



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

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 13-16 novembre 2023

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 6 octobre 2023

WFP/EB.2/2023/6-B/Rev.1

Original: anglais

Rapports d'évaluation

Pour examen

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

Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention d'urgence majeure coordonnée au niveau central au Myanmar (2018-2022)

Résumé

L'évaluation de l'intervention d'urgence majeure coordonnée au niveau central conduite au Myanmar par le PAM a été l'occasion d'apprécier l'action menée par ce dernier dans le pays de septembre 2017 à décembre 2022. Elle a aussi porté sur les activités exécutées par le PAM durant la période de mise en œuvre du plan stratégique de pays pour 2018-2022.

Le plan stratégique de pays s'articulait autour de quatre effets directs stratégiques, axés respectivement sur les interventions face aux crises, le renforcement de la résilience au moyen de la création d'actifs et de l'alimentation scolaire, l'appui nutritionnel et la prestation de services humanitaires. Il y était prévu de recentrer l'action du PAM: l'accent ne serait plus mis sur les interventions d'urgence, mais plutôt sur l'appui au développement à plus long terme, la responsabilité des interventions étant progressivement transférée du PAM aux institutions étatiques. Mais depuis la prise du pouvoir par les militaires au Myanmar, en février 2021, les activités de renforcement des capacités des pouvoirs publics ont été suspendues, en application des directives de l'Organisation des Nations Unies.

Durant la période considérée, grâce à la décentralisation de la prise de décisions, aux informations d'excellente qualité qui ont été recueillies et à une préparation solide, le PAM a été en mesure d'adapter ses programmes face aux chocs successifs qui ont ébranlé l'ensemble du pays. Il est parvenu à transposer à plus grande échelle son assistance alimentaire d'urgence, ce qui s'est traduit par une augmentation de 1,7 million du nombre de bénéficiaires dans la zone périurbaine de Yangon. Cela posé, bien que les objectifs fixés en matière de consommation alimentaire aient

Conformément aux dispositions de la politique d'évaluation de 2022 (WFP/EB.1/2022/4-C) et dans le souci de respecter l'intégrité et l'indépendance des constatations issues de l'évaluation, la version originale du présent rapport a fait l'objet d'un travail d'édition limité et il est possible que certains termes ou certaines formulations ne soient pas tout à fait conformes à la terminologie ou aux pratiques éditoriales habituelles du Programme alimentaire mondial; toute demande de précisions à cet égard doit être adressée à la Directrice de l'évaluation.

Coordonnateurs responsables:

Mme A.-C. Luzot
Directrice de l'évaluation
courriel: anneclaire.luzot@wfp.org

M. M. Carbon
Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation
courriel: michael.carbon@wfp.org

été largement atteints, de nombreux bénéficiaires ont toujours recours à des stratégies de survie préjudiciables. Les activités centrées sur l'alimentation scolaire, la création d'actifs et la nutrition ont gravement pâti de la pandémie de maladie à coronavirus 2019, des retombées de la prise du pouvoir par les militaires et des déficits de financement. Les services fournis par le PAM à chaque étape de la chaîne d'approvisionnement humanitaire sont toutefois très appréciés par ses partenaires.

La problématique femmes-hommes et l'inclusion ont été prises en compte dans les programmes. Les partenaires coopérants ont joué un rôle central dans la prestation de l'assistance, bénéficiant à cet égard d'importantes mesures destinées à étoffer leurs capacités. Pour ce qui est du renforcement de la résilience, il a surtout donné matière à des interventions centrées sur la création d'actifs et la nutrition, mais sans prêter à l'adoption d'une démarche de nature plus stratégique au niveau des communautés ou à l'échelle des systèmes alimentaires. Les activités menées l'ont été en fonction du contexte et en tenant compte des risques de conflit, mais la contribution à la paix n'a pas été mesurée. Les partenariats établis par le PAM à l'appui de la prestation de l'assistance ont été à la fois ambitieux et diversifiés.

Le PAM a mis l'accent en priorité sur deux principes humanitaires – l'humanité et le souci de "ne pas nuire" – tout en restant aussi impartial, indépendant et neutre que possible. Il prend des mesures appropriées pour atténuer les risques en matière de protection, mais la portée de plus en plus étendue de ses programmes au Myanmar fait qu'il n'est plus en mesure de gérer l'ensemble de ces risques. Le mécanisme de mobilisation des communautés prend toujours plus d'envergure et devra être encore renforcé.

Le PAM a obtenu des ressources financières satisfaisantes à l'appui de son intervention d'urgence, mais le financement des activités relatives à l'alimentation scolaire et à la création d'actifs a été insuffisant. En dépit de circonstances particulièrement complexes et de grandes difficultés d'accès à certaines zones, les activités ont généralement été menées dans les délais prescrits et de manière efficiente. La gestion des risques était un domaine d'action phare, et elle a été assurée avec l'appui du bureau régional. En revanche, les responsabilités du PAM en ce qui concerne les risques qui se répercutent sur les partenaires coopérants n'ont pas été clairement définies.

Selon les conclusions de l'évaluation, le PAM est parvenu à intensifier notablement son action au fil des crises qui se sont succédé au Myanmar, tirant profit de la consolidation de son statut d'organisation humanitaire avec prudence et efficacité, en concertation avec ses partenaires du système des Nations Unies. Il a géré les risques et arbitré entre principes humanitaires avec habileté, mais il devra accorder davantage d'attention aux risques auxquels sont exposés les partenaires coopérants. Bien que le ciblage de l'assistance soit efficace dans les zones accessibles, les besoins humanitaires dans les zones touchées par le conflit sont probablement sous-estimés, ce qui pourrait conduire à des lacunes de taille dans la couverture des programmes du PAM. La mobilisation des communautés gagne du terrain et plusieurs possibilités existent de renforcer la résilience au niveau institutionnel et celle des systèmes alimentaires.

L'équipe d'évaluation a recommandé que le PAM conserve et renforce sa capacité d'intervention à grande échelle, en accordant une attention particulière aux ressources financières, à la flexibilité et à la gestion des effectifs; préserve la cohérence de ses processus de prise de décisions s'agissant des principes humanitaires et de la gestion des risques, en veillant à ce que ses directives et son appui soient appropriés, à prendre davantage en considération le rôle des partenaires locaux et à mieux expliciter son positionnement en matière humanitaire; apporte des précisions quant à l'assistance qu'il prête dans de nouvelles zones d'intervention et fasse meilleur usage des données qualitatives et de celles qu'il recueille auprès des communautés au stade de la prise de décisions; expérimente, puis intègre progressivement dans l'ensemble de ses activités, une approche plus spécifiquement axée sur la résilience, pour remédier aux vulnérabilités structurelles, notamment celles dont certains systèmes et communautés supportent les conséquences.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de l'intervention d'urgence majeure coordonnée au niveau central au Myanmar (2018-2022)" (WFP/EB.2/2023/6-B/Rev.1) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2023/6-B/Add.1, et invite à prendre de nouvelles mesures pour donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions qu'il a soulevées au cours de ses débats.

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

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation de l'intervention d'urgence majeure coordonnée au niveau central conduite au Myanmar par le PAM a été l'occasion d'apprécier l'action menée par ce dernier dans le pays de septembre 2017 à décembre 2022, pour satisfaire aux exigences en matière d'obligation de rendre compte de l'action menée et dégager des enseignements utiles aux fins de l'élaboration d'un nouveau plan stratégique de pays provisoire (PSPP) pour le pays et de l'amélioration, sur le plan pratique, des interventions d'urgence menées par le PAM à l'échelle mondiale. Si l'évaluation portait avant tout sur l'intervention d'urgence majeure coordonnée au niveau central conduite en réponse aux crises successives de niveaux 3 et 2 qui ont frappé le Myanmar¹, elle a aussi pris en compte les activités exécutées par le PAM durant la période de mise en œuvre du plan stratégique de pays (PSP) pour 2018-2022, en mettant particulièrement l'accent sur la période postérieure à 2020.
2. L'équipe d'évaluation a appliqué diverses méthodes fondées sur une approche théorique. Elle a analysé la documentation existante, mené plus de 250 entretiens avec des employés du PAM et des parties prenantes externes, animé des entretiens collectifs structurés et des discussions de groupe, et procédé à des observations sur le terrain. En outre, une enquête a été réalisée au moyen de la téléphonie mobile auprès de 380 bénéficiaires, et des questions ont été ajoutées aux enquêtes de suivi. Les constatations, les conclusions et les recommandations de l'évaluation ont été examinées à plusieurs stades du processus d'évaluation avec le Bureau du PAM au Myanmar et le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, destinataires au premier chef de l'évaluation.

Contexte

3. Le Myanmar, caractérisé par une grande diversité ethnique, compte 53,7 millions d'habitants (dont 70 pour cent vivent dans les zones rurales)². Il est estimé que 13 pour cent d'entre eux sont en situation de handicap³. Les groupes de population minoritaires se heurtent à des difficultés croissantes en raison du conflit armé, des violations des droits humains et des régimes de propriété foncière⁴.
4. Depuis 2017, le pays a subi quatre chocs majeurs, qui ont eu une incidence palpable sur les opérations du PAM: la crise des Rohingyas, qui s'est aggravée en août 2017; la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19), qui a débuté en mars 2020; la prise du pouvoir par les militaires, en février 2021; la crise économique, qui sévit encore actuellement et a entraîné une détérioration de la sécurité alimentaire et du niveau de vie des populations, en raison d'une poussée inflationniste résultant entre autres de l'effondrement du taux de change, des sanctions économiques, des perturbations des chaînes d'approvisionnement et du durcissement des restrictions imposées sur les déplacements, liées aux conditions de sécurité dans le pays⁵.

¹ L'intervention d'urgence de niveau 3 a été activée en septembre 2017 en raison de la crise des Rohingyas à la frontière entre le Bangladesh et le Myanmar, et a duré jusqu'en février 2018. En mars 2018, elle a été reclassée en crise de niveau 2. Les situations d'urgence de niveau 3 donnent désormais lieu à une "phase d'intensification des opérations coordonnées au niveau central", celles de niveau 2 se traduisant par une "prise en compte au niveau institutionnel". Voir PAM, 2018, *Decision Memorandum: Extension of the WFP Level 3 Emergency Response for the Rohingya Crisis in Bangladesh and downgrade to a WFP Level 2 Emergency Response in Myanmar* (non disponible en ligne).









² Banque mondiale. 2021. [Population, total – Myanmar](#).

³ Unité de gestion de l'information du Myanmar. 2019. [Disability in Myanmar 2014–2019](#) (consulté le 17 avril 2023).

⁴ Groupe de travail international pour les affaires autochtones. 2021. [Indigenous peoples in Myanmar](#) (consulté le 17 avril 2023).

⁵ Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et PAM. 2022. [Myanmar: DIEM – Data in Emergencies Monitoring brief, round 3. Results and recommendations, July 2022](#).

5. Le Myanmar a accompli des progrès notables, mais inégaux, dans la lutte contre la pauvreté – le taux de pauvreté a été divisé par deux entre 2005 et 2017. En 2020, 24,8 pour cent de la population vivait dans la pauvreté⁶, mais au début de l'année 2022, le taux de pauvreté était estimé à 46,3 pour cent⁷. Depuis février 2021, l'instabilité grandissante des cours et les coûts élevés des transports et des intrants agricoles exacerbent l'insécurité alimentaire, en particulier dans les zones touchées par le conflit⁸. En 2023, 15,2 millions de personnes se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire modérée ou grave, contre 13,2 millions en 2022⁹.
6. Les déplacements de population à l'intérieur du pays se succèdent depuis plusieurs décennies, mais ont atteint un niveau record en 2021. En 2017, on dénombrait 635 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays¹⁰; en avril 2023, elles étaient 1,8 million, soit quelque 3 pour cent de la population totale¹¹. Selon les estimations, 630 000 Rohingyas apatrides se trouveraient dans l'État de Rakhine¹².

TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES			
	Indicateur	Valeur	Année
	Population totale (en millions) (1)	53,7	2021
	Femmes (en pourcentage de la population totale) (1)	50,2	2021
	Indice de la faim dans le monde (score et rang) (2)	71 ^e sur 121 pays 15,6	2022
	Nombre de personnes déplacées à l'intérieur du pays (en millions) (3)	1,8	2023
	Population en situation de pauvreté (en pourcentage de la population totale) (4)	46,3	2022
	Indice d'inégalité de genre (score et rang) (5)	125 ^e sur 170 pays 0,498	2021
	Taux d'alphabétisation (parmi la population âgée de plus de 15 ans) (6)	89,1	2019
	Taux de prévalence du retard de croissance (en pourcentage chez les enfants âgés de 0 à 5 ans) (7)	25,2	2020

Sources: (1) Banque mondiale. 2021. [Indicateurs du développement dans le monde](#); (2) [Indice de la faim dans le monde - Myanmar](#); (3) Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. 2023. [Myanmar Emergency Update, as of 10 April 2023](#); (4) Estimations tirées de [Impact of the Twin Crises on Human Welfare in Myanmar](#). Programme des Nations Unies pour le développement. 2021; (5) Programme des Nations Unies pour le développement. [Rapport sur le développement humain 2021/2022. Temps incertains, vies bouleversées: façonner notre avenir dans un monde en mutation](#); (6) Institut de statistique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture. 2019. [Myanmar country page](#); (7) Estimations tirées de [L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2022. Réorienter les politiques alimentaires et agricoles pour rendre l'alimentation saine plus abordable](#). Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et autres. 2022.

⁶ Programme des Nations Unies pour le développement. 2020. [Rapport sur le développement humain 2020: La prochaine frontière — le développement humain et l'Anthropocène](#).

⁷ Programme des Nations Unies pour le développement. 2021. [Impact of the Twin Crises on Human Welfare in Myanmar](#) (consulté le 17 mai 2023); Banque mondiale. 2019. [The World Bank and Myanmar's Rakhine State](#).

⁸ PAM. 2021. [WFP Myanmar. Situation Report #5. October–November 2021](#).

⁹ Bureau de la coordination des affaires humanitaires. 2023. [Humanitarian Needs Overview Myanmar](#) (consulté le 23 août 2023).

¹⁰ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. 2018. [Global Trends – Forced displacement in 2017](#).

¹¹ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. 2023. [Myanmar Emergency Update, as of 10 April 2023](#) (consulté le 17 avril 2023).

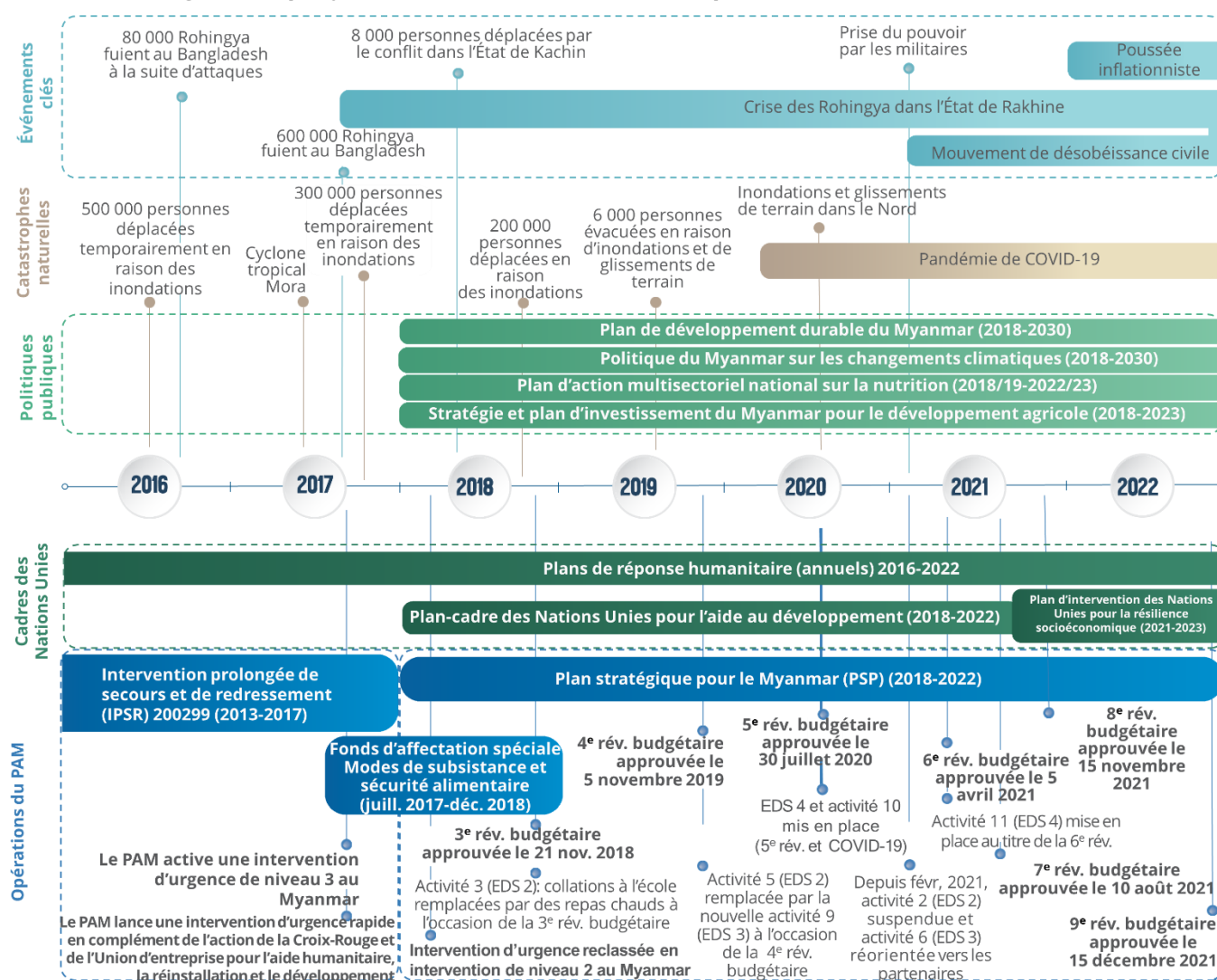
¹² Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. 2022. [Data Portal: Myanmar situation](#) (au 31 décembre 2022).

7. En février 2021, la Banque centrale du Myanmar a limité les retraits d'espèces autorisés dans les banques, entraînant une pénurie généralisée de liquidités. En outre, les restrictions d'accès et l'insécurité croissante ont entravé la collecte de données et les activités humanitaires dans l'ensemble du pays. L'assistance est actuellement fournie dans le cadre du plan d'intervention des Nations Unies pour la résilience socioéconomique, dont la mise en œuvre se poursuivra jusqu'à la fin de 2023.

Intervention d'urgence du PAM

8. L'actuel PSP pour le Myanmar couvrait initialement la période quinquennale allant de janvier 2018 à décembre 2022; il a fait l'objet de neuf révisions budgétaires. La dernière en date a eu pour effet d'en prolonger l'exécution jusqu'en décembre 2023, avec pour objectif d'harmoniser le nouveau PSPP pour 2024-2025 avec le plan-cadre de coopération transitoire des Nations Unies pour 2024-2025.

Figure 1: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM (2016-2022)



Abréviation: EDS = effet direct stratégique.

Source: Figure établie par le Bureau de l'évaluation du PAM sur la base du [descriptif du PSP, des révisions budgétaires y afférentes, ainsi que des rapports annuels du PAM pour le Myanmar \(2018-2022\)](#) et des plans de réponse humanitaire du Bureau de la coordination des affaires humanitaires pour 2017-2022.

9. Le PSP s'articulait autour de quatre effets directs stratégiques, axés respectivement sur l'intervention face aux crises, le renforcement de la résilience au moyen de la création d'actifs et de l'alimentation scolaire, l'appui nutritionnel et la prestation de services humanitaires.
10. Dans le plan fondé sur les besoins initialement présenté, le coût total du PSP avait été estimé à 310,8 millions de dollars. À la fin de 2022, dans la dernière version du plan en question approuvée en même temps que la neuvième révision budgétaire du PSP, ce montant a été porté à 860,6 millions de dollars, dont 452,3 millions alloués et 336,4 millions dépensés entre 2018 et la fin de 2022 (tableau 2). Les principales sources de financement ont été les suivantes: États-Unis d'Amérique; contributions multilatérales à utilisation souple; Japon; donateurs privés; Australie et Suisse.

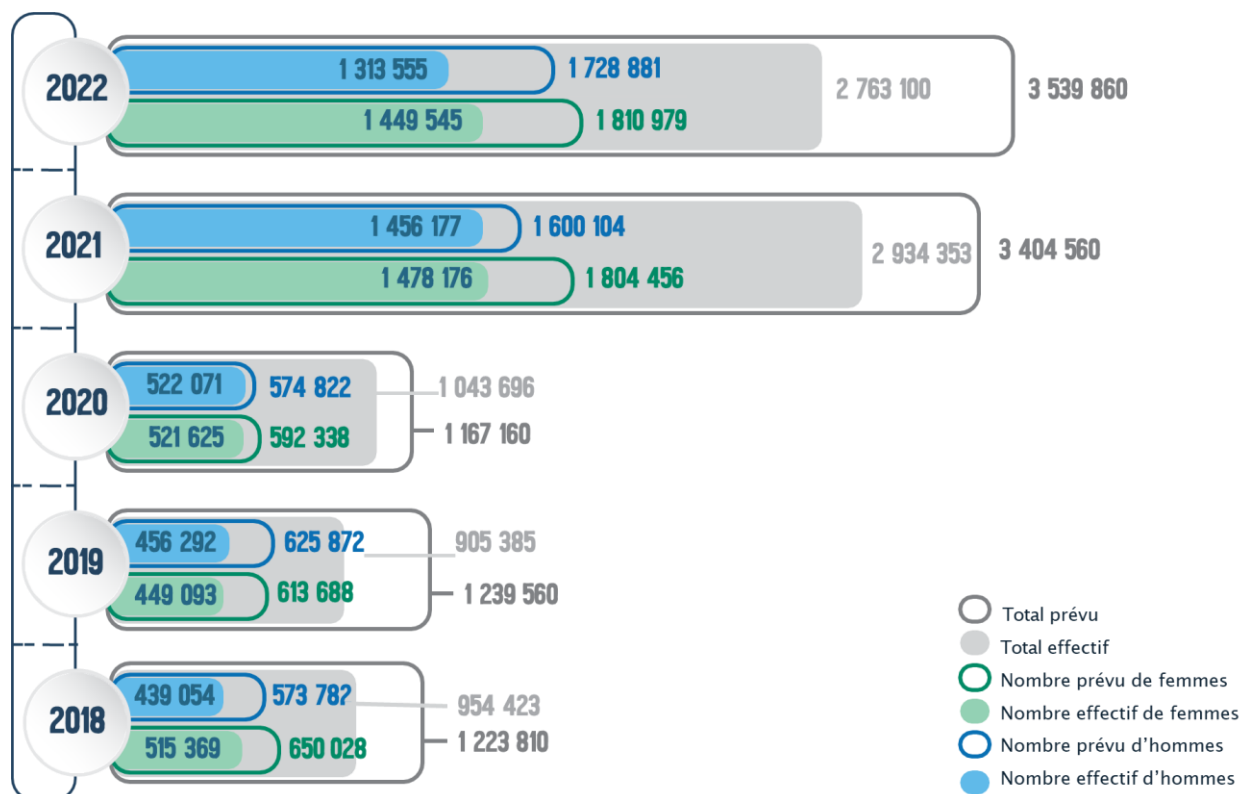
TABLEAU 2: APERÇU DE LA SITUATION FINANCIÈRE GLOBALE (2018-2022)

Domaine d'action privilégié	Effet direct stratégique	Activité	Plan fondé sur les besoins initial (2018-2022) (en dollars)	Pourcentage du montant total	Plan fondé sur les besoins (dernière révision budgétaire) (2018-2022) (en dollars)	Pourcentage du montant total	Ressources allouées (2018-décembre 2022) (en dollars)	Pourcentage du montant total (dernière révision budgétaire)	Dépenses (2018-décembre 2022) (en dollars)	Pourcentage des ressources allouées
Intervention face à une crise	1	1	111 754 379	41	525 093 717	67	320 618 191	61	247 685 476	77
	Total partiel: effet direct stratégique 1		111 754 379	41	525 093 717	67	320 618 191	61	247 685 476	77
Résilience	2	2	8 806 477	3	8 076 615	1	1 714 546	21	1 479 417	86
		3	55 605 444	20	94 538 499	12	21 947 433	23	20 777 092	95
		4	39 450 579	14	52 588 860	7	15 712 767	30	12 792 299	81
		5	17 310 034	6	5 247 554	1	1 135 373	22	1 135 373	100
	Total partiel		121 172 534	44	160 451 528	21	40 510 119	25	36 184 181	89
	3	6	3 155 580	1	2 893 540	0	1 701 384	59	1 185 229	70
		7	10 619 959	4	16 929 895	2	9 297 880	55	6 040 265	65
		8	27 611 078	10	45 216 816	6	26 114 398	58	21 803 438	83
		9	s.o.	s.o.	17 120 344	2	4 037 517	24	3 352 770	83
	Total partiel		41 386 617	15	82 160 595	11	41 151 179	50	32 381 702	79
Intervention face à une crise	4	10	s.o.	s.o.	2 789 041	0	1 532 682	55	1 465 733	96
		11	s.o.	s.o.	11 751 505	2	1 835 616	16	1 835 616	100
	Total partiel		0	s.o.	14 540 546	2	3 368 298	23	3 301 349	98
Budget non rattaché à un effet direct stratégique en particulier			-	-	-	-	2 471 353	-	-	-
Montant total des coûts opérationnels			274 313 530	100	782 246 386	100	408 119 140	52	319 552 708	78
Montant total des coûts d'appui directs			16 156 538	-	26 728 806	-	21 416 411	80	16 865 132	79
Montant total des coûts d'appui indirects			20 332 905	-	51 608 727	-	22 721 511	44	0	0
Total			310 802 973		860 583 919	-	452 252 063	53	336 417 840	74

Sources: Plan fondé sur les besoins initialement établi pour le PSP; neuvième révision budgétaire du PSP (13 décembre 2022); rapport général sur les ressources budgétaires du portefeuille de pays (18 janvier 2023). Données au 31 décembre 2022.

11. Le nombre initial de bénéficiaires prévus, soit 2,79 millions, a été progressivement relevé pour atteindre 5,76 millions selon la dernière révision budgétaire du PSP. La couverture des bénéficiaires a atteint son niveau plancher en 2019, avec 73 pour cent du nombre de bénéficiaires prévus, et son niveau maximal en 2020 (89 pour cent). Dans l'ensemble, le PAM a été en mesure de mobiliser des ressources suffisantes pour intensifier son intervention d'urgence au cours des cinq premières années d'exécution du PSP.

Figure 2: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif, par sexe (2018-2022)



Source: Rapports annuels du PAM pour le Myanmar (2018-2022).

Constatations issues de l'évaluation

Positionnement stratégique du PAM compte tenu de l'évolution des besoins

Utilisation de données factuelles pour étayer la stratégie et les interventions

12. Le Bureau du PAM au Myanmar a recours à un large éventail de méthodes pour recueillir des informations sur les besoins des populations et la couverture de ces besoins, et s'appuie pour ce faire sur ses sous-bureaux décentralisés et sur son réseau de partenaires coopérants, ainsi que sur des enquêtes et sur son mécanisme de mobilisation des communautés. Bien que les difficultés d'accès à certaines zones empêchent d'acquérir toutes les connaissances voulues et rendent l'estimation des besoins très approximative, les informations communiquées par le bureau de pays sont généralement appréciées par les partenaires.
13. Compte tenu de la nature multidimensionnelle des renseignements dont les responsables ont besoin pour prendre des décisions, la gestion rationalisée de l'information constitue un défi. Le bureau de pays emploie nombre de systèmes logiciels qu'il tente d'intégrer à un tableau de bord de gestion, à l'image de ce qui se pratique au niveau institutionnel.

Adaptation à l'évolution des circonstances

14. Les informations recueillies au sujet des grands chocs subis par le Myanmar ont permis au PAM d'apporter des modifications appropriées au PSP et de procéder aux révisions budgétaires voulues compte tenu de l'évolution des conditions sur place. À la suite de la pandémie de COVID-19, en 2020, et de la prise du pouvoir par les militaires, en 2021, le PAM a proposé son assistance d'urgence à de nouveaux États et groupes de population – notamment dans la zone périurbaine de Yangon – tout en s'employant à consolider les acquis obtenus au titre de son programme d'action visant à "changer la vie".
15. Grâce à sa structure décisionnelle décentralisée, le PAM a pu procéder rapidement aux ajustements opérationnels voulus. La COVID-19 a rendu impérative la refonte des méthodes et pratiques utilisées aux fins de la protection des populations touchées et du personnel humanitaire, et le PAM a mobilisé ses moyens logistiques pour aider ses partenaires du système des Nations Unies et autres partenaires humanitaires et de développement à poursuivre leurs activités pendant la crise.
16. Depuis l'arrivée des militaires au pouvoir, en février 2021, conformément aux principes d'engagement des Nations Unies avec les autorités de facto, le PAM a suspendu ses activités de renforcement des capacités au profit des partenaires institutionnels et s'est recentré sur l'appui aux acteurs de la société civile et aux communautés.

Cohérence interne

17. Le PSP a été harmonisé avec le Plan stratégique du PAM pour 2017-2021 et les politiques institutionnelles. Il couvre tous les objectifs stratégiques inscrits dans le Plan stratégique, à la réalisation desquels concourt un effet direct stratégique facultatif portant sur la prestation de services aux partenaires, activé pendant la pandémie de COVID-19. Le cadre général du PSP est resté pertinent, même lorsqu'il a fallu procéder à des réorientations.
18. Le PSP reposait sur l'hypothèse générale suivante: les conditions seraient réunies pour que l'accent ne soit plus mis sur l'intervention d'urgence, mais sur l'appui au développement à plus long terme, et pour que les activités menées par le PAM soient progressivement prises en charge par des institutions étatiques. Si les hypothèses formulées dans le cadre logique du PSP semblaient valides au moment de sa conception, il est apparu que deux facteurs cruciaux avaient été négligés: la stabilité politique et la nécessité pour les institutions nationales de disposer de capacités adéquates. L'apparition de nouvelles contraintes a invalidé certaines des hypothèses qui sous-tendaient le PSP, notamment en matière de sécurité, et appelé l'attention sur l'importance que revêtaient d'autres facteurs, comme la stabilité des prix; cela posé, le bureau de pays s'emploie actuellement à régler les difficultés qui en ont résulté.

Ciblage et adaptation de l'assistance en fonction des besoins

19. Le ciblage géographique, déterminé en grande partie sur la base d'enquêtes sur la sécurité alimentaire et les moyens d'existence, ainsi que par des informations recueillies par les sous-bureaux et les partenaires coopérants, a été ajusté avec souplesse face à l'aggravation de la crise. Les individus et les ménages ciblés l'ont été principalement en fonction de leur statut. Le recensement de certains groupes de population a été rendu difficile par la stigmatisation sociale. Le suivi en tant que groupe cible prioritaire des personnes déplacées à l'intérieur du pays a été rendu difficile par leur mobilité, mais le PAM a pu s'appuyer sur son réseau de partenaires coopérants et d'organisations communautaires. Des critères de ciblage fondés sur la vulnérabilité ont été retenus dans les zones périurbaines, ainsi que pour sélectionner les bénéficiaires des opérations de secours prolongées dans certaines autres zones.

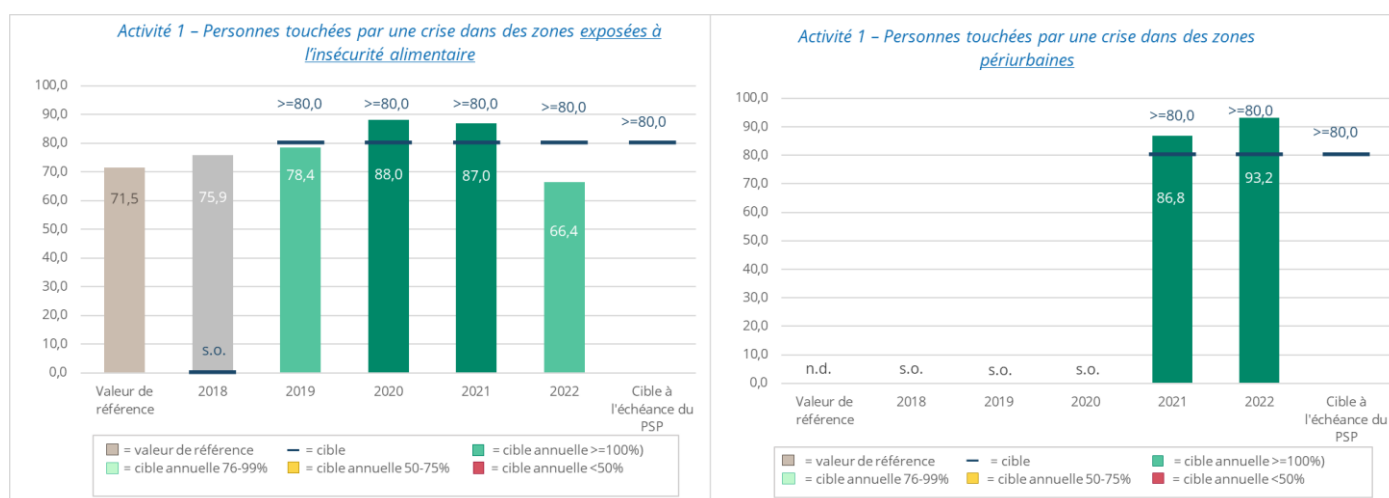
20. Durant la période de mise en œuvre du PSP, les modalités d'exécution ont été ajustées avec souplesse, avec pour objectif d'optimiser la couverture et l'efficacité, tout en s'adaptant à l'évolution des conditions. Le PAM a tenu compte des préférences des bénéficiaires, y compris lorsque ceux-ci avaient opté pour l'assistance de type monétaire – qui maximise leur liberté de choix et leurs moyens d'action. Les montants octroyés sont déterminés sur la base d'un panier de dépenses minimum, dont la valeur est fixée par le groupe de travail interorganisations sur l'assistance monétaire. Toutefois, compte tenu des difficultés rencontrées pour obtenir des informations régulièrement actualisées sur les prix du marché, la valeur du panier de dépenses minimum n'a pas toujours été indexé sur l'inflation, dont le rythme était soutenu. Actuellement, les transferts électroniques sont proposés à quelque 20 pour cent des bénéficiaires de l'assistance monétaire assurée par le PAM, mais la généralisation de cette modalité est freinée par la réglementation bancaire.

Contribution du PAM à la réalisation des objectifs arrêtés dans le plan stratégique de pays

Contribution à l'obtention des effets directs stratégiques

21. **Effet direct stratégique 1:** Malgré les difficultés opérationnelles rencontrées, le PAM est parvenu à transposer à une plus grande échelle son assistance alimentaire non assortie de conditions pour venir en aide aux personnes et aux communautés éprouvées par la crise. Initialement, cette assistance était dispensée aux individus résidant dans les zones exposées à l'insécurité alimentaire, l'accent étant mis sur les personnes déplacées dans les États de Chin, Kachin, Rakhine et Shan, mais il a fallu l'intensifier face à l'augmentation massive des besoins, d'abord en 2020 en raison de la pandémie de COVID-19, puis en 2021 au lendemain de la prise du pouvoir par les militaires. Avec l'inclusion des zones périurbaines de Yangon en 2021, la couverture a été étendue à 1,7 million de bénéficiaires supplémentaires; en 2021 et 2022, ce sont 2,3 millions de personnes qui ont bénéficié d'une assistance alimentaire non assortie de conditions. Les cibles fixées pour l'indicateur composite du score de consommation alimentaire ont été largement atteintes, même si, hors zones périurbaines de Yangon, un tiers environ des ménages bénéficiaires de l'aide présente un score limite. La proportion de ménages bénéficiaires ayant recours à des stratégies de survie de crise ou d'urgence fondées sur les moyens d'existence est restée élevée dans toutes les zones couvertes par l'assistance du PAM.

Figure 3: Proportion de ménages présentant un score de consommation alimentaire acceptable au regard des cibles fixées



Abréviations: s.o.: sans objet; n.d.: données non disponibles.

Les données relatives aux zones périurbaines ne sont disponibles que pour la période 2021-2022.

La coloration des bâtonnets indique la part de l'objectif atteinte, en pourcentage.

Sources: Rapports annuels pour le Myanmar (2018-2022).

22. **Effet direct stratégique 2:** En 2021, il a été mis fin aux activités d'appui au renforcement des capacités du Ministère de l'action sociale, et notamment à l'établissement d'un système informatisé de gestion de la protection sociale. Le PAM a poursuivi l'exécution de certaines activités complémentaires dans le cadre de ses propres programmes et il étudie depuis peu les possibilités offertes de contribuer à la protection sociale en partenariat avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets.
23. Avant 2020, la mise en œuvre des programmes d'alimentation scolaire se heurtait déjà, dans certaines zones, à des difficultés liées à la protection, au financement, à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, ainsi qu'à la mobilisation des communautés. La pandémie de COVID-19 et l'arrivée des militaires au pouvoir ont gravement perturbé le système éducatif. Le PAM est quand même parvenu à contribuer à l'alimentation d'un nombre considérable d'enfants en ajustant ses méthodes et modalités d'exécution, notamment en distribuant des rations à emporter, mais, dans l'ensemble, il n'a pas atteint ses objectifs. Après la prise du pouvoir par les militaires, la couverture des enfants scolarisés dans le cycle primaire est passée de 25 pour cent de l'objectif (500 000) en 2021 à 50 pour cent en 2022. Selon le plan de réponse humanitaire de 2023, parmi les 13 millions d'enfants que compte le Myanmar, 3,7 millions sont actuellement déscolarisés. Sans le programme d'alimentation scolaire du PAM, ce nombre serait sans doute plus élevé encore.
24. Les activités axées sur la création d'actifs ont pâti des mesures de distanciation physique imposées pendant la pandémie. Le pourcentage de bénéficiaires prévus ayant effectivement reçu des transferts de type monétaire a été le plus élevé en 2021, en raison de l'augmentation du montant des contributions versées, mais il a été faible les autres années; s'agissant des bénéficiaires d'une assistance alimentaire en nature, les pourcentages enregistrés ont été inférieurs aux prévisions, d'une manière générale, ce qui s'explique par les restrictions pesant sur le transport de vivres. Il est probable que le PAM a contribué à l'amélioration de la sécurité alimentaire des personnes ayant participé aux activités axées sur la création d'actifs. Selon les rapports annuels établis pour le Myanmar, les cibles fixées pour les scores de consommation alimentaire ont été atteintes en 2020 et 2021, mais pas en 2022. Une part importante des ménages bénéficiaires est restée tributaire de stratégies de survie d'urgence ou de crise, la cible fixée pour la fin de 2022 ayant pourtant été atteinte (46,8 pour cent, sachant que le plafond visé était de 51,8 pour cent). Au nombre des actifs créés, on peut citer des jardins familiaux et communautaires, des routes rurales, des points d'eau, des infrastructures d'irrigation, auxquels se sont ajoutées des mesures de conservation des sols et de l'eau. Un suivi à long terme sera nécessaire pour qu'il soit possible d'évaluer la contribution de ces actifs à la résilience.
25. **Effet direct stratégique 3:** Au titre du renforcement des capacités du pays dans le domaine de la nutrition, il était notamment prévu que le PAM appuie l'évaluation, la planification et la coordination des activités axées sur la nutrition au niveau national. Après la prise du pouvoir par les militaires, le PAM a contribué, entre autres, à l'élaboration de recommandations nutritionnelles fondées sur le choix des aliments, en collaboration avec l'UNICEF.

26. Le taux de couverture ciblé pour les activités relatives à la prévention de la malnutrition chronique et au traitement de la malnutrition aiguë modérée n'a pas été atteint, en raison de la préaffectation de certaines ressources et de difficultés d'accès. S'agissant des activités de prévention de la malnutrition aiguë, la proportion de bénéficiaires au regard des valeurs cibles a été satisfaisante, en raison de l'amélioration des conditions d'accès à ces personnes et de l'harmonisation des modalités d'exécution des activités en question avec celles des secours d'urgence. Le nombre de bénéficiaires prévus des activités de renforcement des capacités et des transferts de type monétaire destinés aux personnes vivant avec le VIH/sida ou la tuberculose a été largement atteint, mais, pour le second volet, les difficultés d'accès ont entravé l'acheminement de l'assistance alimentaire en nature.
27. Les progrès accomplis au titre des effets escomptés des activités de prévention de la malnutrition chronique ont été médiocres, ce qui indique que l'assistance fournie n'a pas suffi pour améliorer de façon significative la diversité de l'alimentation des mères et garantir aux jeunes enfants un apport alimentaire minimum acceptable. Toutefois, pour ce qui est des valeurs cibles associées aux indicateurs d'effet direct, les résultats ont été très satisfaisants, notamment au titre des taux de mortalité et de récupération parmi les enfants traités pour la malnutrition aiguë modérée. Les valeurs cibles associées au soutien nutritionnel fourni aux personnes vivant avec le VIH/sida ou la tuberculose, notamment pour l'observance du traitement, le taux de survie à 12 mois et le taux de récupération nutritionnelle, ont toutes été dépassées, ce qui peut être en grande partie attribué aux programmes du PAM, puisque rares étaient les autres modalités d'appui proposées à ces groupes cibles.
28. **Effet direct stratégique 4:** Cet effet direct stratégique a été incorporé en juillet 2020 à la suite du déclenchement de la pandémie de COVID-19 et visait à faciliter l'accès des partenaires humanitaires et de développement du PAM au Myanmar à des services communs fiables. Les avantages comparatifs dont dispose le PAM, en particulier dans le domaine de la logistique, sur l'ensemble du territoire national, y contribuent. Les services fournis, notamment le transport de personnel sur des vols opérés par le PAM et les services liés à la chaîne d'approvisionnement, ont été très appréciés par les partenaires.

Couverture de l'assistance et de l'intervention humanitaire

29. Les difficultés d'accès et d'autres contraintes opérationnelles ont eu une incidence négative sur la couverture des interventions destinées aux personnes dans le besoin, mais le PAM a systématiquement obtenu de bons résultats pour ce qui est de l'assistance alimentaire d'urgence en nature. L'assistance de type monétaire a été intensifiée pendant la pandémie, mais sa transposition à une plus grande échelle a été freinée par l'adoption d'une réglementation bancaire plus stricte et par le défaut d'autorisation officielle dans certaines zones.
30. En 2022, selon les organisations humanitaires, le PAM a servi 71 pour cent du nombre total de bénéficiaires d'une assistance.

Préparation et intervention face aux crises successives

31. La qualité de la préparation et la rapidité de l'intervention face aux crises sont deux caractéristiques essentielles de l'action menée par le PAM au Myanmar, facilitée par sa présence dans une zone géographique étendue, la qualité de ses chaînes d'approvisionnement, ses moyens logistiques et son approche de la gestion – décentralisée mais fortement intégrée –, grâce à laquelle les difficultés d'accès et les problèmes liés à la gestion des risques sont réglés directement par la haute direction du bureau de pays. Ce dernier a pu faire face à la pandémie de COVID-19, à la prise du pouvoir par les militaires et à leurs conséquences de vaste portée grâce à une démarche privilégiant l'anticipation et la collaboration avec le système humanitaire dans son ensemble.

Égalité des sexes et avancement des femmes

32. Le bureau de pays s'est employé à prendre en compte la problématique femmes-hommes dans ses programmes, notamment en prêtant attention aux relations et intersections entre les différents facteurs de vulnérabilité lors du ciblage des bénéficiaires et dans le cadre de ses évaluations de la vulnérabilité. À l'échelle institutionnelle, on s'est attaché à garantir la parité femmes-hommes parmi les effectifs, au sein des comités communautaires et dans le cadre des activités de création d'actifs. Des données probantes font apparaître que, d'une manière générale, les femmes ont leur mot à dire lorsque les ménages prennent des décisions relatives, par exemple, à l'utilisation des transferts monétaires, mais on observe des disparités ethniques et culturelles considérables en la matière. Le PAM a participé aux travaux de divers groupes de travail, réseaux et équipes spéciales sur la protection, les violences sexistes et les violations des droits de l'enfant, et s'est associé au Fonds des Nations Unies pour la population et à l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes dans le cadre d'études sur la problématique femmes-hommes.

Dimension synergique de l'assistance du PAM

Mesure dans laquelle l'assistance fournie par le PAM au Myanmar fait appel aux capacités locales, et l'est à l'initiative des communautés

33. Les partenaires coopérants sont au cœur des opérations du PAM, et leur contribution à la prestation de l'assistance ainsi qu'à l'appréhension de la situation locale par le personnel des sous-bureaux du PAM a été déterminante. De leur côté, les sous-bureaux ont mené des activités de renforcement des capacités des partenaires coopérants de grande ampleur, afin qu'ils utilisent davantage les méthodes participatives et mesurent mieux les risques auxquels sont exposées les personnes et les communautés touchées par des crises. Les liens entre le PAM et ses partenaires coopérants se sont resserrés et sont désormais tournés vers la collaboration au niveau des sous-bureaux plutôt qu'à celui du bureau de pays, la consultation par celui-ci des partenaires coopérants au sujet de la planification stratégique et de la coordination ayant été limitée.
34. Les partenaires coopérants sont sélectionnés sur la base des atouts qu'ils présentent pour l'exécution des programmes et sur le plan opérationnel. Le fait que des partenaires coopérants ont participé aux activités menées dans les communautés recevant une assistance montre que les besoins des bénéficiaires ont été adéquatement pris en compte, mais certains facteurs externes, comme les procédures imposées par les organisations internationales ou les modifications apportées à la réglementation nationale, ont parfois compromis la capacité des partenaires d'adapter l'assistance aux coutumes et aux besoins locaux. Lorsque les partenaires coopérants n'ont pas été en mesure d'intervenir, le PAM a parfois pris en charge directement l'exécution d'activités.

Convergence entre l'action humanitaire, le développement et la paix

35. Le bureau de pays a recentré son action sur l'intervention d'urgence. La plupart des initiatives de renforcement de la résilience ont porté sur la création d'actifs et la nutrition, aux niveaux individuel, familial et communautaire, mais n'ont représenté qu'une part relativement modeste du portefeuille d'activités du PAM. La résilience des communautés, des institutions et des systèmes n'a pas été envisagée de manière formelle et structurée dans les cadres stratégiques et les cadres de mesure des résultats. Par exemple, la prestation de services logistiques à la demande, bien qu'elle mette en évidence l'articulation entre besoins humanitaires et besoins en matière de développement, ne s'est pas insérée dans une dynamique du renforcement de la résilience propre à stabiliser les institutions et les systèmes, et aucune stratégie de consolidation des systèmes alimentaires grâce aux achats locaux n'a été clairement formulée.

36. Le bureau de pays a fait une priorité de la gestion des effets potentiels de ses activités sur la dynamique du conflit et la paix. Le personnel n'a cessé de s'adapter et de négocier, en prenant toujours en considération la situation locale. Le PAM a parfois cherché à déterminer si le renforcement de la cohésion sociale aurait des retombées positives sur l'exécution de ses programmes, mais sa contribution à la paix n'a pas été quantifiée.

Durabilité sociale et environnementale

37. De 2018 à 2021, à l'image de ce que nombre d'autres bureaux de pays faisaient déjà, le Bureau du PAM au Myanmar a pris la mesure des risques environnementaux au moyen d'inventaires élémentaires, afin d'éclairer la mise au point et la conduite de ses activités axées sur la création d'actifs et les moyens d'existence. En 2022, le bureau de pays a commencé à familiariser son personnel et les partenaires coopérants avec les normes environnementales et sociales actualisées du PAM, en s'appuyant sur de nouveaux outils d'analyse. Le suivi des risques sociaux et environnementaux, ainsi que les mesures d'atténuation devraient s'en trouver améliorés.

Partenariats et coordination du PAM avec le secteur humanitaire dans son ensemble

Alignement sur d'autres activités du système des Nations Unies et du secteur humanitaire dans son ensemble, dans un souci d'harmonisation

38. Le PSP et les activités du PAM qui en découlaient ont été pleinement intégrés aux cadres des Nations Unies et aux cadres pour l'assistance humanitaire. Le bureau de pays a participé activement aux mécanismes de coordination de l'action humanitaire, notamment en sa qualité de responsable ou de coprésident de plusieurs modules, groupes de travail et comités.

Partenariats

39. Au cours des premières étapes de la mise en œuvre du PSP, la relation entre le bureau de pays et l'administration centrale s'est améliorée, mais après l'arrivée des militaires au pouvoir, le PAM, conformément aux principes d'engagement des Nations Unies avec les autorités de facto, a adapté sa stratégie en matière de partenariats, abandonnant progressivement la collaboration directe avec les institutions étatiques pour approfondir ses relations ou rechercher de nouvelles associations avec d'autres organismes des Nations Unies, organisations internationales, organisations non gouvernementales nationales et organisations communautaires.
40. La collaboration avec les partenaires internationaux est de grande portée et très diversifiée, et atteste que la prestation d'une assistance figure en tête des priorités du PAM. Le rôle du bureau de pays est décrit comme très constructif et celui-ci est perçu comme transparent dans ses relations avec les donateurs et les partenaires humanitaires, grâce à son personnel compétent et à ses réseaux de collaborateurs.
41. Dans la mesure où il fournit une assistance d'urgence à l'appui de la sécurité alimentaire et de la nutrition, le PAM doit – plus souvent que d'autres organismes – s'entretenir avec les autorités concernées pour obtenir que les humanitaires aient accès aux zones de conflit.

Principes humanitaires, protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

Principes humanitaires

42. Pour s'assurer que ses programmes et opérations n'accentueraient pas les tensions sociales ni n'aggraverait les risques auxquels étaient exposées les personnes et les communautés, le bureau de pays a pris des mesures systématiques et de diverses natures – réalisation d'analyses de situation, renforcement des compétences du personnel expérimenté recruté sur le plan national de sorte qu'il puisse prendre des décisions opérationnelles, et atténuation des risques de tension entre groupes de population.

43. Conformément à la culture institutionnelle du PAM, telle que décrite dans de précédentes évaluations¹³, le bureau de pays s'est attaché en priorité au principe d'humanité, tout en respectant scrupuleusement l'ensemble des quatre principes humanitaires. Le PAM a fait tout son possible pour éviter que l'assistance fournie profite à des groupes associés à l'armée, quand bien même les directives officielles et l'appui du Siège à cet égard étaient limités. Lorsqu'il s'est trouvé en position de devoir arbitrer entre, d'une part, les principes d'humanité et d'impartialité et, d'autre part, les principes d'indépendance et de neutralité, le PAM a passé en revue les solutions envisageables et les risques y associés, de manière à prendre la décision la plus conforme à la déontologie. En cas de dilemme lié aux principes humanitaires, il n'existait pas de référent ni de mécanisme officiel de remontée de l'information à un échelon hiérarchique supérieur susceptibles de permettre au bureau de pays et au bureau régional de solliciter des instructions auprès du Siège ou d'en recevoir de sa part.

Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

44. Le bureau de pays du PAM a une connaissance approfondie des risques afférents aux activités de protection et a pris des mesures appropriées pour les atténuer, en particulier dans le cadre des opérations de secours. Toutefois, la portée de plus en plus étendue des programmes du PAM au Myanmar fait que le bureau n'est plus en mesure de gérer l'ensemble de ces risques, même avec l'appui des nouvelles technologies.
45. Les partenaires coopérants ont contribué substantiellement à l'analyse par le PAM des risques afférents aux activités de protection menées dans telle ou telle zone. Ce sont principalement les technologies numériques, la formation et la rédaction soignée des contrats qui ont permis d'éviter que tout problème se pose. Toutefois, les ressources allouées aux partenaires coopérants ne couvraient pas leur responsabilité ni les activités auxquelles ils participaient en matière de protection.
46. Le mécanisme de mobilisation des communautés du PAM, qui lui permet de recevoir des informations en retour des populations touchées, a lui aussi été progressivement étendu, ce qui témoigne du souci du PAM de faire en sorte que ses programmes soient pertinents et de qualité. L'utilisation du mécanisme reste limitée, en raison de contraintes technologiques et parce que les bénéficiaires en ignorent souvent l'existence, aussi sa couverture se développe-t-elle à un rythme bien plus lent que celui auquel croissent les opérations du PAM. Le rôle joué par les partenaires coopérants au titre de la responsabilité à l'égard des populations touchées est notable et précieux, mais il n'est pas optimal.

Efficiences et gestion des risques

Ressources humaines et financières

47. Le PAM a mobilisé des ressources humaines suffisantes pour la plupart des opérations appelées à prendre plus d'ampleur, excepté dans quelques sous-bureaux. Le personnel a dû travailler en permanence sous pression et diverses initiatives ont été prises pour améliorer son bien-être. Il sera sans doute nécessaire de préciser les critères applicables à la dotation en effectifs des bureaux de pays. Le recrutement de personnel spécialisé s'est révélé difficile et le déploiement du personnel international a souffert des mesures de restriction applicables à l'entrée et aux déplacements sur le territoire du Myanmar.

¹³ "Rapport succinct de l'évaluation des politiques du PAM relatives aux principes humanitaires et à l'accès aux populations à des fins humanitaires" (2004-2017) (WFP/EB.A/2018/7-C).

48. Dans l'ensemble, le PAM a obtenu des ressources financières suffisantes pour ses opérations, les niveaux de financement pour l'intervention d'urgence – plus de 75 pour cent du montant figurant dans le plan fondé sur les besoins pour la période 2018-2022 – étant toutefois supérieurs à ceux des activités axées sur l'alimentation scolaire – 31 pour cent – et sur la création d'actifs – 37 pour cent. La mobilisation de fonds a été facilitée par le fait que le bureau de pays s'est employé à établir des relations privilégiées avec les donateurs et a procédé en temps opportun, durant la mise en œuvre du PSP, à plusieurs ajustements des activités. Les modalités d'affectation des ressources ont certes été en partie assouplies, mais la préaffectation de fonds, notamment en fonction de la zone géographique, demeure un problème.

Respect des délais impartis

49. Étant donné la complexité du contexte opérationnel, les délais d'intervention et la mise en œuvre des plans ont été satisfaisants pour la plupart des activités. Les niveaux de dépenses annuels ont été globalement proportionnés pour les activités de plus grande envergure, preuve du succès de l'intensification des opérations. Les restrictions en matière d'accès aux populations touchées, plus rigoureuses depuis la prise du pouvoir par les militaires, ont retardé la mise en œuvre des interventions. Le PAM a pris des mesures adéquates pour les mener dans les délais impartis, notamment au moyen de mécanismes de préfinancement, de la maîtrise des stocks, de la tenue de listes de réserve et du recours aux achats locaux. Dans l'ensemble, les impulsions vigoureuses données par la direction du bureau de pays se sont traduites par l'adoption d'une approche souple, innovante et axée sur le règlement des problèmes, ce qui a favorisé le bon déroulement des opérations, dans le respect relatif des délais prévus.

Rapports coût-efficience et coût-efficacité

50. Un certain nombre de facteurs dont le PAM a la maîtrise se sont conjugués pour améliorer le rapport coût-efficience des opérations, ce qui s'est traduit par des pertes minimales dans les chaînes d'approvisionnement, une bonne gestion financière, une analyse plus précise de l'information et des données, ainsi que des avancées sur le plan technologique. Le PAM a réalisé des économies d'échelle au fil de l'intensification de ses opérations au Myanmar, en particulier à partir du moment où il a commencé à fournir une assistance efficace dans la zone périurbaine de Yangon. L'augmentation des effectifs, modeste au regard de l'expansion des opérations, a aussi contribué à rendre le rapport coût-efficience satisfaisant.
51. Le rapport coût-efficience des transferts de type monétaire a été meilleur que celui des transferts de produits alimentaires en nature (à l'image de ce qui a été constaté au niveau mondial), mais il faudrait procéder à une analyse plus détaillée pour comparer les rapports coût-efficience associés aux différentes modalités de transfert de type monétaire, telles que la distribution d'enveloppes contenant des espèces, le retrait d'espèces au guichet et les virements électroniques.
52. Le PAM a étudié le rapport coût-efficacité de divers processus, dont le ciblage et la hiérarchisation de l'assistance, ou encore le choix des modalités. Toutefois, le rapport coût-efficacité n'a pas été analysé de manière systématique et a rarement été pris en compte lors de l'examen ou de l'évaluation des activités menées par le PAM au Myanmar.

Gestion des risques

53. Le PAM a pris des mesures cohérentes et appropriées en réponse à la nature hétéroclite et évolutive des risques, s'appuyant sur des analyses et des mesures d'atténuation de plus en plus détaillées. À cet égard, la supervision attentive du bureau régional et les conseils qu'il a dispensés ont joué un rôle clé; en revanche, le Siège et le Bureau de New York n'ont pas systématiquement fourni de directives stratégiques, s'agissant par exemple des domaines d'engagement avec les autorités de facto, du plaidoyer en faveur de l'élargissement de l'espace humanitaire, ou du recrutement et de la fidélisation du personnel.
54. Les systèmes de gestion des risques du PAM, bien conçus, sont essentiellement axés sur le personnel du PAM dans le pays, qui a une connaissance précise des risques existants. Les risques sont explicitement transférés du PAM aux partenaires coopérants, mais la nature de l'appui susceptible d'être apporté par le PAM au cas ils se matérialiseraient n'est pas claire et la prise en charge par ce dernier des coûts afférents à la gestion de ces risques par les partenaires coopérants est limitée.

Conclusions

55. L'équipe d'évaluation a conclu que l'opération, bien ciblée, était parvenue à maturité, qu'elle présentait un niveau élevé de réactivité face aux événements et que le taux de couverture des individus et des communautés dans le besoin était très satisfaisant, en dépit d'un contexte particulièrement défavorable. Les ressources humaines et financières sont bien gérées, d'importantes économies d'échelle ont été réalisées et, surtout, les pratiques en matière de gestion des risques sont parfaitement en harmonie avec les directives institutionnelles relatives aux systèmes décentralisés de gestion des risques, qui sont constamment actualisées. Grâce à la capacité du bureau de pays de collaborer étroitement avec les donateurs, l'équipe de pays pour l'action humanitaire et le Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique, les difficultés ont été anticipées, des mesures de préparation ont été adoptées en conséquence et de bons résultats ont été régulièrement obtenus. Si l'accès aux personnes dans le besoin et l'ampleur des besoins à satisfaire resteront probablement des sources de difficultés de taille, nombre des éléments constitutifs de la démarche privilégiée par le PAM devraient être conservés dans le prochain PSPP.
56. **Conclusion 1.** Au cours de la période de mise en œuvre du PSP, le PAM est parvenu à intensifier notablement ses activités en réponse à une succession de crises, grâce aux bases solides qui avaient été jetées dans le PSP; il a ainsi été possible de procéder à des révisions budgétaires avec souplesse et réactivité au fil de l'évolution des circonstances. Pour ce qui est des ressources financières, le succès de l'amplification de l'opération témoigne de la bonne réputation dont jouit le PAM auprès des donateurs en tant qu'organisation capable de fournir une assistance à l'échelle voulue et avec efficacité dans un environnement très complexe et caractérisé par de nombreuses contraintes. C'est avant tout grâce à la décentralisation de la prise de décisions et aux directives régulièrement communiquées par le bureau régional que le bureau de pays a été en mesure de faire preuve d'un degré élevé d'adaptabilité.

57. **Conclusion 2.** Face à trois crises simultanées (humanitaire, de gouvernance et en matière de sécurité), le PAM, en tant qu'organisation humanitaire, a dû intensifier son action. Il l'a fait avec prudence et efficacité. Il s'est montré exemplaire s'agissant de la coordination et de la complémentarité avec les partenaires des Nations Unies. Il a trouvé un juste équilibre entre des principes humanitaires concurrents. Les risques opérationnels et liés à la protection ont été bien gérés, malgré une tendance à sous-estimer tant la mesure dans laquelle les partenaires coopérants assumaient ces risques que la nécessité d'une communication constante avec les populations touchées. Le bureau régional a communiqué des directives relatives à l'accès et aux risques y associés, mais le Siège n'a formulé que peu de recommandations.
58. **Conclusion 3.** Le suivi de la sécurité alimentaire a été jugé approprié dans les zones auxquelles le PAM ou ses partenaires locaux avaient accès. Le suivi des effets directs axés sur la nutrition, la problématique femmes-hommes, la résilience et la cohésion sociale est plus délicat. Malgré le recours à des approches innovantes en matière de collecte de données, la disponibilité de l'information est réduite dans les zones difficiles d'accès – en général celles qui sont touchées par le conflit. Il est donc probable que les besoins humanitaires dans ces zones soient largement sous-estimés, ce qui pourrait se traduire par une couverture lacunaire de l'assistance. Une attention soutenue a été accordée au ciblage des zones géographiques, des ménages et des personnes qui avaient le plus besoin de l'assistance du PAM, et l'égalité femmes-hommes et les aspects plus généraux de l'inclusion sociale ont été pris en compte de manière appropriée. Un mécanisme complexe de mobilisation des communautés est en place, mais plusieurs facteurs en limitent l'utilisation.
59. **Conclusion 4.** En raison de plusieurs chocs survenus au Myanmar, le PAM s'est écarté de l'objectif initialement fixé dans le PSP, à savoir appuyer le développement du pays à moyen terme sous l'impulsion du Gouvernement. Dans le même temps, le PAM a continué d'appuyer la conduite d'activités conformes aux politiques nationales, comme dans le domaine de la nutrition et de l'alimentation scolaire. L'atténuation des risques sociaux et environnementaux est un domaine d'intervention nouveau, et certains éléments tendent à indiquer que le PAM contribue à cet égard à la paix. Les opérations s'insèrent ainsi plus étroitement dans l'approche du triple lien (convergence entre l'action humanitaire, le développement et la paix). Cela posé, étant donné que cette approche n'a pas été pleinement intégrée dans la conception du PSP, son potentiel n'a pas été exploité au mieux. Une composante clé de la démarche axée sur le triple lien au Myanmar est le renforcement de la résilience, mais aucune approche stratégique n'a été formulée pour sa mise en œuvre, que ce soit au niveau des communautés, sur le plan institutionnel ou à l'échelle des systèmes alimentaires, et elle n'a pas été intégrée à tous les effets directs stratégiques définis dans le PSP.

Recommandations

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.	Adaptation et intensification Maintenir à niveau et renforcer la capacité de travailler à l'échelle requise. Il faudrait continuer d'exploiter activement les facteurs propices à la souplesse sur le plan opérationnel, et s'employer à préserver le bien-être du personnel.					
1.1	Le PAM devrait renforcer ses capacités, en poursuivant ses efforts de mobilisation de ressources et de concertation au sujet de la crise oubliée au Myanmar, avec l'appui du Siège; recenser et corriger les incompatibilités entre les différents systèmes d'information numériques; conserver la structure de gestion matricielle, qui décentralise les responsabilités afférentes aux opérations, aux programmes et à la couverture géographique.	Opérationnelle	Bureau de pays		Élevé	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire
1.2	Le bureau de pays devrait continuer de promouvoir l'application de mesures permettant l'ajustement rapide des opérations, telles que le recours à des accords de partenariat sur le terrain souples et multimodaux, sous-tendus par l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace et le Système mondial et réseau d'information du PAM; la constitution et l'étoffement des listes de réserve; la conclusion d'accords avec des fournisseurs et des prestataires de services financiers. Ces mécanismes devraient être consolidés au moyen d'activités dynamiques de renforcement des capacités menées avec des organisations de la société civile, dans des domaines tels que la formulation de propositions et l'établissement de rapports.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des opérations	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Élevé	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3	Le PAM devrait continuer à se doter des effectifs requis pour fournir une assistance de qualité sous pression. Il devrait mettre en place des processus de suivi adaptés au contexte culturel pour veiller au bien-être du personnel, et lui donner l'occasion de faire part de ses préoccupations. La Division des ressources humaines au Siège devrait prêter une plus grande attention aux facteurs qui freinent le recrutement. Il faudrait offrir davantage d'options en matière de congés, de formations internes, d'affectations provisoires, entre autres, au personnel afin de promouvoir l'avancement professionnel au Myanmar.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées, respectivement, des opérations et des ressources humaines	Division des ressources humaines au Siège	Élevé	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire
2.	<p>Une approche inclusive, fondée sur des principes et tenant compte des risques de conflit</p> <p>Dans un avenir proche, il restera nécessaire de procéder à des arbitrages de nature déontologique ou pratique entre les principes humanitaires, ainsi que de trouver un juste équilibre entre les priorités relatives à la gestion des risques. Le PAM doit réfléchir à des moyens de systématiser ses processus décisionnels internes. Il convient d'apporter aux personnes appelées à prendre des décisions un soutien constant et adapté aux circonstances opérationnelles. Compte tenu du rôle clé des partenaires coopérants et des prestataires de services, il faut mieux prendre en compte leurs capacités et leur statut dans le cadre des opérations que ce que permettent de faire les systèmes institutionnels existants. Les efforts de communication actuellement déployés pour préciser le positionnement du PAM sur le plan humanitaire devraient s'adresser à un éventail de parties prenantes plus large.</p>					

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.1	<p>Au niveau institutionnel, le PAM doit envisager de mettre en place un mécanisme au moyen duquel les bureaux de pays et les bureaux régionaux puissent solliciter l'appui des échelons supérieurs lorsqu'ils doivent prendre des décisions difficiles sur le plan déontologique au sujet des principes humanitaires et des risques, dans un contexte très polarisé et politiquement délicat. Le cas échéant, l'équipe de direction du PAM doit épauler celle du bureau de pays, lorsque celle-ci lui demande de valider un choix, ou une option pour le règlement d'un problème. Il convient de diffuser toutes les directives pertinentes en ce qui concerne les processus applicables au règlement des problèmes d'accès et des dilemmes relatifs aux principes humanitaires – comme celles qui portent sur l'autorité dont est investi le bureau de pays pour procéder à certains arbitrages entre les risques auxquels sont exposées les populations et ceux qui pèsent sur les opérations.</p>	Stratégique	<p>Directeur exécutif adjoint et Directeur de l'Administration générale au Siège Département de la gestion des opérations</p>	<p>Division des programmes – action humanitaire et développement (Siège)</p>	Élevé	Juin 2024
2.2	<p>Le PAM devrait préciser de quelle manière il peut intervenir lorsqu'un partenaire ou un prestataire est exposé à des risques (par exemple la perte de son autorisation d'exercice ou l'arrestation de membres de son personnel) et fournir un appui chaque fois que c'est possible. Il devrait envisager d'établir des dispositifs de remontée de l'information pour s'assurer que les partenaires coopérants ne se sentent pas contraints de mener des activités dans des zones à haut risque. Un mécanisme de financement devrait être mis en place pour gérer les risques avérés et potentiels qui sont transférés aux partenaires coopérants, par exemple ceux qui sont liés à la sécurité et à la sûreté du personnel, à la réputation institutionnelle et à la capacité d'intervention.</p>	Opérationnelle	<p>Unité du bureau de pays chargée des opérations</p>	<p>Unité du bureau de pays chargée des programmes</p>	Élevé	<p>Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire</p>

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.3	<p>Le PAM devrait continuer d'affiner sa compréhension des risques auxquels sont exposées les personnes et les communautés touchées (de manière indirecte, aussi bien positivement que négativement) par ses activités axées sur la sécurité alimentaire et la nutrition, sans se limiter aux données quantitatives fondées sur les perceptions qu'il recueille au moyen de son mécanisme de mobilisation des communautés. Les lacunes en matière de connaissances peuvent être comblées au moyen de l'amélioration des enquêtes de suivi post distribution existantes et de l'application de garanties environnementales et sociales; il s'agit, par exemple, de recueillir des données sur la cohésion sociale ou encore de simplifier le suivi post distribution et de l'étendre aux groupes de population touchés qui ne sont pas bénéficiaires de l'assistance du PAM. Il est également nécessaire de recueillir davantage de données ethnographiques sur les groupes de population bénéficiaires et non bénéficiaires de manière à garantir la bonne application du principe consistant à ne pas nuire, et d'assurer le suivi des réclamations. Il convient de prendre en compte les facteurs linguistiques et ethniques pour instaurer la confiance et améliorer la communication.</p>	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unité du bureau de pays chargée de la protection et de la responsabilité à l'égard des populations touchées	Modéré	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire
3.	<p>Systèmes d'information et de remontée de l'information Les ajustements apportés aux données qualitatives et communautaires recueillies permettront de décrire plus en détail, à l'intention des services du PAM comme des bénéficiaires, la manière dont certaines activités nuisent à la sécurité alimentaire et à la nutrition. Ces informations ne doivent pas servir de prétexte pour augmenter le nombre de mots ou la quantité de chiffres figurant dans les rapports et autres supports de communication; il faudra au contraire s'appuyer – plus que ce n'est le cas aujourd'hui – sur les outils numériques intégrés.</p>					

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3.1	Le bureau de pays devrait recenser les lacunes dans les systèmes numériques qu'il emploie afin de rendre plus conviviale la présentation des données quantitatives et qualitatives – cartes géospatiales, cartes des facteurs de conflit, rapports de suivi des processus et études de la perception par les bénéficiaires de l'assistance des efforts consentis pour respecter leur dignité – de manière à faciliter l'analyse des tendances et de l'expérience vécue par les populations touchées en vue d'éclairer la prise de décisions par le bureau de pays. Celui-ci devrait se pencher sur la fréquence des rapports périodiques établis par les sous-bureaux pour s'assurer qu'elle est optimale, et les réunions de ses cadres devraient être l'occasion de mettre en lumière les problèmes spécifiques auxquels font face ces bureaux.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des opérations	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Modéré	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire
3.2	Le PAM doit faire en sorte d'accéder aux connaissances que ses partenaires tirent de leurs propres systèmes d'information communautaires, en mettant en place un processus de communication simple. Les partenaires coopérants jouent un rôle clé pour ce qui est du recueil d'informations, en raison du temps qu'ils passent sur le terrain et des relations qu'ils nouent avec les communautés. Il convient d'utiliser davantage ces informations.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Modéré	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire
3.3	Il faudrait s'assurer périodiquement que les communautés ont connaissance de l'existence du mécanisme de mobilisation des communautés du PAM, mesurer le degré de confiance qu'il leur inspire, déterminer l'utilisation qu'en font les partenaires coopérants dans chacun des États, et y apporter s'il y a lieu les ajustements voulus.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la protection et de la responsabilité à l'égard des populations touchées	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Modéré	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.	<p>Prise en compte de la résilience dans les interventions d'urgence</p> <p>L'exécution du plan stratégique de pays provisoire s'étend sur deux ans, ce qui devrait permettre d'expérimenter la prise en compte progressive du renforcement de la résilience dans l'ensemble du programme, afin de résorber les vulnérabilités structurelles. L'objectif est de faire en sorte qu'en cas de choc, les communautés puissent s'appuyer sur des capacités locales et aient moins besoin d'une assistance humanitaire. En se concentrant sur les communautés et les systèmes, on pourrait renforcer les synergies entre effets directs stratégiques à long terme, ainsi que la coordination entre les équipes grâce à la structure de gestion matricielle du bureau de pays. Étant donné que la crise est appelée à durer, on pourra ainsi utiliser de façon plus judicieuse des ressources plus appropriées au bénéfice des populations touchées.</p>					
4.1	<p>L'adoption d'une nouvelle approche tenant compte de la capacité des personnes et des communautés touchées de réagir face aux chocs et aux facteurs de stress devrait aller de pair avec l'élaboration d'un cadre pour le renforcement de la résilience applicable à l'ensemble du plan stratégique de pays provisoire, et qui donne matière à un effet direct transversal. Ce cadre pourrait aussi s'appliquer à un niveau inférieur à celui des effets directs stratégiques dans la ligne de visée du plan stratégique de pays provisoire.</p>	Stratégique	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Bureau régional	Élevé	Octobre 2023

N°	Recommandation	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
4.2	Le renforcement de la résilience devrait être associé à l'effet direct stratégique lié aux interventions en cas de crise, notamment aux fins de la réduction des risques de catastrophe. Pour ce qui est des capacités et des actifs qui contribuent à la résilience, il faudrait procéder à une évaluation de la cohésion sociale et déterminer quels moyens employer pour éviter que des tensions se fassent jour. La cohésion sociale et la prévention des tensions sont deux facteurs qui entretiennent la résilience des communautés face aux chocs.	Stratégique	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Bureau régional	Élevé	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire
4.3	Dans le cadre de la démarche de renforcement de la résilience, il convient de procéder à une analyse approfondie des principaux actifs communautaires et des infrastructures de base, ainsi que d'ancrer localement les interventions d'urgence, par exemple en ayant recours aux achats locaux pour renforcer les systèmes alimentaires ou en étoffant les capacités en matière de préparation aux situations d'urgence, pour une meilleure gestion des crises soudaines. Cette démarche pourrait aussi englober le renforcement des capacités des entités du secteur privé participant à la fourniture de services communs ou à l'alimentation scolaire utilisant la production locale, ce qui contribuerait au développement des systèmes alimentaires locaux.	Stratégique	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Bureau régional	Élevé	Fin de la mise en œuvre du plan stratégique de pays provisoire

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
PSP	plan stratégique de pays
PSPP	plan stratégique de pays provisoire
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance