



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

Conseil d'administration
Deuxième session ordinaire
Rome, 17-21 novembre 2025

Distribution: générale

Point 6 de l'ordre du jour

Date: 11 septembre 2025

WFP/EB.2/2020/6-C/6

Original: anglais

Fonctions de contrôle

Pour décision

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

Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Indonésie (2021-2025)

Résumé

L'évaluation du plan stratégique pour l'Indonésie (2021-2025) a été menée entre janvier et décembre 2024. Elle avait pour objectifs de rendre compte de l'action menée et de favoriser l'apprentissage, mais aussi d'éclairer l'établissement du plan stratégique suivant. Les évaluateurs ont adopté des méthodes mixtes fondées sur la théorie.

Il ressort de l'évaluation que le plan stratégique de pays a aidé le PAM à maintenir son positionnement stratégique et a appuyé les initiatives que le Gouvernement a entreprises pour atteindre les cibles associées aux objectifs de développement durable. Le plan a contribué à intensifier les activités stratégiques dans divers secteurs de l'action humanitaire et du développement, s'agissant en particulier du renforcement des systèmes nationaux d'intervention humanitaire et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Sa structure a permis au PAM de conduire des opérations avec souplesse et réactivité en tenant compte des possibilités nouvelles et de l'évolution de la situation; les activités prévues concordaient avec les priorités des partenaires gouvernementaux, mais n'ont pas permis de régler les problèmes mis en évidence par l'analyse commune de pays des Nations Unies réalisée en 2019; en l'absence de cadre d'évaluation des nouvelles possibilités offertes, il n'a en particulier pas été possible de mener une action cohérente et pérenne.

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.

Coordonnatrices responsables:

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

Mme P. Morgan
Fonctionnaire chargée de l'évaluation
courriel: philippa.morgan@wfp.org

Les activités mises en œuvre au titre du plan stratégique de pays correspondaient bien aux priorités des partenaires gouvernementaux concernés et ont permis d'appuyer les leviers de renforcement des capacités nationales, notamment l'ancrage institutionnel et la conception des programmes, et une attention accrue a été accordée à la planification et au financement stratégiques.

Il est difficile pour le PAM de décrire précisément la nature de son action dans un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure tel que l'Indonésie, car ses travaux portent exclusivement sur le renforcement des systèmes nationaux au moyen d'une assistance technique. Les investissements considérables en temps et en personnel qui sont nécessaires, notamment pour entretenir les relations avec les institutions du pays, mener des discussions en continu sur les politiques et continuer de prendre part à des activités plus larges de constitution de réseaux, sont communiqués de manière très insuffisante.

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique de pays, le PAM est parvenu à amener le Gouvernement à intégrer davantage les thèmes transversaux dans les programmes qu'il appuyait, en particulier la prise en compte de la dimension nutritionnelle. Le manque de ressources a toutefois nui à l'efficacité de l'action menée et s'est répercuté sur les effectifs, ce qui a freiné les résultats.

Les initiatives que le PAM entreprend pour contribuer au mieux à la réalisation des objectifs de développement de l'Indonésie et obtenir des résultats à long terme, évolutifs et viables pourraient être encore renforcées s'il procédait à une hiérarchisation stratégique des axes de travail formalisée par écrit qui soit fondée sur l'analyse des priorités du Gouvernement et la faisabilité des projets envisagés, et s'il faisait concorder ses processus avec les calendriers gouvernementaux.

De par son expérience et les atouts qui sont les siens, le PAM a la possibilité de développer ses programmes dans un certain nombre de secteurs et d'accorder une attention plus grande au renforcement des capacités à l'échelle infranationale. Au Siège, toutefois, il a régulièrement sous-estimé le niveau d'effort à fournir ainsi que les moyens en personnel nécessaires pour opérer de manière efficace dans un pays comme l'Indonésie où les capacités des pouvoirs publics sont déjà relativement importantes.

Les cinq recommandations formulées à l'issue de l'évaluation encouragent le PAM: à continuer d'axer sa stratégie sur le renforcement des capacités nationales en appliquant un cadre directeur qui tienne compte du fait que l'Indonésie est un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure; à veiller à ce que des procédures soient en place pour qu'il continue d'étoffer ses effectifs et de consolider sa culture organisationnelle conformément à son mandat qui consiste à renforcer les capacités du pays; à élaborer un programme de partenariat cohérent pour être en mesure de gérer tout l'éventail des partenariats nécessaires au renforcement des capacités nationales; à veiller à ce que les activités menées au titre du plan stratégique de pays concordent bien avec les processus gouvernementaux, ce qui requiert réactivité et souplesse pour tenir compte des besoins et du fonctionnement des pouvoirs publics tout en respectant un cadre d'action rigoureux; à s'attacher davantage à adapter les systèmes et les cadres de résultats institutionnels existants au contexte national, de manière à rendre plus visibles les processus de renforcement des capacités nationales et les résultats de son action.

Projet de décision*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du plan stratégique pour l'Indonésie (2021-2025)" (WFP/EB.2/2025/6-C/6) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2025/6-C/6/Add.1.

* 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 du plan stratégique de pays (PSP) établi pour l'Indonésie pour 2021-2025 avait été demandée par le Bureau de l'évaluation du PAM. Elle répondait aux objectifs consistant à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage, mais aussi à éclairer l'établissement du plan stratégique suivant pour l'Indonésie.
2. L'évaluation portait sur les activités menées par le PAM dans le cadre du PSP pendant la période allant de novembre 2020 à octobre 2024. Les données ont été collectées en Indonésie en septembre et octobre 2024 par une équipe externe indépendante utilisant des méthodes mixtes fondées sur la théorie.
3. L'évaluation s'adressait principalement au Bureau du PAM en Indonésie, aux divisions techniques du Siège du PAM à Rome, au Conseil d'administration du PAM, au Gouvernement indonésien, aux entités des Nations Unies partenaires et aux donateurs. Parmi les autres utilisateurs potentiels figuraient des organisations de la société civile et des organisations non gouvernementales présentes en Indonésie.
4. Les questions suivantes ont été prises en compte: l'égalité femmes-hommes, l'inclusion du handicap, la protection, la responsabilité à l'égard des personnes touchées, la nutrition, les changements climatiques et les enjeux liés à l'environnement. Les normes déontologiques en vigueur ont été appliquées pour préserver la dignité des personnes ayant pris part à l'évaluation et garantir la confidentialité des informations communiquées.

Contexte

5. Pays à revenu intermédiaire depuis 2010 et membre du Groupe des Vingt, l'Indonésie figure parmi les 10 plus grandes économies du monde en parité de pouvoir d'achat¹. Moins de 5 pour cent de la population vit dans l'extrême pauvreté, mais 25,9 millions de personnes vivent au-dessous du seuil de pauvreté². Pour ce qui est de la réduction de la pauvreté, les disparités selon les régions, en fonction de l'âge et entre zones urbaines et zones rurales, persistent; les taux de pauvreté varient de 5 à 20 pour cent selon les provinces, et les zones rurales sont touchées de manière disproportionnée. La proportion de jeunes non scolarisés, sans emploi ou ne suivant aucune formation s'élève à 23,2 pour cent, soit quatre fois plus que le taux de chômage global, qui s'élevait à 5,9 pour cent en 2022 d'après les statistiques officielles. À mesure que la pauvreté recule, le coefficient de Gini diminue: il est passé de 0,384 en 2018 à 0,379 en 2024³.
6. Le Gouvernement indonésien est déterminé à atteindre les objectifs de développement durable (ODD) et a élaboré un ensemble de réformes pour y parvenir. Les plus pertinentes pour l'action du PAM sont les six priorités à mettre en œuvre en vue de la réalisation de l'ODD 2, sur l'élimination de la faim, et, d'une manière plus générale, les cadres de coopération destinés à la concrétisation de l'ODD 17 relatif aux partenariats à mettre en place pour atteindre les ODD. L'examen national volontaire de 2021⁴, consacré aux progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et une mise à jour des indicateurs associés

¹ World Economics. 2025. [Classement du PIB: 2025](#).

² Organisation des Nations Unies. 2019. [Analyse commune de pays: Indonésie](#) (en anglais uniquement).

³ BPS Statistics Indonesia. 2024. [Page Web consacrée au coefficient Gini en Indonésie \(mars 2024\)](#) (en anglais uniquement).

⁴ Ministère de la planification du développement national. 2021. [Indonesia's Voluntary National Review \(VNR\) 2021](#) (Examen national volontaire de l'Indonésie – 2021) (en anglais uniquement).

publiée en 2023⁵ faisaient état d'avancées en ce qui concerne aussi bien l'ODD 2 que l'ODD 17⁶.

7. Durant la période couverte par le PSP en cours d'exécution (2021-2025) et depuis l'évaluation du PSP précédent à la mi-2019, plus de 20 000 catastrophes liées au climat⁷ ont été enregistrées: les catastrophes les plus notables, qui ont gravement endommagé les infrastructures et provoqué des pertes humaines et des déplacements de population, ont été le séisme de Mamuju et le cyclone Seroja en 2021, ainsi que le séisme de Cianjur en 2022. Outre les catastrophes, on estime que le déboisement et les changements climatiques peuvent aussi avoir une incidence considérable sur la production végétale.
8. Les disponibilités alimentaires se sont améliorées, mais l'accès à la nourriture et l'utilisation des aliments demeurent contrastés. Selon l'Indice mondial de la faim 2024, l'Indonésie se classait au 77^e rang sur 125 pays et la faim dans le pays était qualifiée de "modérée". La prévalence du retard de croissance et de l'émaciation chez les enfants âgés de moins de 5 ans compte parmi les plus élevées de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est⁸. Les taux de surpoids et d'obésité augmentent et on présume que les taux de carence en micronutriments sont élevés parmi tous les groupes d'âge. Une étude consacrée en 2017 au coût de l'alimentation, parrainée par le PAM et par le Ministère de la planification du développement national, a mis en évidence une méconnaissance des aliments nutritifs, de mauvaises habitudes alimentaires et la disponibilité limitée de denrées d'un coût abordable, qui constituent autant d'obstacles majeurs à une alimentation saine.

Plans stratégiques de pays

9. Le PSP pour l'Indonésie (2021-2025) annulait et remplaçait le PSP pour 2017-2020, et assurait la continuité des activités de renforcement des capacités menées par le PAM dans le pays. Il s'articulait autour de trois effets directs stratégiques portant essentiellement sur les causes profondes de l'insécurité alimentaire et sur le renforcement de la résilience, comme indiqué dans le tableau ci-après.

TABLEAU 1: PLAN STRATÉGIQUE DE PAYS ÉTABLI POUR L'INDONÉSIE (2021-2025): DOMAINES D'ACTION PRIVILÉGIÉS, EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES ET ACTIVITÉS		
Domaine d'action privilégié	Effet direct stratégique	Activité
Causes profondes	1: D'ici à 2025, le Gouvernement et les autres partenaires disposent de capacités renforcées pour produire des données factuelles de grande qualité et les utiliser en vue de réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition	1: Participer à la concertation sur les politiques, apporter une assistance technique et mener des activités de plaidoyer afin que le Gouvernement et les autres partenaires prêtent davantage attention aux données factuelles sur la sécurité alimentaire et la nutrition et les utilisent
Renforcement de la résilience	2: D'ici à 2025, le Gouvernement, les autres partenaires et les communautés disposent de capacités renforcées pour atténuer les effets des catastrophes et du changement climatique sur la sécurité alimentaire et la nutrition	2: Renforcer les partenariats, la concertation sur les politiques et l'assistance technique apportée au Gouvernement, aux autres partenaires et aux communautés en vue de réduire les risques et les effets des catastrophes et du changement climatique sur la sécurité alimentaire et la nutrition

⁵ Ministère de la planification du développement national. 2023. *Laporan Pelaksanaan Pencapaian Tujuan Pembangunan Berkelanjutan 2023* (non disponible en anglais).

⁶ Ibid.

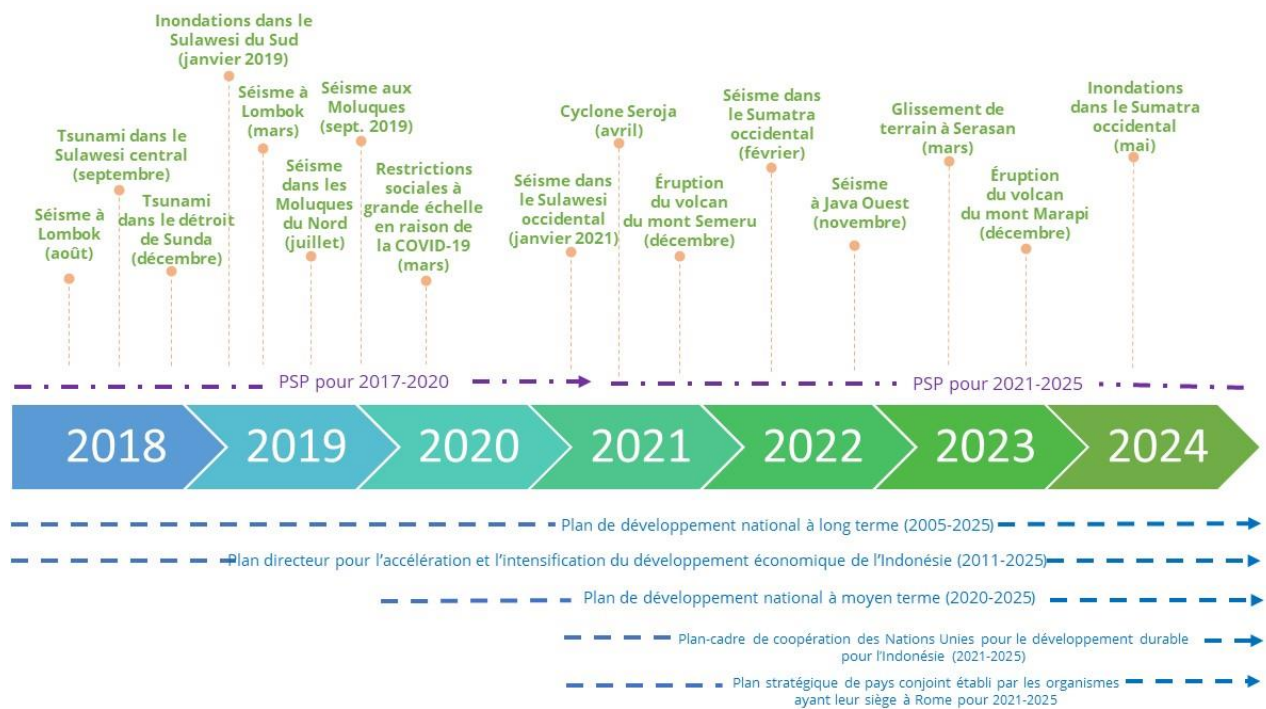
⁷ Source: *Organisme national de gestion des catastrophes* (non disponible en anglais).

⁸ "Plan stratégique de pays – Indonésie (2021-2025)" (WFP/EB.2/2020/7-A/4).

TABLEAU 1: PLAN STRATÉGIQUE DE PAYS ÉTABLI POUR L'INDONÉSIE (2021-2025): DOMAINES D'ACTION PRIVILÉGIÉS, EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES ET ACTIVITÉS		
Domaine d'action privilégié	Effet direct stratégique	Activité
Causes profondes	3: D'ici à 2025, les populations exposées aux multiples formes de malnutrition tirent profit du renforcement des capacités nationales en matière de conception et de mise en œuvre de programmes qui améliorent l'accès à une alimentation saine et encouragent les bons comportements à cet égard, et qui préviennent le retard de croissance et les autres problèmes dus aux carences nutritionnelles	3: Lancer une concertation sur les politiques, apporter une assistance technique et mener des activités de plaidoyer en faveur d'une alimentation saine, qui permettrait de prévenir toutes les formes de malnutrition

10. Lors de l'exécution du PSP, le bureau de pays s'est inspiré des recommandations et des enseignements issus d'évaluations antérieures⁹. Plusieurs initiatives ont été menées dans le but de satisfaire aux recommandations préconisant de préserver les bons résultats obtenus dans certains domaines thématiques et d'élaborer des accords juridiques de meilleure qualité avec le Ministère de la planification du développement national et d'autres entités. Il a ainsi été fait appel à des compétences supplémentaires pour travailler avec le Gouvernement, soit en s'attachant les services de prestataires extérieurs soit en établissant des contrats de courte durée.
11. Le programme de travail du PAM en Indonésie a évolué au fil du temps pour passer d'un assemblage hétéroclite d'initiatives par projet à un ensemble plus homogène d'initiatives axées sur le renforcement des capacités du pays à entreprendre dans le cadre du PSP pour 2021-2025. Les activités de renforcement des capacités ont été menées principalement au niveau national, mais le PAM a également mis en œuvre deux types d'interventions au niveau infranational: une stratégie intersectorielle dans une même zone géographique; et une stratégie sectorielle, comprenant notamment des mesures d'anticipation, qui couvrirait une région plus étendue.
12. La figure 1 récapitule les principaux événements survenus dans le pays durant la période de mise en œuvre du PSP.

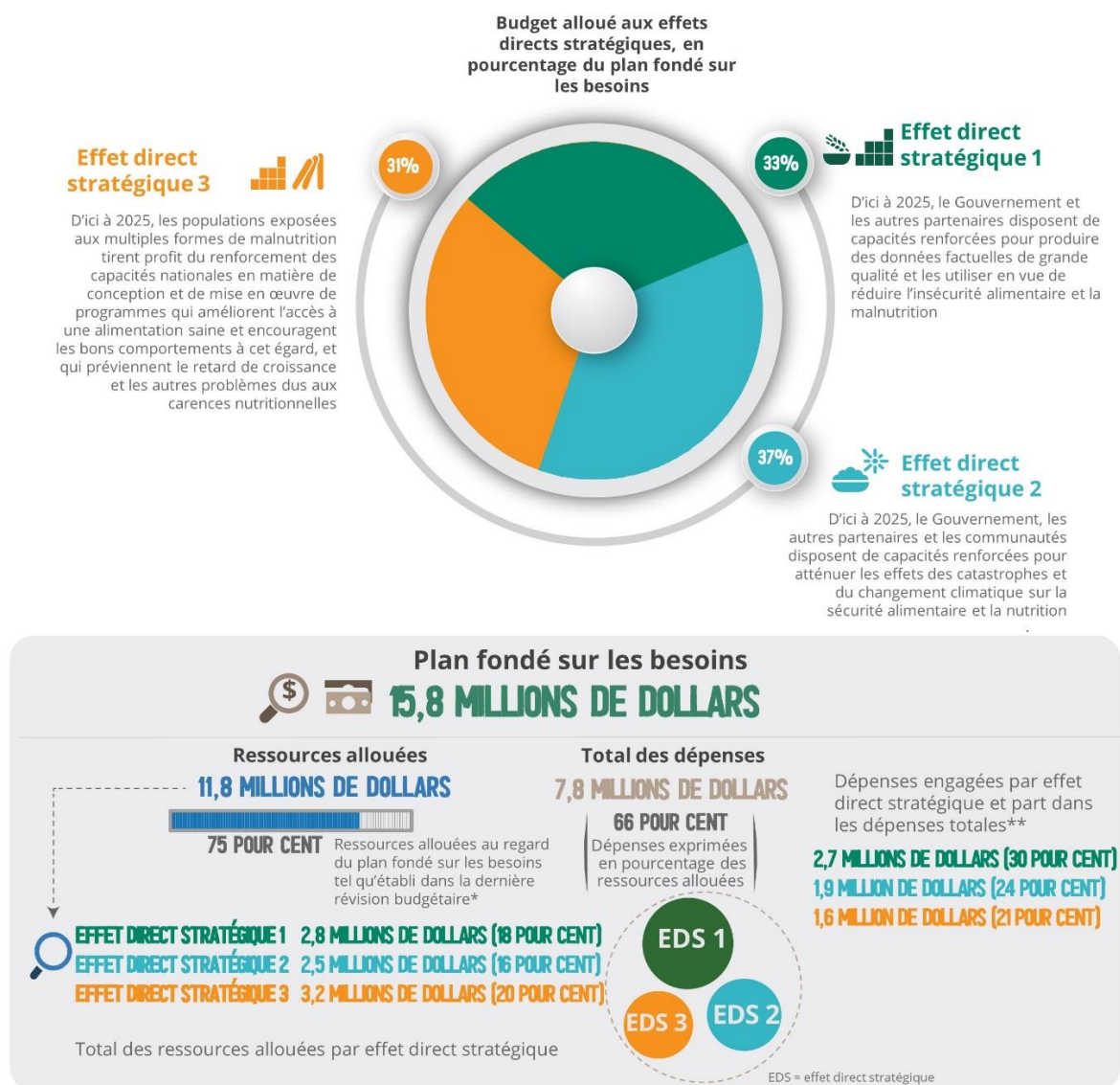
⁹ PAM. 2020. *Evaluation of Indonesia WFP Country Strategic Plan 2017–2020*.

Figure 1: Contexte national et aperçu général des PSP (2018-2024)

Source: Équipe d'évaluation.

13. En octobre 2024, le PSP était financé à hauteur de 75 pour cent environ. Le budget du plan fondé sur les besoins s'élevait à 15 828 623 dollars É.-U., équitablement répartis entre les trois effets directs stratégiques. Les donateurs non habituels, dont l'appui comportait une part de financement souple, ont fourni 28,4 pour cent de ce montant, le Gouvernement indonésien 20,2 pour cent et le Fonds de complément des contributions des nouveaux donateurs 14 pour cent.

Figure 2: Plan stratégique de pays établi pour l'Indonésie (2020-2025): effets directs stratégiques, budget et dépenses



* Le pourcentage de ressources allouées ne tient pas compte des coûts d'appui directs et indirects (21 pour cent).

** Le pourcentage des dépenses engagées par effet direct stratégique par rapport aux dépenses totales ne tient pas compte des coûts d'appui directs et indirects (24 pour cent).

Source: FACTory. Données extraites en octobre 2024.

Principales observations et conclusions issues de l'évaluation

Observation 1. Architecture du PSP

Le PSP pour 2021-2025 a aidé à pérenniser le positionnement stratégique du PAM en Indonésie et appuyé les initiatives que le Gouvernement a entreprises pour atteindre les cibles des ODD qu'il s'était fixées. Il a contribué à l'intensification des activités stratégiques du PAM dans un large éventail de secteurs de l'action humanitaire et du développement, en particulier en matière de renforcement des systèmes nationaux d'intervention humanitaire et d'amélioration de la sécurité alimentaire. Sa structure a permis au PAM de conduire des opérations avec souplesse et réactivité en tenant compte des possibilités nouvelles et de l'évolution de la situation; les activités prévues concordaient avec les priorités des partenaires gouvernementaux, mais elles ne prenaient pas en compte certains enjeux touchant les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vivant dans des zones reculées et les enfants – groupes considérés dans l'analyse commune de pays comme étant les plus exposés au risque d'être laissés de côté. En l'absence de cadre d'évaluation des nouvelles possibilités offertes, il n'a pas été possible de mener une action cohérente.

14. Le PSP a été conçu à partir de la mise à jour de l'examen Faim zéro à laquelle l'Indonésie avait procédé en 2020, qui avait mis en évidence des problèmes majeurs concernant l'abordabilité des aliments, la lutte contre la malnutrition et le ciblage en matière de protection sociale. Il concordait aussi clairement avec le plan du Gouvernement pour le développement à moyen terme, le plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et les constatations issues de l'évaluation du plan stratégique de pays pour 2017-2020.
15. Le PSP a permis au PAM d'axer son action sur le renforcement des capacités du pays dans le cadre de la démarche globale menée par l'équipe de pays des Nations Unies pour aider le Gouvernement à atteindre les cibles des ODD qu'il s'étaient fixées. Le document tenait compte des recommandations issues de l'analyse commune de pays, qui avaient fait apparaître des insuffisances en matière de développement humain, des contraintes pesant sur les capacités nationales, ainsi que l'importance de la lutte contre les taux de retard de croissance élevés, de la diversification de l'alimentation et de l'amélioration de la couverture de la protection sociale pour les groupes particulièrement à risque. La conclusion de l'analyse commune de pays selon laquelle les femmes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes vivant dans des zones reculées et les enfants étaient le plus exposés au risque d'être laissés de côté n'a toutefois pas été spécifiquement prise en compte lors de l'élaboration du PSP. En revanche, les enseignements tirés de l'examen national volontaire que l'Indonésie a consacré aux progrès réalisés sur la voie de l'accomplissement des ODD ont bien été pris en considération.
16. Le PSP a été structuré de manière à permettre au PAM d'adapter au mieux son action pour répondre aux demandes du Gouvernement. Le PAM a ainsi pu exploiter des possibilités très intéressantes, mais il a rencontré des difficultés pour déterminer si les nouvelles possibilités offertes entraient ou non dans le champ d'application du PSP. L'accent mis sur le renforcement des capacités a posé des défis bien spécifiques, car il peut être difficile de développer et de maintenir des relations appropriées avec les interlocuteurs gouvernementaux pendant les périodes de crise institutionnelle ou de pandémie ou en cas d'autres perturbations.
17. Au cours de la mise en œuvre du PSP, le PAM a adapté son positionnement stratégique et ses activités de manière à répondre à l'évolution de la situation et des besoins nationaux. Compte tenu des capacités importantes des pouvoirs publics, le PAM s'est employé à renforcer les processus gouvernementaux existants. L'accent a ainsi été placé sur la mise en place d'une assistance technique complémentaire, l'analyse des lacunes et la fourniture d'un appui stratégique mais complémentaire portant sur des composantes spécifiques des programmes nationaux.

Observation 2. Renforcement des capacités du pays

Il n'existe pas de documents stratégiques susceptibles de guider l'activation des leviers de renforcement des capacités nationales, même si un nombre considérable de données factuelles attestent que le Gouvernement commence à tirer parti de ces leviers.

18. Le PSP s'articule autour de la stratégie institutionnelle du PAM en matière de renforcement des capacités nationales pour l'Indonésie, qui comporte cinq leviers conceptuels de changement: les politiques; l'efficacité institutionnelle; la planification et le financement stratégiques; la conception et la mise en œuvre des programmes; et la mobilisation des organisations de la société civile et du secteur privé.
19. Les activités prévues dans le PSP concordaient étroitement avec les priorités des partenaires gouvernementaux concernés et permettaient d'appuyer les leviers de renforcement des capacités nationales, en particulier l'ancrage institutionnel et la conception des programmes, une attention accrue étant accordée à la planification et au financement stratégiques.

20. Toutefois, l'absence de cadre conceptuel définissant clairement des priorités stratégiques, le niveau d'investissement et les processus de prise de décisions a compromis les efforts que le PAM a déployés pour que ses interventions non seulement soient en phase avec les priorités du Gouvernement, mais soient aussi adaptées d'un point de vue stratégique à ces priorités. Cela a limité la capacité du PAM à hiérarchiser ses activités et à optimiser son action dans le pays.
21. Le PSP a permis au PAM de s'adapter efficacement aux changements, notamment à l'évolution des priorités du Gouvernement, à la mise en place de nouveaux organismes publics, aux modifications des cadres d'action publique, aux répercussions de la pandémie de maladie à coronavirus 2019 (COVID-19) et à la mise en concordance des priorités nutritionnelles avec les nouvelles initiatives nationales.
22. Le PAM a adapté avec succès ses programmes infranationaux afin de tenir compte des nouveaux besoins et de l'intérêt croissant manifesté pour le renforcement des capacités régionales et locales. La structure de gouvernance décentralisée de l'Indonésie et l'expérience acquise par le PAM dans le cadre d'opérations menées au niveau infranational ont grandement aidé l'organisation à se concentrer sur le renforcement de ces capacités.

Observation 3. Production et utilisation des données factuelles

Le PAM rencontre des difficultés pour décrire précisément la nature de son action en Indonésie; les efforts considérables que son personnel doit déployer pour développer des relations et mener une action à long terme ne sont actuellement pas pris en compte dans les systèmes institutionnels de communication d'informations. Il n'existe pas de cadre stratégique permettant de guider ces efforts, puis de noter et de communiquer de manière systématique les résultats obtenus en matière de renforcement des capacités du pays.

23. Le PAM continue de se heurter à d'importantes difficultés pour rendre pleinement compte des résultats de l'action qu'il mène en matière de renforcement des capacités des pays, en particulier lorsqu'il s'agit de pays à revenu intermédiaire ou à revenu intermédiaire de la tranche supérieure comme l'Indonésie, dans lesquels le développement des relations et l'action à long terme sont la clé du succès. Ces aspects cruciaux des stratégies de renforcement des capacités des pays ne sont pas pris en compte dans le cadre de résultats institutionnels actuel du PAM faute de cadre stratégique et de dispositifs de suivi qui permettraient de déterminer les progrès accomplis au niveau des effets directs.
24. Une évaluation du PSP pour l'Indonésie pour 2017-2020 avait souligné la nécessité d'élaborer des mesures internes pour suivre les résultats obtenus en matière de renforcement des capacités nationales, notamment un ensemble d'indicateurs à expérimenter lors de la mise en œuvre du PSP pour 2021-2025. Toutefois, le bureau de pays n'a pas donné suite à cette recommandation, en partie en raison de perturbations et de transitions survenues pendant l'élaboration du PSP en cours. Les moyens limités dont le bureau de pays dispose pour suivre et recenser les effets plus larges de ses outils et autres contributions au sein des systèmes nationaux font qu'il lui est encore plus difficile de consigner de manière cohérente les résultats obtenus. Comme l'évaluation du PSP précédent, un examen à mi-parcours du PSP en cours, réalisé en 2023, a confirmé ces difficultés persistantes. En outre, les modèles de théorie du changement mis au point lors de l'établissement du PSP portent sur des objectifs de haut niveau, mais ne prévoient pas de dispositifs permettant de retracer les éventuelles retombées au-delà des produits immédiats. Ces lacunes empêchent le PAM de bien décrire et de communiquer efficacement les résultats liés au renforcement des capacités du pays en Indonésie.

Observation 4. Ressources humaines et financières

L'insuffisance des ressources a nui à l'efficacité du PSP et s'est répercutée sur les effectifs, ce qui a retardé l'obtention des résultats escomptés.

25. Le rapport coût-efficacité a été le plus élevé pour des activités telles que la formation et les ateliers, et le plus bas pour les produits liés aux outils et autres contributions. Les différences de taux de dépenses selon les activités ont toutefois entraîné des difficultés d'ordre systémique en matière de planification et d'utilisation des ressources. Les dépenses annuelles prévues et effectives ont été notablement surestimées ou sous-estimées, quelle que soit l'année ou l'activité considérée, ce qui a conduit à une sous-utilisation des ressources disponibles qui s'est accumulée année après année.
26. Les facteurs qui ont contribué à ces problèmes d'efficacité et fait obstacle à la collaboration ont été à la fois internes, du fait des processus rigides du PAM, par exemple, et externes, en raison notamment de la lenteur des interventions du Gouvernement et de la complexité de certaines de ses procédures internes. Les parties prenantes du côté du Gouvernement comme du PAM ont reconnu que la non-concordance entre les processus du PAM et les processus gouvernementaux avait aggravé les difficultés rencontrées pour utiliser les fonds disponibles en temps opportun. Les données recueillies font apparaître que le bureau de pays s'est employé à optimiser l'utilisation des ressources en se restructurant, en créant des cellules techniques intersectorielles et en réorientant certains programmes pour tenir compte des nouvelles possibilités qui se faisaient jour, comme le programme de repas scolaires que le Gouvernement prévoyait de mettre en place.
27. Le PSP a bénéficié d'un niveau de ressources relativement élevé en proportion du plan fondé sur les besoins, mais le PAM a rencontré des difficultés car le montant global des ressources disponibles a été faible, ce qui a limité le nombre d'employés susceptibles d'être affectés à l'appui aux programmes. En outre, le PSP a reçu peu de financements de la part de donateurs bilatéraux, et il a fallu s'en remettre en premier lieu aux flux de financement institutionnels, ce qui présentait à la fois des avantages et des risques pour l'action à long terme à mener dans le pays.
28. S'agissant des ressources humaines, l'accent mis dans le PSP sur le renforcement des capacités du pays a exigé de combiner des savoir-faire techniques, la connaissance des processus gouvernementaux et de la démarche et du cadre adoptés par le PAM dans ce domaine, ainsi que les compétences nécessaires à l'établissement de relations solides avec les partenaires. Il ressort de l'évaluation qu'en raison de l'importance accordée aux relations nouées avec les partenaires, les activités de renforcement des capacités du pays menées en Indonésie ont particulièrement pâti de perturbations telles que la pandémie de COVID-19, ainsi que du nombre élevé de postes vacants et d'absences au niveau de l'encadrement. La gestion des connaissances et le manque de possibilités de perfectionnement des compétences en matière de renforcement des capacités nationales ont empêché les employés du bureau de pays de maximiser les effets des activités menées dans ce domaine en collaboration avec le Gouvernement, ce qui a créé d'importants points de blocage au cours de la mise en œuvre du PSP.

Observation 5. Questions transversales

Même en l'absence de directives opérationnelles institutionnelles, le PSP a permis de renforcer la prise en compte par le Gouvernement des thèmes transversaux dans les programmes appuyés par le PAM, en particulier ceux qui comportaient une dimension nutritionnelle.

29. Les directives institutionnelles existantes relatives aux thèmes transversaux et à leur traitement portent presque exclusivement sur l'assistance directe du PAM. En revanche, on trouve peu de directives sur l'application pratique des thèmes transversaux institutionnels dans le cadre des PSP axés sur le renforcement des capacités des pays à revenu intermédiaire. Cela a compliqué l'utilisation des directives institutionnelles en Indonésie.
30. Néanmoins, des progrès – certes inégaux – ont été observés pour ce qui est de l'incorporation de thèmes transversaux dans les programmes gouvernementaux grâce à l'assistance technique du PAM. Les avancées les plus nettes ont été constatées dans la prise en compte de la nutrition du fait de la large place accordée à cette question dans les campagnes d'enrichissement du riz, dans les programmes de repas scolaires, au sein des chaînes d'approvisionnement et dans les programmes axés sur la résilience face aux catastrophes.
31. Les données recueillies sur la prise en considération des enjeux liés à la protection dans les programmes publics ont été plus limitées, même si l'évaluation a fait apparaître que la formation à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles était intégrée dans les procédures d'intervention en cas de catastrophe dirigées par le Gouvernement.
32. L'évaluation a également permis de constater que des progrès avaient été faits en matière d'intégration de l'autonomisation des femmes et de la participation de la population locale aux stades de la conception et de la mise en œuvre des programmes, notamment grâce à une représentation et à une participation adéquates des femmes dans les activités. Le PAM s'est employé à développer des programmes de protection sociale ciblant les femmes et a veillé à ce que l'éducation à la nutrition prenne en considération les besoins respectifs des femmes, des hommes, des filles et des garçons, mais peu de progrès ont été réalisés pour déterminer dans quelle mesure les approches tenant compte de la problématique femmes-hommes étaient intégrées dans les programmes pris en main par le Gouvernement.
33. La durabilité environnementale revêt une importance croissante dans les travaux du PAM, notamment en raison des défis liés au climat auxquels l'Indonésie fait face. Les efforts déployés en matière de renforcement des capacités ont également inclus des pratiques durables au service des systèmes alimentaires. En 2022, le PAM a développé les partenariats noués avec des organismes publics afin d'élaborer des politiques d'adaptation aux changements climatiques dans le secteur de l'alimentation, d'améliorer la résilience face aux aléas naturels et de pérenniser la sécurité alimentaire, et a appuyé ainsi la réalisation de l'objectif de l'Indonésie consistant à créer des filières alimentaires résilientes. En faisant concorder l'appui fourni avec les priorités environnementales du Gouvernement, le PAM a répondu aux besoins immédiats, mais a également contribué à la mise en œuvre de stratégies de long terme en matière d'adaptation aux changements climatiques.
34. En dernier lieu, la protection et la responsabilité à l'égard des personnes touchées n'occupaient pas une place prédominante dans le PSP; cela s'explique par le fait que le PAM ne fournit pas d'assistance alimentaire directe en Indonésie.

Observation 6. Efficacité et pérennisation des résultats

Les progrès les plus nets accomplis au titre des effets directs stratégiques avaient trait à la gestion des données et à la réduction des risques de catastrophe. Six des huit axes de travail appuyés par le PAM au moyen d'une assistance technique pourraient déboucher sur des résultats durables. L'évolution récente des priorités du Gouvernement pourrait renforcer les axes de travail relatifs à la nutrition en milieu scolaire.

35. Les principaux facteurs qui ont influé sur l'amélioration et la pérennisation des résultats obtenus dans le cadre du PSP ont été les suivants: la qualité et la solidité des relations nouées aux divers niveaux de gouvernement; la définition claire des engagements, des cibles et des indicateurs de performance clés dans le plan national de développement à moyen terme; la conception et l'articulation des activités menées de manière à réduire au minimum la charge de travail du Gouvernement; et la mise à disposition de savoir-faire ciblés qui appuient directement la réalisation des objectifs du Gouvernement.
36. **Effet direct stratégique 1.** Les principaux résultats obtenus sont: l'amélioration de l'Atlas national de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité; un meilleur partage des données entre les différents systèmes gouvernementaux; le renforcement de la production de données et de leur utilisation grâce à l'assistance technique fournie, y compris dans le cadre d'estimations portant sur des zones de petite taille; et le perfectionnement des systèmes de gestion des risques climatiques et des risques de catastrophe. Le plus difficile a été de mobiliser des ressources et de répondre à la demande croissante d'analyses liées au climat.
37. **Effet direct stratégique 2.** Les principaux résultats obtenus ont été le renforcement des capacités de l'organisme national de gestion des catastrophes et l'élaboration de modèles d'action anticipé et d'alerte rapide pour les systèmes infranationaux, notamment par l'institutionnalisation de mécanismes de coordination infranationaux. Les principales difficultés ont été les ressources limitées disponibles pour mener les initiatives axées sur la résilience, la complexité des partenariats multisectoriels et la transposition à plus grande échelle des projets pilotes régionaux en vue de leur déploiement dans l'ensemble du pays.
38. **Effet direct stratégique 3.** Les initiatives entreprises en matière de nutrition ont consisté principalement dans un premier temps à appuyer les campagnes menées par le Gouvernement dans ce domaine, à promouvoir un modèle d'"école saine" et un programme d'enseignement correspondant et à préconiser l'utilisation du riz enrichi dans le cadre des programmes de protection sociale. La principale difficulté est survenue au stade de la conception du PSP, lorsque le Gouvernement a interrompu le programme national de repas scolaires qui était au cœur des activités censées être menées au titre de l'effet direct 3. Ce revirement a contraint le PAM à adapter cet effet direct à d'autres priorités similaires du Gouvernement. L'appui à la nouvelle initiative gouvernementale en matière de distribution de repas dans les écoles à l'échelle nationale suscite un grand intérêt.
39. L'évaluation a fait apparaître que la majorité des activités menées au titre des différents effets directs stratégiques était bien intégrée dans les dispositifs publics en place, que des capacités techniques solides étaient disponibles et qu'il existait une véritable volonté politique de pérennisation des résultats. Les domaines des données et de la logistique présentaient à cet égard les perspectives les plus intéressantes. Le nouveau programme de repas scolaires offrait la possibilité d'inscrire les programmes axés sur la nutrition et les chaînes d'approvisionnement dans la durée. Les évaluateurs ont toutefois constaté des lacunes dans l'élaboration des stratégies de transition relatives aux activités du PAM.

40. Globalement, l'équipe d'évaluation a donc conclu que le PAM avait contribué de façon importante à la réalisation des objectifs de l'Indonésie en matière de développement, en visant des résultats de long terme, transposables à une plus grande échelle et susceptibles d'être ancrés dans la durée. La pérennisation des succès enregistrés dépendra de la capacité du PAM à faire concorder ses interventions avec les priorités du Gouvernement, à renforcer les partenariats noués à plusieurs niveaux et à s'adapter aux cycles de planification nationaux.

Observation 7. Atouts propres et action menée au niveau infranational

De par son expérience et les atouts qui sont les siens, le PAM a la possibilité de développer ses programmes au niveau infranational et d'accorder une attention plus grande au renforcement des capacités régionales et locales.

41. Les activités multisectorielles de renforcement des capacités entreprises au niveau infranational ont offert au PAM diverses occasions de s'engager durablement auprès de certains acteurs régionaux. Le bureau de pays a investi du temps et des efforts considérables afin de surmonter les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre des activités au niveau infranational, et des résultats positifs ont, par exemple, été obtenus dans les domaines de l'enrichissement du riz et de la logistique.
42. Les activités consacrées à l'action anticipée ont aidé à promouvoir les approches fondées sur la collaboration entre diverses parties prenantes au sein du Gouvernement. Grâce à des initiatives telles que la visite sur le terrain qu'il a organisée dans le cadre de la coopération Sud-Sud et de la coopération triangulaire aux Philippines et l'étude exploratoire qu'il a menée conjointement avec d'autres acteurs, le PAM a apporté son appui aux partenaires gouvernementaux en montrant la voie à suivre pour appliquer les principes de l'action anticipée au niveau national. L'Atlas de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité a été très utile pour élaborer des méthodes susceptibles d'être étendues au niveau infranational, et a ouvert la voie à une plus grande intégration de ces méthodes dans la planification du développement aux niveaux provincial et national.
43. Globalement, l'équipe d'évaluation a conclu que le PAM était doté d'atouts particuliers pour renforcer les capacités infranationales en Indonésie, qui pourraient être mis à profit dans le cadre des futures activités d'appui qu'il mènera dans le pays.

Recommandations

44. Deux recommandations stratégiques et trois recommandations opérationnelles ont été formulées à l'issue de l'évaluation sur la base des principales observations et conclusions mentionnées plus haut.

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 1: Définition de l'orientation stratégique. En application des recommandations issues de l'évaluation du précédent plan stratégique de pays, lorsqu'il établira le plan suivant, le PAM devrait continuer d'axer sa stratégie d'action sur le renforcement des capacités du pays en utilisant un cadre adapté au contexte d'un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Pour y parvenir et guider la mise en œuvre du plan stratégique de pays, le bureau de pays devrait définir clairement sa stratégie et sa feuille de route pluriannuelles au niveau des effets directs et des produits.	Stratégique	Bureau de pays	Bureau régional pour l'Asie et le Pacifique et unités du Siège à Rome concernées par la conception des plans stratégiques de pays	Élevé	Juin 2026
1.1 L'élaboration du plan stratégique de pays pour 2026-2030 devrait se fonder sur une ligne de visée claire et bien ciblée, reposant sur le principe de l'intégration entre les domaines d'activité dans lesquels le PAM dispose, à l'échelon du bureau de pays et aux niveaux régional et mondial, de savoir-faire et d'atouts propres qui concordent avec les priorités du Gouvernement. Sur la base des bons résultats obtenus dans le cadre de la mise en œuvre du plan stratégique de pays pour 2021-2025, il faudrait, lors de la conception, que le PAM développe son action en matière de renforcement des capacités du pays à l'échelon infranational en appliquant les deux modèles définis dans ce plan.					Novembre 2025
1.2 Pour ce qui est des produits, l'élaboration du plan stratégique de pays devrait être guidée par une cartographie des besoins en capacités bien documentée et par une analyse des parties prenantes adaptée aux conditions qui règnent aux niveaux national et infranational dans un pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure. Pour ce qui est des effets directs, la cartographie et l'analyse éclaireront la planification des priorités et des besoins en ressources et permettront de déterminer les niveaux auxquels l'action doit être menée pour obtenir les produits et les effets directs escomptés ainsi que les points de départ possibles de cette action.					Juin 2026
1.3 Sur la base des bons résultats mis en évidence dans l'évaluation, le bureau de pays devrait élaborer des critères permettant de déterminer s'il est ou non possible d'exploiter les nouvelles possibilités offertes au moyen du cadre établi pour le plan stratégique de pays, des ressources disponibles et des savoir-faire techniques présents à l'échelle du pays ou au niveau régional ou mondial.					Juillet 2025

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 2: Gestion des ressources humaines. Pour le prochain plan stratégique de pays, sur la base de l'examen des effectifs récemment achevé et en application des recommandations issues de l'examen à mi-parcours et de l'évaluation du plan précédent, le PAM devrait s'assurer que les compétences et les capacités nécessaires à la mise en œuvre d'un plan stratégique de pays axé sur le renforcement des capacités du pays sont disponibles, notamment les savoir-faire techniques, les partenariats, les capacités des pouvoirs publics et les compétences internes en matière de renforcement des capacités nationales. Il devrait veiller à mettre en place des processus qui lui permettent de continuer d'étoffer ses effectifs et de développer sa culture organisationnelle, en conformité avec un mandat de renforcement des capacités d'un pays, en particulier en développant un ensemble bien défini de compétences, de processus et de ressources.	Opérationnelle	Bureau de pays	Bureau régional et Siège à Rome – Service de la coordination des partenariats, Service chargé du climat et de la résilience, Division des ressources humaines; unité du bureau de pays chargée de la collaboration stratégique	Moyen	Décembre 2025
2.1 Mettre en place des mécanismes de travail en partenariat avec des établissements universitaires et des organisations de la société civile en vue de compléter les savoir-faire existants en interne en ce qui concerne les processus gouvernementaux et les dispositifs réglementaires, en mettant particulièrement l'accent sur les compétences relatives à l'efficacité institutionnelle (levier 2) et à la conception, à la mise en œuvre, au suivi et à l'évaluation des programmes (levier 4).		Responsables des effets directs stratégiques			
2.2 Définir et exploiter les possibilités offertes de renforcer les connaissances et les compétences des employés et des partenaires du PAM en matière d'efficacité institutionnelle (levier 2) et de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des programmes (levier 4) en collaborant avec le Siège à Rome.		Responsables des effets directs stratégiques			
2.3 Renforcer les capacités dont le bureau de pays dispose en matière d'accompagnement et de collaboration de façon à lui donner les moyens de mieux gérer les relations avec les interlocuteurs gouvernementaux. Les employés du bureau de pays concernés devraient également avoir les moyens d'exploiter de manière intégrée leur connaissance des procédures réglementaires publiques et leurs compétences techniques de fond.		Unité du bureau de pays chargée des ressources humaines			
2.4 Développer le programme d'orientation existant pour y inclure un traitement plus systématique des cadres stratégiques et des principes pratiques gouvernant le renforcement des capacités des pays		Unité du bureau de pays chargée des ressources humaines			

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 3: Partenariats ciblés. Pour le prochain plan stratégique de pays, en tirant parti des relations existantes, des succès enregistrés et de l'expérience acquise, le PAM devrait élaborer un programme de partenariats cohérent qui l'aide à gérer la diversité des partenariats nécessaires au renforcement des capacités du pays. Il devrait hiérarchiser de manière plus ciblée et développer les relations existantes, et analyser les nouvelles dynamiques qui apparaissent à l'intérieur et à l'extérieur du nouveau Gouvernement. 3.1 Le PAM devrait procéder à une analyse structurelle et politique des acteurs gouvernementaux pour guider sa stratégie de partenariat, en identifiant notamment les principaux interlocuteurs et en définissant les principes pratiques susceptibles de servir de liste de contrôle pour instaurer des relations de partenariat approfondies avec chaque service gouvernemental. 3.2 Dans le cadre du programme de partenariat, le PAM devrait rationaliser les processus de gestion des différents partenariats nécessaires pour mener une action approfondie en matière de renforcement des capacités du pays. Cela pourrait inclure la création d'un conseil consultatif national ou d'un autre mécanisme et la recherche d'alliances avec certains partenaires clés et de mécanismes permettant de maintenir les relations en cas de mouvements de personnel au sein de ces partenaires.	Stratégique	Bureau de pays	Conseiller en matière de renforcement des capacités du pays et chargés des partenariats au bureau régional Ministère de la planification du développement national et autres entités gouvernementales de coordination	Élevé	Juin 2025

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 4: Mise en concordance du plan stratégique de pays avec les systèmes nationaux. Le PAM devrait veiller à ce que la mise en œuvre des activités du prochain plan stratégique de pays concorde avec les processus gouvernementaux, ce qui lui demandera de s'adapter aux besoins et aux modes fonctionnement du Gouvernement tout en respectant un cadre d'action rigoureux.	Opérationnelle	Bureau de pays	Ministère de la planification du développement national et autres entités gouvernementales de coordination	Élevé	Juin 2026
4.1 Passer en revue le calendrier des principaux processus de planification et de budgétisation du Gouvernement pour vérifier s'ils concordent avec les plans de travail annuels du PAM, et rechercher les moyens de collaborer étroitement avec les partenaires gouvernementaux aux fins de l'élaboration de plans de travail conjoints .					Décembre 2025
4.2 Mettre sur pied un mécanisme de collaboration avec le Gouvernement afin de mettre en évidence les freins à la synchronisation des plans de travail, des budgets et des systèmes de mobilisation de fonds, de manière à mieux intégrer les activités.					Juin 2026
4.3 Veiller à ce que des accords de partenariat pertinents, y compris des plans de travail conjoints, soient signés avec des entités gouvernementales aux niveaux national et infranational, notamment le Ministère de l'intérieur et des ministères techniques tels que le Ministère des villages et du développement des régions défavorisées.					Juin 2026

Recommandations principales et subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 5: Base de données factuelles et gestion des connaissances. Dans la perspective du prochain plan stratégique de pays, le PAM devrait consacrer davantage d'efforts à l'adaptation des systèmes et des cadres de résultats existants élaborés à l'échelle institutionnelle pour rendre plus visibles les processus de renforcement des capacités du pays ainsi que les progrès accomplis dans ce domaine. Il devrait poursuivre trois objectifs supplémentaires: renforcer les liens conceptuels entre les effets directs du plan stratégique de pays; assurer le suivi des retombées des activités de renforcement des capacités du pays menées dans le cadre du plan stratégique de pays; mettre au point des processus pour éclairer et perfectionner la gestion des connaissances de manière à rendre possible le suivi des relations avec les interlocuteurs gouvernementaux. 5.1 Rechercher et utiliser des outils et des mécanismes de suivi et de communication d'informations pour rendre compte de manière plus exhaustive et plus concrète des résultats obtenus en matière de renforcement des capacités du pays, en s'inspirant du cadre de résultats institutionnels et des pratiques optimales d'autres bureaux de pays axés sur le renforcement des capacités nationales et d'autres entités des Nations Unies opérant en Indonésie. 5.2 Adopter une stratégie de suivi dans le temps des retombées des interventions menées par le PAM en matière de renforcement des capacités du pays, et élaborer des mécanismes permettant de rendre compte des de la transposition, à l'échelle infranationale, des activités mises en œuvre au niveau national. 5.3 En s'appuyant sur les principes clés du renforcement des capacités du pays, développer les systèmes internes de gestion des connaissances, notamment en assurant le suivi de la qualité des relations nouées avec le Gouvernement au fil du temps, afin de faciliter la gestion des connaissances, l'apprentissage et la sensibilisation.	Opérationnelle	Bureau de pays et unité chargé du suivi et de l'évaluation	Bureau régional et Siège à Rome – personnel chargé de la recherche, de l'analyse et du suivi, et du renforcement des capacités des pays et Siège – Service de recherche et de gestion des connaissances	Moyen	Décembre 2025

Liste des sigles utilisés dans le présent document

COVID-19	maladie à coronavirus 2019
ODD	objectif de développement durable
PSP	plan stratégique de pays