

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 6-10 novembre 2006**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2006/6-A**  
22 septembre 2006  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IPSR AMÉRIQUE CENTRALE 10212.0**

**Aide alimentaire destinée à soutenir les  
victimes de catastrophes et à reconstituer  
leurs moyens de subsistance**

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 de caractère technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, OEDE: M. J. Lefèvre tél.: 066513-2358

Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation, OEDE: Mme A. Waeschle tél.: 066513-2026

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



## RESUME

Le présent rapport résume les conclusions d'une évaluation indépendante de l'aide apportée par le PAM en Amérique centrale aux victimes de catastrophes et destinée à reconstruire leurs moyens de subsistance, commanditée par le Bureau de l'évaluation fin 2004 et réalisée sur le terrain en avril 2005. L'intervention prolongée de secours et de redressement 10212.0, approuvée par le Conseil d'administration en octobre 2002 pour une durée de trois ans et représentant pour le PAM un coût de 57 millions de dollars É.-U., avait pour objectif d'aider 690 000 bénéficiaires en El Salvador, au Guatemala, au Honduras et au Nicaragua. Le PAM voulait empêcher qu'une malnutrition sévère et chronique ne s'installe dans les familles touchées par l'insécurité alimentaire, en particulier chez les femmes et les enfants, et restaurer les moyens de subsistance affaiblis par les catastrophes naturelles. Au mois de juin 2005, cette intervention avait été financée à hauteur de 31 pour cent.

L'équipe d'évaluation a constaté que, en dépit des difficultés d'accès, le PAM avait apporté une aide notable aux communautés les plus touchées et qu'il était souvent le seul organisme international présent sur le terrain. Selon les rapports normalisés sur les projets, les indicateurs nutritionnels (poids par rapport à l'âge) reflétaient une baisse de la malnutrition de 25 pour cent chez les enfants de moins de 24 mois et de moins de 5 ans, une amélioration qui n'est pas uniquement imputable au PAM. En dépit des résultats obtenus par le PAM et ses partenaires, les taux globaux de malnutrition et de retard de croissance demeuraient élevés et appelaient une attention continue au cours des prochaines années.

Le Honduras et le Nicaragua, qui bénéficient d'un programme d'alimentation scolaire dans le cadre de l'opération, ont vu diminuer leur taux d'abandon scolaire; en revanche, les ressources disponibles pour l'activité Vivres contre travail n'ont pas suffi à générer des résultats durables. L'équipe a noté que l'aide était répartie sur un grand nombre de bénéficiaires résidant dans des municipalités différentes, diluant ainsi l'impact et compliquant le suivi. Elle a également relevé que les rapports normalisés sur les projets, qui permettent de rendre compte des résultats obtenus par le PAM, se focalisent sur les résultats à court terme et omettent d'importants résultats à moyen terme, tels que la participation accrue des communautés, la capacité de suivi et de réaction au niveau communautaire et la participation des femmes aux comités de gestion de l'aide alimentaire.

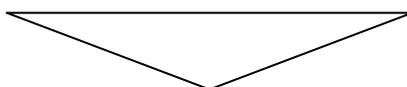
Le faible taux d'exécution – 26 pour cent – s'explique par le faible niveau des contributions et la capacité opérationnelle limitée des partenaires coopérants sur lesquels compte le PAM pour mener à bien les activités Vivres contre travail et Vivres au profit de la formation et pour assurer le suivi des résultats. Il est essentiel de renforcer cette capacité, mais le faible niveau de financement constitue un obstacle de taille, qui compromet en outre le suivi au niveau des bureaux de pays et des bureaux régionaux.

Un tableau récapitulatif à la fin de ce document résume les recommandations de la mission d'évaluation et les mesures prises par le PAM pour y donner suite. Les trois recommandations principales sont les suivantes: i) accroître les effectifs pour assurer le suivi aux niveaux local et régional et développer les capacités des partenaires coopérants; ii) actualiser les données de



l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, concentrer l'aide sur des zones plus restreintes afin d'en augmenter l'impact et intégrer les activités dans des plans de développement nationaux ou locaux afin de garantir qu'elles répondent effectivement aux besoins des populations et ce de manière continue; et iii) œuvrer dans le cadre d'accords conclus entre le PAM, les autorités centrales et locales et les organisations non gouvernementales dans lesquels les contributions des organisations communautaires et des collectivités seraient clairement définies.

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note des informations et des recommandations figurant dans le Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR Amérique centrale 10212.0 (WFP/EB.2/2006/6-A) 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.



---

## OBJET ET PORTEE DE L'ÉVALUATION

1. Fin 2004, le PAM a décidé d'entreprendre une évaluation à mi-parcours de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) en Amérique centrale 10212.0, dont les résultats seraient soumis au Conseil d'administration et utilisés pour concevoir la prochaine phase de l'IPSR.
2. Cette évaluation a été effectuée entre avril et août 2005 par une équipe d'évaluation indépendante composée de quatre membres<sup>1</sup>, avec le concours des bureaux du PAM présents dans la région ainsi que des contreparties et partenaires locaux. Les évaluateurs se sont rendus dans 77 des 331 municipalités recevant l'aide du PAM et ont conduit un millier d'entretiens semi-structurés auprès des bénéficiaires, des contreparties gouvernementales, des organisations non gouvernementales (ONG), des partenaires des Nations Unies et du personnel du PAM. L'évaluation sur le terrain a également consisté à examiner des documents et à observer le déroulement des activités.

---

## PRESENTATION GENERALE DE L'IPSR 10212.0

3. En Amérique centrale, la vulnérabilité est le résultat de facteurs économiques structurels, de guerres civiles et de catastrophes naturelles. Les années 2003–2005 n'ont pas été frappées par des crises d'une ampleur comparable à celle des années précédentes, mais la vulnérabilité chronique a eu un effet cumulatif et multidimensionnel, qui a compromis les moyens de subsistance des populations touchées par une forte pression démographique — les familles des zones concernées comptent généralement plus de cinq enfants — et par le manque d'accès aux ressources productives telles que la terre ou un emploi stable.
4. En 2003, le PAM a lancé une IPSR régionale d'une durée de trois ans devant s'achever en février 2006 et couvrant 690 000 bénéficiaires, soit 2,5 pour cent de la population de cette région, pour un coût de 57 millions de dollars. Le PAM a signé des accords opérationnels avec les gouvernements concernés entre février et juillet 2003; lors de la mission d'évaluation, l'IPSR entrait dans son vingtième mois d'exécution, avec un taux de distribution moyen de 27 pour cent. L'IPSR comprenait deux composantes:
  - **Secours:** i) satisfaire les besoins alimentaires élémentaires des familles démunies à la suite d'inondations, de sécheresses ou d'autres catastrophes menaçant leur sécurité alimentaire immédiate; et ii) contribuer à la récupération nutritionnelle des enfants, des femmes et des familles victimes de catastrophes récurrentes.
  - **Redressement:** i) permettre aux familles de préserver et de créer des actifs de manière à atténuer les effets des catastrophes, en s'assurant qu'au moins 50 pour cent des ces actifs sont contrôlés par des femmes; ii) prévenir la dégradation de l'état nutritionnel des femmes et des enfants; et iii) renforcer la capacité gouvernementale et locale à planifier et à réagir aux catastrophes récurrentes.

---

<sup>1</sup> L'équipe d'évaluation était composée de quatre consultants indépendants: un économiste (chef d'équipe), un nutritionniste, un expert en évaluation de la vulnérabilité et un économiste spécialisé en agriculture.



## PRINCIPALES CONCLUSIONS

### Conception de l'IPSR

5. L'IPSR avait pour objectif de contribuer à atténuer les effets des catastrophes naturelles dans un contexte de malnutrition chronique et de pauvreté structurelle, d'améliorer la sécurité alimentaire et d'accroître la capacité des populations à résister et à s'adapter aux nouvelles conditions sous-régionales. Les enseignements et les recommandations de l'évaluation à mi-parcours de l'IPSR 1999–2003, qui prônaient une collaboration plus étroite avec les partenaires locaux, ont été pris en compte.
6. Il existe une forte complémentarité entre l'IPSR régionale et les quatre programmes de pays, sans que les activités ne bénéficient deux fois aux mêmes destinataires. Les méthodes et objectifs des activités étaient néanmoins similaires, la principale différence résidant dans le degré de participation des autorités locales. L'IPSR ne semblait pas vouloir remplacer les activités de redressement par des activités de développement. Elle avait pour objectif d'apporter une réponse intégrée aux problèmes de la région, mais la planification et le suivi au niveau régional ont été limités, tant et si bien que les quatre bureaux de pays ont adopté diverses méthodes d'exécution.

### Exécution

7. À mi-parcours, les quatre pays n'avaient distribué en moyenne que 27 pour cent de la quantité prévue, en raison du manque de contributions financières —31 pour cent des objectifs de financement avaient été atteints— et de la lenteur d'exécution des partenaires coopérants. Bien que conçue à l'échelle régionale, l'IPSR a été exécutée de manière différente dans les quatre pays; il est donc difficile d'évaluer dans quelle mesure les objectifs régionaux ont été atteints dans chacun des pays.
8. Compte tenu du faible niveau de financement et de la capacité d'exécution réduite des partenaires, les bureaux de pays ont consenti des efforts considérables pour atteindre les niveaux de distribution optimums et préserver la continuité ainsi que l'équilibre entre les activités de secours et de redressement. Au Honduras et au Nicaragua, il a été décidé d'inclure dans les activités de redressement l'alimentation scolaire, qui a absorbé la majeure partie des ressources. Le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua ont tenté de resserrer les liens avec le Ministère de l'agriculture, en particulier dans le cadre des projets de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), afin d'optimiser et de pérenniser la création d'actifs de production. Au Nicaragua, l'unité chargée de mettre en œuvre l'IPSR était en liaison directe avec le Ministère de l'agriculture.
9. Les bureaux de pays ont consenti d'importants efforts pour trouver de nouveaux partenaires lorsque les recettes publiques et les événements politiques ont amoindri les capacités de livraison des contreparties. Au Honduras et en El Salvador, l'IPSR a été mise en œuvre avec les commissions de développement régionales, les municipalités et les groupes de municipalités afin de compenser la lenteur d'exécution des partenaires ministériels du PAM. Cette collaboration a fait l'objet d'accords tripartites à court terme, qui définissaient précisément les droits et responsabilités de chacune des parties.
10. Il ressort de l'évaluation que ces mesures peuvent améliorer la rentabilité, l'efficacité et la pérennité des opérations, mais également poser des problèmes de neutralité dans un environnement politiquement sensible. Néanmoins, travailler en concertation avec les municipalités et la société civile peut à long terme compenser les effets des coupes



budgétaires ministérielles et améliorer l'évaluation des besoins, car les informations disponibles au niveau municipal peuvent s'avérer plus précises que celles fournies par les ministères.

11. La décision du PAM d'implanter des bureaux auxiliaires a permis de renforcer les capacités de suivi et les moyens d'action des partenaires et des communautés; les avantages ont donc compensé les coûts encourus, en dépit du faible niveau de financement. En revanche, l'augmentation du nombre de sites de distribution et de bénéficiaires, reflet de la volonté de répondre à tous les besoins en toutes circonstances et d'utiliser le nombre de bénéficiaires comme principal indicateur, a nui à l'efficacité de l'IPSR, au lieu d'optimiser son impact sur de plus petits groupes de personnes.
12. La logistique a été ponctuelle et efficace, à l'exception des achats locaux de produits alimentaires au Guatemala, où la nourriture a tardé à parvenir aux bénéficiaires en raison de la fragmentation du marché des céréales et de l'annulation des appels d'offres publics. Les fonds initialement alloués au transport à l'intérieur du Guatemala se sont avérés insuffisants; ils ont finalement servi à couvrir les coûts supplémentaires des opérations des ONG en El Salvador, où le manque de ressources a obligé les bénéficiaires à financer le transport local entre les municipalités et leurs communautés, réduisant ainsi la valeur économique de l'aide alimentaire.

## Ciblage et suivi

13. Les activités mises en oeuvre dans le cadre de l'IPSR étaient conformes aux objectifs. La problématique hommes-femmes avait été constamment prise en compte, et le degré d'implication des femmes était très élevé. Dans les quatre pays, les femmes occupaient 50 pour cent des postes à responsabilité dans les comités de gestion et les distributions alimentaires.
14. Le ciblage s'était affiné au fil du temps, principalement en raison de la nécessité d'actualiser le système d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), comme prévu initialement dans le projet d'IPSR, et de revoir la stratégie de ciblage. L'exécution était cependant toujours soumise à certaines contraintes, notamment au Guatemala, où l'aide nutritionnelle destinée aux enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition modérée à sévère était distribuée sous forme de rations familiales: l'aide n'allait pas uniquement aux enfants atteints de malnutrition, affectant ainsi la disponibilité globale des ressources pour le groupe visé. La mission d'évaluation recommande de revoir cette approche afin de s'assurer que les enfants vulnérables sont plus nombreux à recevoir les ressources qui leur sont spécifiquement destinées. La volonté d'éviter que les différentes composantes n'apportent une aide redondante a abouti à l'éparpillement des activités dans différentes zones géographiques: la mission pense que les effets de cette redondance seraient minimes au vu de la faible quantité de ressources effectivement distribuée et estime que la concentration des activités permettrait d'accroître leur efficacité.
15. L'IPSR a débuté au moment où le PAM mettait en place une gestion axée sur les résultats, y compris les résultats à moyen terme. La base de données a par conséquent été conçue de manière à être suffisamment flexible pour collecter les informations nécessaires, définir les indicateurs de résultats et estimer les effets à long terme. Les contrôleurs de l'aide alimentaire au PAM sont facilement en contact avec les bénéficiaires et ont une parfaite compréhension des communautés et des objectifs de l'IPSR.
16. L'analyse de l'impact de la pénurie de ressources est impossible car les bureaux de pays contrôlent et rendent compte des ressources réellement distribuées en termes de plans de distribution, basés sur la nourriture disponible dans le pays. Le rapport aux bailleurs de



fonds sur les besoins et déficits n'est pas plus explicite. Les demandes de produits alimentaires des bureaux auxiliaires sont ajustées en fonction des ressources disponibles, de sorte que l'aide est moins "destinée à répondre aux besoins".

## Résultats à moyen terme

17. Le PAM a élaboré le cadre logique avec les contreparties gouvernementales dans chaque pays, et une étude de référence a été menée fin 2003 et courant 2004. L'IPSR a été conçue pour contribuer directement aux objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) 1 et 2, et indirectement aux OMD 4 et 5.
18. On ne dispose pas de suffisamment de données secondaires sur la pauvreté, la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des ménages. Le PAM n'avait pas suffisamment de moyens pour collecter et analyser de manière systématique les informations sur les résultats à moyen terme, d'où la difficulté de mesurer l'effet de l'aide alimentaire sur les bénéficiaires.
19. **Secours.** Selon les études de référence du PAM, la population des quatre pays connaissait de graves carences nutritionnelles, avec des taux de retard de croissance et de poids inférieur à la normale supérieurs à 10 pour cent. Au Honduras et au Nicaragua, où il a été possible d'analyser l'évolution de l'état nutritionnel des bénéficiaires<sup>2</sup>, l'évaluation a confirmé de nets progrès: l'indicateur poids-âge reflétait une amélioration de 25 pour cent chez les jeunes enfants de moins de 24 mois et les enfants de moins de 5 ans, mais cette amélioration n'est probablement pas uniquement le fait du PAM. Les informations disponibles n'ont pas permis de déterminer l'impact de l'évolution saisonnière. Le suivi de l'état nutritionnel des bénéficiaires présente des faiblesses qui en limitent l'analyse: la carence en micronutriments est la principale cause d'anémie dans la région, mais ne fait l'objet d'aucun suivi. La fréquence de consommation d'une plus grande variété d'aliments n'est pas prise en compte dans le suivi car on suppose que ces aliments sont disponibles, ce qui n'est pas le cas en période de raréfaction des aliments.
20. On observe une grande cohérence entre les activités du PAM et celles des services de santé nationaux dans la région, mais la pénurie de ressources et la lenteur d'exécution ont atténué l'impact de l'IPSR.
21. La population a accepté l'assortiment alimentaire, en partie grâce au développement des capacités des bénéficiaires concernant les caractéristiques, la valeur, la préparation et l'utilisation de la nourriture. Le mélange maïs-soja en particulier a été parfaitement bien accepté et utilisé, même s'il ne fait pas partie de l'alimentation habituelle des enfants et des familles rurales.
22. Au Guatemala, les enfants souffrent fréquemment de malnutrition et de retard de croissance, conséquences irréversibles de la pauvreté et d'une alimentation inadéquate, ainsi que d'un manque d'attention durant les premières années de vie, période où la malnutrition aiguë est la plus fréquente selon les statistiques. Il existe une cohérence entre l'IPSR et les services de santé prodigués aux communautés. L'aide alimentaire est devenue un complément pour des familles entières parce que les enfants reçoivent des rations familiales. La taille de la famille est souvent supérieure à la norme, entraînant une redistribution interne durant la saison de soudure, lorsque l'accès aux aliments de base est problématique.

---

<sup>2</sup> Sur la base d'une étude de référence du PAM effectuée en 2003 et du rapport normalisé sur le projet de 2004.



23. Au Nicaragua, on cible les enfants de moins de 24 mois ainsi que les femmes enceintes et les mères allaitantes. Le suivi et la promotion de la croissance et du développement ont progressé, mais certains risques potentiels pourraient être réduits en relevant la limite d'âge à trois ans et en augmentant la ration alimentaire des enfants souffrant de malnutrition. Les indicateurs utilisés par les services de santé s'appliquent aux enfants de moins de 24 mois ayant un poids inférieur à la normale, ce qui signifie que la malnutrition aiguë n'est pas détectée. Au niveau communautaire, on constate une bonne coordination avec les organismes chargés de la mise en oeuvre.
24. Les résultats les plus importants générés par la composante secours de l'IPSR ont été générés par les distributions alimentaires générales aux groupes vulnérables touchés par les conséquences des crises ou des catastrophes: l'aide apportée dans le cadre de l'IPSR a contribué à sauver des vies, même si la couverture était limitée, comme au Honduras, où l'aide a appuyé 180 cantines distribuant des soupes.
25. **Redressement.** Au Honduras et au Nicaragua, priorité a été donnée à l'alimentation scolaire, avec pour objectif la stabilisation du taux de scolarisation et d'assiduité<sup>3</sup>; cette mesure a été très bien accueillie. Au Guatemala et en El Salvador, on a privilégié l'activité Vivres contre travail (VCT), en mettant l'accent sur l'infrastructure sociale et communautaire. Au Nicaragua, la composante VCT n'a pas été mise en oeuvre à grande échelle en période de restrictions budgétaires, afin de ne pas porter préjudice à la composante secours de l'IPSR.
26. Le mélange maïs-soja a joué un rôle fondamental dans les composantes secours et redressement: il apporte en effet une forte concentration de nutriments et facilite le travail d'éducation participative. Les bénéficiaires ont appris de nombreuses recettes pour la préparation des aliments et ont pu ainsi diversifier leurs habitudes alimentaires.
27. L'activité VCT suscite un grand intérêt et reçoit un vaste soutien de la part des communautés. Les résultats obtenus en termes de création d'actifs ont été globalement limités en raison de la rareté et de l'irrégularité des rations. En effet, les rations distribuées dans le cadre de l'activité VCT étaient petites, excepté au Guatemala (quoique, là aussi, certaines communautés étaient exclues du programme). L'activité VCT permet aux communautés de résoudre leurs problèmes structurels afin de résister plus efficacement aux aléas naturels, par exemple en augmentant les rendements, en empêchant l'érosion des sols ou en construisant des routes dans des zones isolées. Cependant, la durabilité n'est pas garantie, excepté dans les zones où un programme à long terme est mis en oeuvre par l'un des partenaires.
28. Le PAM s'efforce de mettre en oeuvre les activités VCT en collaboration avec ses partenaires d'exécution, mais il peut arriver que les groupes communautaires ne comprennent pas la dimension stratégique de l'IPSR. Les vivres ont ainsi été distribués aux travailleurs sans qu'on leur explique leurs droits et obligations, et ont donc été perçus comme des subsides temporaires inattendus. L'absence de continuité et de moyens au sein du personnel des contreparties est également un problème.
29. Le déséquilibre entre les contributions des partenaires limite l'efficacité des activités liées à la création d'actifs. La valeur ajoutée par les bénéficiaires devrait être supérieure au coût de l'assistance technique et de l'aide alimentaire, ou devrait au moins représenter une partie importante de la valeur totale; or dans la pratique, c'est l'inverse qui se produit, et dans certains cas, l'activité VCT a été exécutée sur des terres privées, car seuls les

---

<sup>3</sup> Voir paragraphes 72 et 73 du document de l'IPSR.



propriétaires terriens pouvaient financer le transport entre la municipalité et la communauté. La mission d'évaluation recommande que l'aide soit fournie de manière plus cohérente, avec le soutien technique des organismes et des entités publiques, et que les estimations des contributions des bénéficiaires soient plus réalistes et transparentes.

30. D'un autre côté, le PAM a omis de rendre compte de certains résultats importants. Ses activités s'inscrivent généralement dans des programmes à long terme tels que des fonds d'investissement social, dont les objectifs s'étendent au-delà de ceux de l'aide alimentaire, qui agit comme levier pour en accroître l'impact. Il est évident que les contributions alimentaires stimulent l'esprit d'initiative des communautés et ont un effet positif sur le travail des autres institutions. L'effet démultiplicateur de l'IPSR sur d'autres secteurs du développement rural a été sous-évalué, en particulier le capital social et l'accès aux marchés, qui a été amélioré grâce à la rénovation des petites infrastructures.
31. L'alimentation scolaire met l'IPSR en prise directe avec les groupes vulnérables et a des effets positifs sur le capital humain (assiduité scolaire) et sur le capital social (associations de parents d'élèves). Le coût des rations est considérablement plus élevé dans des zones telles que la côte Atlantique du Nicaragua, mais est justifié par les résultats constatés durant le suivi ainsi que par la satisfaction des parents. Au Nicaragua par exemple, le taux de maintien des enfants à l'école est monté à 96 pour cent en 2003 pour atteindre 98 pour cent en 2004, tandis qu'au Honduras, le taux d'abandon a chuté de 8 à 4,9 pour cent durant l'IPSR, alors que celui des redoublements baissait de 9,7 pour cent à 6,7 pour cent. Néanmoins, certains enfants quittent leur maison le matin sans avoir reçu de nourriture et prennent souvent leur repas tard à l'école, ce qui peut affecter leur capacité de concentration.
32. Malgré les bons résultats et le vif intérêt des communautés, les autres organisations ont apporté peu de soutien à l'alimentation scolaire, notamment en termes d'eau et d'hygiène, ce qui amoindrit l'impact de l'activité.
33. Dans le projet d'IPSR, le PAM avait fait part de son intention de développer la capacité des gouvernements à évaluer la vulnérabilité et à assurer le suivi de l'insécurité alimentaire, en collaboration avec les autorités municipales, par le biais des bureaux de pays, notamment avec l'aide des modules de formation ACV. Les résultats obtenus au niveau national sont cependant difficiles à évaluer, et aucun financement n'a été alloué au développement des capacités. Au niveau communautaire, le PAM a fortement contribué au développement ou au renforcement d'organisations communautaires telles que les associations de parents d'élèves, qui s'avèrent parfois être les organisations communautaires les plus représentatives et les plus permanentes. Dans certains cas, elles participent également aux préparatifs contre les catastrophes naturelles, et leur impact au sein de la communauté dépasse leur objectif initial. Dans les quatre pays, les femmes occupent 50 pour cent des postes à responsabilité dans les comités de gestion et les distributions alimentaires<sup>4</sup>.

---

## RECOMMANDATIONS

34. Les recommandations de l'évaluation et la suite donnée par la direction du PAM figurent dans le tableau récapitulatif ci-joint.

---

<sup>4</sup> Rapport normalisé sur le projet 2004 et observations de l'équipe d'évaluation.



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
<b>Planification stratégique et suivi</b>		
<p>1. Il conviendrait de standardiser les principes fondamentaux d'exécution (tels que le ciblage, la sélection des activités et des partenariats) afin d'atteindre les objectifs régionaux indiqués dans le texte du projet et de faciliter la gestion et le suivi des résultats au niveau régional, dans la mesure où la conjoncture de chaque pays le permet.</p>	Bureau régional	<p>Recommandation acceptée – dans la mesure du possible. La stratégie d'intervention de l'IPSR a été choisie pour lutter contre des phénomènes régionaux ayant une incidence comparable sur la sécurité alimentaire dans une région où les stratégies de survie des ménages sont semblables dans plusieurs pays. Le bureau régional serait en faveur d'une prise en charge régionale du ciblage, de la sélection des activités et du choix des partenariats. La standardisation de la mise en oeuvre demeure difficile en raison de la différence des conjonctures nationales, comme le reconnaît la recommandation. Le but est de renforcer la capacité gouvernementale et nationale de planification et de gestion des crises récurrentes, ce qui suppose une action concertée avec les organisations nationales.</p>
<p>2. Renforcer les systèmes de suivi de l'IPSR et les effectifs au niveau du bureau régional pour apprécier le degré de réalisation des objectifs régionaux, faciliter les échanges d'expérience entre bureaux de pays et déterminer s'il est nécessaire de modifier la programmation ou d'apporter un appui spécifique à un bureau de pays.</p>	Bureau régional	<p>Recommandation acceptée – dans la mesure du possible. La direction donne la priorité au suivi, qui permet de mesurer l'avancement de la mise en oeuvre et d'éclairer la prise de décisions. L'IPSR régionale doit s'achever cette année; les ressources actuelles dépassent légèrement la moitié des besoins. Le développement des systèmes et des effectifs est limité par les niveaux de ressources, mais s'il est décidé de poursuivre l'IPSR, la recommandation en question sera examinée. Dans ce contexte, le partage des informations entre les bureaux de pays deviendrait systématique.</p>
<p>3. Examiner et renforcer les systèmes de suivi et les effectifs au niveau des bureaux de pays (en particulier les contrôleurs de l'aide alimentaire) afin de faciliter l'élaboration des comptes rendus par rapport au Plan stratégique grâce aux données de référence disponibles, et les actualiser si nécessaire. En particulier, le suivi des indicateurs de résultats à moyen terme devrait être renforcé, par exemple par un système de sites sentinelles. Il faudrait inclure des indicateurs qui donnent les résultats importants obtenus dans l'organisation sociale.</p>	Bureau de pays	<p>Recommandation acceptée – dans la mesure du possible. Le commentaire ci-dessus concerne également cette recommandation. L'Approche commune de suivi et d'évaluation contribuera à améliorer le suivi, celui des indicateurs de résultats à moyen terme, et le compte rendu des résultats par rapport aux données de référence. Il faut aussi rendre compte des indicateurs propres à un projet, qui diffèrent parfois des indicateurs du PAM, mais qui servent à mesurer le degré de réalisation des objectifs fixés.</p> <p>Au Guatemala, un système élargi de suivi et d'évaluation (S&amp;E) doté de contrôleurs de l'aide alimentaire supplémentaires est en place pour améliorer le niveau des résultats, tant en termes quantitatifs que qualitatifs. Un suivi des organismes sociaux communautaires est actuellement en cours et les enseignements pouvant en être tirés font l'objet d'un rapport.</p> <p>Au Honduras, le système de S&amp;E est en cours de révision. En El Salvador, les indicateurs de résultats et les mécanismes de collecte d'informations ont été revus. La mise en place des nouveaux mécanismes est prioritaire cette année.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUIVE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
<p>4. Séparer le suivi des résultats du plan de distribution pour éviter la perte d'informations importantes concernant l'impact des pénuries sur les bénéficiaires. Les bailleurs de fonds devraient être informés de la manière dont les bénéficiaires souffrent d'un manque de ressources. Un compte rendu des contributions des communautés et des contreparties devrait aussi être dressé.</p>	<p>Bureau de pays/ OD</p>	<p>Recommandation acceptée en partie. Le PAM s'attachera à évaluer l'impact d'une réduction de l'aide alimentaire due à un financement insuffisant. Les bailleurs de fonds sont régulièrement informés de l'impact des pénuries sur les bénéficiaires dans des comptes rendus mensuels où sont consignés besoins et déficits.</p> <p>Le Guatemala a fait savoir que l'état nutritionnel des bénéficiaires de l'aide alimentaire décline en l'absence de ladite aide, ce qui compromet leur sécurité alimentaire au titre de la composante Redressement. Au Honduras et en El Salvador, le suivi des résultats est déjà séparé du suivi de la distribution.</p>
<p>5. Effectuer une nouvelle étude ACV complète avant la prochaine IPSR afin de mieux orienter le ciblage, et la mettre à jour régulièrement. Si le calendrier le permet, actualiser l'étude avec des données et des sources d'information externes telles que les chiffres du recensement, les projections démographiques, les données agricoles, la surveillance nutritionnelle, etc. Continuer à consolider l'analyse de la vulnérabilité aux niveaux national, local et communautaire. Accroître la capacité des contreparties nationales dans la gestion de cette activité. Dans le cadre de la stratégie de retrait, la prise en charge des études et des résultats de l'ACV sera déterminante et exigera de mettre l'accent sur le développement des capacités.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée – dans la mesure du possible et en fonction de la disponibilité des ressources. Une attention toute particulière sera prêtée à l'amélioration de la préparation de l'étude ACV si l'on décide d'étendre l'IPSR; plusieurs études ACV sont actuellement en cours de réalisation. On s'intéressera au degré d'implication des pays et au développement des capacités nationales au moment d'établir une stratégie de retrait.</p> <p>Au Guatemala, une étude ACV complète est prévue; un complément d'information sur la sécurité alimentaire de nouvelles régions après le passage du cyclone Stan permettra aussi une meilleure couverture. Les études continueront à servir de sources d'information secondaires, comme l'enquête pilote intitulée <i>Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida</i> de 2005 (Enquête nationale sur les conditions de vie), le recensement de l'agriculture et de l'élevage de 2003, l'enquête sur l'agriculture et l'élevage de 2005, le recensement national des emplois et des revenus, les enquêtes sur le Système d'alerte rapide face aux risques de famine en Amérique centrale et les enquêtes sur le terrain menées par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. En El Salvador et au Nicaragua, les études ACV sont en cours d'actualisation; d'autres sources d'information permettent de compléter les renseignements relatifs à la sécurité alimentaire et à la situation nutritionnelle.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
<b>Nutrition</b>		
<p>6. Continuer à améliorer la capacité d'analyse des indicateurs nutritionnels des bureaux de pays afin de consolider le ciblage et de contribuer à l'analyse régionale.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée. On incitera les bureaux de pays à mettre à profit les possibilités de formation à mesure qu'elles se présentent, notamment la formation dispensée par les organismes des Nations Unies et les ONG dans le domaine de la nutrition, et plus particulièrement le volet consacré au développement des capacités pour l'analyse des indicateurs nutritionnels.</p> <p>Le PAM aide le Gouvernement guatémaltèque à développer ses capacités en matière de surveillance nutritionnelle et de méthodologie des enquêtes; le PAM, d'autres organismes des Nations Unies et le Gouvernement participent à des groupes de discussion thématique. Un collaborateur du bureau de pays a reçu une formation nutritionnelle poussée afin de renforcer les capacités locales. En El Salvador, les capacités existent déjà. Les contreparties ont été formées à l'analyse des indicateurs nutritionnels et à l'utilisation du système de traitement des données du Réseau d'épidémiologie pour l'Amérique latine et les Caraïbes.</p>
<p>7. Prolonger la durée de l'aide alimentaire dispensée aux enfants jusqu'à l'âge de trois ans, car leur vulnérabilité biologique risque d'entraîner des problèmes de santé qui compromettront leur sécurité alimentaire à long terme.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée, en tenant compte des politiques nationales. Le projet régional de développement des capacités pour l'intégration des programmes d'apport de micronutriments concerne la tranche d'âge des 6-36 mois; il contribuera à sensibiliser les gouvernements à la nécessité de pallier les carences en micronutriments grâce à des programmes d'enrichissement des aliments.</p> <p>Au Guatemala, l'aide alimentaire est fournie aux enfants de moins de 5 ans, conformément au texte du projet et au memorandum d'accord passé avec le Gouvernement. La recommandation sera prise en compte dans la formulation des nouvelles activités; en El Salvador, la recommandation a été appliquée par l'intermédiaire des centres de santé communautaires.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
<p>8. De nouveaux indicateurs devraient être définis pour évaluer l'impact de l'aide alimentaire sur les carences en micronutriments, et notamment en fer. Le mélange maïs-soja, qui contient ce nutriment, est un apport précieux dans la région. L'évolution des taux d'anémie pourrait être mesurée grâce aux enquêtes sur les micronutriments déjà réalisées dans les quatre pays. Ces données se révéleraient d'une grande utilité au début et à la fin de l'IPSR.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation refusée en partie. Les indicateurs sont mis au point en concertation avec les parties prenantes, les gouvernements, les bureaux de pays, le bureau régional et le Service de la nutrition: cette disposition contribuera à identifier les meilleurs indicateurs pour détecter les déficits en micronutriments. C'est un domaine important à exploiter par la suite.</p> <p>Au Nicaragua, le bureau de pays évalue actuellement les indicateurs nutritionnels permettant de mesurer l'impact de l'aide alimentaire sur les carences en micronutriments. Le <i>Sistema Integrado de Vigilancia de Intervenciones en Nutrición</i> (Système intégré de veille des interventions nutritionnelles) pourrait permettre de contrôler des sites sentinelles. En El Salvador, des indicateurs sur la prévalence de l'anémie chez les enfants de moins de 5 ans ainsi que les femmes enceintes et les mères allaitantes ont été mis au point.</p>
<p>9. Les indicateurs liés au régime alimentaire devraient être examinés lors de la période de soudure. Il faudrait non seulement enregistrer le nombre total des denrées alimentaires, mais aussi un indice pondéré de la fréquence de consommation des denrées en question.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée en partie.</p> <p>Les taux de diversité et de consommation alimentaires sont actuellement utilisés en El Salvador. Au Guatemala, les bénéficiaires de l'IPSR auraient l'habitude de consommer moins d'aliments riches en protéines animales dans les régions montagneuses de l'Ouest et dans le Nord-Est; le maïs est la seule denrée consommée toute l'année. La période de soudure s'étend de juillet à septembre dans le Nord-Est et de mai à décembre dans les régions montagneuses de l'Ouest; on s'efforce d'éviter les pénuries durant ces périodes critiques. Le Ministère de la santé nicaraguayen est habituellement incapable de mesurer la diversification du régime alimentaire, et il est donc difficile pour le PAM de suivre cette recommandation à moins qu'il n'assume tous les coûts afférents. Au Honduras, on étudiera la diversité alimentaire des ménages.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
<p>10. Lors de sa distribution, la ration familiale doit être ajustée à la taille réelle des familles rurales.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée en partie, au vu des difficultés de mise en œuvre. Dans tous les pays, régions et groupes ethniques, la taille des familles est très variable, et la taille moyenne varie grandement en fonction du groupe et du sous-groupe. Si la taille des familles servait de critère pour cibler les bénéficiaires, un plus grand nombre de familles nombreuses bénéficieraient d'une aide alimentaire.</p> <p>La population indigène, qui compte les familles les plus nombreuses, serait ainsi favorisée. Varier les rations familiales en fonction de la taille réelle des familles serait ingérable.</p> <p>Dans certaines régions du Guatemala, les familles comptent plus de sept membres et vont même jusqu'à dix dans les régions montagneuses de l'Ouest. De meilleurs critères de ciblage des bénéficiaires intégreront la taille des familles. Au Honduras, on tient compte de la taille des familles lors de l'évaluation des résultats; malgré tout, la ration a été augmentée de façon à couvrir l'alimentation d'une famille de six membres en région rurale.</p>
<p><b>Vivres contre travail</b></p>		
<p>11. Pour garantir l'efficacité et la durabilité des actifs créés dans le cadre d'un programme VCT, la contribution des intrants non alimentaires et le rôle des autres partenaires doivent être mieux définis. Les contrats concernant la conception et la mise en œuvre des activités devraient être quadripartites et inclure le PAM, le gouvernement, une ONG et la municipalité ou l'organisation communautaire. Les contrats passés devraient spécifier les contributions et faire l'objet d'un suivi étroit.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée, dans la mesure du possible; et déjà mise en œuvre dans certains pays.</p> <p>Cette recommandation avait été appliquée par des contreparties au Guatemala. Une campagne de sensibilisation a souligné que l'aide alimentaire agissait comme un moyen complémentaire de créer des actifs; certaines communautés ont fourni des articles non alimentaires. Toutes les activités liées à l'infrastructure rurale comprenaient les apports de fonds des partenaires coopérants. Un suivi récent indique que la nourriture a une plus grande valeur incitative et que le travail est plus vite effectué quand les produits non alimentaires sont fournis. Il en est de même en El Salvador et au Honduras, où tous les nouveaux accords prévoient une clause concernant les contributions des partenaires; en El Salvador, la participation municipale s'est révélée plus complexe en raison du manque de moyens des structures institutionnelles.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
<b>Questions d'exécution</b>		
<p>12. Les bénéficiaires ne doivent pas assumer le coût du dernier maillon de la chaîne logistique, sous peine de diminuer la valeur de l'aide.</p>	<p>Bureau de pays/ bureau régional/ OD</p>	<p>Recommandation acceptée en partie. Il arrive souvent que les partenaires ne partagent pas cet avis, car l'organisation du transport pour boucler la chaîne logistique est perçue comme une contribution des bénéficiaires.</p> <p>Toute obligation financière pourrait être perçue par les bénéficiaires les plus démunis comme une mesure dissuasive. Le budget du PAM couvre les coûts de distribution en incluant la distribution des vivres aux bénéficiaires; cependant, il y a des différences entre la distribution aux bénéficiaires et la distribution aux partenaires coopérants qui parfois offrent ces services, avec les gouvernements et les ONG, sans frais pour le PAM et ses bailleurs de fonds.</p> <p>Au Guatemala, cette question a été débattue avec des contreparties qui soutenaient que la contribution des bénéficiaires empêchait qu'ils ne deviennent dépendants vis-à-vis de l'aide alimentaire. L'avis du PAM est qu'un coût équivalent à 0,25 dollar continuerait à exclure les plus pauvres, mais que le transport assuré par les ONG et les autorités locales a contribué à résoudre le problème. Au Honduras, quand bien même les contributions des bénéficiaires sont minimales, elles les poussent à s'impliquer et à se sentir plus autonomes; le transport en fin de chaîne est assuré par le Gouvernement ou des ONG.</p>
<p>13. Pour garantir une plus grande efficacité, il faudrait augmenter la synergie entre les deux composantes (redressement et secours) de l'opération, de même qu'avec les autres organismes et les municipalités. Chaque communauté devrait bénéficier du plus grand nombre possible d'activités du PAM. Comme l'apport alimentaire par bénéficiaire est relativement réduit, il n'y a aucun risque de "surdistribution", même si les activités sont très nombreuses dans une même communauté. La visibilité du PAM sur le terrain n'en sera que plus grande.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>Recommandation acceptée en partie, en fonction des efforts de concentration géographique, mais une telle concentration ne peut s'appliquer au niveau municipal car elle engendrerait de gros déséquilibres entre des communautés voisines ainsi qu'un éventuel conflit.</p> <p>Au Guatemala, certaines activités de redressement, liées essentiellement à la réhabilitation des infrastructures, ont été concentrées et combinées avec des activités de secours. Une meilleure intégration et fourniture de produits complémentaires non alimentaires devrait accroître l'impact de l'aide alimentaire. Les résultats devraient être plus visibles et plus durables. Au Honduras, de telles synergies peuvent être encouragées pourvu que le ciblage et le suivi puissent être renforcés car le risque de chevauchement existe: donner un repas scolaire à deux enfants d'une même famille participant à une activité VCT.</p>



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM AUX RECOMMANDATIONS DU RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION**

Recommandations (décembre 2005)	Organes responsables	Suite donnée par la direction du PAM (mars 2006)
14. Afin d'augmenter les faibles taux d'exécution, les bureaux de pays devraient envisager d'évaluer leurs partenaires coopérants et d'en changer si besoin est. Il faudrait s'intéresser davantage au développement des capacités des partenaires.	Bureau de pays	<p>Recommandation acceptée – dans la mesure du possible.</p> <p>Au Honduras, les partenaires coopérants font actuellement l'objet d'une évaluation. Au Guatemala, le PAM a augmenté le nombre de ses partenaires et travaille en coopération avec le Ministère de l'agriculture, le Ministère de la santé et le Fonds social d'investissement, ainsi qu'avec les ONG World Vision, Action contre la faim, <i>Asociación de Desarrollo Local</i>, les municipalités et le Programme spécial de la FAO à l'appui de la sécurité alimentaire. Le PAM et ses partenaires d'exécution ont organisé une formation consacrée au développement des capacités. En El Salvador, la sélection des contreparties s'est améliorée et les partenaires coopérants reçoivent une formation visant à garantir leur potentiel.</p>



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OD	Département des opérations
OEDE	Bureau de l'évaluation
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
S&E	suivi et évaluation
VCT	Vivres contre travail