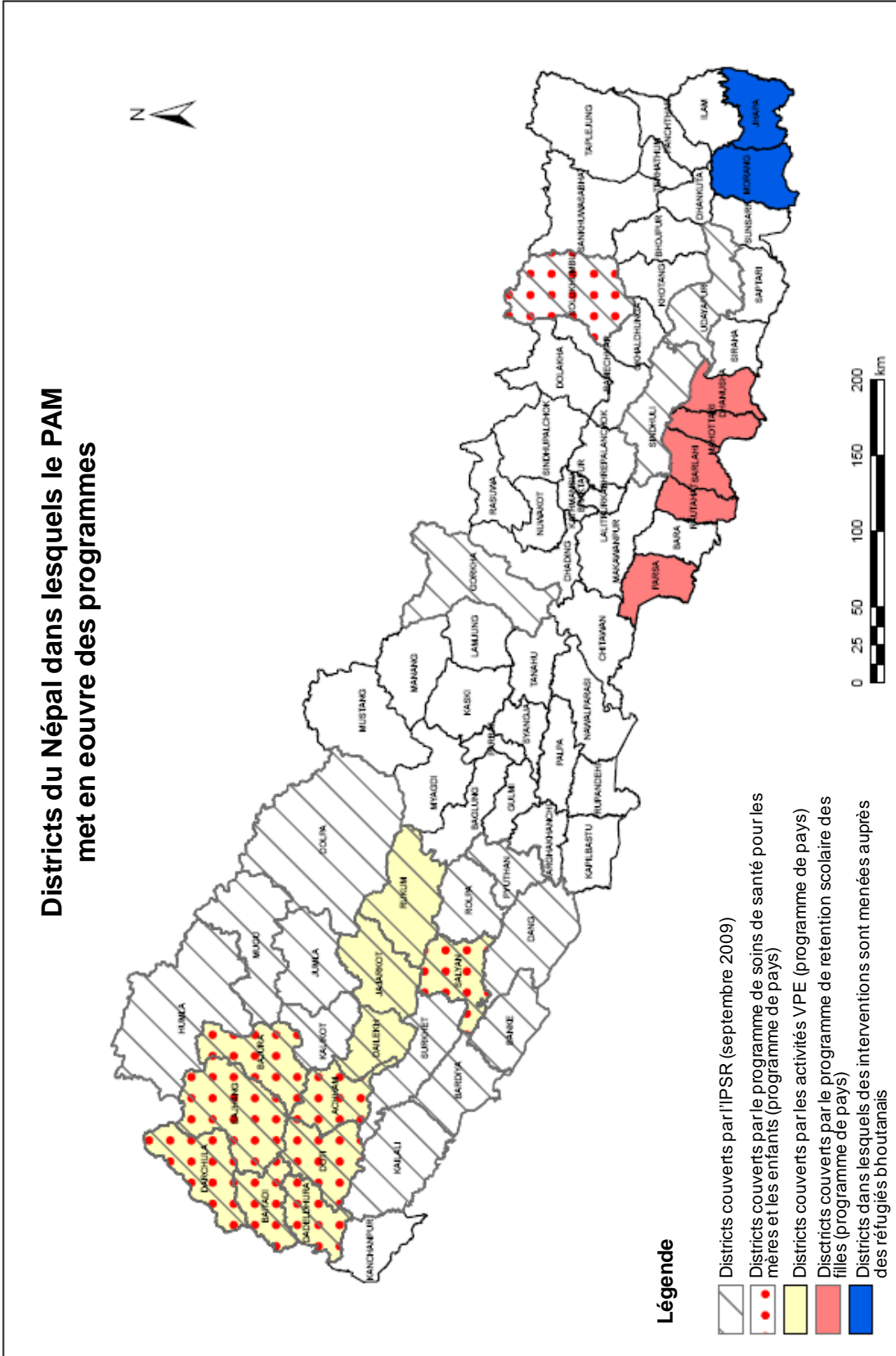
¹² Les programmes de protection sociale constituent l'un des nombreux éléments d'un régime de protection sociale, qui comprend généralement des transferts d'espèces ou de vivres tels que les transferts conditionnels d'espèces, l'alimentation scolaire, les "vivres/espèces contre travail", les services sociaux tels que les dispensaires, des aspects des politiques du marché du travail et des options d'assurance, ainsi que des aspects d'autres politiques sectorielles pour l'éducation, la santé, la nutrition, le VIH/sida et l'agriculture. (PAM. 2009. *Unveiling Social Safety Nets*. Hors-série No 20. Novembre. Rome.)

Portefeuille d'activités

45. **Recommandation 4: Réintroduire l'achat local d'aliments de base traditionnels.** Cette recommandation pourrait être associée à:
- l'adoption de l'initiative Achats au service du progrès et l'achat local de produits de base traditionnels; et
 - la mise à l'essai d'un programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale.
46. **Recommandation 5: Perfectionner les programmes du PAM en matière de soins de santé pour les mères et les enfants et de nutrition et en mettre les effets en évidence.** Cette recommandation suppose:
- de regrouper les activités dans un nombre plus restreint de districts, afin d'intervenir auprès de davantage de comités de développement villageois dans chaque district en attendant qu'un autre financement soit assuré;
 - de renforcer l'accent placé par le PAM sur les pratiques touchant l'alimentation du nourrisson et de l'enfant, la santé, la nutrition et l'éducation à l'hygiène, et de pérenniser cette démarche, ainsi que de suivre les orientations données par Helen Keller International, l'UNICEF et d'autres acteurs du secteur de la nutrition;
 - d'adapter la stratégie de distribution de micronutriments en poudre afin d'améliorer la couverture, de pérenniser les résultats et d'éviter tout chevauchement avec la distribution d'aliments enrichis effectuée dans le cadre des soins de santé pour les mères et les enfants;
 - d'accorder plus d'attention au renforcement des capacités du personnel du Ministère de la santé et de la population et des femmes bénévoles qui travaillent comme agents sanitaires, et à la diffusion de messages sur l'éducation à la nutrition et à la santé; et
 - d'assurer régulièrement le suivi et l'évaluation des activités, en s'appuyant sur des indicateurs de résultats appropriés.
47. **Recommandation 6: Associer des activités VPE et des mesures visant à accroître la persévérance scolaire chez les filles à d'autres activités d'amélioration de l'éducation** mises en œuvre par le Ministère de l'éducation, l'UNICEF et des ONG, pour faire en sorte que la qualité de l'éducation ne se détériore pas lorsque les taux de scolarisation et de rétention augmentent.
48. **Recommandation 7: Sélectionner les ONG partenaires de manière plus transparente et en appliquant des critères clairs, en raison du niveau de politisation élevé.** Les critères de sélection des partenaires devraient inclure la capacité d'apporter des ressources pour la mise en œuvre.
49. **Recommandation 8: Encourager la participation des femmes au sein du Bureau de pays et chez les partenaires coopérants.** Les bureaux locaux devraient continuer de s'attaquer au problème de la faible représentation des femmes dans leurs équipes, afin de donner l'exemple. Cela leur permettra également d'établir des liens plus directs avec les femmes dans les communautés bénéficiaires et de répertorier les problèmes et les facteurs entravant la participation des femmes.
50. **Recommandation 9: Renforcer le rôle du PAM dans le dialogue sur les politiques.** Le PAM au Népal devrait intervenir d'une manière intersectorielle, et user de sa position et de son influence dans les secteurs de la sécurité alimentaire, de l'agriculture, du développement local et de la nutrition afin de favoriser la synergie dans le cadre de la lutte contre l'insécurité alimentaire chronique et le déperissement.

51. **Recommandation 10: Renforcer le suivi et l'évaluation des programmes.** Les enquêtes menées au début et à la fin des programmes sont indispensables pour mesurer les effets obtenus. Le PAM devrait assurer un suivi des domaines dans lesquels de nombreuses activités sont menées afin d'évaluer les effets synergiques des programmes.
52. **Recommandation 11: Répertorier les régions dans lesquelles la production locale est suffisante pour que l'on puisse acheter localement sans causer de pénurie ni créer de distorsion du marché.** Les achats locaux sont importants car ils stimulent la production locale et procurent des débouchés aux agriculteurs. Dans les régions où les exploitants vendent une partie de leur production, il est possible de mettre en place un programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale afin que les enfants aient accès à des sources d'aliments traditionnelles et d'offrir un débouché local supplémentaire aux agriculteurs.

Districts du Népal dans lesquels le PAM met en oeuvre des programmes



Programme alimentaire mondial
Système de suivi et d'analyse de la sécurité alimentaire

Septembre 2009

Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CDC	United States Centers for Disease Control
ECA	Espèces pour la création d'avoirs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
NeKSAP	<i>Nepal Khadhya Surakshya Anugaman Pranali</i> (système de suivi et d'analyse de la sécurité alimentaire)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail
VPE	Vivres pour l'éducation
VPF	Vivres pour la formation
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM