

**EVALUATION CONJOINTE DE
L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT
DE LA POLITIQUE « FAVORISER
LE DEVELOPPEMENT » DU PROGRAMME
ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM)**



**RAPPORT
DE SYNTHÈSE**

VOLUME 1
FEVRIER 2005

PUBLIE (AU NOM DU COMITE DIRECTEUR DE L'ÉVALUATION) PAR :

Le Ministère Fédéral de la Coopération économique
et du Développement (BMZ)
Section de l'évaluation
Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn
Allemagne

mai 2005

Graphisme:

3ways

Mise en Forme:

Valentina Volpi

Le présent rapport peut être téléchargé sur le site Web suivant:

www.edpevaluation.com

L'évaluation a été menée par un consortium des sociétés DRN, ADE, Baastel, ECO Consulting Group et NCG. L'auteur assume l'entière responsabilité du contenu et de la présentation des constats et des recommandations qu'il renferme. Les opinions exprimées dans ce rapport représentent le point de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement celui des organismes donateurs : l'Agence canadienne de développement international (ACDI); le ministère des Affaires étrangères du Royaume du Danemark, l'Assistance danoise pour le développement international (DANIDA); le département de la Coopération au développement international du ministère finlandais des Affaires étrangères; la Direction générale de la Coopération internationale et du Développement du ministère français des Affaires étrangères; le ministère fédéral allemand de la Coopération économique et du Développement (BMZ); la Direction générale de la Coopération et du Développement du ministère italien des Affaires étrangères; l'Agence américaine pour le développement international (USAID).



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



Ministry for Foreign
Affairs of Finland



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EVALUATION CONJOINTE DE L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE « FAVORISER LE DEVELOPPEMENT » DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL (PAM) *RAPPORT DE SYNTHESE*



Development
Researchers'
Network

(Italie)



Aide à la Décision Economique
(Belgique)



Groupe-conseil Baastel ltée
(Canada)



ECO Consulting Group
(Allemagne)



Nordic Consulting Group
(Danemark)

L'évaluation a été menée par un
consortium de DRN, ADE, Baastel,
ECO et NCG a/s de DRN,
société leader :

DRN srl
Via Ippolito Nievo 62
00153 Rome, Italy
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

VOLUME I :

CORPS DU TEXTE

ANNEXE 1 : Cadre de référence

ANNEXE 2 : Bibliographie

VOLUME II (sur CD-ROM) :

PARTIE 1 : COMPOSITION DE L'EQUIPE ET PERSONNES RENCONTREES

- A – Composition de l'équipe
- B – Liste des personnes rencontrées

PARTIE 2 : OUTILS D'EVALUATION

- A – Matrice d'évaluation
- B – Listes de contrôle
- C – Liste des visites sur le terrain
- D – Directives pour la collecte des informations relatives au domaine d'activité 1

PARTIE 3 : ECHELLE DES INTERVENTIONS DU PAM

- A – Echelle des interventions de développement du PAM en 2003
- B – Dépenses de développement du PAM par domaine d'activité de la PFD, 2001-2003 (en milliers de dollars), pour toutes les régions et pour certains pays

PARTIE 4 : PRINCIPAUX CONSTATS DECOULANT DE LA PHASE DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE ET DES ETUDES DE PAYS

- A – Domaine d'activité 1 : Santé et nutrition
- B – Domaine d'activité 2 : valorisation du capital humain
- C – Domaines d'activité 3, 4 et 5 : Acquisition d'actifs, Atténuation des effets des catastrophes, Moyens de subsistance durables/Gestion des ressources naturelles
- D – Dotation en ressources
- E – Partenariat
- F – Ciblage
- G – Participation
- H – L'égalité entre les hommes et les femmes
- I – Mise en évidence des résultats

EVALUATION CONJOINTE DE L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE « FAVORISER LE DEVELOPPEMENT » DU PAM

TABLE DES MATIERES

ABREVIATIONS ET ACRONYMES	V
AVANT-PROPOS	VI
REMERCIEMENTS	VII
SOMMAIRE	IX
INTRODUCTION :	1
CONTEXTE	
PRINCIPAUX ASPECTS DE LA METHODE	1
PHASES ET PRODUITS DE L'EVALUATION	3
OBJECTIFS ET STRUCTURE DU RAPPORT DE SYNTHESE	3
CHAPITRE 1 : OBJET DE L'EVALUATION : LA POLITIQUE 'FAVORISER LE DEVELOPPEMENT'	5
1.1 CONTEXTE DE LA FORMULATION DE LA POLITIQUE	5
1.1.1 Aide alimentaire et développement (quelques repères)	5
1.1.2 Le Programme Alimentaire Mondial dans un milieu en évolution	6
1.2 A LA POLITIQUE 'FAVORISER LE DEVELOPPEMENT'	7
1.2.1 LA PFD dans ses grandes lignes	8
1.2.2 Liens avec les autres politiques, stratégies et initiatives du PAM	9
CHAPITRE 2 : PRINCIPAUX CONSTATS DE L'EVALUATION	11
2.1 LA PERTINENCE DE LA PFD	11
2.2 PRINCIPAUX CONSTATS DANS LES CINQ DOMAINES D'ACTIVITE DE LA PFD	14
2.2.1 Santé et nutrition (domaine d'activité 1)	14
2.2.2 Vivres-contre-formation et éducation (domaine d'activité 2)	17
2.2.3 Acquisition d'actifs (domaines d'activité 3, 4 et 5)	20
2.3 LA PFD ET L'EFFICIENCE DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT DU PAM	25
2.4 LA PFD ET LA VIABILITE DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT DU PAM	27
2.5 LE PROCESSUS D'EXECUTION DU PAM ET LES AUTRES FACTEURS POUVANT FAVORISER OU DEFAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PFD	30
2.5.1 Mécanismes de partenariat	30
2.5.2 Mécanismes de ciblage	33
2.5.3 Mécanismes favorisant la participation des intervenants	36
2.5.4 Mécanisme de mainstreaming de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes	37
2.5.5 Mécanismes de suivi et d'évaluation	39
2.5.6 Ressources de la PFD et du portefeuille de développement du PAM	41

EVALUATION CONJOINTE DE L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE « FAVORISER LE DEVELOPPEMENT » DU PAM

CHAPITRE 3 :	CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS A ETUDIER	45
3.1	PRINCIPALES CONCLUSIONS	45
3.1.1	Performance de la PFD	45
3.1.2	Principaux facteurs influençant la qualité et les résultats de la mise en œuvre de la PFD et des opérations de développement du PAM	47
3.1.3	LA PFD est-elle une politique qu'il vaut la peine d'appuyer? Trois priorités stratégiques pour les futures opérations de développement du PAM	49
3.2	RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS A ETUDIER	50
3.2.1	Introduction	50
3.2.2	Recommandations stratégiques	51
3.2.3	Recommandations touchant la mise en œuvre	54
3.2.4	Questions à étudier	56
	ANNEXE 1 – CADRE DE REFERENCE	58
	ANNEXE 2 – BIBLIOGRAPHIE	63

EVALUATION CONJOINTE DE L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE « FAVORISER LE DEVELOPPEMENT » DU PAM

TABLEAUX ET SCHEMAS:

TABLEAU 1 : APERÇU DE L'APPROCHE D'ÉVALUATION	2
TABLEAU 2 : EFFICIENCE DU PAM ET DES ONG AU CHAPITRE DU TRANSFERT DES RESSOURCES	26
TABLEAU 3 : EFFICIENCE DU TRANSFERT DES RESSOURCES SELON LE MODE DE TRANSFERT	27
TABLEAU 4 : CONTRIBUTIONS DES PRINCIPAUX DONATEURS AUX OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT DU PAM, EN DOLLARS AMERICAINS (1994-2003)	42
SCHEMA 1 : TENDANCES DE L'AIDE ALIMENTAIRE (M \$US), 1991-2002	6
SCHEMA 2 : DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DU PAM PAR CATEGORIE DE PROGRAMME, 1992-2002	7
SCHEMA 3 : DEPENSES DE DEVELOPPEMENT DU PAM DANS LE DOMAINE D'ACTIVITE 1, 2001-2003 (EN MILLIERS DE DOLLARS)	15
SCHEMA 4 : DEPENSES DE DEVELOPPEMENT DU PAM DANS LE DOMAINE D'ACTIVITE 2, 2001-2003 (EN MILLIERS DE DOLLARS)	18
SCHEMA 5 : DEPENSES DE DEVELOPPEMENT DU PAM DANS LES DOMAINES D'ACTIVITE 3, 4 ET 5, 2001-2003 (EN MILLIERS DE DOLLARS)	21

ABREVIATIONS ET ACRONYMES

ACOD	Autres coûts opérationnels directs (du PAM)
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
APD	Aide publique au développement
CA	Conseil d'administration (du PAM)
CAD	Coûts d'appui directs (du PAM)
CAI	Coûts d'appui indirects (du PAM)
COD	Coûts opérationnels directs (du PAM)
DFID	Ministère du Développement international (du Royaume-Uni)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
GAR	Gestion axée sur les résultats
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement (du PAM)
MERET	Gestion des ressources environnementales pour assurer la transition vers des moyens de subsistance durables (projet du PAM)
MMS	Mélange maïs-soja
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
PAM	Programme Alimentaire Mondial de l'Organisation des Nations Unies
PAR	Programme ou projet d'alimentation scolaire
PFD	Politique 'Favoriser le développement' (du PAM) [Enabling Development Policy en anglais]
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
SNMI	Santé et nutrition maternelle et infantile (programme)
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VGD	Développement des groupes vulnérables (programme d'appui du PAM)

AVANT-PROPOS

En 2003, des représentants du Canada, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et des Etats-Unis ont amorcé une évaluation externe des progrès réalisés et des difficultés rencontrées à l'égard de la mise en œuvre de la Politique « Favoriser le Développement » (PFD) du Programme alimentaire mondial (PAM). Les bureaux de l'évaluation de ces sept pays ont géré le processus en étroite collaboration avec le Bureau de l'Évaluation du PAM et avec l'appui de deux conseillers principaux. L'évaluation a été menée par un consortium international de sociétés d'experts-conseils : Development Researchers' Network (DRN) en Italie, Aide à la Décision Economique (ADE) en Belgique, Baastel au Canada, ECO Consulting Group en Allemagne et Nordic Consulting Group (NCG) au Danemark. Ensemble, les membres du consortium possèdent une gamme de compétences très vastes et solides dans les domaines du développement international et de la coopération pour le développement, tant dans les pays de l'OCDE que dans les pays partenaires.

En mai 1999, le Conseil d'administration du PAM approuvait l'EDP pour aider celui-ci à affiner l'orientation de ses activités de développement. Au début de l'année précédente, conscient de la nécessité de clarifier les avantages particuliers de l'aide alimentaire et de définir comment et quand le PAM devait intervenir au moyen de l'aide alimentaire, le Conseil avait souligné le besoin d'effectuer un examen des politiques d'utilisation de l'aide alimentaire en tant qu'outil de développement. Un tel examen s'imposait à la fois pour réagir à la diminution des niveaux d'aide publique au développement consacrés aux activités de développement du PAM et pour obtenir de meilleurs résultats avec les ressources disponibles. L'EDP affecte un rôle particulier à l'aide alimentaire dans le développement: celui de permettre aux populations marginalisées, par la fourniture d'une aide alimentaire, de s'intégrer au processus de développement et d'en partager les bénéfices. L'EDP définit cinq domaines d'activité pour les opérations de développement: la santé et la nutrition, l'éducation et la formation, l'acquisition d'actifs, l'atténuation des effets des catastrophes naturelles, et les moyens de subsistance durables. Elle définit aussi un train de mesures pour améliorer la qualité des interventions du PAM: des partenariats plus solides, une participation communautaire améliorée, un meilleur ciblage, une compréhension accrue des circonstances des bénéficiaires, la mise en évidence des résultats et une attention accrue aux inégalités entre hommes et femmes.

La présente évaluation, comme celles qui l'ont précédée, fait partie intégrante d'une tradition bien établie au PAM qui consiste à réfléchir et à évaluer d'un œil critique son rôle dans le développement, en utilisant l'aide alimentaire comme outil de base. Notre évaluation s'inscrit donc dans une démarche qui comprend des jalons clés, dont l'évaluation tripartite de 1994 et, plus récemment, l'étude de suivi du PAM menée par le ministère danois des Affaires étrangères, ainsi que les évaluations périodiques effectuées par le PAM à l'interne.

L'évaluation a pris environ deux ans à mettre en œuvre. Elle a nécessité des recherches au siège du PAM et l'exécution de sept études de pays, chacune menée par une équipe de deux consultants nationaux et de deux consultants étrangers en Ethiopie, au Mali et au Mozambique (Afrique), au Bangladesh et au Pakistan (Asie) et en Bolivie et au Honduras (Amérique centrale et du Sud). Un site Web (www.edpevaluation.com) a été créé spécialement pour l'évaluation, à l'usage des personnes intéressées à en suivre le déroulement en plus de détails.

L'évaluation ne portait pas principalement sur l'aide alimentaire au développement en tant que telle, mais sur l'efficacité de l'EDP dans le contexte des changements en cours au sein du PAM. Elle a été conçue de manière à équilibrer l'analyse entre les paliers mondial, national et local et celui des bénéficiaires, notamment en ce qui a trait aux notions et à l'encadrement opérationnel de l'EDP, à leur mise en pratique au niveau des pays et à leurs résultats dans les opérations du PAM. Il est important d'évaluer comment l'EDP contribue à atteindre les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Ceci est particulièrement vrai pour l'aide alimentaire au développement, où l'appui des donateurs fluctue beaucoup.

Le PAM a fourni un appui considérable à l'équipe d'évaluation, tant au siège de l'organisme que sur le terrain. Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont contribué à cette évaluation, en particulier le personnel du PAM, les gouvernements, les partenaires et les bénéficiaires de l'aide alimentaire au développement dans les sept pays à l'étude, ainsi que les nombreux intervenants qui y ont collaboré activement en donnant de leur temps, en nous fournissant des informations et d'autres formes d'appui. Enfin, cette évaluation visait à répondre aux besoins des bénéficiaires visés – les plus démunis –, et nous apprécions les efforts consentis par ces personnes pour partager leurs points de vue avec l'équipe d'évaluation.



Michaela Zintl

Présidente du Comité directeur
Ministère fédéral allemand

de la Coopération économique et du Développement

REMERCIEMENTS

L'équipe remercie le Programme Alimentaire Mondial, en particulier le Bureau de l'Évaluation, la Division de la stratégie et des politiques et de l'appui aux programmes, le Département des opérations et les Bureaux de Pays au Bangladesh, en Bolivie, en Ethiopie, au Honduras, au Mali, au Mozambique et au Pakistan. Ils ont beaucoup facilité la préparation des rapports rédigés durant l'évaluation en fournissant rapidement et en toute transparence les documents de référence et les données demandés et en organisant de nombreuses rencontres et échanges avec des employés du PAM et d'autres intervenants clés au niveau du pays.

Merci aussi au Comité directeur et à ses conseillers principaux de l'évaluation pour leur encadrement et leur appui tout au long de l'évaluation.

Enfin, merci à nos collègues qui ont préparé les sept études de pays, et aux nombreux participants et participantes aux activités du PAM et aux bénéficiaires de ces activités, dont les opinions et les commentaires ont été décisifs pour l'évaluation.

REDIGE PAR :

Luca Russo (chef d'équipe)
Anne-Claire Luzot
Anna Martella
Laurence Wilhelm

AVEC L'AIDE DES CONSEILLERS DE LA QUALITE :

Younes Bouarfa (conseiller principal)
Philippe Bâcle
Burt Perrin

Camilla Valmarana était la gestionnaire de contrat
L'équipe était assistée de Valentina Palliccia

SOMMAIRE

Contexte

1. Le 4 mai 1999, le conseil d'administration du Programme Alimentaire Mondial approuvait la Politique 'Favoriser le développement' (PDF) en vue d'aider le Programme à affiner l'orientation de ses activités de développement. La présente évaluation externe, amorcée en 2003 par un groupe de donateurs du PAM, porte sur l'efficacité, l'impact, la pertinence et la viabilité de cette politique.
2. Les résultats attendus de l'évaluation sont les suivants: i) offrir aux donateurs parrains des éléments d'appréciation et des questions à étudier concernant leur appui futur aux activités de développement du PAM, ii) définir des mesures et des mécanismes susceptibles d'améliorer l'efficacité du PAM quant à la conception et à la mise en œuvre de son portefeuille de développement et iii) contribuer par des preuves empiriques à une meilleure compréhension des conditions de réussite ou d'échec de l'aide alimentaire dans les activités de développement.

Méthode

3. Nous avons inclus dans notre méthode d'évaluation des analyses à trois niveaux : le niveau mondial, le niveau du pays et le niveau local ou des bénéficiaires, en insistant surtout sur les niveaux local et du pays. Le processus d'évaluation, qui comprenait : a) une phase de recherche documentaire, b) sept études de pays (Bangladesh, Bolivie, Ethiopie, Honduras, Mali, Mozambique et Pakistan) et c) une phase de synthèse (dont le présent rapport est l'aboutissement), a principalement été orienté par une matrice d'évaluation comportant une série de questions.
4. La formulation de la PFD doit être vue comme s'intégrant dans un processus de réforme global entrepris par le PAM en réponse à de nouveaux défis, lesquels découlent de l'évolution du contexte international de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire. Ce processus n'est pas terminé; un certain nombre de changements stratégiques et organisationnels ont eu lieu depuis la formulation de la PFD (p. ex., la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes et la politique Vivres pour la nutrition). Dans la mesure du possible, nous avons donc analysé la PFD comme s'inscrivant dans un vaste contexte en évolution rapide et non comme une politique autonome et immuable.

La Politique 'Favoriser le développement'

5. Si le PAM a formulé la PFD, c'était pour concentrer davantage son utilisation de l'aide alimentaire à l'appui de ses activités de développement, car dans le contexte ac-

tuel, les niveaux de l'aide publique au développement diminuent, et certains donateurs importants doutent du bien-fondé d'utiliser l'aide alimentaire à des fins de développement. LA PFD reconnaît que l'aide alimentaire du PAM doit jouer un rôle différent mais particulier, qui n'est pas de promouvoir le développement, mais de permettre aux populations marginalisées de s'y intégrer et d'en partager les bénéfices. Les principaux éléments de la PFD sont :

- La définition de cinq domaines d'activité et objectifs connexes (santé et nutrition; éducation et formation; acquisition d'actifs; atténuation des effets des catastrophes; et moyens de subsistance durables et ressources naturelles) pour les opérations de développement du PAM;
 - La définition d'un ensemble de mesures visant à améliorer la qualité des interventions du PAM : des partenariats plus solides, une participation communautaire améliorée, un meilleur ciblage, une compréhension accrue de la situation des bénéficiaires, la mise en évidence des résultats, ainsi qu'une attention accrue aux inégalités entre les hommes et les femmes.
6. Les principaux changements que la PFD entendait apporter aux projets financés antérieurement dans la catégorie des programmes de développement sont essentiellement les suivants :
 - Rationaliser et resserrer la gamme d'activités pouvant être appuyées par l'aide alimentaire;
 - Clarifier et affiner la définition des bénéficiaires éventuels des différents projets;
 - Mettre l'accent sur la gestion communautaire des activités entreprises et des actifs créés;
 - Lors de la définition des activités, insister sur les priorités et les moyens de subsistance des gens plutôt que sur le développement d'infrastructures pour créer des emplois temporaires.

Pertinence de la PFD

7. L'équipe d'évaluation considère que la PFD a généralement contribué à l'accroissement de la pertinence des interventions du PAM. On a notamment :
 - affiné l'orientation sur la pauvreté (et sur la PFD) dans les mécanismes de ciblage et la sélection des activités, ce qui est considéré comme un important facteur de cohérence par rapport aux priorités internationales (p. ex., les Objectifs du Millénaire pour le développement) et nationales;
 - affiné l'orientation sur l'utilisation de l'aide alimentaire dans un contexte de développement, ce qui a contribué à accroître la pertinence de cette forme d'aide dans les cadres de politiques nationales;
 - appliqué les principes de la PFD à d'autres opérations du PAM (les interventions d'urgence et de redressement), ce qui a contribué à accroître leur pertinence par rapport aux contextes nationaux et locaux, à les axer davantage sur le développement et à rehausser la cohérence globale des interventions du PAM dans

chaque pays;

- rehaussé la cohérence des projets de développement du PAM par rapport aux priorités des bénéficiaires, tout particulièrement dans les activités de « vivres-contre-actifs » (domaines d'activité 3, 4 et 5). Pour ces projets, on a privilégié l'acquisition d'actifs mieux adaptés à la situation des populations (p. ex., les équipements collectifs de base ou les activités rémunératrices) plutôt que les grands travaux d'infrastructure. Dans les autres domaines d'activité, les changements sont moins prononcés, mais des progrès ont été enregistrés dans les projets d'alimentation scolaire, où l'on accorde un plus grand rôle aux collectivités locales dans la gestion des activités et où l'on s'efforce de rehausser les taux de fréquentation scolaire des filles.

Efficacité et impact de la PFD

8. À l'époque où la PFD a été formulée, le PAM n'avait pas encore fixé de conditions de base, d'objectifs ni d'unités de comparaison, ce qui a limité notre analyse de l'efficacité et de l'impact des opérations de développement du Programme. Cependant, les données recueillies durant l'évaluation ont permis d'établir un certain nombre de constats importants :

- Les résultats sont particulièrement positifs pour les projets d'alimentation scolaire (domaine d'activité 2), où l'on observe une augmentation soutenue du niveau de fréquentation, ainsi qu'une baisse des taux de redoublement et une hausse du niveau d'attention durant les leçons. L'augmentation des taux d'inscription scolaire des filles est des plus encourageante;
- Nous avons recueilli des preuves tangibles de résultats liés à la protection des moyens de subsistance et au développement (domaines d'activité 3, 4 et 5). Le niveau atteint par ces résultats est essentiellement lié aux avantages découlant de l'augmentation de la production agricole, des équipements collectifs de base et des activités rémunératrices. L'acquisition d'équipements collectifs de base et la promotion d'activités rémunératrices sont particulièrement importantes pour les bénéficiaires les plus pauvres et pour les femmes;
- Les preuves de l'atteinte de résultats pour l'objectif stratégique n° 1 (permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes) sont moins convaincantes. De fait, bien que l'on observe uniformément une fréquentation accrue des services de santé par les enfants et les femmes, les réalisations probantes en matière nutritionnelle sont très incomplètes. En pratique, contrairement à l'objectif pour ce domaine d'activité, on semble utiliser l'alimentation pour inciter les bénéficiaires à fréquenter les services de santé plutôt que pour combler leurs besoins nutritionnels;
- Notre recherche de preuves concernant l'impact a été limitée par l'absence d'indicateurs d'impact et de

conditions de base et par la durée relativement brève de la mise en œuvre de la PFD. Cependant, nous avons observé quelques signes d'impacts réels ou à venir en ce qui concerne la baisse de la vulnérabilité, la diminution des migrations et l'amélioration du rôle socio-économique des femmes.

9. Nous avons aussi noté un certain nombre de problèmes et d'aspects à améliorer en ce qui concerne l'efficacité des activités de développement du PAM :

- Les niveaux de fréquentation scolaire accrus correspondent rarement à une hausse de la qualité des systèmes d'enseignement, car ils ne s'accompagnent pas d'améliorations des équipements scolaires ou du nombre d'enseignants;
- Les contraintes socio-économiques limitent quelque peu l'approche de l'alimentation scolaire (fondée sur la distribution générale de produits alimentaires dans les écoles sélectionnées) en ce qui concerne l'inclusion des enfants non scolarisés, pour qui le fait de recevoir un repas gratuit n'est pas une raison suffisante pour fréquenter l'école;
- Le deuxième élément du domaine d'activité 2, l'aspect « vivres-contre-formation », donne des résultats encourageants. Cependant, par manque de moyens ou en raison des contraintes imposées par les partenaires, la portée de cet élément, au regard de son allocation budgétaire et de ses bénéficiaires, ne traduit pas la priorité que lui accordent les bénéficiaires;
- La mise en œuvre des projets de lutte contre le VIH/sida dans l'un des domaines d'activité de la PFD (celui de la santé et de la nutrition) semble artificielle et ne traduit pas toute la complexité et l'envergure du problème, d'où l'urgence d'entreprendre d'autres projets pilotes et d'offrir un encadrement plus serré;
- On ne semble pas exploiter pleinement les possibilités bien réelles de l'aide alimentaire pour combler les besoins nutritionnels des participants aux projets (p. ex., dans les activités d'alimentation scolaire, mais aussi dans les activités de vivres-contre-actifs et de vivres-contre-formation). Cela s'explique en partie par les piètres capacités institutionnelles et d'absorption des partenaires d'exécution, par la pénurie des ressources à consacrer aux mesures d'accompagnement et par le fait que des facteurs autres que la nourriture, comme l'adduction d'eau, l'assainissement et les maladies, influencent aussi beaucoup la possibilité d'obtenir des effets nutritionnels. Toutefois, bien que l'aide alimentaire ne puisse être considérée comme la seule ressource nécessaire pour réduire la malnutrition et ses conséquences, il est de plus en plus prouvé qu'elle peut avoir un impact nutritionnel important qui dépasse la simple résolution du problème immédiat d'une consommation insuffisante; le PAM devrait approfondir son étude sur la question;
- Il est clair, d'après les études de pays, que les activités de développement du PAM ont contribué à l'amélioration générale des moyens de subsistance

des participants et du capital humain à l'échelle des projets et des collectivités. En revanche, les preuves d'un apport global des interventions soutenues par le PAM à une échelle moyenne ou grande sont moins convaincantes et dépendent de l'ampleur des activités de développement soutenues par le Programme ainsi que des choix stratégiques posés par le PAM ou par ses partenaires nationaux, par exemple celui d'intégrer les approches PAM/PFD dans les grandes initiatives de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire¹.

Efficiences de la PFD

10. L'évaluation permet de dresser un certain nombre de constats en ce qui concerne l'efficacité des opérations de développement du PAM dans le cadre de la PFD :

- L'aide alimentaire est généralement livrée à temps, conformément aux directives de la PFD, ce qui contribue à accroître l'efficacité et la pertinence des activités de développement du PAM;
- L'orientation affinée des activités de développement du PAM, associée au fait qu'on a limité les domaines d'activité, est un facteur d'efficacité; en revanche, l'approche communautaire préconisée par la PFD a entraîné la prolifération des types d'extrants appuyés, avec toutes les pratiques non efficaces que cela suppose;
- Des efforts systématiques sont faits afin d'intégrer les projets et les opérations soutenus par le PAM, ce qui accroît l'efficacité, mais ces efforts sont nettement limités par des facteurs logistiques et par les priorités des partenaires d'exécution. L'équipe d'évaluation constate également le besoin d'intégrer plus étroitement les trois catégories de programmes du PAM (les opérations d'urgence, les interventions prolongées de secours et de redressement [IPSR] et les opérations de développement), en notant que l'établissement de domaines d'activité de la PFD pouvant s'appliquer à d'autres catégories de programmes du PAM favorise une telle intégration;
- Le niveau d'efficacité réel de l'aide alimentaire dépend pour l'essentiel des modalités d'approvisionnement – les achats triangulaires ou locaux étant les plus économiques. Les constats confirment aussi que le PAM peut être vu comme une organisation efficace en ce qui concerne l'acquisition de vivres lorsque ses donateurs lui offrent des ressources non liées;
- Enfin, l'équipe d'évaluation remarque que le PAM recueille souvent des données qui se rapportent à l'efficacité, mais qu'il n'en fait pas toujours une analyse qui permettrait de prendre des décisions stratégiques éclairées.

Viabilité de la PFD

11. Quatre grands constats se dégagent de l'évaluation de la viabilité de la PFD et des opérations de développement du PAM :

- Les activités de développement du PAM ciblent souvent les populations les plus pauvres, qui ont des actifs négligeables à contribuer à leur propre développement et vivent dans des zones éloignées et mal desservies. C'est pourquoi il faudrait peut-être songer à évaluer la viabilité des activités de développement du PAM en privilégiant des délais raisonnables et des stratégies de sortie adaptées aux circonstances;
- Les constats sur la viabilité des avantages des projets sont positifs dans l'ensemble. De toute évidence, on s'attend à ce que les effets de protection du capital humain et de développement des bénéficiaires s'inscrivent dans la durée, surtout pour les initiatives d'alimentation scolaire (p. ex., les avantages de l'instruction pour les écoliers et les écolières ayant terminé l'enseignement primaire grâce aux vivres fournis), mais les preuves que les activités de « vivres contre-actifs » ont des avantages durables sont moins claires. Néanmoins, l'application des principes de la PFD à l'acquisition d'actifs est vue comme un facteur positif, car elle a beaucoup amélioré l'adaptation des actifs à la situation des bénéficiaires, qui sont donc plus disposés à les entretenir;
- Les changements institutionnels liés à la PFD sont très durables à l'échelle des organismes communautaires, satisfaisants à l'échelle des partenaires d'exécution, mais demeurent faibles, dans l'ensemble, sur le plan des politiques. Les principaux facteurs qui favorisent ou qui minent la viabilité des changements institutionnels sont le niveau d'investissement du PAM dans les activités de renforcement des capacités, la capacité des Bureaux de Pays en matière de concertation sur les politiques, et la cohérence entre les directives et les objectifs stratégiques de la PFD et les priorités nationales;
- Nous avons observé d'importantes faiblesses dans les stratégies de sortie, tout particulièrement l'absence de directives définies et le manque d'attention à la conception des projets. Rien ne montre non plus que l'on utilise l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour déterminer le moment où l'on devrait commencer à éliminer l'aide alimentaire, comme l'envisageait la PFD. Cette question très importante mériterait d'être approfondie par le PAM.

Facteurs favorisant ou défavorisant la mise en oeuvre de la PFD

12. LA PFD a défini les aspects à améliorer en ce qui concerne la qualité des opérations de développement du PAM

¹ L'envergure et l'importance relative des opérations de développement du PAM au niveau des pays varient considérablement : les bénéficiaires du PAM représentent à peine 1,7 % de la population malnutrie au Pakistan, mais plus de 30 % de cette population en Bolivie; simultanément, la valeur du transfert par bénéficiaire varie d'à peine 1,5 % (en Bolivie) ou 2,1 % (au Mali) à plus de 31 % (au Mozambique) du PIB par habitant du pays.

nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques de la Politique. Ce sont, brièvement : le partenariat (à améliorer et à diversifier), le ciblage et la compréhension de la situation des bénéficiaires, la participation communautaire, l'attention aux inégalités entre les hommes et les femmes, et la mise en évidence des résultats.

13. L'existence de **partenariats** solides pour encadrer les objectifs de la PFD est probablement le principal facteur de réussite ou d'échec. La qualité des accords de partenariat influence tout particulièrement : a) le niveau de synergie résultant de la contribution de l'aide alimentaire à certaines initiatives de développement, b) la viabilité globale des avantages créés, c) la possibilité d'étendre l'impact des interventions du PAM au-delà des projets locaux et d) la création de conditions favorisant durablement la sécurité alimentaire et la résistance aux chocs.
14. Les partenariats de mise en œuvre semblent souffrir essentiellement de deux grandes lacunes : a) le manque général de ressources consacrées par les partenaires à la promotion d'activités liées aux objectifs stratégiques de la PFD pouvant être complétées par les vivres fournies par le PAM et b) la tendance du PAM (contraire aux principes de la PFD) à concevoir les partenariats de mise en œuvre comme une quête de ressources complémentaires à l'aide du PAM plutôt que de considérer l'aide alimentaire comme pouvant compléter la mise en œuvre d'autres initiatives déjà dotées en ressources.
15. Les partenariats stratégiques jouent un rôle de premier plan dans l'amélioration de la coordination avec les autres acteurs, et contribuent à inscrire les priorités de la PFD (comme le ciblage et la vulnérabilité) dans les programmes de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire des divers pays bénéficiaires. En revanche, la capacité du PAM à favoriser des partenariats mieux coordonnés et plus stratégiques, au-delà d'une coopération ou d'une consultation ponctuelles, dépend beaucoup des capacités d'analyse et de concertation sur les politiques des Bureaux de Pays, de leur aptitude à communiquer, ainsi que du cadre global des politiques de sécurité alimentaire et de création de « filets de sécurité » dans les pays concernés.
16. Le PAM a fait des progrès considérables pour ce qui est d'atteindre les personnes et les zones vulnérables. Trois facteurs y ont contribué : a) l'utilisation systématique de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV), b) les objectifs stratégiques de la PFD, qui aident le PAM à se concentrer davantage sur les pauvres et c) la promotion d'approches participatives, qui ont beaucoup rehaussé la pertinence des activités préconisées par rapport à la situation et aux priorités des bénéficiaires. Il reste cependant des aspects à améliorer, à savoir :
 - La difficulté d'atteindre les zones les plus éloignées dans les régions souffrant d'insécurité alimentaire en raison d'un manque de ressources, surtout de la part des partenaires d'exécution;
 - Les lacunes dans la conception et la programmation, notamment la nécessité : a) de mieux cibler l'analyse des besoins des pauvres par rapport aux actifs créés et b) d'inclure des initiatives pour aider certains groupes vulnérables très peu visés par les activités de la PFD, comme les enfants sans terre ou non scolarisés;
 - Au niveau des politiques, où nous avons constaté que : a) la sélection des zones dépend dans une certaine mesure de négociations politiques, tandis qu'en deçà du niveau du district, le ciblage s'effectue selon les priorités des partenaires d'exécution locaux, lesquelles ne correspondent pas toujours aux directives de la PFD, b) l'ACV et la recherche des zones et des collectivités les plus vulnérables où entreprendre des projets d'aide alimentaire s'opposent parfois aux priorités fixées par les gouvernements ou exprimées par le biais d'approches sectorielles, et c) les activités de développement du PAM ne sont pas suffisamment inscrites dans les cadres nationaux – il faudrait faire des progrès sur ce plan pour que les avantages des interventions du PAM n'en restent pas au niveau local.
17. Nous avons observé une hausse de la **participation** de l'ensemble des intervenants des projets. Des directives ont même été préparées et largement appliquées au niveau des pays, et la prise en charge par les partenaires d'exécution est satisfaisante dans l'ensemble, bien qu'il y ait des aspects à améliorer, surtout dans les administrations locales. On a inscrit l'approche participative dans des projets d'acquisition d'actifs, ce qui est probablement le changement le plus important par rapport au passé, changement qui favorise la réussite des projets et la viabilité des résultats. Pour les projets de santé et d'éducation, l'approche participative n'a pas encore été systématiquement adoptée, mais lorsque c'est le cas, une telle approche améliore la prise en charge du projet et sa viabilité.
18. Il y a eu des progrès considérables pour ce qui est d'accorder aux femmes une part accrue des avantages des activités de développement du PAM. Cela s'est fait en augmentant la participation des femmes à toutes les étapes des projets et en tenant mieux compte de leurs priorités dans la conception des projets, ce qui peut être imputé au moins en partie aux principes fondamentaux de la PFD. De façon plus générale, on notera cependant que la PFD préconise une perspective élargie du renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes regroupant à la fois les relations entre les femmes, les hommes et les enfants; or, on ne semble pas envisager les choses selon cette perspective dans la pratique, car au niveau des pays, on veut essentiellement favoriser la participation des femmes aux activités et aux avantages des projets, et les impacts obtenus le sont généralement à petite échelle et n'ont aucun effet sur les politiques.
19. L'évaluation fait ressortir une importante faiblesse : la performance inégale du PAM aux chapitres de la **mise en évidence des résultats** et du suivi et de l'analyse des

questions d'efficience. En pratique jusqu'à maintenant, le PAM n'est pas – à quelques exceptions près – à même de fournir des données solides et systématiques prouvant qu'il a atteint les résultats escomptés, surtout sur le plan des effets et des impacts, ni de fournir des données analytiques sur les rapports coût-efficience et coût-efficacité de ses activités de développement. Ceci empêche dans une certaine mesure les donateurs, le PAM et ses partenaires gouvernementaux de prendre des décisions éclairées sur les politiques et les programmes.

20. La création récente de l'Unité de gestion axée sur les résultats et les mesures instaurées pour améliorer la capacité du PAM à mettre en évidence les résultats qu'il obtient sont des étapes prometteuses, qui commencent à porter fruits au niveau des pays. Mais il reste des difficultés importantes à surmonter, surtout la nécessité d'élaborer des systèmes de suivi compatibles avec les capacités locales actuelles et pouvant s'intégrer dans de grands cadres de suivi de la pauvreté sans créer de chevauchements ni de pratiques non efficaces.

21. La mise en œuvre des activités de développement appuyées par le PAM selon les principes de la PFD exige un certain nombre de mesures d'accompagnement, décrites aux paragraphes précédents, qui supposent des liquidités plus importantes. Cet aspect n'a pas suffisamment été abordé durant la formulation de la PFD, et le cadre des politiques de financement du PAM n'en tient pas dûment compte, car l'affectation des liquidités est calculée principalement en fonction du volume des vivres, quels que soient les catégories de programmes du PAM ou les besoins particuliers du pays et du projet². Cependant, l'équipe d'évaluation constate que **l'insuffisance de ressources** limite beaucoup la mise en œuvre des opérations de développement du PAM et de la PFD. Plus précisément :

- Le niveau de financement du portefeuille de développement du PAM est en baisse, et l'on privilégie de plus en plus les opérations d'urgence. Des donateurs accordent parfois la priorité à des interventions d'urgence dans des situations où des mesures à plus long terme auraient été plus appropriées;
- Le niveau de financement des coûts d'appui directs (CAD) à la disposition des petits Bureaux de Pays ne leur permet pas d'entreprendre toutes les activités de soutien nécessaires, tout particulièrement en matière de suivi-évaluation et de concertation sur les politiques;
- L'utilisation des ressources destinées au financement des autres coûts opérationnels directs (ACOD) pour mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités de partenaires locaux est probablement l'un des principaux facteurs de réussite des activités de développement amorcées. Cependant, le niveau des ACOD

est généralement insuffisant et impossible à prévoir;

- Les Bureaux de Pays du PAM pourraient poser des choix de gestion qui résorberaient en partie les pénuries de liquidités, comme celui de concentrer certaines activités dans certaines régions ou de déléguer davantage de fonctions aux établissements locaux là où il est possible de le faire.

Conclusions générales

22. Quatre conclusions générales se dégagent de la présente évaluation :

- Les constats de l'évaluation donnent à penser que le PAM a instauré, bien qu'avec des contraintes et des retards, les directives d'orientation envisagées par la PFD; ces directives visaient à combler des carences perçues dans le travail du PAM, surtout dans la sphère du développement, étant donné qu'elles avaient pour objectif déterminant de permettre aux populations marginalisées de s'intégrer au développement et d'en partager les bénéfices;
- L'équipe d'évaluation considère que le PAM a atteint ou est en voie d'atteindre l'objectif déterminant susmentionné, bien qu'avec certaines limites, et que la PFD a été un facteur décisif dans cette réussite. La mise en œuvre des directives de la PFD a même contribué à accroître la pertinence des interventions du PAM dans leur ensemble, à atteindre des résultats conformes aux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et généralement conformes aux priorités et aux attentes des groupes cibles et à rehausser la viabilité de ces résultats;
- On peut donc en conclure que la PFD est une politique valable dont les principes méritent d'être appuyés et appliqués plus avant par le PAM et par les donateurs, surtout que ces principes sont susceptibles d'améliorer la qualité et la pertinence des autres opérations du PAM;
- La mise en œuvre de la PFD a aussi permis de mieux comprendre le rôle actuel et potentiel du PAM et de l'aide alimentaire dans les situations qui ne sont pas strictement des interventions d'urgence ou de redressement. En pratique, l'évaluation confirme l'un des principaux postulats de la PFD, à savoir que l'alimentation seules ne peut pas contribuer au développement au même titre que d'autres mesures, mais que l'aide alimentaire peut jouer un rôle précis lorsqu'elle s'inscrit dans des cadres de réduction de la pauvreté à long terme.

23. Toutefois, notre analyse a aussi cerné des aspects à améliorer par rapport à la PFD si l'on veut rehausser les avantages comparatifs et la pertinence globale des activités de développement et de l'aide alimentaire du PAM. Ces

² Les affectations de caisse (les ACOD et les CAD) sont liées au volume des vivres ou à la valeur réelle du programme de pays et déterminées annuellement selon certains plafonds (6 % de la valeur des coûts opérationnels directs dans le cas des ACOD et 10 % des CAD pour les pays les moins avancés; et 3 % et 6 %, respectivement, pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier) et selon le niveau de liquidités consenti par les donateurs. Au cours des deux dernières années, on a un peu assoupli ces règles pour permettre aux bureaux de pays de déplacer les affectations de caisse entre les ACOD et les CAD selon leurs besoins.

améliorations pourraient clarifier le rôle du PAM dans les cadres de réduction de la pauvreté, en en faisant le principal organisme de l'ONU à fournir l'aide alimentaire (et le savoir-faire connexe) nécessaires pour répondre aux besoins nutritionnels et de protection des groupes les plus vulnérables. Les aspects à améliorer sont les suivants :

- Améliorer les stratégies de partenariat du PAM. L'évaluation fait même ressortir que le degré d'intégration de l'aide du PAM au niveau du pays, dans les cadres de politiques et de programmes où elle s'inscrit, varie considérablement, et que lorsque cette intégration existe, les avantages des activités de développement promulguées par le PAM vont au-delà de leur impact local et ont plus de chance d'être durables. Il faudrait donc que dans sa notion du partenariat, le PAM considère l'aide alimentaire moins comme une ressource autour de laquelle articuler les interventions, et davantage comme un complément aux autres ressources des plans nationaux et locaux de réduction de la pauvreté et de redressement;
- Peaufiner le ciblage des interventions du PAM. L'équipe d'évaluation constate que l'aide du PAM couvre des zones et des groupes vulnérables qui sont hors d'at-

teinte pour d'autres intervenants. C'est là un avantage comparatif décisif, que l'on pourrait rehausser en comblant les lacunes de programmation et de mise en œuvre qui limitent la capacité du PAM d'aider certaines catégories de groupes vulnérables (p. ex., les ménages sans travail, les enfants non scolarisés ou les habitants de régions isolées);

- Réaliser des progrès soutenus au regard des problèmes nutritionnels, qui de l'avis de l'équipe d'évaluation ne sont pas abordés comme on s'y attendait dans la PFD et qui pourraient justifier dans une importante mesure l'utilisation systématique de transferts fondés sur l'aide alimentaire dans les situations non urgentes et en présence de marchés actifs.

Recommandations

- 24.** A la lumière de ce qui précède, l'équipe d'évaluation a formulé sept grandes recommandations (et plusieurs recommandations connexes) à l'intention de la direction, du Conseil d'administration, des Etats membres et des donateurs du PAM. Les trois recommandations principales ont une portée stratégique, tandis que les quatre autres sont axées sur la mise en œuvre.

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

1 : Mieux intégrer l'aide du PAM dans les grands cadres de réduction de la pauvreté

- 1.1 Insister davantage, dans la conception des projets, sur les incidences des partenariats de mise en œuvre, notamment les ressources octroyées par les partenaires.
- 1.2 Promouvoir systématiquement les activités où l'aide alimentaire vient compléter d'autres ressources plutôt que d'être le principal élément de l'intervention. Ceci devrait se traduire par un appui aux stratégies et aux programmes nationaux existants déjà dotés en ressources.
- 1.3 S'efforcer, pendant la formulation des programmes de pays et la concertation sur les politiques, de mieux intégrer l'aide alimentaire du PAM dans les grands programmes de développement (en particulier dans les approches sectorielles), pour que les avantages des activités de développement appuyées par le PAM et des approches promulguées par la PFD n'en ressentent pas au niveau local ni à celui des projets. Il faudra pour cela améliorer les capacités d'analyse, de concertation sur les politiques et de communication dans les Bureaux de Pays, et obtenir l'encadrement nécessaire de la part du siège du PAM.

2 : Améliorer le ciblage des groupes les plus exclus et vulnérables

- 2.1 Le PAM, les pays bénéficiaires et les donateurs doivent étudier de plus près en quoi le fait d'atteindre les collectivités les plus pauvres et les plus éloignées a des incidences sur la dotation en ressources. Ces incidences doivent figurer noir sur blanc dans la conception des projets du PAM.
- 2.2 Le PAM devrait songer à concentrer ses ressources sur un nombre réduit de zones pauvres à l'intérieur d'un même pays. Une telle concentration devrait se faire, le cas échéant, dans le cadre de décentralisation existant afin de favoriser davantage la viabilité des activités et des approches de développement.
- 2.3 Affiner davantage, en faveur des pauvres, les activités promulguées par le PAM et les actifs à créer avec l'appui des vivres du PAM. Par exemple : a) étendre l'expérience, positive jusqu'à maintenant, des rations fournies à la famille pour inciter les filles à fréquenter l'école, ceci pour encourager les enfants des ménages les plus pauvres à participer aux activités scolaires, ou b) insister davantage sur l'acquisition d'actifs ou la promotion d'activités adaptés aux besoins des groupes les plus vulnérables, comme les activités rémunératrices à petite échelle.
- 2.4 Songer à renforcer, avec l'appui des pays bénéficiaires et des donateurs, l'engagement du PAM en faveur d'initiatives nationales de création de filets de sécurité, conformément au récent document stratégique intitulé *Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire*, afin de mieux structurer l'appui à certaines catégories de groupes vulnérables qui ne sont que partiellement visés par la PFD.
- 2.5 Inclure l'analyse des sexospécificités dans la conception de projets, et des indicateurs des différences entre les sexes dans le suivi-évaluation, conformément aux Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes : « *Contribuer à créer un environnement qui reconnaisse le rôle important joué par les femmes dans la sécurité alimentaire des ménages et qui encourage aussi bien les hommes que les femmes à réduire les inégalités entre les sexes.* »
- 2.6 Améliorer les capacités de concertation sur les politiques et d'analyse du PAM à l'égard de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes au niveau des pays.
- 2.7 Il est bon que les opérations de développement du PAM s'attaquent au problème du VIH/sida, mais compte tenu de la complexité de l'enjeu, ceci exigera des approches, des outils et des mécanismes de ciblage adaptés au contexte, un encadrement de la part du siège, et une définition plus claire des liens avec les domaines d'activité de la PFD.

3 : Intégrer systématiquement les priorités nutritionnelles dans les opérations de développement du PAM

- 3.1 Le PAM doit renforcer l'aspect nutritionnel de ses interventions, l'intégrer dans son action et y consacrer des ressources adaptées aux circonstances. Le document stratégique *Vivres pour la nutrition*, présenté au CA en mai 2004, contient des indications stratégiques claires que le PAM doit maintenant incorporer dans ses directives opérationnelles.
- 3.2 Il est important que le PAM et ses partenaires approfondissent leur recherche des pratiques exemplaires d'utilisation des programmes de nutrition en vue d'atténuer les effets du VIH/sida.
- 3.3 Les indicateurs nutritionnels devraient figurer si possible dans la conception des projets, puis faire l'objet d'un suivi.

RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA MISE EN ŒUVRE

1 : Les enjeux de la dotation en ressources devraient être soigneusement étudiés par la direction, le CA et les donateurs du PAM

- | | |
|-----|--|
| 1.1 | Etant donné le rôle fondamental que jouent les autres coûts opérationnels directs (ACOD) pour renforcer les capacités des partenaires locaux et atteindre les objectifs de la PFD, il est important que les donateurs du PAM garantissent l'octroi de ressources aux niveaux convenus à l'étape de l'approbation des projets. |
| 1.2 | Le CA du PAM devrait revoir à la hausse les mécanismes d'affectation des coûts d'appui directs (CAD) afin de permettre aux Bureaux de Pays (surtout les plus petits) de fonctionner conformément aux exigences de la PFD, et les donateurs devraient s'engager à fournir des ressources au niveau fixé par le CA. Pour cela, il faudra aussi évaluer la viabilité et la pertinence à conserver les Bureaux de Pays qui gèrent des opérations de développement à très petite échelle. |
| 1.3 | Les donateurs du PAM doivent absolument envisager des mécanismes de financement pluriannuels et la possibilité de se défaire de certaines exigences liées aux sources d'aide alimentaire ou à l'affectation de l'aide à des activités particulières, en vue de promouvoir une efficacité et une efficience accrues dans les opérations de développement du PAM. |
| 1.4 | En concevant ses programmes de pays, le PAM doit envisager la possibilité d'accroître la concentration géographique de ses activités de développement dans certaines régions d'un pays donné ou de déléguer davantage de fonctions aux administrations locales (si possible) afin de réduire les problèmes de dotation en ressources. |

2 : La mise en évidence des résultats et l'analyse de l'efficience devraient être renforcées pour faciliter une prise de décisions éclairée

- | | |
|-----|--|
| 2.1 | La direction et le CA du PAM doivent absolument s'assurer que les initiatives en cours (jugées pertinentes par l'équipe d'évaluation) pour promouvoir l'intégration de la gestion axée sur les résultats dans les programmes du PAM, complétées par des informations sur les coûts des activités de programme, soient mises en œuvre et dotées en ressources comme il se doit. |
| 2.2 | Les activités de suivi-évaluation appuyées par le PAM devraient être intégrées, dans la mesure du possible, dans les systèmes nationaux existants. |
| 2.3 | La valeur alpha (valeur du transfert/coûts du PAM) au niveau du pays – ainsi que dans les zones d'action du PAM – doit être calculée à intervalles plus réguliers et servir d'instrument de décision du PAM pour ce qui a trait aux modalités d'approvisionnement et aux possibilités d'utiliser l'aide alimentaire comme une forme de transfert dans ce contexte particulier. Dans son budget, le PAM doit prévoir un niveau nécessaire de ressources humaines et financières et le soutenir par une affectation correspondante de CAD ou d'ACOD. |

3 : La priorité que l'on attribue actuellement aux cinq objectifs stratégiques de la PFD doit être revue à la lumière des cadres actuels de réduction de la pauvreté et des changements organisationnels au sein du PAM

- | | |
|-----|---|
| 3.1 | Les activités de « vivres-contre-actifs » devraient être conservées malgré les difficultés de leur mise en œuvre, et si possible intégrées dans des initiatives plus générales, comme les fonds nationaux d'équipements collectifs. Par ailleurs, leur division en trois domaines d'activité doit être reconsidérée, car elle est difficile à appliquer et mal adaptée à la réalité sur le terrain. |
| 3.2 | Les cinq priorités et domaines d'activité de la PFD doivent être considérés comme ayant été modulés selon le Plan stratégique (2004-2007), qui prévoit cinq priorités stratégiques globales pour le travail institutionnel du PAM. Toutefois, les liens entre les cinq domaines de la PFD et les priorités du Plan stratégique devraient être explicités. |
| 3.3 | Le PAM, avec l'appui des pays bénéficiaires et donateurs, doit chercher à compléter la PFD en comblant certaines lacunes de programmation dans des domaines qui ne font pas nécessairement partie intégrante de la sphère du développement, comme la protection à long terme de certaines catégories de groupes vulnérables. |
| 3.4 | À la lumière des recommandations qui précèdent, il est important que la direction du PAM songe à mettre à jour la PFD ou à préparer une note d'information clarifiant les liens de cette politique avec a) les priorités du Plan stratégique, b) les grands changements d'orientation qui se sont produits au sein du PAM et c) les changements d'orientation qui se sont produits à l'échelle mondiale (p. ex., les DSRP et les approches sectorielles). |

4 : La viabilité des activités de développement du PAM est un aspect à considérer plus attentivement

- | | |
|-----|---|
| 4.1 | Lors de la conception des projets et des programmes de pays (et en utilisant la technique de l'ACV), il faut prévoir des stratégies de sortie accompagnées de points de repère. Les stratégies de sortie devraient être adaptées au contexte, sans supposer nécessairement le retrait du PAM de certains pays ou projets. |
| 4.2 | Le siège du PAM devrait entreprendre les travaux d'analyse et d'élaboration de directives nécessaires pour que les stratégies de sortie soient systématiquement incluses à l'échelle des Bureaux de Pays. |
| 4.3 | Il faut définir, dans les programmes de pays, un train de mesures pour accroître l'intégration des opérations de développement du PAM dans les cadres nationaux de réduction de la pauvreté, le cas échéant. |

INTRODUCTION:

EVALUATION DE LA POLITIQUE 'FAVORISER LE DEVELOPPEMENT' DU PAM – RAPPORT DE SYNTHESE

CONTEXTE

1. Le 4 mai 1999, le Conseil d'administration du Programme Alimentaire Mondial (PAM) approuvait la Politique 'Favoriser le développement' (PFD), qui devait aider le PAM à affiner l'orientation de ses activités de développement. Un groupe de pays donateurs (l'Allemagne, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie et les Etats-Unis)³ a demandé que l'on procède à une évaluation de la PFD à l'occasion d'une évaluation indépendante des progrès réalisés par le PAM en vue de la mise en œuvre de la nouvelle Politique, ainsi que des résultats connexes obtenus à tous les niveaux. La présente évaluation vient à point nommé, car les ressources affectées aux activités de développement du PAM diminuent progressivement ces derniers temps au profit d'autres besoins, comme les opérations d'urgence, et pour diverses autres raisons d'ordre stratégique.
2. Les résultats attendus de l'évaluation sont les suivants :
 - Offrir aux donateurs des éléments d'appréciation et des questions à étudier concernant leur appui futur aux activités de développement du PAM;
 - Définir des mécanismes susceptibles d'améliorer l'efficacité du PAM aux chapitres de la mise en œuvre de son portefeuille de développement;
 - Contribuer par des preuves empiriques à une meilleure compréhension des conditions de la réussite ou de l'échec de l'aide alimentaire dans les programmes de développement.
3. Le cadre de référence de l'évaluation (voir l'annexe 1) précise que celle-ci a pour but d'effectuer un examen indépendant et externe de la pertinence, **de l'efficacité, de l'impact et de la viabilité** de la Politique 'Favoriser le développement' du PAM. Le cadre précise aussi que l'évaluation doit porter sur : i) les changements d'orientation définis par le PAM et leur bien-fondé, ii) la mesure dans laquelle ces changements d'orientation ont été mis en œuvre, et iii) la mesure dans laquelle cette mise en œuvre a eu les extrants, les effets et l'impact souhaités⁴.
4. Les principaux **destinataires** de l'évaluation sont les sept pays qui parrainent l'étude, ainsi que le PAM. Les autres

destinataires sont les Etats membres du PAM, les autres organismes de l'ONU, les ONG internationales et les donateurs bilatéraux ayant des activités de réduction de la pauvreté, les organismes qui jouent un rôle direct dans l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire, les ONG nationales et leurs partenaires locales, ainsi que le grand public.

5. L'exercice d'évaluation a été coordonné par un **comité directeur** composé de représentantes et de représentants des donateurs ayant financé l'évaluation. Pour mettre à profit les connaissances qui existent au sein du PAM, le directeur du Bureau de l'évaluation du PAM a été invité à siéger à ce comité. Le comité directeur était chargé :
 - de l'encadrement global de l'évaluation;
 - des décisions importantes, comme la sélection de l'entrepreneur et l'approbation des divers rapports.
6. La gestion quotidienne de l'exercice d'évaluation a été déléguée à un **groupe de gestion** (Canada, Danemark et Allemagne) coordonné par l'Allemagne.
7. L'évaluation a été menée par un **consortium** de cinq sociétés de conseil⁵. La structure de gestion était la suivante :
 - L'équipe principale se composait de quatre spécialistes possédant l'éventail des compétences nécessaires à l'évaluation. Coordonnée par le chef de l'équipe d'évaluation, elle était chargée des principales activités d'évaluation et de la rédaction des rapports;
 - Un groupe consultatif sur la qualité, composé de trois spécialistes de haut niveau et coordonné par un conseiller principal de la qualité, a effectué le contrôle général de la qualité de l'évaluation;
 - D'autres spécialistes ont contribué leur savoir-faire dans des domaines connexes à la PFD; certains ont participé aux études de pays;
 - Des équipes d'études de pays ont chacune étudié un pays en particulier;
 - Une équipe de soutien a aidé l'équipe principale dans ses activités quotidiennes (logistique, analyse des données, soutien à la rédaction, traduction, etc.);
 - Le conseil de gestion du consortium, composé d'un cadre supérieur de chacune des sociétés de conseil, a assuré la supervision et l'administration globales du mandat d'évaluation.

PRINCIPAUX ASPECTS DE LA METHODE

8. Nous avons inclus dans notre méthode d'évaluation des analyses à trois niveaux d'intervention : **le niveau mondial, le niveau du pays et le niveau local ou des bénéficiaires**, en insistant surtout sur les niveaux du pays et

³ Les Pays-Bas et la Suisse participèrent aussi à l'exercice aux premières étapes.

⁴ Dans le présent rapport, les **extrants** désignent les produits, les biens de production et les services résultant d'une intervention de développement, les **effets** désignent les effets réels ou probables, à court et à moyen terme, des extrants de l'intervention, et les **impacts** désignent les effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, d'une intervention de développement, qu'ils soient directs ou indirects, prévus ou imprévus. Le terme **résultats**, plus général, désigne à la fois les extrants, les effets et les impacts d'une intervention de développement.

⁵ Ce consortium comprenait : Development Researchers' Network (Italie) – la société leader –, Aide à la Décision Economique (Belgique), Baastel (Canada), ECO (Allemagne) et Nordic Consulting Group (Danemark).

des bénéficiaires. Bien que chacun de ces trois niveaux d'analyse soit important pour brosser un portrait détaillé des réalisations et des complications des activités de développement du PAM dans le cadre de la PFD, il faut souligner que l'approche fortement empirique adoptée pour l'évaluation a mis l'accent sur l'analyse aux niveaux des pays et des bénéficiaires. Ceci donne une évaluation qui repose sur des données probantes plutôt que d'être une analyse institutionnelle « classique ». Soulignons aussi que la PFD s'inscrit dans un processus de changement continu au sein du PAM, amorcé bien avant l'approbation officielle de la « nouvelle politique » en 1999 et qui se poursuit toujours. Par conséquent, nous avons analysé la PFD en tant que processus évolutif et non simplement dans une perspective *avant/après*.

9. Une matrice d'évaluation (présentée dans le volume 2) a été le principal outil qui a guidé l'exercice d'évaluation. Cette matrice est axée sur quatre questions d'évaluation clés et sur un ensemble de sous-questions.

Les quatre questions d'évaluation (QE)

- QE 1:** Quelle est la pertinence de la PFD dans le contexte changeant de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire?
- QE 2:** Comment le processus d'exécution du PAM – tout particulièrement au niveau du pays – a-t-il été mis à jour (le cas échéant) pour faciliter la mise en œuvre de la PFD?
- QE 3:** Quels sont les principaux résultats (extrants, effets et impacts) de la PFD au niveau local ou à celui du pays?
- QE 4:** Ces résultats seront-ils durables?

10. Durant la Phase 1, nous avons compilé un autre ensemble d'outils pour assurer la cohérence et la comparabilité générales des différents rapports de pays, notamment des listes de contrôle, des questionnaires et un guide des groupes de discussion, présentés en détail dans le volume 2. L'étude sur l'Ethiopie a orienté les autres études de pays, et elle a servi à peaufiner la méthode et les outils d'évaluation.

11. L'une des caractéristiques fondamentales (et aussi l'une des préoccupations majeures) de l'approche choisie était d'obtenir la collaboration des principaux intervenants de l'évaluation afin d'accroître la pertinence et la prise en charge des constats. C'est pourquoi nous avons pris les mesures suivantes :

- Consultations étroites et échanges de points de vue avec le personnel du PAM, au siège et dans les Bureaux de Pays, lors de la collecte et de l'analyse de l'information et lors de l'examen critique des ébauches des différents rapports, notamment la tenue d'un atelier technique où nous avons discuté, avec la direction et le personnel du PAM, des constats préliminaires et des questions découlant des rapports;
- Discussions au siège et dans les Bureaux de Pays avec les donateurs ayant parrainé l'évaluation et d'autres grands donateurs du PAM;
- Discussions avec des représentants des pays bénéficiaires dans les bureaux du PAM et avec les gouvernements bénéficiaires;
- Discussions attentives avec les bénéficiaires des projets.

12. Le tableau ci-après explique l'approche d'évaluation choisie :

Tableau 1: Aperçu de l'approche d'évaluation

Finalité	Permettre aux donateurs parrains et au PAM de procéder à une évaluation globale de la PFD, fondée sur des données probantes, pour étayer leurs décisions futures		
But	Evaluation indépendante et externe de l'efficacité, de l'impact, de la pertinence et de la viabilité de la PFD		
Résultats	Évaluer:		
	les résultats de la mise en œuvre de la PFD	la conception de la PFD et des mesures connexes	le processus institutionnel de mise en œuvre de la PFD
Niveau de priorité	1	2	3
Orientation	extrants, effets et impacts prévus de la PFD, en insistant sur les effets au niveau du pays et au niveau local	conception au niveau mondial, au niveau du pays et au niveau local, en insistant sur les deux derniers	facteurs ayant contribué ou nui à l'atteinte des résultats, globalement, au niveau du pays et au niveau local, en insistant sur le niveau du pays
Principaux critères d'évaluation	<i>Efficience, efficacité, viabilité, impact</i>	<i>Pertinence</i>	<i>Efficience, efficacité</i>
Questions d'évaluation	<i>(Q3) Quels sont les principaux résultats (extrants, effets et impacts) découlant de la mise en œuvre de la PFD au niveau local et à celui du pays? (Q4) Ces résultats seront-ils durables?</i>	<i>(Q1) Quelle est la pertinence de la Politique 'Favoriser le développement' dans le contexte changeant de la réduction de la pauvreté et de la sécurité alimentaire?</i>	<i>(Q2) Dans quelle mesure le processus d'exécution du PAM – tout particulièrement au niveau du pays – a-t-il été mis à jour pour faciliter la mise en œuvre de la PFD?</i>

13. Les **contraintes** de l'évaluation doivent aussi être soulignées. Par exemple, bien que les sept pays choisis représentent assez bien les contextes dans lesquels le PAM mène ses opérations de développement, et bien qu'ils couvrent plus de 30 % du portefeuille de développement du Programme, leur choix ne s'est pas fait sur une base statistique⁶. De plus, durant les études de pays, étant donné le but et l'échéancier de l'évaluation, il n'a été possible de visiter qu'un petit nombre de projets sur le terrain. En pratique, l'approche empirique adoptée par l'équipe d'évaluation pour illustrer toute la gamme des activités liées à la PFD entreprises par le PAM dans divers pays n'a pas été fondée sur un échantillonnage aléatoire, mais sur un échantillon élaboré.
14. Les constats par pays ont été limités par le manque de données pertinentes, bien qu'il y ait eu des différences notables à cet égard d'un pays à l'autre (p. ex., par manque de ressources, les petits Bureaux de Pays du PAM étaient moins bien outillés pour la collecte et l'analyse de données). Ce fut le cas pour certains aspects de l'évaluation de l'efficacité des opérations de développement du PAM, que les équipes n'ont pas pu examiner à fond par manque de temps. Nous nous sommes donc servis d'une étude récente du Comité d'aide au développement de l'OCDE⁷ pour compléter les constats des évaluations des équipes de pays.
15. Enfin, bien que les diverses équipes de pays aient recueilli des indications suffisantes, et parfois très solides, sur les extrants et les effets des activités de développement du PAM dans le cadre de la PFD, les indications concernant les impacts ont été plus rares. Ceci peut s'expliquer d'une part par la durée relativement brève de la mise en œuvre de la Politique, mais aussi par le manque d'attention accordée par le PAM en général (à quelques exceptions près) à la collecte et à l'analyse de données sur les impacts.

PHASES ET PRODUITS DE L'ÉVALUATION

16. La **Phase 1** de l'évaluation a commencé en juillet 2003 et s'est achevée à la fin de mars 2004. Elle a compris principalement la recherche et l'analyse documentaires et les entrevues avec les principaux intervenants (le personnel du PAM et des organismes donateurs et les représentants des pays bénéficiaires), ainsi que l'affinage de l'orientation de l'évaluation, l'élaboration de la matrice et la conception de la méthode.
17. La **Phase 2** était l'activité fondamentale de l'évaluation. La nature des activités menées pendant cette phase a été déterminée en grande partie par les données empiriques recueillies dans les Etats membres où le PAM mène des activités de développement dans le cadre de sa Politique

'Favoriser le développement'. La première étude de pays a été menée en Ethiopie en mars et en avril 2004, pour une part en vue de tester la méthode conçue pour les études de pays durant la Phase 1. Les leçons de l'étude éthiopienne ont ensuite été présentées et discutées lors d'un atelier auquel ont assisté tous les chefs des équipes d'évaluation par pays, afin que les équipes de pays suivent une approche commune et visent des résultats comparables. Les six autres études de pays (Mozambique, Mali, Bangladesh, Pakistan, Honduras et Bolivie) ont été menées en mai et en juin.

18. À la mi-septembre, pour faire le pont entre les phases 2 et 3, nous avons organisé une série de discussions avec des intervenants clés à Rome, notamment une séance d'information à l'intention des représentants intéressés des Etats membres. La **troisième et dernière phase** a consisté à préparer le présent rapport de synthèse, qui résume les constats et l'analyse découlant de tout l'exercice d'évaluation et présente les conclusions et les recommandations de l'équipe.

Les **principaux produits de l'évaluation** étaient les suivants :

- Le rapport initial, y compris la méthode proposée pour la Phase 2;
- Le rapport de la Phase 1;
- Une note méthodologique sur la Phase 2;
- Sept rapports d'étude de pays;
- Un document de discussion;
- Un rapport de synthèse final.

OBJECTIFS ET STRUCTURE DU RAPPORT DE SYNTHÈSE

19. Le **volume 1** du rapport de synthèse présente un aperçu des constats découlant des divers rapports antérieurs, l'analyse et les conclusions sur la pertinence, l'efficacité, l'impact et la viabilité de la Politique 'Favoriser le développement' (PFD) et sur les leçons apprises, ainsi que des recommandations et des questions à étudier par la direction, le Conseil d'administration (CA) et les donateurs du PAM.
20. Puisque le rapport se veut un document autonome, les constats découlant des divers rapports précédents sont présentés succinctement dans le corps du texte ou dans le volume 2. Nous encourageons les lectrices et les lecteurs qui voudraient avoir un portrait plus détaillé et plus contextuel des résultats de la mise en œuvre de la PFD à consulter individuellement les rapports de pays.
21. Le **chapitre 1** présente l'objet de l'évaluation, à savoir : la Politique 'Favoriser le développement' du PAM. Il décrit

⁶ Durant la phase de démarrage, deux grandes critères de sélection ont été utilisés : a) la nécessité d'avoir une représentation régionale équilibrée des interventions de développement du PAM, proportionnelle, dans la mesure du possible, au portefeuille de développement réel par région, et b) la contribution éventuelle de chaque étude de pays à l'esquisse d'un portrait détaillé de la situation, en réponse aux questions d'évaluation, de l'avis de l'équipe d'évaluation.

⁷ E. Clay et coll., *The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, DCD/CAD/MEC, octobre 2004

d'abord le contexte de la formulation de la politique en résumant le rôle et les tendances de l'utilisation de l'aide alimentaire dans le cadre de l'aide publique au développement, puis présente brièvement les mandats et les opérations du PAM. Enfin, il brosse un portrait général du contenu et des objectifs de la PFD.

22. Le **chapitre 2** présente les principaux constats de l'évaluation en analysant les données de la Phase 1 et des études de pays et en faisant les liens appropriés entre les deux premières phases de l'exercice d'évaluation. Dans ce chapitre, nous tirons aussi quelques conclusions sur la performance dans chaque domaine d'activité et sur les facteurs de réussite et d'échec qui s'y rattachent.
23. Le **chapitre 3** est divisé en trois sections. La première présente les conclusions générales de l'évaluation et en tire un certain nombre de leçons. La section 2 contient des recommandations à la direction, au CA et aux donateurs du PAM en vue d'améliorer les opérations de développement du Programme. La dernière section du chapitre présente un certain nombre de questions à étudier.
24. Des renseignements complémentaires à ceux du **volume 1** sont publiés dans le volume 2, qui renferme : i) la liste des consultantes et des consultants ayant participé à l'évaluation, ii) la liste des personnes rencontrées, iii) une description détaillée de la méthode et des outils d'évaluation et iv) une série de matrices résumant les principaux constats découlant des rapports de la Phase 1 et de la Phase 2.

CHAPITRE 1:

OBJET DE L'EVALUATION : LA POLITIQUE 'FAVORISER LE DEVELOPPEMENT'

1.1 CONTEXTE DE LA FORMULATION DE LA POLITIQUE

1.1.1 AIDE ALIMENTAIRE ET DEVELOPPEMENT (QUELQUES REPERES)

25. La présente évaluation ne porte pas sur l'aide alimentaire en tant que telle, mais sur la Politique 'Favoriser le développement' (PFD) et, dans cette perspective, sur les résultats de l'aide alimentaire inspirée de cette politique (voir la section 1.2). Néanmoins, pour situer la PFD dans son contexte, nous discuterons brièvement de l'aide alimentaire et de ses usages.
26. L'aide alimentaire est un élément de la coopération internationale et de l'aide au développement depuis le plan Marshall établi à la fin de la Deuxième Guerre mondiale⁸. Au fil des ans, ce genre d'aide en nature a évolué, tant par son ampleur que dans ses modalités de transfert. À vrai dire, depuis le début des années 1970, l'aide alimentaire a progressivement diminué en proportion de l'aide publique au développement (APD). Elle représentait 25 % de l'APD en 1965, mais seulement 4 % en 1995. Malgré de nombreuses fluctuations, les livraisons globales de céréales, dans cette aide alimentaire, affichent elles aussi une tendance à la baisse. D'un sommet de plus de 15 millions de tonnes métriques en 1991-1992, elles ont chuté à moins de 6 millions de tonnes métriques en 1997-1998, mais se sont partiellement redressées depuis. Ces tendances s'expliquent par plusieurs facteurs :
- Il existe un lien reconnu entre les excédents intérieurs des pays donateurs, les prix des céréales sur le marché mondial et le niveau des transferts d'aide alimentaire; en effet, les années où les prix mondiaux sont relativement faibles, les livraisons sont relativement élevées;
 - Les excédents intérieurs des pays donateurs ont tendance à baisser en raison des réformes agraires;
 - Les changements d'orientation de certains donateurs importants (comme la Commission européenne) ont fortement accentué la tendance baissière dans l'utilisation de l'aide alimentaire comme instrument de coopération internationale.
27. De façon générale, les transferts d'aide alimentaire peuvent être divisés en trois catégories, à savoir :
- L'aide alimentaire de secours, distribuée librement aux victimes de catastrophes naturelles et d'origine humaine, que les gouvernements donateurs acheminent d'habitude par le biais du PAM et des ONGI;
 - L'aide alimentaire de programme, qui consiste à fournir directement à un gouvernement bénéficiaire des denrées destinées à être vendues sur les marchés locaux, souvent pour en tirer des fonds de contrepartie;
 - L'aide alimentaire de projet, fournie à titre de subvention à des groupes cibles à l'appui d'activités de développement particulières et qui, comme pour l'aide alimentaire de secours, est d'habitude acheminée par les ONG et le PAM.
28. Ces trois catégories généralement reconnues sont à la base des comptes rendus de l'aide alimentaire publiés par le réseau INTERFAIS du PAM⁹. Néanmoins, il est important de noter qu'en principe, l'aide alimentaire est distribuée librement aux victimes de catastrophes pour assurer leur survie immédiate; lorsque les crises menacent à long terme les moyens de subsistance (comme c'est souvent le cas), on combine en général la distribution d'aide alimentaire avec d'autres mesures, dont des projets de relèvement et de redressement. En pratique, donc, les frontières entre les différentes catégories sont souvent floues, surtout celles entre l'aide alimentaire de projet et l'aide alimentaire de secours.
29. Par le passé, *l'aide alimentaire de programme* a eu la part du lion; elle représentait plus des trois quarts de l'aide alimentaire dans les années 1960 et encore près de 60% jusqu'au milieu des années 1990¹⁰, mais sa part a abruptement diminué par la suite. *L'aide alimentaire de secours*, malgré ses fluctuations, a proportionnellement augmenté, tandis que les niveaux de *l'aide alimentaire de projet* sont restés stables dans l'ensemble. Différents facteurs expliquent ces tendances :
- La baisse de l'aide alimentaire de programme est principalement attribuée au désenchantement de la plupart des donateurs, associé à la perception généralisée de l'absence d'impact positif de ce genre de transferts sur leurs bénéficiaires ultimes. Cela s'est traduit par des changements d'orientation (p. ex., au sein de la Commission européenne et au Canada) qui ont réduit le niveau de priorité accordé à cette forme d'aide;
 - L'accroissement de l'aide alimentaire de secours est directement proportionnel à celui du nombre de catastrophes naturelles et d'origine humaine que la communauté internationale a tenté de pallier au

⁸ E. Clay et O. Stokke, *The Changing Role of Food Aid and Finance for Food in Food Aid and Human Security*, EADI Book Series 24, Londres, 2000.

⁹ INTERFAIS publie annuellement tous les chiffres sur l'aide alimentaire du PAM.

¹⁰ E. Clay et O. Stokke, *ouvr. cité*, p. 31.

cours de la dernière décennie, et par conséquent à la demande d'aide alimentaire pour désamorcer ces crises;

- Notons enfin que si le niveau de l'aide alimentaire de projet est resté stable dans l'ensemble, on observe une tendance prononcée à s'écarter du multilatéralisme (et du PAM en particulier) dans l'utilisation de l'aide alimentaire de projet, au profit d'une utilisation accrue des ONG¹¹.

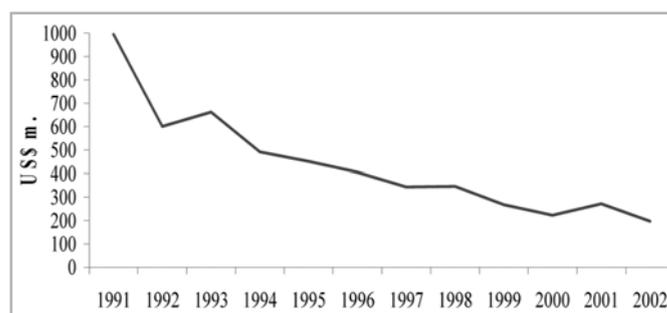
Faits saillants : Principales raisons pour lesquelles certains donateurs hésitent davantage à utiliser l'aide alimentaire à des fins de développement*

- Les doutes quant à la validité de l'aide alimentaire comme instrument de promotion du développement et la tendance à affecter des ressources à d'autres activités que l'aide alimentaire lorsque les ressources de développement se raréfient.
- La crainte des incidences négatives que pourrait avoir l'aide alimentaire sur la production et les marchés locaux.
- L'augmentation des urgences et des ressources qu'elles exigent.
- Le manque de preuves solides de l'impact positif de l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement.
- L'opinion de plusieurs pays donateurs, qui considèrent l'aide alimentaire comme une forme dispendieuse de transfert d'aide dont le coût supplémentaire doit être justifié par des avantages comparatifs clairs.

**Nous avons préparé cet encadré d'après les résultats d'entrevues avec des représentants de pays donateurs et d'un examen des documents de politique des donateurs.*

30. Enfin, notons qu'environ 60% de l'aide alimentaire est distribuée par des mécanismes bilatéraux (directement de pays à pays ou par l'entremise d'ONG¹²), tandis que l'aide alimentaire multilatérale représente en moyenne 40% du total annuel et qu'elle est presque entièrement distribuée par le PAM, lequel est donc de loin le plus important acteur au chapitre de l'aide alimentaire internationale.

Schéma 1: Tendances de l'aide alimentaire (M \$US), 1991-2002



Source: E. Clay, *Food aid as a resource for poverty reduction and sustainable development*, ODI, Londres

1.1.2 LE PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL DANS UN MILIEU EN ÉVOLUTION

Le PAM en bref

31. Créé en 1961 par l'Assemblée générale des Nations Unies, le PAM avait un double mandat : i) le mandat opérationnel de concevoir et de mettre en œuvre des projets de développement et des opérations d'urgence fondés sur l'aide alimentaire pour promouvoir la sécurité alimentaire dans le monde et ii) le mandat stratégique de coordonner et de formuler les politiques de l'aide alimentaire. Conformément à ce double mandat, l'article II du Règlement général du PAM¹³ indique que le PAM poursuit les buts suivants :
- Utiliser l'aide alimentaire pour appuyer le développement économique et social;
 - Répondre aux besoins alimentaires des réfugiés et des victimes d'autres situations d'urgence et de crises rendant nécessaires des secours prolongés;
 - Promouvoir la sécurité alimentaire mondiale conformément aux recommandations formulées par l'Organisation des Nations Unies et par la FAO.
32. Pour réaliser ces buts, les activités du PAM en matière d'aide alimentaire doivent entre autres :
- Aider au développement économique et social, en concentrant l'action et les ressources du PAM sur les pays les plus démunis;
 - Favoriser la continuité entre secours d'urgence et développement en donnant la priorité aux activités de prévention des catastrophes, de préparation, d'atténuation de leurs conséquences, et aux activités consécutives de relèvement.

¹¹ La préférence que certains donateurs accordent à la mise en œuvre de projets d'aide alimentaire par les ONG s'explique par divers facteurs, notamment : i) le fait que l'on considère les ONG comme étant plus efficaces pour entreprendre le genre d'opérations à petite échelle que sont le plus souvent les projets d'aide alimentaire, ii) la visibilité que les ONG peuvent offrir aux donateurs, jugée supérieure à celle qu'offre l'ONU, et iii) le fait que la plupart des coûts associés à l'aide alimentaire sont souvent assumés par les ONG par le biais de la monétisation. Ceci représente des économies considérables pour les donateurs par comparaison avec la politique de recouvrement intégral des coûts pratiquée par le PAM, qui exige que les donateurs assument tous les coûts associés à la distribution de l'aide alimentaire. À l'heure actuelle, on estime qu'environ la moitié de l'aide alimentaire de projet acheminée par les ONG en 2002 a été monétisée (OCDE, 2004). Étant donné les effets néfastes que peut avoir la monétisation, le PAM a élaboré des directives précises qui limitent considérablement le recours à cette pratique.

¹² La question des avantages comparatifs réels et potentiels d'acheminer l'aide alimentaire par le PAM plutôt que par des ONG n'est pas abordée dans le présent rapport, mais mériterait d'être approfondie.

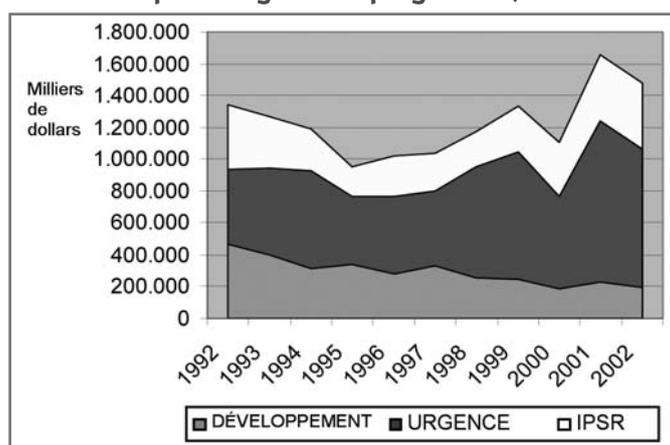
¹³ PAM, *Plan stratégique (2004-2007)*, octobre 2003, p. 49.

33. Le PAM appuie actuellement quatre types d'opérations :
- Des opérations d'urgence en réponse aux catastrophes naturelles et d'origine humaine;
 - Des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) pour aider à rétablir les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire des ménages après une urgence;
 - Des opérations de développement fondées sur la Politique 'Favoriser le développement' (qui fait l'objet de la présente évaluation), où l'aide alimentaire sert essentiellement à aider les pauvres et les populations souffrant d'insécurité alimentaire à se sortir du piège de la pauvreté;
 - Des opérations spéciales pour accélérer le déplacement des vivres, qu'ils soient ou non fournis par le PAM ou, à la demande de la communauté humanitaire, pour améliorer leur coordination par la prestation de services communs.
34. En 2002, le PAM a aidé plus de 72 millions de personnes dans 82 pays; cette aide a pris la forme d'opérations de développement dans 55 pays, d'opérations d'urgence dans 51 pays et d'IPSR dans 43 pays¹⁴.

Le financement des opérations de développement du PAM

35. Au cours de la dernière décennie, le PAM a éprouvé d'importantes difficultés à financer ses opérations de développement, principalement en raison de l'accroissement du volume de ses opérations de secours (voir le Schéma 2), mais aussi d'autres considérations stratégiques (voir l'encadré de la p. 6).

Schéma 2: Dépenses de fonctionnement* du PAM par catégorie de programme, 1992-2002



* à l'exception de l'appui aux programmes et des coûts administratifs
 Source : WFP in Statistics 2002, mai 2003 et éditions

36. De fait, la position des donateurs quant à l'appui à fournir au PAM dans un contexte de développement varie consi-

dérablement. Certains, comme la Commission européenne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont décidé de mettre fin à cette forme d'aide, tandis que d'autres continuent à appuyer les opérations de développement du PAM. Quoi qu'il en soit, un grand nombre de donateurs ont quelques hésitations à utiliser l'aide alimentaire à des fins de développement.

37. Notons enfin que les revenus du PAM, fondés sur les engagements annuels volontaires de ses donateurs, permettent très difficilement d'assortir des ressources aux programmes et aux projets prévus. La PFD doit donc être située dans ce contexte. L'une de ses principales raisons d'être, bien que ce ne soit pas la première, est même de définir plus étroitement le contenu et les objectifs des opérations de développement du PAM de manière à encourager les donateurs à contribuer.

1.2 LA POLITIQUE 'FAVORISER LE DEVELOPPEMENT'

38. La revitalisation des interventions de développement du PAM était à l'ordre du jour de la **session annuelle du Conseil d'administration tenue du 18 au 21 mai 1998**. On a produit à cette occasion un document¹⁵ analysant les discussions antérieures de l'utilisation de l'aide alimentaire comme instrument de développement. Il est écrit dans ce document que « *Le PAM continuera d'affiner l'orientation de ses activités de développement [mais qu'] il reste nécessaire de préciser plus avant et d'énoncer les avantages particuliers de l'assistance alimentaire et de définir comment et quand le PAM doit intervenir avec des vivres.* » À cette fin, on recommandait d'entreprendre un examen du rôle de l'aide alimentaire dans le développement. C'est à la lumière de cette recommandation que la Politique 'Favoriser le développement'¹⁶ devait définir le bien-fondé et la portée de l'utilisation de l'aide alimentaire à des fins de développement et appuyer la conception et la mise en œuvre des activités financées par le PAM dans son portefeuille de développement. En mai 1999, lors de sa session annuelle, le Conseil d'administration a approuvé la PFD, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2000.

39. La PFD reconnaît que l'aide alimentaire du PAM ne peut contribuer au développement au même titre que d'autres genres d'interventions, comme les projets d'investissement en capital ou l'assistance technique. Elle souligne aussi que **l'aide alimentaire du PAM doit jouer un rôle différent mais particulier**, qui n'est pas de promouvoir le développement de la même façon que les autres organisations, mais de **permettre aux populations marginalisées, par la fourniture d'une aide alimentaire, de s'intégrer au développement et d'en partager les bénéfices**, ce qui est essentiellement l'objectif global de la PFD.

¹⁴ PAM, Rapport annuel du Directeur exécutif pour 2002, mai 2003.

¹⁵ PAM, Questions d'actualité intéressant le PAM, WFP/EB.A/98/4-B.

¹⁶ PAM, Favoriser le développement, WFP/EB.A/99/4-A.

L'évaluation tripartite de 1991-1993 et la PFD* : aperçu

En 1991, les gouvernements du Canada, des Pays-Bas et de la Norvège avaient élaboré le cadre de référence d'une évaluation globale du PAM. Les enjeux à examiner étaient la pertinence du mandat du PAM, de sa structure organisationnelle, de ses ressources et de ses modalités de mobilisation des ressources, ainsi que l'efficacité et l'efficacités de son fonctionnement. Dans l'ensemble, le rapport d'évaluation félicitait le PAM pour sa performance au regard du transport et de la distribution des vivres et était d'avis de maintenir et de renforcer le PAM en tant que principale organisation internationale chargée du secours alimentaire. Sur la question des activités de développement, l'évaluation tripartite soulignait quelques réussites, mais aussi **« un certain nombre de faiblesses », dont, en général, la conception des projets, le ciblage, et la viabilité des activités et des actifs créés.** Cependant, loin de conclure à la nécessité de retirer progressivement les activités de développement des autres activités du PAM, l'évaluation était d'avis que, pour des raisons d'équité impérieuses, le PAM devait *« conserver un certain niveau d'activités de développement s'il améliore sa performance »*. Bien que le rapport de l'évaluation tripartite ait été un document externe, le Conseil d'administration et la direction du PAM le prirent très au sérieux et s'employèrent à en appliquer les recommandations, entre autres par le biais du système des programmes de pays et dans une large mesure **par l'entremise de la PFD.**

* Michelsen Institute, *Evaluation of the World Food Programme*, Main Report, Bergen, 1994.

1.2.1 LA PFD DANS SES GRANDES LIGNES

Recommandations de la PFD en matière de politiques

40. La Politique 'Favoriser le développement' s'inspire essentiellement d'une série de principes ou de recommandations en matière de politiques qui jettent les bases d'une utilisation appropriée de l'aide alimentaire¹⁷ tout en tenant compte de quelques-unes des préoccupations de l'évaluation tripartite.

Recommandations de la PFD en matière de politiques

- Le PAM devrait fournir une assistance *uniquement* lorsque la consommation vivrière est insuffisante pour assurer une bonne santé et une bonne productivité;
- Chaque intervention du PAM en faveur du développement recourra à *l'aide à la consommation alimentaire pour encourager l'investissement et laisser derrière elle un actif durable*;
- Ces actifs durables, de même que l'aide alimentaire, devraient profiter *aux ménages pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire*;
- Le PAM limitera ses activités de *développement aux objectifs ci-*

après qui seront choisis et réunis dans les programmes de pays en fonction de la situation spécifique et de la stratégie nationale du pays bénéficiaire;

- Le *ciblage géographique* devrait être utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire à l'intérieur des pays;
- Le ciblage devra tenir compte du facteur *temps*, car l'efficacité passe par la fourniture de l'aide en temps utile – et par son retrait lorsqu'elle cesse d'être nécessaire;
- Le PAM utilisera *des indicateurs à la fois clairs et objectifs* signalant quand l'aide est nécessaire et quand il est temps de procéder à son retrait progressif;
- Le PAM recourra systématiquement à des approches *participatives*;
- Le PAM recherchera activement des *partenaires*;
- Le PAM mettra l'accent sur le rapport *coût-efficacité* en se fondant sur les *résultats souhaités en matière de développement*, et le suivi et les rapports devront être davantage orientés sur les résultats;
- De *nouvelles approches* seront expérimentées et leur mise en œuvre sera suivie, les résultats obtenus étant intégrés plus systématiquement et plus rapidement dans la programmation générale;
- L'accent mis sur l'innovation devra s'accompagner d'une plus grande *rigueur dans la conception de façon à améliorer la qualité* des projets soutenus par le PAM.

Orientation et objectifs des opérations de développement du PAM

41. Conformément aux principes d'action et aux recommandations en matière de politiques, la PFD définit **cinq « domaines d'activité »** ou de concentration (sans ordre de priorité) pour les projets de développement du PAM, domaines **que l'on peut de facto considérer comme étant les objectifs stratégiques de la PFD** et qui devaient orienter l'action du PAM pour répondre aux besoins urgents des personnes généralement laissées pour compte par le processus de développement classique.

Les cinq domaines d'activité de la PFD

1. Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes;
2. Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
3. Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver;
4. Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées;
5. Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

¹⁷ *Ibid.*, p. 17-19.

Composantes de base et aspects à améliorer

42. La PFD définit aussi quelques aspects à améliorer¹⁸, que l'on peut considérer comme étant les composantes de base d'une mise en œuvre et d'une réalisation efficaces de ses objectifs stratégiques.

Les composantes de base de la PFD

- *Atteindre les personnes voulues* en examinant les pratiques de ciblage afin d'établir des liens plus solides entre l'analyse de la vulnérabilité, l'évaluation des besoins et la conception des projets et des activités;
- *Connaître les participants* pour relier les avantages à court terme de l'aide alimentaire avec les objectifs de développement à long terme selon la situation réelle des gens;
- *Améliorer la participation* pour mieux comprendre les priorités des personnes vulnérables;
- *Améliorer la conception des projets* par l'élaboration de directives et de cours de formation appropriés;
- *Mettre en évidence les résultats* par la mise en place d'une gestion axée sur les résultats (GAR);
- Faire de l'expérience du PAM dans les domaines de *l'égalité entre hommes et femmes, de l'Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV), des programmes de pays et des partenariats* le point de départ de ses nouvelles orientations stratégiques.

Pourquoi cinq domaines d'activité, et qu'en est-il des projets antérieurs?

43. Le document définissant la PFD n'explique pas les raisons pour lesquelles les opérations de développement du PAM devraient porter exclusivement sur les cinq domaines susmentionnés. Nous pouvons cependant énoncer que :

- Les cinq domaines d'activité visent à resserrer la gamme d'activités qui peuvent être appuyées par l'aide alimentaire, en excluant celles qui sont peu susceptibles de profiter aux pauvres qui ont faim¹⁹ ;
- Les cinq domaines d'activité sont également inspirés des leçons des projets antérieurs ayant bénéficié de l'aide alimentaire du PAM. Selon la classification de l'évaluation tripartite, les deux premiers domaines d'activité (Santé et nutrition, Education et formation) peuvent être reliés aux « projets d'alimentation complémentaire », et les trois autres domaines, aux « projets de vivres-contre-travail »;
- Pour ce qui est des anciens « projets d'alimentation complémentaire », les domaines d'activité 1 et 2 de la PFD couvrent dans les faits (avec quelques ajustements en ce qui a trait au ciblage) les deux plus grandes catégories de projets du PAM examinées par l'évaluation tripartite, à savoir les programmes d'alimentation scolaire et les programmes d'appui au développement des groupes vulnérables;
- En ce qui a trait aux « projets de vivres-contre-tra-

vail », les changements apportés sont plus considérables et visent à corriger certaines des insuffisances perçues de cette catégorie de projets, en particulier le ciblage des bénéficiaires et la participation communautaire. Les changements reconnaissent aussi que la réussite ou l'échec de ces projets dépend essentiellement de ce que l'on appuie en fournissant des vivres. En conséquence, plutôt que de classer les projets selon le genre d'infrastructures créées, on classe les domaines d'activité de la PFD selon le milieu où vivent les populations pauvres affamées et les problèmes qu'elles éprouvent et que l'on cherche à résoudre, c'est-à-dire selon : i) les zones pauvres en ressources *ou* ii) les zones exposées aux catastrophes *ou* iii) les zones caractérisées par des ressources naturelles dégradées.

Faits saillants : Aperçu des principaux changements apportés

- On a rationalisé et resserré la gamme d'activités pouvant être appuyées par l'aide alimentaire;
- On a clarifié et affiné la définition des bénéficiaires éventuels des différents projets;
- On met l'accent sur la gestion communautaire et la prise en charge des activités entreprises et des actifs acquis;
- On insiste, lors de la définition des activités, sur les priorités et les moyens de subsistance des gens plutôt que sur le développement d'infrastructures temporaires de création d'emplois; *à présent, on considère essentiellement l'aide alimentaire comme un appui temporaire aux personnes pendant qu'elles améliorent leurs moyens de subsistance, et non comme une forme de paiement.*

1.2.2 LIENS AVEC LES AUTRES POLITIQUES, STRATEGIES ET INITIATIVES DU PAM

44. Enfin, soulignons que la PFD s'inscrit dans un processus continu de changements au sein du PAM, processus qui s'est amorcé bien avant l'approbation officielle de la « nouvelle politique » en 1999, et que par conséquent, celle-ci ne peut être considérée comme étant autonome. Effectivement, le consensus international sur ce que devrait être la coopération avec les pays en développement a beaucoup évolué pendant les années 1990, et la prise en charge du développement par les gouvernements nationaux et leurs populations est devenue primordiale. Les politiques du PAM ont évolué en conséquence.

45. En novembre 1992, le Conseil d'administration a convenu de réorienter globalement les politiques du PAM en faveur des pauvres et des affamés, tout particulièrement

¹⁸ *Ibid.*, p. 19.

¹⁹ On a écarté, entre autres, des activités comme la production laitière, l'exploitation minière et les grands programmes de reboisement.

les femmes et les enfants, tant dans les opérations d'urgence que dans les opérations de développement, et de promouvoir les approches participatives au niveau communautaire et l'intégration systématique des interventions du PAM dans les politiques nationales, jetant ainsi les bases de la formulation de la PFD. Le système de programmation mis en place en 1994 a permis de passer d'une approche de projet à une approche-programme par pays discutée et convenue avec les gouvernements bénéficiaires.

46. Par ailleurs, depuis la promulgation de la PFD, le PAM poursuit cet exercice de réforme globale en apportant un certain nombre de changements sur les plans de sa structure et de ses politiques. Citons à cet égard la décision du CA concernant le VIH/sida, la politique des Engagements renforcés en faveur des femmes et le document stratégique *Vivres pour la nutrition*. Certains de ces changements ont un rapport évident avec la mise en œuvre de la PFD, et il en sera question plus loin dans le présent document.

CHAPITRE 2:

PRINCIPAUX CONSTATS DE L'EVALUATION

47. Ce chapitre se divise en cinq grandes sections. La première présente les constats de l'évaluation en ce qui concerne la pertinence de la PFD et des opérations de développement du PAM. La deuxième section présente les principaux constats dans les cinq domaines d'activité de la PFD. Les questions d'efficacité et de viabilité sont abordées dans la troisième et dans la quatrième section, respectivement. La dernière section est une analyse des principaux facteurs et systèmes qui influencent la mise en œuvre de la PFD, à savoir le partenariat, les mécanismes de ciblage, la participation des intervenants, l'intégration de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, le suivi-évaluation et la dotation en ressources.

2.1 LA PERTINENCE DE LA PFD

Synthèse des principaux constats sur la pertinence de la PFD

Les activités de développement du PAM sont conformes aux principes de la PFD, aux priorités internationales (p. ex., les OMD et la lutte contre le VIH/sida) et aux contextes nationaux de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire. Selon nos études de pays, les opérations de développement du PAM sont parfois bien intégrées dans les initiatives nationales appuyées et financées par les gouvernements et les autres donateurs, mais dans d'autres cas, les intervenants nationaux n'attribuent qu'un faible niveau de priorité aux activités appuyées par le PAM. Dans les cadres de politiques nationales, la PFD est vue comme un facteur qui contribue à l'intégration et à la pertinence globale des programmes de pays du PAM, surtout en ce qui a trait au ciblage des zones où l'insécurité alimentaire est la plus forte, à la prise en charge par les intervenants locaux et à la participation de ces intervenants. De plus, l'application des principes de la PFD aux activités d'urgence et de redressement du PAM a amélioré la qualité de ces activités, davantage axées sur le développement, et favorisé l'intégration des opérations du PAM. Le degré de pertinence de l'aide alimentaire dans les cadres de politiques nationales varie selon le contexte, mais jamais l'insertion de l'aide alimentaire dans les opérations de développement du PAM ne semble aller à l'encontre des politiques nationales; au contraire, dans tous les cas que nous avons étudiés, les achats locaux étaient considérés comme la modalité la plus pertinente de la fourniture de l'aide alimentaire. De plus, toutes les études de pays indiquent que l'application des principes de la PFD a beaucoup amélioré l'adaptation des actifs à la situation et

aux priorités des bénéficiaires, même s'il subsiste des lacunes, surtout en ce qui a trait aux catégories très vulnérables. Enfin, nous avons observé des tensions entre l'application des directives de la PFD et les priorités et la prise en charge par les institutions nationales, surtout en ce qui a trait au ciblage, à la discrimination à rebours en faveur des femmes et à l'utilisation d'une approche par projet pour la mise en œuvre.

48. Conformément à la matrice d'évaluation, nous avons examiné la pertinence de la PFD et des programmes de développement connexes du PAM pour en déterminer la cohérence par rapport aux **priorités mondiales**, aux **besoins** et aux **politiques des pays**, aux **autres opérations du PAM** (urgence et redressement) et aux **exigences des bénéficiaires**. Étant donné que la PFD n'est pas une politique autonome, mais qu'elle s'inscrit dans le processus de réforme globale du PAM, nous n'en avons pas évalué la pertinence séparément des autres grandes initiatives de programme du PAM, comme l'approche-programme par pays. C'est pourquoi nous avons procédé en deux temps au niveau des pays : i) nous avons évalué la cohérence des programmes de pays²⁰ par rapport aux principes de la PFD, et ii) nous avons évalué leur pertinence par rapport au contexte national.

Le contexte international

49. En ce qui a trait aux **priorités mondiales et internationales**, nous avons surtout analysé la pertinence de la PFD en fonction des objectifs du Millénaire pour le développement (**OMD**) et des mesures internationales de **lutte contre le VIH/sida**. Les constats de la Phase 1 et des études de pays confirment la très grande cohérence des objectifs stratégiques de la PFD par rapport aux OMD, surtout pour ce qui est : i) de *réduire l'extrême pauvreté et la faim*, une préoccupation transversale présente dans les cinq domaines d'activité de la PFD (et à vrai dire dans toute l'action du PAM), ii) d'*assurer l'éducation primaire pour tous*, un objectif auquel les activités du domaine 2 pourraient contribuer, iii) de *promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes*, une autre préoccupation déterminante de la PFD, iv) de *réduire la mortalité infantile*, un objectif directement visé par les activités d'appui nutritionnel du domaine 1 et auquel les cinq domaines d'activité pourraient contribuer, v) d'*améliorer la santé maternelle*, un aspect couvert, comme l'objectif précédent, par le domaine d'activité 1, et vi) de *combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies*, un objectif qui n'est pas directement visé par la PFD, mais auquel s'attaquent dans une certaine mesure les interventions d'alimentation complémentaire. Toutefois, malgré la grande cohérence entre les activités du PAM et les OMD, la contribution réelle des activités à la réalisation des OMD varie selon le contexte, et elle est un peu floue (voir la section 2.2).

²⁰ C'est par le programme de pays que le PAM achemine son aide au développement. Les programmes de pays, approuvés par le Conseil d'administration du PAM, comprennent un certain nombre de projets spécifiques, appelés « activités », menés dans un pays sur une période donnée (cinq ans en règle générale) en vue d'atteindre un objectif commun.

50. La **pandémie de VIH/sida** a aussi un impact dévastateur dans de nombreux pays en développement, où elle nuit à la nutrition des familles et surtout des enfants, souvent forcés d'abandonner l'école, avec tous les effets négatifs et souvent permanents que cela comporte. La lutte contre le VIH/sida est devenue une importante priorité pour la communauté du développement international après la formulation de la PFD, mais le PAM s'y attaque aujourd'hui à l'échelle mondiale par un train de mesures²¹, au niveau des pays par des interventions spécifiques, comme au Mozambique et en Ethiopie, ou en intégrant la lutte contre le VIH/sida dans les autres activités du PAM, par exemple la campagne de prévention du sida menée dans le cadre d'un projet d'alimentation scolaire au Mozambique.
51. Les rapports des évaluations par pays et celui de la recherche documentaire font état de la cohérence entre les initiatives menées dans le cadre du portefeuille de développement du PAM et l'action nationale et internationale de lutte contre le VIH/sida. Ils font ressortir également que l'application des directives de la PFD, comme la mise à contribution systématique des bénéficiaires et le renforcement des organismes bénéficiaires, pourrait peut-être améliorer l'efficacité des interventions de lutte contre le VIH/sida. Mais d'importantes lacunes méthodologiques ont également été observées, qui devront retenir l'attention du PAM (voir la section 2.2.1).
- Le contexte national**
52. Avant d'aborder la pertinence des opérations de développement du PAM au niveau national, il est important de mentionner que leur envergure et leur importance relative varient considérablement et ont un rapport évident avec la contribution globale du PAM aux objectifs du pays, ainsi qu'avec ses activités de plaidoyer. En fait, les bénéficiaires de l'action du PAM peuvent représenter à peine 1,7 % de la population jugée malnutrie (au Pakistan) ou plus de 30 % de cette population (en Bolivie); simultanément, la valeur du transfert par bénéficiaire peut ne représenter que 1,5 % (en Bolivie) ou 2,1 % (au Mali), ou s'élever à plus de 31 % (au Mozambique) du PIB par habitant (pour plus de détails, voir l'« Echelle des interventions du PAM » dans la partie 3 du volume 2).
53. Les sept études de pays le confirment : les programmes de pays du PAM suivent de très près les directives de la PFD. Les activités ont été réorganisées en fonction des cinq domaines de la Politique et sont généralement mises en œuvre selon les directives d'orientation qui visent à accroître la participation et la prise en charge par les intervenants locaux, à améliorer le ciblage, etc. (voir la section 2.5).
54. Des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (**DSRP**) ont été rédigés pour chacun des sept pays à l'étude. Les activités et les objectifs de développement du PAM sont conformes, dans l'ensemble, aux objectifs stratégiques et sectoriels des DSRP, surtout au regard de l'augmentation de la sécurité alimentaire et de l'amélioration de l'accès à l'enseignement primaire. La cohérence entre les activités de développement du PAM et les différents programmes sectoriels nationaux (en éducation, en santé, en développement agricole) est soulignée dans presque toutes les études de pays. Par exemple :
- En Ethiopie, le projet MERET est un pilier des initiatives gouvernementales de saine gestion des ressources naturelles;
 - Au Bangladesh, le plus important programme national de sécurité alimentaire est un programme d'aide au développement des groupes vulnérables (*Union Parishad Vulnerable Group Development*) fortement appuyé par le PAM;
 - Au Mozambique, où tous les donateurs contribuent au développement du pays selon une approche sectorielle, l'appui du PAM s'insère très bien dans le programme sectoriel d'éducation tout en l'enrichissant.
55. Toutefois, on ne peut pas en dire autant sur le niveau de priorité que les gouvernements bénéficiaires accordent aux activités de développement appuyées par le PAM dans leur répartition nationale des ressources. En fait :
- Au Bangladesh (développement des groupes vulnérables) et au Honduras (alimentation scolaire), les activités appuyées par le PAM sont bien intégrées dans les programmes nationaux financés dans une proportion importante par le gouvernement et par d'autres organismes internationaux;
 - Ailleurs, l'intégration des activités de développement du PAM n'en est qu'à une étape préliminaire, et l'on peut dire que le PAM exerce des pressions politiques en faveur de certaines innovations, par exemple, la discrimination à rebours en faveur des femmes dans le projet *Creating Assets for Rural Women* au Pakistan, ou qu'il en est le fer de lance;
 - Enfin, d'autres projets que nous avons étudiés respectent dans leurs grandes lignes les priorités nationales, mais dépendent encore exclusivement de l'appui du PAM (et de ses donateurs). Il est peu probable qu'ils se poursuivent ou qu'ils soient développés, car les contributions gouvernementales semblent limitées par d'autres priorités et par un manque global de ressources (c'est le cas de l'appui à l'alimentation scolaire en Ethiopie).
56. Notre analyse par pays de la pertinence de l'utilisation de **l'aide alimentaire** dans le contexte des politiques nationales a donné lieu à plusieurs constats intéressants :
- Aucune des études de pays ne relève de cas où l'utili-

²¹ En mai 2000, le Conseil d'administration a convenu que le PAM devait trouver moyen d'utiliser l'aide alimentaire pour prévenir et atténuer les effets dévastateurs du VIH/sida sur la sécurité alimentaire des populations. En juin 2003, on a donc créé une Unité chargée du VIH/sida, qui relève de la Division des stratégies et des politiques.

sation de l'aide alimentaire dans les opérations de développement du PAM fait obstacle ou ne correspond pas aux politiques nationales. Parfois, comme en Bolivie, l'utilisation de vivres importés est contestée dans certains secteurs de la société civile et par les producteurs, tandis que dans plusieurs pays, des donateurs mettent en doute la pertinence de l'aide alimentaire lorsque la situation n'est pas urgente;

D'après une étude de terrain : Le système des coupons alimentaires au Pakistan

Les coupons sont distribués par Bait-ul-Mal (PBM), une société d'Etat également chargée de la mise en œuvre du système de coupons alimentaires du gouvernement. Le PAM fournit des vivres au gouvernement (pour simplifier, ils sont comptabilisés à la rubrique « blé » dans les rapports normalisés sur les projets); celui-ci les monétise et délivre les coupons alimentaires. Les coupons servent ensuite à acheter des vivres dans des magasins locaux figurant sur une liste officielle.

- Dans plusieurs cas, l'aide alimentaire est l'un des principaux instruments dont se servent les gouvernements nationaux pour atténuer l'insécurité alimentaire ou mettre en œuvre un filet de sécurité national²². Le DSRP de l'Ethiopie souligne le rôle, à moyen terme, de l'aide alimentaire comme filet de sécurité, mais aussi comme outil d'acquisition d'actifs productifs, tandis qu'au Pakistan, le gouvernement utilise beaucoup l'aide alimentaire comme filet de sécurité, une stratégie appuyée par le PAM;
 - Ailleurs, cependant, l'utilisation de l'aide alimentaire par les instances nationales est moins systématique; elle dépend essentiellement de l'aide internationale, comme c'est le cas au Mali.
57. Une mise en garde s'impose à propos des modalités de fourniture de l'aide alimentaire. Les études de pays constatent dans l'ensemble que les administrations locales encouragent fortement les achats locaux, car ils favorisent la production et l'économie locales, deux aspects que l'aide alimentaire importée a tendance à faire fléchir. Les diverses études soulignent que le PAM achète localement, comme il se doit, lorsqu'il dispose des ressources pour le faire, mais que le niveau d'achat local est très inférieur à ce qu'il pourrait être, principalement en raison du faible appui des donateurs.
58. Selon l'une des principales directives d'orientation de la PFD, les actifs durables, de même que l'aide alimentaire,

devraient profiter *aux ménages pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire*, et le *ciblage géographique* devrait être utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire à l'intérieur des pays bénéficiaires afin d'accroître la pertinence globale de l'aide alimentaire au développement du PAM. À l'échelle mondiale, on observe une concentration accrue des ressources de développement dans les pays africains depuis quelques années²³; mais les écarts dans les niveaux de sécurité alimentaire (p. ex., les taux de personnes souffrant d'insécurité alimentaire ou d'enfants malnutris) dans les pays où le PAM mène des interventions de développement demeurent très importants.

59. Au niveau national, grâce à l'utilisation accrue et systématique de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV), le PAM est surtout présent dans les principales zones d'insécurité alimentaire, et il respecte les priorités locales. Par exemple :
- Au Mali, le PAM concentre maintenant son appui dans les zones extrêmement vulnérables du Nord du pays, déficitaires en céréales, où il est le seul organisme international ayant une présence significative;
 - Parfois, l'intégration de l'ACV dans les programmes conformément aux directives de la PFD contribue à l'amélioration globale du ciblage effectué par le gouvernement et les autres donateurs (c'est le cas en Bolivie et au Honduras);
 - Cependant, le ciblage souffre de certaines lacunes en ce qui a trait au genre d'activités de développement que l'on favorise, aux accords de partenariat et à l'atteinte des régions isolées (voir la section 2.5.2).

Les opérations du PAM

60. Certaines études de pays soulignent aussi l'application, pas toujours systématique cependant, des principes d'action fondamentaux de la PFD et des leçons des opérations de développement antérieures du PAM²⁴ à d'autres catégories de programmes du PAM (les opérations d'urgence et les IPSR). Ainsi, en Bolivie, le programme de pays prévoit la mise en œuvre d'opérations d'urgence selon les principes de la PFD, afin de pallier les urgences localisées, très caractéristiques dans ce pays; au Mozambique, les IPSR, les opérations d'urgence et les opérations de développement sont toutes menées en fonction des mêmes objectifs stratégiques et domaines d'activité, définis dans le programme de pays; et en Ethiopie, on applique les directives de la PFD et les leçons du programme de pays aux opérations d'urgence,

²² Les filets de sécurité sont des mesures officielles et officieuses qui protègent les gens contre les pires effets de la pauvreté. Ils ont deux grandes fonctions dans la politique économique : a) redistribuer les revenus aux personnes nécessiteuses et les aider à surmonter leur pauvreté dans l'immédiat et b) aider les ménages à gérer les risques. Dans ce contexte, la communauté du développement international adhère de plus en plus à la notion voulant que les filets de sécurité s'inscrivent en permanence dans les politiques sociales et ne soient pas simplement des mesures temporaires pour pallier les crises de courte durée. Le rôle des filets de sécurité dans les politiques sociales suppose donc des programmes officiels institutionnalisés, inscrits dans la durée, qui visent à accorder des revenus ou à les remplacer.

²³ La part de l'Afrique subsaharienne dans les ressources de développement du PAM est passée de 30 % en 1998 à 54,8 % en 2003.

²⁴ En réalité, il semble que l'existence même de bureaux de pays qui mettent en œuvre des activités de développement pourrait avoir rehaussé la « qualité » des interventions d'urgence et de redressement du PAM. Mais la question mérite d'être approfondie (p. ex., en comparant les interventions d'urgence dans les pays dotés ou non d'opérations de développement).

bien que cela ne se fasse pas systématiquement là non plus. Il en résulte une amélioration générale de la qualité des activités, davantage axées sur le « développement », et une meilleure intégration des opérations du PAM.

61. Notons cependant que dans certains contextes nationaux, comme en Ethiopie et au Mozambique, il est très difficile de distinguer les « situations d'urgence » des « situations de développement », car chaque situation comporte des éléments d'urgence et de développement à divers degrés. Pour ce qui est du PAM, il faudrait peut-être revoir le bien-fondé et la pertinence de subdiviser les opérations en trois catégories pour résoudre des problèmes qui sont souvent de même nature.

Au niveau des bénéficiaires

62. D'importants progrès ont été enregistrés en vue d'accroître la pertinence des activités de développement **au niveau des projets et au niveau communautaire** par rapport aux priorités des bénéficiaires. En voici quelques exemples :

- La volonté d'accroître la fréquentation scolaire des filles et les méthodes instaurées à cet effet (rations fournies à la famille);
- L'important changement de cap qui consiste à utiliser l'aide alimentaire à l'appui de l'acquisition d'actifs adaptés aux moyens de subsistance locaux plutôt que pour de grands projets de vivres-contre-travail (principalement des travaux publics). Au Pakistan, par exemple, on s'est progressivement retiré des grands projets de réhabilitation de l'environnement au profit du projet *Creating Assets for Rural Women*, qui favorise le développement d'actifs choisis en priorité par les femmes des milieux ruraux (des étangs, des réservoirs d'eau) et emploie une approche communautaire;
- Par contre, quelques études de pays (comme celle de l'Ethiopie) soulignent que certaines activités ou certains actifs sont mal adaptés aux priorités de certains bénéficiaires éventuels (les ménages sans terre ou sans travail).

63. Bien sûr, des partenaires nationaux ont parfois contesté la promotion et la mise en œuvre d'activités fondées sur les principes de la PFD, qu'ils jugent non conformes à leurs propres priorités. C'est surtout le cas du ciblage fondé sur l'ACV et de l'importance accordée par le PAM à ses engagements à l'égard de l'égalité hommes-femmes. Ce facteur, comme nous le verrons dans les sections suivantes du rapport, a parfois mené à des solutions boiteuses ou, surtout pour ce qui est de l'égalité hommes-femmes, à la mise en œuvre d'activités qui, bien que louables en principe, n'ont eu aucun effet sur les politiques et les programmes nationaux. De plus, la mise en place d'une approche communautaire ou par projet est contraire à certains égards aux approches sectorielles instaurées dans certains pays (comme au Mozambique).

2.2 PRINCIPAUX CONSTATS DANS LES CINQ DOMAINES D'ACTIVITE DE LA PFD

64. La présentation des constats par domaine d'activité commence par une illustration de tous les aspects de la dotation en ressources, suivie d'une description des mécanismes de mise en œuvre et des principaux bénéficiaires des diverses activités de développement. Il est ensuite question de l'atteinte des résultats du point de vue des ex-trants, des effets et des impacts. Enfin, les résultats sont brièvement analysés à la lumière de leur contribution réelle et possible aux objectifs nationaux.

2.2.1 SANTE ET NUTRITION (DOMAINE D'ACTIVITE 1)

Synthèse des principaux constats sur la santé et la nutrition

L'amélioration de la santé et de la nutrition est une priorité de la PFD, mais le niveau de ressources dans ce domaine d'activité est en baisse depuis quelques années. Ceci peut s'expliquer par les piètres capacités institutionnelles et d'absorption des partenaires d'exécution et par la pénurie de ressources disponibles pour les mesures d'accompagnement. Dans ce domaine d'activité, on s'attend à ce que l'aide alimentaire joue un rôle très particulier, à savoir, améliorer l'état nutritionnel des bénéficiaires. On veut en plus qu'elle les incite à accroître leur fréquentation des centres sanitaires et qu'elle finance le coût de substitution associé à l'acquisition de connaissances sur la nutrition et la santé. Les bénéficiaires des activités sont principalement des femmes et des enfants touchés par la malnutrition. Soulignons aussi que la question du VIH/sida relève de ce domaine d'activité, et que des résultats positifs ont été obtenus à cet égard. Mais en même temps, l'exécution de projets de lutte contre le VIH/sida dans le cadre d'un domaine d'activité spécifique de la PFD est peut-être artificielle, et elle pourrait occulter la complexité et l'ampleur du problème, alors qu'il existe un besoin urgent de nouvelles orientations. Sur le plan des effets, on a enregistré une baisse de la malnutrition et une hausse de la fréquentation des centres sanitaires, mais les données sont incomplètes et rarement solides, surtout en ce qui a trait aux résultats nutritionnels. Sur le plan des impacts, on a signalé à maintes reprises des résultats comme la sensibilisation accrue de la population cible aux questions de santé et de nutrition, mais les effets des apports du PAM se sont limités au niveau local et à celui des projets.

Portée et objectif

65. Au cours des années 1960, le PAM a commencé à appuyer des projets d'aide « à la mère et au nourrisson » qui offraient des suppléments alimentaires par le biais des cliniques de santé. En 1997, le Conseil d'administration a décidé que le PAM devait plutôt orienter ses efforts sur les mesures visant à remédier à la malnutrition précoce²⁵. Et effectivement, la nutrition est au cœur de la PFD, dont l'objectif stratégique est de *permettre aux jeunes enfants*

²⁵ PAM, Favoriser le développement, Questions de politique générale, point 4 de l'ordre du jour de la session annuelle du Conseil d'administration, 1999.

et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes. On a par la suite élargi la portée des interventions dans ce domaine d'activité pour inclure les problèmes nutritionnels liés au VIH/sida. L'importance des questions de nutrition et de santé pour le PAM a été réitérée dans le Plan stratégique (2004-2007), qui fait de l'appui à l'amélioration de la nutrition et de l'état de santé des enfants et autres personnes vulnérables l'une de ses cinq priorités. Enfin, tout récemment, le PAM a préparé un document stratégique sur les vivres pour la nutrition (voir l'encadré ci-après), où il s'engage à conférer à la nutrition « un plus haut degré de priorité » dans ses activités en élargissant le programme d'action dans ce domaine, qui ne sera plus une activité parallèle.

Vivres pour la nutrition*

L'action désignée sous le nom de « vivres pour la nutrition » vise à améliorer l'aptitude des populations qui souffrent le plus d'insécurité alimentaire dans le monde à surmonter les difficultés actuelles et à venir qui vont de pair avec la malnutrition. Cela signifie qu'il faudra disposer au niveau national et à celui des ménages de la possibilité de déceler, de gérer et en dernier lieu de prévenir la détérioration de la situation nutritionnelle.

Pour que des programmes nutritionnels aient un effet, l'apport de ressources doit être à la fois :

- Continu : l'apport de vivres doit être assuré, les denrées alimentaires arrivant en temps voulu et ensemble pour toute la durée d'un programme appuyé par l'aide alimentaire;
- Souple : les méthodes traditionnellement utilisées pour déterminer les ressources financières disponibles en fonction du volume des livraisons de vivres ne se prêtent pas aux programmes de nutrition, où la qualité compte autant que la quantité, et où des intrants et des ressources non alimentaires complémentaires sont nécessaires.

* PAM, *Vivres pour la nutrition : intégrer la nutrition dans les programmes du PAM*, Questions de politique générale, Point 5 à l'ordre du jour de la session annuelle du Conseil d'administration, 2004.

66. Tous les programmes de pays examinés pendant la deuxième phase avaient élaboré des projets et des activités relevant de ce domaine d'activité, bien qu'à des degrés divers d'importance relative et absolue sur le plan financier. En Ethiopie, au Mali et au Mozambique, les dépenses dans ce domaine en 2003 représentaient moins de 10 % du portefeuille total du PAM, tandis que dans d'autres pays, comme au Bangladesh et au Honduras, elles représentaient jusqu'à 30 % du portefeuille total. Les difficultés de mise en œuvre, décrites plus loin, expliquent en partie les tendances à la baisse qui ressortent clairement des études de pays et à l'échelle mondiale, comme on le voit dans le schéma 3. Une vaste gamme d'activités entrent dans cette catégorie : l'amélioration de la valeur nutritionnelle des rations alimentaires (Bangladesh), l'alimentation complémentaire (Mali, Bolivie) et la promotion de la maternité sans danger par la fourniture d'huile comestible aux femmes enceintes (Pakistan). Certains pays, comme le Mali, l'Ethiopie, le Honduras et le Mozambique, ont aussi élaboré des activités de lutte contre le VIH/sida.

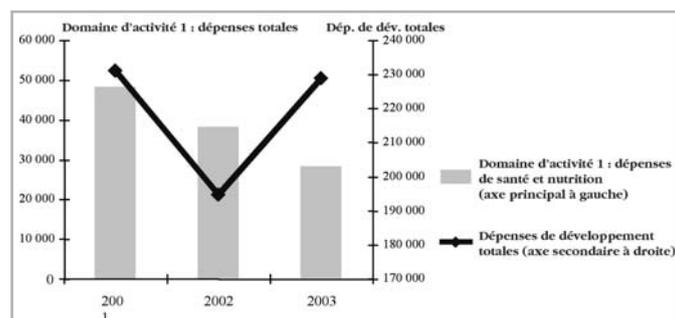
Modes de mise en œuvre

67. Les partenaires d'exécution au niveau national sont en règle générale les ministères de la Santé (Pakistan, Mali ou Honduras), mais il peut s'agir d'autres institutions, comme du ministère des Administrations locales (Bangladesh) ou du ministère des Femmes et des Affaires sociales (Mozambique). Au niveau local, les partenaires de mise en œuvre varient d'un pays à l'autre : ils peuvent être des centres communautaires de santé publique, comme au Mali ou au Pakistan, ou d'autres organismes communautaires, comme en Ethiopie ou au Honduras.

68. Comme nous le verrons dans la section 2.5.1, les capacités des partenaires d'exécution sont faibles dans l'ensemble, en raison de leur manque général de ressources - un problème caractéristique des institutions du secteur de la santé dans les pays pauvres. Cela se voit aussi dans leur capacité réduite d'absorber les ressources du PAM et explique en partie le faible niveau d'investissement dans ce domaine d'activité. Toutefois, nous avons observé quelques différences régionales marquées : les partenaires d'exécution du PAM en Asie affichent des capacités nettement supérieures à leurs contreparties africaines.

69. Les projets entrepris dans ce domaine d'activité, et leurs modalités de mise en œuvre, sont complexes et varient selon le contexte. De fait, les études de pays notent d'importantes différences dans le type de vivres et les approches utilisées, qui exigent des modalités de livraison différentes et un ensemble de mesures d'accompagnement impossibles à financer avec les liquidités dont disposent les projets du PAM.

Schéma 3 : Dépenses de développement du PAM dans le domaine d'activité 1, 2001-2003 (en milliers de dollars)



Source : Données du PAM

D'après une étude de terrain : Le subventionnement des aliments enrichis au Mali

Le projet au Mali a mis au point une pratique originale : la vente d'aliments enrichis à un prix subventionné dans certains centres sanitaires. Le supplément alimentaire fourni est une farine enrichie fabriquée localement (de misola et de sinba). Son coût de production est assumé en partie par le gouvernement, par le biais du programme de la Banque mondiale en faveur des pays pauvres très endettés.

Rôle de l'aide alimentaire

70. Toutes les études de pays mentionnent que l'on a systématiquement recours à des aliments enrichis pour améliorer l'état nutritionnel des bénéficiaires. Au Mali, par exemple, le projet visait à réduire et à prévenir la malnutrition en améliorant l'accès des femmes enceintes et des enfants (de cinq ans et moins) à une alimentation complémentaire; la ration fournie, déterminée par un nutritionniste, se composait principalement de vivres produits localement. L'alimentation complémentaire s'inscrit aussi dans les activités menées dans le cadre de l'initiative de nutrition communautaire au Bangladesh, et la ration fournie est progressivement passée d'une farine de blé entier à une farine de blé enrichie de micronutriments. Nous avons cependant constaté que dans la lutte contre le VIH/sida, la fourniture d'aide alimentaire exigerait des préparatifs particuliers pour tenir compte de l'état de santé et des besoins nutritionnels des bénéficiaires malades, et que ces préparatifs ne sont pas toujours effectués. En Ethiopie, on dit même que des rations de blé auraient été fournies à des patientes et à des patients alités qui n'étaient pas capables de les consommer.
71. On distribue aussi des vivres pour favoriser une hausse de la fréquentation des centres sanitaires (p. ex., au Honduras ou au Mali) et pour sensibiliser les bénéficiaires aux questions de nutrition et de santé. Dans un tel contexte, les vivres peuvent être considérés comme un moyen de faciliter l'accès à des services qui sinon resteraient inaccessibles aux femmes.

Bénéficiaires

72. Il y a trois grandes catégories de bénéficiaires dans ce domaine d'activité : a) les femmes enceintes et allaitantes, b) les nourrissons et les jeunes enfants et c) les personnes touchées par le VIH/sida. Si les projets de tous les autres domaines d'activité sont menés en milieu rural, dans ce domaine-ci, on a élaboré quelques interventions en milieu urbain; ce sont principalement les projets de lutte contre le VIH/sida (Mali, Ethiopie) et d'aide aux enfants de la rue (Bolivie). Le ciblage des bénéficiaires éventuels de tels projets nécessite l'utilisation d'outils autres que l'ACV (ou l'adaptation de l'ACV).

Résultats des projets soutenus par le PAM

73. Les principaux **extrants** attribués à ces projets sont les suivants :

- Distribution de rations alimentaires aux enfants malnutris et aux mères enceintes et allaitantes;
- Distribution de compléments alimentaires, de micronutriments, de vitamines, de fer et parfois de vaccins;
- Distribution de vivres pour couvrir les coûts de substitution des femmes qui suivent une formation, surtout sur les questions de santé et de nutrition;
- Distribution de rations alimentaires aux malades du VIH/sida et à leurs personnes à charge.

74. Les études de pays ont mis au jour des indications utiles, et parfois des données probantes sur les **effets** (déclarés et potentiels). La réduction de la malnutrition est l'un des principaux effets escomptés dans ce domaine, bien que les données probantes à cet égard soient plutôt minces, en partie du fait que le suivi nutritionnel n'est généralement pas inclus dans la conception des projets. Au Honduras, par exemple, le nombre d'enfants participants souffrant de malnutrition aiguë a diminué de 3,4 % entre 2003 et 2004. Une amélioration de l'état nutritionnel des bénéficiaires a aussi été constatée au Bangladesh et en Bolivie.

D'après une étude de terrain : Histoire d'une réussite à Polana Caniço, un quartier de Maputo

Un homme très malade du sida avait sur les bras des plaies qui ne guérissaient pas. Lorsque son état a empiré, ses voisins ont commencé à l'éviter, et sa femme l'a quitté, le laissant seul avec leur fillette de quatre ans. Lorsqu'un bénévole de l'ONG locale qui collaborait au projet l'a trouvé, il était très malade et affolé, et son enfant était privée de soins. Après avoir régulièrement reçu des vivres pendant quatre mois, l'homme s'est rétabli et a repris du poids, ses plaies ont guéri, ses voisins ont renoué avec lui, et sa femme est revenue. Il est maintenant suffisamment bien pour songer à se mettre à la recherche d'un emploi.

75. Beaucoup d'activités appuyées par le PAM sont mises en œuvre dans des centres sanitaires communautaires de base en milieu rural. Selon les études de pays, certaines personnes ont tendance à s'y rendre, du moins initialement, à cause des rations alimentaires qui y sont distribuées, et qui constituent très souvent une incitation à utiliser davantage d'autres services de santé. Au Pakistan par exemple, les taux de fréquentation des centres sanitaires appuyés par le PAM sont supérieurs à ceux des centres qui ne reçoivent pas un tel appui.
76. Au Mozambique, l'étude de pays indique que les adultes et les enfants bénéficiaires du projet-pilote de lutte contre le VIH/sida réagissent à l'apport de nourriture; dénutris, ils retrouvent rapidement leur poids normal. Au Honduras, la combinaison d'une alimentation thérapeutique et de médicaments contre le VIH permet aux personnes infectées de continuer à travailler ou de retourner au travail.

77. L'impact le plus fréquemment constaté dans ce domaine d'activités est la sensibilisation accrue des bénéficiaires aux questions de santé et de nutrition (Bangladesh). Bien qu'un tel impact soit difficile à mesurer à court terme, il est probable, étant donné que les projets ont tous un volet de formation, que la conscience des questions de santé et de nutrition chez les gens s'est améliorée. Selon d'autres études de pays (Bolivie), la meilleure santé des enfants a accru leur capacité de communiquer, de se mouvoir et d'apprendre. Au Mozambique, l'impact escompté peut être défini comme étant le bien-être et la dignité accrus des malades en phase terminale et des personnes vivant dans la misère la plus complète.
78. Notons enfin que la plupart des données probantes concernant les résultats positifs atteints dans ce domaine d'activité sont en général limitées aux projets locaux.

Faits saillants : Contraintes propres à l'atteinte de résultats dans le domaine d'activité 1

- Utilisation de l'aide alimentaire en complément des médicaments. Au Mozambique, certains partenaires d'exécution fournissent des médicaments antirétroviraux en plus des vivres, et pourtant ces médicaments ne suffisent pas à la demande, ce qui fait que les mécanismes de distribution sont perçus comme étant injustes (c'est-à-dire favorisant les personnes « qui ont le bras long »). C'est un problème majeur qui devrait être abordé au palier institutionnel.
- Contraintes culturelles. Le taux d'abandon des traitements observé au Pakistan est dû à plusieurs facteurs, comme l'information insuffisante des femmes sur l'importance des visites périodiques et le manque de conscientisation des membres masculins de la famille et des belles-mères (surtout), dont les femmes dépendent pour se déplacer. Ceci réduit la couverture vaccinale et la diffusion des messages sur la santé.
- Faible capacité d'atteinte du groupe cible (les enfants de 2 à 24 mois) en raison du coût élevé de la fréquentation des centres sanitaires par les nourrissons, assumé par les partenaires d'exécution, du manque de vivres appropriés et de l'hésitation des mères à laisser leurs jeunes enfants dans les centres (Bolivie).
- Manque global de ressources pour les mesures d'accompagnement assez complexes que ce genre d'activités exige.
- De plus, les partenaires d'exécution ont tendance à utiliser les vivres du PAM pour étendre la portée de leurs activités plutôt que pour compléter l'appui non alimentaire qu'ils offrent déjà (VIH/sida en Ethiopie).
- Le rôle des partenaires d'exécution est plus important que dans les autres domaines d'activité, car la réalisation d'effets et d'impacts sur la nutrition est fortement influencée par des facteurs autres que les vivres : l'adduction d'eau, l'assainissement, la prévalence des maladies, etc.

- Le VIH/sida dans le contexte du domaine d'activité 1**
79. Le VIH/sida a d'importants effets négatifs au sein des ménages et des collectivités, surtout les plus pauvres, dont celui d'accroître l'insécurité alimentaire. Les études de pays constatent uniformément que le VIH/sida suscite différents types de vulnérabilité, qui peuvent exiger une gamme d'outils du point de vue de l'aide alimentaire.
80. Dans un tel contexte, le fait de circonscrire les activités de lutte contre le VIH/sida à certaines catégories de programme ou à certains domaines d'activité particuliers peut être artificiel et contre-indiqué, vu la complexité des enjeux et l'ampleur du problème. Néanmoins, la PFD offre d'importantes possibilités que l'apport du PAM atténue les effets négatifs du VIH/sida, par exemple en passant par les partenariats existants ou en effectuant une analyse de la vulnérabilité mieux adaptée, qui tienne compte de la dimension du VIH/sida.

2.2.2 VIVRES-CONTRE-FORMATION ET EDUCATION (DOMAINE D'ACTIVITE 2)

Synthèse des principaux constats concernant les vivres à l'appui de l'éducation ou de la formation

Le développement du capital humain est le domaine le plus important du portefeuille de développement du PAM. Deux grands types de projets sont mis en œuvre dans ce domaine d'activité : les projets d'alimentation scolaire (PAS) et les projets de vivres-contre-formation. Les PAS comportent deux types d'interventions : l'une auprès des enfants qui fréquentent l'école primaire, et l'autre auprès des filles (par la fourniture de rations à leurs familles). L'élément vivres-contre-formation est plutôt marginal, principalement à cause d'un environnement institutionnel peu propice, mais étant donné l'importance que pourrait avoir cette activité pour les femmes pauvres, c'est là une occasion manquée. Les constats du terrain ont fourni des données probantes sur les effets des projets d'alimentation scolaire, surtout en ce qui a trait à l'augmentation de la fréquentation scolaire (en particulier celle des filles) et à l'accroissement des capacités d'apprentissage, mais ces données correspondent rarement à une amélioration de la qualité de l'éducation en raison du manque de ressources fournies par les partenaires d'exécution. Toujours selon les études de pays, les rations alimentaires fournies seraient parfois insuffisantes pour pallier les contraintes socio-économiques des ménages très pauvres lorsque ceux-ci envoient leurs enfants à l'école. Les effets positifs des activités d'alimentation scolaire enregistrés dans certains pays, au-delà du niveau des projets, sont attribuables à des cadres de programmation solides et propices.

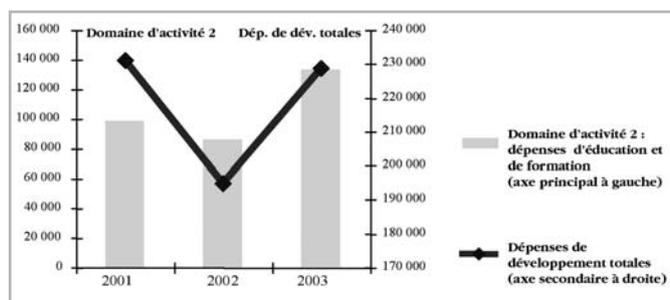
Portée et objectif

81. L'objectif du deuxième domaine d'activité est de *permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation de base et à la formation.* En ce qui a trait aux interventions antérieures dans les secteurs de l'éduca-

tion et de la formation, la PFD souligne le rôle important que peut jouer l'investissement dans les vivres pour le développement du capital humain. La justification de la PFD aide aussi à clarifier le rôle des interventions fondées sur l'aide alimentaire. De fait, bien que cette aide ne puisse ni construire des écoles, ni fournir des enseignants, elle peut être efficace lorsque l'insécurité alimentaire des ménages fait obstacle : a) à l'envoi des enfants, et surtout des filles, à l'école, b) à la capacité d'apprentissage des enfants, à court terme, en raison de la faim, et c) à l'alphabétisation des pauvres ou à leur accès à d'autres activités de développement par manque de temps. Soulignons aussi que l'importance des questions d'éducation pour le PAM a été réitérée dans le Plan stratégique (2004 2007), dont l'une des cinq priorités est de favoriser l'accès à l'enseignement primaire et de réduire l'inégalité entre les sexes dans le domaine de l'accès à l'éducation.

82. Sur le plan financier, les dépenses de développement consacrées à ce domaine d'activité présentent une tendance à la hausse (voir le schéma 4). Au cours des trois dernières années, les dépenses en éducation et en formation ont augmenté; elles représentaient 42,7 % du portefeuille de développement global en 2001, et 58,4 % en 2003. Cela peut s'expliquer par l'appui affecté par les donateurs à ce domaine d'activité et probablement aussi par un environnement stratégique et institutionnel propice dans de nombreux pays bénéficiaires.

Schéma 4 : Dépenses de développement du PAM dans le domaine d'activité 2, 2001-2003 (en milliers de dollars)



Source : Données du PAM

83. Tous les programmes de pays analysés pendant la deuxième phase avaient élaboré des projets dans le domaine d'activité 2. Partout sauf en Ethiopie, on affecte plus de 50 % des dépenses de développement à ce domaine, et ces affectations représentent 66 % au Mali et 78,9 % au Mozambique.
84. Trois grands types d'activité entrent dans cette catégorie :
- L'alimentation scolaire ciblant les garçons et les filles, principalement en milieu rural où les populations souffrent d'insécurité alimentaire (sauf au Bangladesh, où l'on appuie aussi des écoles dans les zones urbaines);
 - L'appui particulier à l'instruction des filles par le biais de rations fournies à leurs familles selon le niveau de fréquentation scolaire (Ethiopie, Mali et Pakistan);
 - Les interventions à l'appui de l'alphabétisation des

femmes et du perfectionnement de leurs compétences dans le cadre d'activités de vivres-contre-formation. Ces dernières sont toutefois plutôt marginales (Mali, Bangladesh et Honduras).

Modes de mise en œuvre

85. Comme les projets d'alimentation scolaire (PAS) existent depuis plus de 30 ans (p. ex., l'aide aux pensionnats au Mozambique), le PAM y a acquis une solide expérience qui s'est traduite au fil du temps dans ses directives, lesquelles sont respectées, comme en attestent plusieurs de nos études de pays.
86. Les principaux partenaires en jeu sont les ministères de l'Education (au niveau central) et les administrations régionales ou de district (au niveau local). Dans certains pays, il existe aussi des accords avec d'autres organismes pour qu'ils coordonnent et mettent en œuvre des interventions (p. ex., l'UNICEF et la coopération technique allemande en Bolivie). En outre, des ONG peuvent être mises à contribution pour assurer un suivi externe sur place (au Mali). La plupart des études de pays notent l'existence de comités scolaires et la participation d'associations de parents d'élèves au PAS en ce qui a trait au suivi, à la gestion et au contrôle des vivres distribués.
87. L'une des principales insuffisances signalées dans les études de pays est le manque général de ressources dans les ministères de l'Education. La plupart ne sont pas capables de fournir aux écoles appuyées par le PAM du personnel enseignant ou du matériel pédagogique supplémentaire en réponse à l'augmentation de la fréquentation, ce qui empêche que les vivres fournis par le PAM donnent leur pleine mesure sur le plan du développement du capital humain.
88. Quant aux activités de vivres-contre-formation, elles sont surtout menées par des ONG aux capacités de mise en œuvre limitées, ce qui pourrait expliquer le faible niveau d'investissement dans ces activités. Il existe cependant des exceptions notables, comme au Bangladesh, où les activités d'appui au développement des groupes vulnérables sont menées par le ministère des Affaires des femmes et des enfants en partenariat avec des ONG et donnent la priorité aux activités de vivres-contre-formation.
89. De plus, les activités de vivres-contre-formation nécessitent beaucoup moins de vivres que les activités d'alimentation scolaire en raison du nombre généralement inférieur de leurs bénéficiaires réels et éventuels. En conséquence, malgré la complexité de ces activités, le niveau de liquidités à la disposition du PAM et de ses partenaires d'exécution - lié aux volumes des vivres - est faible, ce qui décourage à certains égards la mise en œuvre de ce genre d'activités.

Rôle de l'aide alimentaire

90. Dans le domaine d'activité 2, on s'attend à ce que les transferts de vivres incitent les parents à inscrire leurs enfants,

tout particulièrement les filles, à l'école primaire et encouragent les femmes à participer à des activités de formation. On fournit aussi des repas (souvent enrichis) pendant les heures d'école en vue de rehausser le niveau d'attention des enfants, et donc leur capacité d'apprentissage, et de pallier une consommation insuffisante, le cas échéant. Les aspects nutritionnels sont aussi pris en compte, principalement pour garantir que les vivres fournis sont compatibles avec les habitudes alimentaires, et nous avons constaté que les comités scolaires s'efforcent de fournir des compléments alimentaires dans la mesure du possible.

Bénéficiaires

91. Il y a trois grandes catégories de bénéficiaires dans le domaine d'activité 2 : a) les enfants qui fréquentent l'école primaire (garçons et filles), b) les filles et leurs familles dans le contexte des rations fournies à la famille et c) les femmes qui suivent des cours d'alphabétisation.
92. Les zones sont ciblées selon les résultats d'études ACV. Dans ces zones, ce sont très souvent (p. ex., au Mali, en Ethiopie et au Mozambique) les pouvoirs publics locaux qui déterminent les écoles primaires participantes, selon des critères élaborés conjointement par le ministère de l'Education et le PAM; tous les enfants de ces écoles sont bénéficiaires, car la distribution de vivres est générale. Plusieurs études signalent que la sélection des écoles est souvent influencée par des facteurs logistiques découlant de contraintes matérielles, et que l'on préfère d'habitude les écoles proches des routes (p. ex., en Ethiopie).
93. De plus, quelques études de pays (Ethiopie, Pakistan) constatent que le ciblage géographique ne garantit pas que les enfants des collectivités les plus isolées et des ménages pauvres bénéficieront du programme. De fait, l'aide alimentaire en tant qu'incitation ou en tant que complément alimentaire ne suffit pas toujours à promouvoir la fréquentation scolaire des enfants des ménages très pauvres, qui ont d'autres obstacles économiques, sociaux et culturels à surmonter (p. ex., le recours au travail des enfants pour garder le bétail en Ethiopie ou la résistance à la scolarisation des filles au Pakistan).

Faits saillants : Principaux changements apportés par la PFD

Les études de pays signalent trois grands changements liés à la PFD en ce qui a trait aux modalités de mise en œuvre :

- Un important changement en faveur de la promotion de l'instruction des filles;
- Le rôle plus marqué des comités communautaires dans la gestion des projets;
- Un ciblage plus concentré des activités sur les écoles pauvres en milieu rural.

Résultats des projets soutenus par le PAM

94. Les principaux extrants enregistrés pour ces projets sont :
- La distribution de rations alimentaires aux écolières et aux écoliers; la livraison en temps utile est essentielle aux projets d'alimentation scolaire, car elle peut directement influencer la fréquentation dans les écoles qui distribuent des rations quotidiennes; les études de pays confirment que l'on dispose en général de moyens logistiques pour fournir les vivres à temps;
 - La distribution de rations aux familles des écolières (surtout des huiles comestibles);
 - La distribution de vivres aux femmes qui suivent des cours d'alphabétisation pour couvrir leurs coûts de substitution;
 - La bonne qualité des livraisons de vivres dans l'ensemble, bien que dans certains cas (voir l'encadré) la dotation en ressources et l'aide alimentaire liée²⁶ semblent poser des problèmes. C'est le cas en Ethiopie, où l'on a abandonné les aliments enrichis de fabrication locale au profit d'un mélange maïs-soja (MMS) importé, contrairement à la directive de la PFD qui encourage l'appui aux aliments enrichis produits localement²⁷.

D'après une étude de terrain : Nous préférons le famix* (Ethiopie)

Tebebe, un écolier de 4^e année, siège au comité d'alimentation scolaire de Kurkure Genda (Ambasel Woreda) : « Il y a deux ans, nous recevions du famix et des biscuits. Le famix était bien mieux que le MMS, et nous pouvions emporter les biscuits à la maison pour les manger plus tard. Nous n'aimons pas vraiment le MMS, alors nous y ajoutons du berbere pour lui donner du goût. Selon le directeur d'école à Chorissa (Kallu Woreda), « Les enfants n'aiment pas le MMS; ils en mangent parce qu'ils ont faim, mais les filles en laissent très souvent dans leur assiette. »

*une farine enrichie de fabrication locale

95. Dans plusieurs pays, il a été difficile d'évaluer les effets pour diverses raisons. Certains projets sont très récents, et leurs effets ne sont pas encore mesurables. Dans d'autres cas, aucun objectif quantifiable n'est mentionné dans le programme de pays, ce qui ne permet aucune comparaison avec les réalisations. Malgré ces contraintes, les études de pays fournissent des renseignements cohérents au regard des effets. En voici quelques exemples :
- Une hausse des inscriptions, constatée par toutes les équipes de pays, bien qu'il soit possible qu'elle ait résulté de transferts d'élèves des écoles avoisinantes;
 - Une hausse de la fréquentation et une baisse des taux d'abandon ont souvent aussi été constatées et enregistrées;
 - Une baisse des écarts fondés sur le sexe dans les ins-

²⁶ « L'aide liée » désigne ici toutes les formes de restrictions juridiques et administratives à l'approvisionnement en aide alimentaire et au processus de livraison connexe (voir aussi l'encadré « Mécanismes de dotation en ressources pour les opérations de développement du PAM » à la page 41).

²⁷ Pour ses projets d'alimentation scolaire, le programme de pays de l'Ethiopie a reçu d'un donateur une importante contribution liée à l'utilisation d'un MMS importé.

criptions, particulièrement importante au Pakistan et dans les zones pastorales de l’Ethiopie;

- Une hausse de la concentration et de la capacité d'apprentissage, constatée par les enseignants et par les parents et parfois confirmée dans les dossiers scolaires;
- Une amélioration de l'état nutritionnel, citée à quelques reprises durant les entrevues, bien qu'aucune donnée probante n'ait été recueillie à cet égard sauf pour le projet de développement des groupes vulnérables au Bangladesh;
- Des capacités rehaussées dans diverses techniques, qui ont permis à des femmes d'entreprendre avec succès des activités rémunératrices, notamment dans le cadre du projet de développement des groupes vulnérables au Bangladesh.

96. Nous n'avons aucune information sur l'impact des programmes d'alimentation scolaire. Toutefois, si de telles activités sont menées assez longtemps dans les écoles, ce qui garantira la fréquentation régulière par les enfants sur plusieurs années, l'état nutritionnel et les niveaux d'alphabétisation devraient s'améliorer.

97. Enfin, les études de pays soulignent que les résultats atteints par les PAS sont souvent limités au niveau local. Mais en présence de cadres de politiques et de programmes auxiliaires, des résultats ont aussi été enregistrés au niveau national. C'est le cas au Honduras, où le gouvernement a fourni un financement important à un PAS, et au Mozambique, où le PAS est entièrement intégré au Programme du secteur de l'enseignement appuyé par le gouvernement et par plusieurs donateurs.

Faits saillants :

Contraintes propres à l'atteinte de résultats dans le domaine d'activité 2

- Le ciblage géographique ne garantit pas que les enfants des collectivités les plus isolées bénéficieront du programme. Les contraintes logistiques sont telles que l'on choisit d'habitude des écoles proches des routes.
- La qualité de l'enseignement est encore un problème, car la hausse des niveaux d'inscription n'est pas compensée par une augmentation du nombre de salles de classe, d'enseignants et de manuels scolaires.
- Les gouvernements sont politiquement engagés dans le programme, mais leurs contraintes budgétaires graves doivent être prises en ligne de compte.
- Le milieu scolaire, les équipements et l'isolement sont des contraintes majeures à l'inscription des filles, surtout dans certaines cultures.
- Food-for-training activities appear limited by the lack of institutional capacities (and weak priority level) at local and national levels.

2.2.3 ACQUISITION D'ACTIFS (DOMAINES D'ACTIVITE 3, 4 ET 5)

Synthèse des principaux constats sur l'acquisition d'actifs

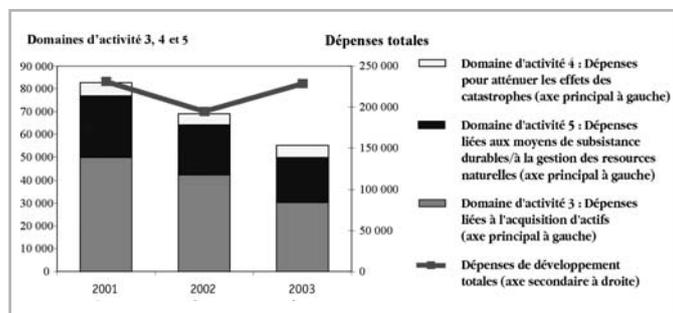
Le PAM a réorganisé ses activités classique de vivres-contre-travail selon les principes de la PFD. Les actifs créés correspondent maintenant plus étroitement aux priorités des bénéficiaires, et les intervenants locaux jouent un rôle important dans la définition, le suivi et l'évaluation des actifs. La subdivision des activités d'acquisition d'actifs en trois catégories distinctes (ou domaines d'activité) est jugée trop compliquée et difficile à appliquer du point de vue de la mise en œuvre. L'aide alimentaire joue encore un rôle fondamental pour inciter les participantes et les participants à consacrer du temps à l'acquisition d'actifs sociaux et de production et pour les appuyer à cet égard (elle constitue même parfois un salaire). Dans certaines circonstances, l'aide alimentaire pourrait être remplacée par d'autres formes de transferts, mais cela exigerait des capacités institutionnelles qui ne sont pas encore présentes. Les bénéficiaires des actifs sont d'habitude des ménages souffrant d'insécurité alimentaire, mais disposant déjà de certains actifs et ayant des emplois, si minimes soient-ils. Par contre, les ménages pauvres en actifs bénéficient très peu de ces activités, p. ex. lorsqu'ils participent à des activités de vivres-contre-travail. De plus, l'équipe d'évaluation considère que puisque l'aide alimentaire est d'habitude temporaire, on ne peut pas la considérer comme un véritable filet de sécurité. Dans les études de pays, on observe que les actifs créés sont de bonne qualité et qu'ils correspondent aux priorités des participantes et des participants, bien que l'on ne dispose pas de preuves solides de résultats, car le PAM et ses partenaires ne recueillent pas systématiquement des données sur les effets et les impacts. Les visites sur le terrain et certains rapports indiquent néanmoins clairement que les interventions appuyées par le PAM ont des effets positifs, comme d'augmenter la production et les revenus, de diversifier le régime alimentaire, ou d'améliorer l'accès aux services sociaux et le rôle des femmes dans la société locale et au sein des organismes communautaires. Sur le plan des impacts, on a enregistré des baisses des niveaux d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité. Toutefois, les apports du PAM à une échelle moyenne ou grande sont moins évidents, et dépendent de la taille des opérations du PAM et de leur niveau d'intégration dans des initiatives plus vastes. On a également enregistré une tendance excessive à la dispersion des activités du PAM, ce qui fait obstacle à un apport important à moyenne échelle.

Portée et objectifs

98. Les domaines d'activité 3, 4 et 5 et les objectifs connexes (permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées; permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables) visent à réduire la portée des anciens projets de vivres-contre-travail pour en exclure les activités dont les avantages pour les segments les plus pauvres de la population n'étaient pas clairs selon les constats de l'évaluation tripartite.

99. Les changements apportés visaient à combler certaines carences perçues dans cette catégorie de projets, en particulier en améliorant le ciblage des bénéficiaires et la participation communautaire. Des changements ont aussi été apportés parce que l'on a reconnu que la réussite ou l'échec de ces projets dépendait essentiellement de la nature de ce que l'on appuyait en fournissant des vivres. Donc, plutôt que de classer les projets selon le genre d'infrastructures créées, les domaines d'activité de la PFD sont classés selon le milieu de vie des pauvres et le genre de problèmes qu'ils doivent surmonter, à savoir : i) les zones pauvres en ressources, ii) les zones exposées aux catastrophes et iii) les zones caractérisées par des ressources naturelles dégradées.
100. Les investissements du PAM dans des activités de vivres-contre-actifs ont eu tendance à baisser (voir le schéma 5). Cela peut s'expliquer par l'évolution des priorités des donateurs et du PAM en faveur du développement et de la protection du capital humain plutôt que de la création d'actifs matériels, mais aussi par le manque d'intérêt et de capacités des partenaires nationaux, dans la mesure où près de 40 % des ressources affectées au domaine d'activité 5 sont investies dans un seul pays, l'Ethiopie, où la réhabilitation de l'environnement est l'une des grandes priorités nationales.

Schéma 5 : Dépenses de développement du PAM dans les domaines d'activité 3, 4 et 5, 2001-2003 (en milliers de dollars)



Source : Données du PAM

101. L'analyse, durant la phase de recherche documentaire, des divers manuels publiés par le PAM pour encadrer ses Bureaux de Pays et ses partenaires montre qu'il aurait été difficile, au niveau local, de définir et de séparer clairement ces trois domaines d'activité étant donné le contexte où évolue le PAM (dans des zones souvent exposées aux catastrophes et caractérisées par des ressources naturelles dégradées, où les groupes cibles sont toujours pauvres). Ce postulat est confirmé par les constats des études de pays. En Ethiopie par exemple, le projet MERET couvre les domaines d'activité 3 et 5, mais il est clair que l'acquisition d'un actif comme un boisé collectif ou un

barrage pourrait contribuer simultanément aux trois derniers objectifs de la PFD.

102. De fait, la subdivision des activités de vivres-contre-actifs en trois domaines d'activité distincts est jugée trop compliquée, très mal comprise par les partenaires et inutilement difficile à appliquer du point de vue de la mise en œuvre et du suivi. La formulation du Plan stratégique du PAM (2004-2007) semble concorder avec ce constat, car elle définit en tout cinq priorités stratégiques pour l'ensemble des opérations du PAM. Dans ce contexte, les domaines d'activité 3, 4 et 5 de la PFD sont implicitement regroupés et perçus comme contribuant à la priorité stratégique no 2 : « Protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs ». À la lumière de ce qui précède, nous avons analysé les domaines d'activité 3, 4 et 5 comme s'ils faisaient partie d'une même catégorie, que nous pourrions appeler la catégorie des **vivres-contre-actifs**²⁸.
103. Le PAM appuie des activités de vivres-contre-actifs dans les sept pays à l'étude, bien qu'elles aient différents degrés d'importance relative et absolue par rapport au portefeuille global du Programme. Les études de pays illustrent bien le vaste éventail d'actifs que l'on crée dans cette catégorie. En Ethiopie, par exemple, le projet MERET permet de soutenir plus de 60 activités. Néanmoins, les études de pays confirment que les actifs créés sont conformes aux objectifs de la PFD et peuvent en général être classés en quatre grandes catégories :
- Les actifs sociaux, comme les puits et les latrines, privés ou publics (Bangladesh);
 - Les infrastructures et les actifs publics qui visent à contribuer au développement économique d'un secteur donné, comme les voies de desserte, la foresterie communautaire et les barrages (Bangladesh, Ethiopie, Honduras);
 - Les biens ménagers productifs comme la micro-irrigation, la culture de fruits ou l'élevage de volailles (Ethiopie, Mali, Pakistan);
 - La formation pour améliorer les compétences des bénéficiaires à générer des revenus (Bangladesh, Mali)²⁹.

Modes de mise en œuvre

104. Les partenaires d'exécution des projets de vivres-contre-travail (maintenant les projets de vivres-contre-actifs) soutenus par le PAM sont d'habitude les ministères nationaux de l'Agriculture, étant donné l'aspect agricole de ce genre d'activités. C'est encore le cas, tout particulièrement au Mozambique, en Ethiopie, au Mali et au Honduras. Toutefois, de nouveaux partenaires apparaissent, comme au Bangladesh, avec le ministère des Administrations locales, ou au Pakistan, où les ONG sont d'importants partenaires d'exécution, tandis qu'en Bolivie, les municipali-

²⁸ À vrai dire, la PFD envisage plutôt l'utilisation des vivres comme une aide temporaire qui permet aux ménages de se doter d'infrastructures communautaires ou familiales qui favorisent leur développement durable.

²⁹ Les activités de vivres-contre-formation, bien qu'elles fassent partie du domaine d'activité 2, sont souvent aussi menées dans le cadre des domaines 3, 4 et 5 parce qu'elles jouent un rôle dans l'acquisition d'actifs.

tés jouent un rôle croissant. Les modes de mise en œuvre varient d'un pays à l'autre, mais on adopte en général un précepte fondamental, à savoir le PAM fournit essentiellement une aide alimentaire pour compléter et appuyer les projets compatibles avec la PFD lancés par des partenaires locaux.

105. L'introduction des principes de la PFD dans la mise en œuvre des activités de développement a eu une autre conséquence : les organismes communautaires jouent maintenant (ou sont censés jouer) un rôle accru dans le cycle de projet, de la définition au suivi et à l'évaluation. En Ethiopie par exemple, le ministère de l'Agriculture et le PAM ont favorisé et appuyé la création, au niveau communautaire, de « comités de planification locaux » chargés de la sélection des bénéficiaires, de la définition des activités et de leur suivi-évaluation, tandis qu'au Pakistan, les activités sont définies et mises en œuvre par des comités villageois et des associations féminines.
106. Par contre, cette approche ouverte et « à la demande » nuit parfois à la qualité de la conception du projet, surtout dans les petits Bureaux de Pays. Au Mali par exemple, elle a mené à l'appui, avec l'aide alimentaire, d'un ensemble de mesures non coordonnées, sans véritable stratégie.

Rôle de l'aide alimentaire

107. La fourniture d'une **aide alimentaire** est donc le principal outil dont dispose le PAM pour appuyer la mise en œuvre de ses activités. Voici quelques observations que l'on peut faire à propos du rôle et de l'utilisation de cette forme d'aide :
- Selon la PFD, l'aide alimentaire ne doit pas être considérée comme une forme de paiement pour des travaux effectués, ni comme une forme d'incitation. Cependant, dans la plupart des cas à l'étude, on utilise encore les vivres comme une forme de paiement, parce que cela correspond aux attentes des bénéficiaires et aux pratiques des partenaires locaux. Par exemple, pour le projet MERET en Ethiopie, des vivres sont payés aux bénéficiaires selon les travaux effectués (p. ex., tant de mètres de terrasses), tandis que dans la plupart des pays (Mali, Mozambique, Bangladesh, Pakistan), les participants touchent une rémunération fondée sur le nombre de jours travaillés;
 - Selon les données recueillies sur le terrain, les transferts d'aide alimentaire sont particulièrement utiles pour : i) parer au manque de nourriture là où les ménages ont le plus besoin d'aide alimentaire pour leur consommation (p. ex., le programme de sécurité alimentaire au Mozambique), ii) protéger les actifs contre le désinvestissement (en Ethiopie, l'aide alimentaire a réduit le besoin de vendre du bétail durant la sécheresse de 2003) et iii) offrir aux bénéficiaires une forme d'aide qui leur permet d'investir du temps dans l'acquisition d'actifs plutôt que d'avoir à chercher un emploi de rechange;

D'après une étude de terrain : En Ethiopie, aide alimentaire ou argent comptant?

La question de savoir si les bénéficiaires de l'aide alimentaire préfèrent des vivres ou de l'argent comptant peut être trompeuse, car tous répondront qu'ils veulent « des vivres » simplement par crainte de perdre l'aide reçue. Mais lorsque l'alternative leur est présentée en termes monétaires - si l'on demande par exemple aux agriculteurs de comparer ce qu'ils pourraient acheter avec une somme équivalant à la valeur des vivres qu'ils reçoivent -, la discussion devient beaucoup plus animée : « *Eh bien, peut-être que si j'allais aujourd'hui au marché avec cette somme je pourrais acheter plus de nourriture, mais les prix changent très vite, tandis qu'avec le système MERET, je suis toujours sûre d'obtenir la même quantité de vivres et de répondre aux besoins de ma famille* », dit une femme de Meket Woreda. Une autre femme, à Kallu Woreda, répond : « *Avec de l'argent je pourrais acheter plus de nourriture, mais je ne suis pas certaine que tout l'argent serait dépensé en vivres, car mon mari pourrait avoir d'autres idées. Or, c'est vraiment de nourriture dont nous avons besoin à la maison pendant les mois qui précèdent la récolte.* » Dans une collectivité d'Ambasel, très loin des points de distribution, un agriculteur affirme : « *Pour transporter les vivres ici à partir du point de distribution, je dois payer 20 % de leur valeur; de l'argent nous conviendrait bien mieux, car il y a un marché local pas très loin d'ici* ». Une femme de Kallu Woreda répond quant à elle : « *Je suis très heureuse du blé que je reçois, mais j'en vends une partie, car c'est le sorgho qui est la base de notre alimentation. Peut-être qu'en recevant de l'argent je pourrais acheter plus de sorgho.* »

- L'aide alimentaire, mis à part les erreurs d'inclusion toujours possibles, est fournie à des ménages qui souffrent de problèmes de consommation alimentaire en raison d'un pouvoir d'achat insuffisant;
- Les normes sociales font en sorte que l'aide alimentaire est souvent redistribuée dans la collectivité par des comités locaux ou par les bénéficiaires mêmes (Mozambique). Ceci réduit les effets nutritionnels possibles du transfert sur les ménages cibles, mais aide à renforcer le capital social et à corriger les erreurs d'exclusion;
- L'aide alimentaire est appréciée par les bénéficiaires dans l'ensemble; la grande majorité la préfère à des transferts en argent (Bolivie, Ethiopie, Mali et Mozambique); au Pakistan, les femmes bénéficiaires considèrent qu'elles contrôlent mieux les coupons alimentaires que l'argent comptant;
- L'équipe d'évaluation juge que le transfert direct d'aide alimentaire pourrait être remplacé (ou l'est déjà) par d'autres formes de transfert en présence de marchés ou de capacités institutionnelles suffisantes et

de mécanismes appropriés de dotation en ressources. Par exemple, au Pakistan l'aide alimentaire du PAM est monétisée par le gouvernement, et les ressources servent à financer la gestion de coupons d'alimentation par un organisme spécialisé. Au Bangladesh, l'aide alimentaire du PAM est complétée par une somme du gouvernement remise en argent comptant aux bénéficiaires pour qu'ils reçoivent deux formes de paiements (en argent et en vivres). En Ethiopie et au Mali, le transfert d'aide alimentaire pourrait être remplacé par des paiements au comptant dans les zones près de marchés. Cependant, aucun mécanisme institutionnel bien établi n'est encore en place pour garantir la mise en œuvre efficace d'un programme d'argent-contre-travail à très grande échelle. On ne sait pas non plus avec certitude quel pourrait être l'effet d'une injection d'argent comptant sur le prix des vivres vendus sur les marchés locaux (en particulier en Ethiopie).

Bénéficiaires

108. Il sera question d'enjeux plus généraux liés au ciblage dans la section 2.5.2, mais nous pouvons soulever quelques points précis en ce qui concerne la nature des activités d'acquisition d'actifs. Notons d'abord que d'après les données recueillies sur le terrain, comme il s'agit d'activités de développement, les bénéficiaires et les participants ont tendance à provenir de ménages pauvres, mais qui disposent déjà d'un minimum d'actifs et de ressources, tandis que les ménages démunis n'en bénéficient que très peu. En Ethiopie par exemple, les ménages sans terre bénéficient très peu des actifs créés, tandis qu'au Bangladesh, le mécanisme de ciblage du gouvernement pour le programme d'appui au développement des groupes vulnérables exclut les femmes de plus de 49 ans. Le cas du Pakistan est légèrement différent, car le programme s'adresse exclusivement aux femmes. L'étude de pays note cependant qu'en général, ce sont les groupes féminins les plus dynamiques qui participent aux projets, et qu'il faut que les ménages possèdent un minimum de ressources pour entreprendre les activités rémunératrices promulguées.

109. Les ménages démunis profitent essentiellement des vivres reçus lorsqu'ils participent directement à des activités de vivres-contre-actifs. Par exemple, en Ethiopie, nous avons observé des mécanismes de ciblage communautaire équitables par lesquels des ménages sans terre sont intentionnellement sélectionnés et favorisés pour participer à des activités de vivres-contre-actifs dans des aires communes, afin de leur offrir un minimum de protection sociale. Nous avons recensé des cas semblables au Mozambique. Mais les effets des transferts d'aide alimentaire aux ménages démunis sont limités, car ils sont temporaires et ne suffisent pas à protéger les moyens de subsistance de façon constante. De plus, ils n'ont ni la prévisibilité, ni le caractère institutionnel qui devraient caractériser un véritable filet de sécurité (voir la section 2.1).

Faits saillants : Principaux changements apportés à la conception des projets selon les études de pays

- Les actifs sont maintenant définis en collaboration avec (ou directement par) les participants.
- Les actifs sont créés essentiellement en fonction de leurs avantages éventuels pour les participants plutôt que d'être une méthode de création d'emplois.
- Les organismes communautaires sont les principaux acteurs du processus de mise en œuvre. Les actifs créés sont beaucoup plus diversifiés que par le passé.
- Les objectifs des projets sont maintenant définis selon la contribution des activités à la sécurité alimentaire et à l'amélioration des moyens de subsistance plutôt qu'en fonction de la distribution de vivres et de la construction d'infrastructures matérielles.
- Les liens entre les actifs et la réduction de la pauvreté sont plus explicites.

Résultats des projets soutenus par le PAM

110. En ce qui a trait aux **extrants**, nous avons concentré nos analyses par pays sur le genre et la qualité des actifs créés et sur leur degré d'utilisation ou d'appréciation par les bénéficiaires et les participants :

D'après une étude de terrain : Le point de vue des agriculteurs sur les actifs créés en Ethiopie

« Tous les actifs créés par l'entremise du MERET sont importants pour nous, mais les plus importants sont les champs en terrasses, parce qu'ils aident à retenir le sol et augmentent la productivité », dit une femme de Kallu. « Grâce au barrage submersible, nous avons "récupéré" des terres et sauvé notre maison, qui sinon aurait été emportée par les eaux », ajoute une femme de Meket Woreda. À Ambasel, un agriculteur affirme : « J'ai visité les champs en terrasses de mon cousin dans une autre association paysanne (créés dans le cadre d'un projet de création d'emplois); les nôtres sont vraiment bien mieux, et mon cousin aimerait que le MERET s'occupe de sa collectivité. ».

- Les actifs créés avec l'aide du PAM sont de différentes sortes - cela dépend du processus de participation employé. En Ethiopie, ils vont des grandes infrastructures collectives aux activités rémunératrices à petite échelle (p. ex., la production de miel); au Pakistan, on met l'accent sur les actifs sociaux demandés par les femmes des milieux ruraux (réservoirs d'eau, latrines) et sur les activités rémunératrices (fermes avicoles); en Bolivie, on accorde la priorité à la protection des ressources naturelles, tandis qu'au Mozambique, l'aide alimentaire sert à promouvoir la diversification des cultures;
- Les études de pays sont unanimes à conclure que généralement parlant, les actifs créés sont de bonne qualité. Ce constat est fondé sur les observations directes des équipes d'évaluation sur le terrain, les rapports d'évaluation et les entrevues. Par exemple, au Pakistan,

les différents actifs créés dans le Sind sont en bon état, et ils sont utilisés; en Ethiopie, les terrasses sont bien construites et entretenues, et elles contribuent vraiment à la rétention des sols. C'est particulièrement important à la lumière des leçons de l'expérience des projets de vivres-contre-travail, où la qualité des actifs créés laissait beaucoup à désirer, et où l'on reconstruisait souvent chaque année les mêmes infrastructures, mal entretenues et de piètre qualité. Ces progrès sont dus au fait que les techniques de mise en œuvre tiennent maintenant compte des capacités et des ressources communautaires, et que leur adaptation à la situation des bénéficiaires encourage ces derniers à participer à leur entretien;

- Les discussions au niveau communautaire confirment aussi dans l'ensemble que les actifs créés sont utilisés et appréciés par les participants. Lorsqu'on leur demande de classer les actifs par ordre de préférence, la plupart des participants disent préférer les actifs privés plutôt que collectifs (Ethiopie), et les interventions qui visent à accroître la sécurité alimentaire (Bangladesh).

111. Les constats des études de pays concernant les **effets** réels et possibles de l'appui du PAM aux projets d'acquisition d'actifs sont jugés positifs, bien qu'il ait été difficile, durant l'évaluation, d'évaluer systématiquement les résultats manifestes. Le volume 2 du présent rapport donne une liste des effets relevés dans chaque étude de pays. Ces effets peuvent être classés en diverses catégories :

- L'augmentation de la production agricole, uniformément constatée, est essentiellement imputée aux mesures de conservation du sol, à la diversification des cultures ou aux initiatives de micro-irrigation. En Ethiopie, par exemple, les agriculteurs mentionnent uniformément une hausse d'au moins 50 % de la production agricole, et au Mozambique, on fait souvent état des avantages de l'introduction d'un manioc résistant à la sécheresse;
- La diversification du régime et l'accroissement des rations alimentaires, imputés à la diversification et à la hausse de la production agricole, bien qu'aucune donnée probante n'indique que cela se soit traduit par une amélioration de l'état nutritionnel;
- La protection accrue des moyens de subsistance, imputée aux mesures comme le reboisement (Honduras et Mali) et à la construction de barrages à l'usage du bétail (Ethiopie);
- L'accès amélioré aux services sociaux de base, comme l'eau et l'éducation, constaté dans presque toutes les études de pays. Cette amélioration est imputée d'une part à la création d'actifs comme des étangs et de l'autre à l'augmentation des revenus;
- L'amélioration du rôle socio-économique des femmes dans la société locale, constatée en particulier au Pakistan et au Bangladesh;
- Le renforcement des organismes communautaires, gé-

néralement observé lui aussi, est particulièrement important lorsqu'il se produit dans un contexte de décentralisation, comme en Bolivie.

112. Des **impacts** ont aussi été constatés; par exemple, l'étude en Ethiopie souligne que le MERET a considérablement amélioré la sécurité alimentaire et réduit la vulnérabilité des populations dans les zones d'intervention. En Bolivie, l'acquisition d'actifs contribue à réduire l'émigration des ménages vers l'Argentine.

113. Alors que les études de pays révèlent clairement une amélioration générale des moyens de subsistance des participants dans le cadre des projets et au niveau communautaire, les preuves d'une **contribution générale des interventions appuyées par le PAM aux niveaux local, régional et national** sont moins solides, car cette contribution est étroitement liée à l'envergure des activités de développement appuyées par le PAM, mais aussi à certains choix stratégiques faits par le PAM ou par ses partenaires nationaux. Par exemple :

- Les bénéficiaires du projet MERET représentent près de 20 % des personnes souffrant d'insécurité alimentaire chronique selon la Food Security Coalition³⁰, et la contribution du projet aux objectifs nationaux et régionaux semble vraiment importante;
- De même, au Bangladesh, l'appui du PAM au développement des groupes vulnérables est important en termes quantitatifs, mais aussi en termes qualitatifs, car les approches du PAM, conformes à la PFD, sont intégrées dans une initiative plus vaste appuyée par le gouvernement et les donateurs;
- Ailleurs, comme au Mozambique et au Mali, les activités sont trop réduites et trop dispersées pour avoir une influence au-delà d'une poignée de collectivités. La dispersion des activités de développement du PAM dans les différents pays est une question qui mériterait d'être étudiée lorsqu'on pose des choix stratégiques.

Faits saillants : Contraintes propres à l'atteinte de résultats dans le domaine d'activité de l'acquisition d'actifs

- Les activités promulguées exigent beaucoup de supervision, ce qui en limite le développement et les partenariats possibles.
- La préférence que l'on a maintenant tendance à accorder aux activités communautaires et « à la demande » se traduit parfois par l'absence d'une stratégie globale dans le choix des actifs créés.
- L'intégration systématique du genre d'activités promulguées dans les programmes sectoriels est plus complexe que pour les activités dans les domaines de l'éducation et de la santé.
- La participation des ménages démunis et sans travail est négligeable.

³⁰ La Food Security Coalition est une initiative gouvernementale appuyée par la plupart des donateurs clés; elle vise à trouver une solution coordonnée et à long terme aux problèmes d'insécurité alimentaire en Ethiopie.

2.3 LA PFD ET L'EFFICIENCE DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT DU PAM

Synthèse des principaux constats sur l'efficience

Les études de pays constatent que la prestation de vivres et de services se fait en général en temps opportun, et qu'il existe une certaine intégration, qui pourrait être mieux exploitée, entre les projets et les opérations du PAM en fonction des principes de la PFD. Les coûts des activités logistiques de manipulation des vivres sont plus faibles pour le PAM que pour d'autres organismes, bien que l'efficience possible du PAM soit quelque peu entravée lorsque l'aide alimentaire est liée (par exemple, à la source des vivres achetés). Les achats locaux sont les opérations d'aide alimentaire les plus efficaces, et le PAM s'en acquitte avec efficience lorsque ses donateurs lui fournissent les ressources nécessaires. Cependant, en raison d'une absence généralisée d'analyses systématiques des coûts des services offerts par le PAM et par ses partenaires, il n'a pas été possible, dans les délais accordés aux équipes d'évaluation, d'évaluer l'efficience de façon exhaustive à partir de données probantes, surtout en ce qui a trait aux programmes ou aux mécanismes de prestation de rechange. Mais notons que des études récentes montrent que le PAM offre des avantages comparatifs à cet égard.

114. LA PFD fait très peu de cas de l'accroissement de l'efficience, car elle vise essentiellement à améliorer la pertinence, l'efficacité et la viabilité des interventions de développement appuyées par le PAM. Toutefois, le document mentionne l'importance de cet aspect de la mise en œuvre des projets, souligne la difficulté d'évaluer l'efficience dans le contexte des opérations du PAM et planifie l'élaboration de directives d'évaluation de la rentabilité. Par ailleurs, nos discussions avec les membres du Comité directeur et les donateurs, au siège du PAM et dans les Bureaux de Pays, font ressortir l'importance que pourrait avoir une analyse exhaustive des coûts réels de la prestation des services à l'appui du PAM. C'est pourquoi les diverses équipes d'évaluation ont accordé plus d'attention à l'efficience que ce qui était prévu à l'origine, surtout dans le cadre des études de pays.
115. Nous avons constaté pendant la Phase 1 que les progrès réalisés au siège du PAM en ce qui a trait au suivi de l'efficience sont très limités; par exemple, les directives d'évaluation de la rentabilité, envisagées dans la PFD, sont encore embryonnaires. Il y a cependant eu certains progrès en vue de systématiser le calcul des coûts de livraison de l'aide alimentaire, notamment pour le programme d'alimentation scolaire.
116. Dans le cadre des sept études de pays, nous avons fait d'importants efforts pour analyser les questions d'efficience.

ce. Malheureusement, l'absence d'analyses systématiques des coûts des services offerts par le PAM et par ses partenaires (entre autres, le coût des vivres et de leur transport vers les points de distribution) a compliqué certains aspects de notre évaluation. Par exemple, bien qu'il existe des données sur les coûts par tonne métrique de chaque transaction, cette information est souvent dispersée entre le siège et les Bureaux de Pays, et elle n'est pas entièrement analysée de manière à permettre un calcul systématique de la valeur alpha³¹.

117. Les diverses équipes de pays soulignent la difficulté que pose le suivi uniforme des problèmes d'efficience dans les conditions de fonctionnement du PAM (modalités d'approvisionnement et de livraison différentes, coûts de transport différents et prix du marché variables, avec d'énormes écarts d'une région à l'autre). L'absence d'information détaillée a limité l'analyse de l'efficience étant donné les délais dont disposaient les équipes.
118. L'efficience par pays a été analysée selon trois grands critères : a) le facteur temps dans les livraisons de vivres, b) le niveau d'intégration des projets et des opérations du PAM (développement, redressement et urgence) et c) les coûts de livraison de l'aide alimentaire. En ce qui a trait au **le facteur temps dans les livraisons de vivres** - un principe clé de la PFD -, les constats sont positifs dans l'ensemble. Effectivement, dans la plupart des pays à l'étude (Ethiopie, Mali, Mozambique), les vivres sont livrés en temps utile et lorsqu'on en a le plus besoin. En Ethiopie, le blé est habituellement livré à la fin de chaque mois de travail, et les activités de vivres-contre-actifs ont lieu quand les activités agricoles exigent le moins de main-d'œuvre et quand le manque de nourriture dans les ménages est le plus élevé (pendant les mois qui précèdent les récoltes). Pour les programmes et les projets d'alimentation scolaire, les vivres sont habituellement livrés au début de l'année scolaire. Bien sûr, quelques retards se produisent parfois dans la livraison des vivres, ce qui a des conséquences négatives sur la fréquentation scolaire et la protection des actifs. Ces retards sont imputés soit à l'arrivée tardive des contributions des donateurs, soit à des difficultés (souvent financières) éprouvées par les partenaires d'exécution pendant le transport des vivres. Mais les retards semblent être l'exception plutôt que la règle.
119. Les études de pays indiquent que l'orientation affinée vers la définition d'activités de développement pourrait avoir rehaussé l'efficience des opérations de développement du PAM en réduisant les exigences de conception, de supervision et de mise en œuvre liées au grand nombre de projets appuyés par le passé. Nous avons aussi constaté que les Bureaux de Pays font des efforts pour mieux **intégrer les diverses activités et les divers projets** mis en œuvre dans le cadre des programmes de pays en adoptant des ap-

³¹ La valeur alpha désigne les prix sur le marché local - en général les prix à la consommation - de produits alimentaires identiques ou semblables extraits du panier d'épicerie du PAM (ou de l'ensemble du panier d'épicerie) divisés par les coûts globaux de livraison de ces vivres pour le PAM ou le donateur (coûts FAB des vivres + fret maritime et assurances + transport intérieur, entreposage et manutention).

proches communes, fondées sur la PFD, pour cibler les bénéficiaires, ou en utilisant des structures ou des organismes semblables pour fournir les services au niveau communautaire. Cependant, le processus d'intégration est loin d'être achevé (p. ex., au Pakistan); de plus, il est parfois difficile, et même contre-indiqué, d'intégrer des projets du PAM de nature et de portée différentes si l'on a adopté une approche de prise en charge locale ou une approche sectorielle; il faudrait plutôt intégrer les activités de développement du PAM dans les programmes nationaux. Nous avons cerné des aspects à améliorer dont il faudrait tenir compte à des fins stratégiques. Il s'agit pour l'essentiel de mieux intégrer les opérations du PAM (urgence, redressement et développement), qui partagent souvent les mêmes objectifs et sont menées dans des contextes très semblables. Selon les études de pays :

- L'application des principes de la PFD à d'autres opérations du PAM a favorisé l'intégration entre les deux, mais le processus est loin d'être systématique;
- Quand des opérations diverses sont entreprises dans un même cadre d'analyse et qu'elles contribuent systématiquement aux mêmes objectifs stratégiques, comme c'est le cas au Mozambique, l'efficacité en est beaucoup améliorée;
- Une utilisation souple des ressources entre les diverses opérations est un facteur important qui accroît l'efficacité globale de ces opérations;
- Dans ce contexte, le Plan stratégique du PAM (2004-2007) établit cinq objectifs communs et un ensemble d'activités thématiques pour toutes les opérations du PAM, tous éléments qui pourraient énormément favoriser l'intégration.

120. Nous avons analysé les **coûts de livraison de l'aide alimentaire**, avec toutes les contraintes susmentionnées, selon trois grands critères : a) les coûts relatifs des livraisons de vivres et des approvisionnements du PAM, b) l'efficacité des diverses modalités d'approvisionnement et c) les coûts de l'aide alimentaire par rapport à d'autres modalités de transfert.

121. Dans l'ensemble, les études de pays s'entendent sur l'efficacité du PAM au chapitre de l'acquisition et de la livraison des vivres. Les données probantes au niveau des pays proviennent soit d'entrevues avec les intervenants et d'une analyse des données, soit d'études spécifiques, comme au Honduras.

D'après une étude de terrain : L'efficacité des opérations d'aide alimentaire du PAM au Honduras

Une analyse comparative a évalué les coûts logistiques intérieurs du gouvernement et du PAM associés aux opérations d'aide alimentaire en fonction des coûts réels (2000-2001) par sous-activité. L'analyse a montré que lorsque le gouvernement s'occupait de la logistique, ses coûts étaient d'environ 130 % supérieurs (en 2000) et de 175 % supérieurs (en 2001) à ceux du PAM pour des opérations comparables les deux mêmes années. À la lumière de ces constats, le gouvernement a décidé en 2002 de se retirer du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention et de mandater le PAM pour s'occuper de tout l'aspect logistique de la fourniture et de la livraison des denrées alimentaires, étant donné les faibles coûts du PAM, son efficacité et la transparence de ses résultats.

122. Les constats des études de pays concernant l'efficacité du PAM sont confirmés par une toute récente étude du Comité d'aide au développement de l'OCDE³² portant sur les effets de l'aide alimentaire liée. Cette étude analyse systématiquement plus de 1 000 transactions d'aide alimentaire en soulignant les avantages du PAM par rapport aux ONG et les avantages des achats locaux par rapport aux transferts directs (vivres importés du pays donateur) sur le plan de l'efficacité, comme on le voit au tableau 2.

123. Selon les données recueillies pendant les études de pays, les achats locaux sont dans l'ensemble la forme de transaction la plus économique. Par exemple, en Ethiopie, le coût par tonne métrique des achats locaux de blé par le PAM en 2003 a représenté entre 216 \$US et 223 \$US, soit 18 % de moins que le prix moyen prévu au budget du programme de pays. Ces données semblent confirmer, bien que dans une moindre mesure, les constats de l'Institut éthiopien de recherche sur la politique économique (voir l'encadré de la page suivante), selon lequel les céréales achetées localement sont 33 % moins chères que les céréales importées, ainsi que les constats de l'étude du Comité d'aide au développement.

124. De plus, lorsque ses ressources et les marchés locaux le lui permettent, le PAM peut mener ce genre de transactions de façon rentable (voir le tableau 3). Cependant, le niveau de ressources que les donateurs mettent à la disposition du PAM est très inférieur aux possibilités de ce genre de transactions.

Tableau 2: Efficacité du PAM et des ONG au chapitre du transfert des ressources³³

	Distributeur	Toutes les transactions	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
Distribution de l'aide alimentaire au développement	PAM	130	147	98	103
	ONG	153	154	121	139
	Total	144	151	104	103

Source : E. Clay et coll., *The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, octobre 2004.

³² E. Clay et coll., *ouvr. cité*, 2004.

³³ Efficacité du transfert des ressources : comparaison des coûts des transactions d'aide alimentaire et des importations de produits alimentaires commerciaux (toute transaction dont le taux d'efficacité du transfert des ressources est inférieur ou égal à 100 est jugée économique).

Tableau 3: Efficience du transfert des ressources selon le mode de transfert

Destinataires	Toutes les transactions	Transferts directs	Achats locaux	Achats triangulaires
Bangladesh	178	189	120	115
Ethiopie	126	142	87	95

Source : E. Clay et coll., *The Development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, octobre 2004

125. En comparant les transferts d'aide alimentaire et les transferts monétaires, nous observons ce qui suit :

- La valeur alpha (valeur du transfert/coûts du PAM) pourrait être un indicateur approximatif de l'efficience de l'aide alimentaire, mais elle n'est pas calculée systématiquement. Au Mozambique par exemple, la valeur alpha calculée pour le maïs a été jugée insatisfaisante, car elle variait de 0,57 sur le marché de Tété à 1,12 à Maputo, avec une moyenne de 0,78. Les calculs de la valeur alpha de l'huile et des légumineuses étaient plus favorables (1,19 et 1,50, respectivement);
- Nos constats sont semblables en Ethiopie, bien qu'il n'ait pas été possible de calculer la valeur alpha. Le coût du blé importé des Etats-Unis y est uniformément plus élevé que les prix du marché, alors que les coûts des achats locaux ne sont inférieurs aux prix sur les marchés locaux que si ces marchés sont éloignés (comme à Mekele). Ce constat est confirmé par une récente étude menée en Wollo (voir l'encadré);
- Les calculs susmentionnés doivent être utilisés avec circonspection, car les prix sur le marché local fluctuent beaucoup, tout comme les coûts des transactions du PAM; il est tout de même légitime d'en conclure que sur le plan de l'efficience pure, les transferts monétaires sont dans la plupart des cas plus économiques que les transferts d'aide alimentaire, bien qu'il faille tenir compte du lieu et des écarts saisonniers;
- Rappelons cependant : i) que la mise en œuvre de filets de sécurité fondés sur des transferts monétaires exigerait des capacités institutionnelles encore inexistantes dans de nombreux pays où le PAM est présent, ii) que l'on manque de données probantes sur les effets possibles des filets de sécurité monétaires sur le prix des vivres sur le marché et iii) que dans certains pays, comme l'Ethiopie et le Bangladesh, le bilan alimentaire est négatif et continuera de l'être pendant longtemps.

L'évaluation du projet de secours monétaire en Wollo du Sud et du Nord, menée par l'Institut éthiopien de recherche sur la politique économique et financée par l'ONG britannique Save the Children, a tenté d'analyser l'efficience de l'argent et des vivres (selon les coûts des secours à 100 000 bénéficiaires). Les résultats montrent que selon l'échantillon utilisé, une aide monétaire peut atteindre plus de gens qu'une aide alimentaire du même montant achetée localement (7 % de plus) ou qu'une aide alimentaire importée (40 % de plus).

2.4 LA PFD ET LA VIABILITE DES ACTIVITES DE DEVELOPPEMENT DU PAM

Synthèse des principaux constats sur la viabilité

Les contextes dans lesquels le PAM mène ses opérations de développement sont d'une extrême complexité. Il n'est donc pas évident d'appliquer à l'aide du PAM aux plus démunis les mêmes critères de viabilité qu'à différents types d'aide au développement, où le « retrait progressif » est la règle après « un nombre d'années raisonnable ». Nos constats sur la viabilité des avantages des projets sont positifs dans l'ensemble, et l'application des principes de la PFD y est pour beaucoup. L'équipe d'évaluation considère que certaines situations exigent des filets de sécurité à long terme, et que cela devrait être plus explicite dans les opérations de développement du PAM. Les changements institutionnels liés à la PFD sont vus comme étant très durables à l'échelle des organismes communautaires et satisfaisants à l'échelle des partenaires d'exécution, mais ils demeurent faibles, dans l'ensemble, sur le plan des politiques, bien que l'on ait enregistré des progrès importants, surtout en ce qui a trait au ciblage. Les principaux facteurs qui contribuent ou qui nuisent à la viabilité des changements institutionnels sont le niveau des ressources investies dans les activités de renforcement des capacités, les capacités des bureaux de pays en matière de dialogue politique, la cohérence des directives et des objectifs stratégiques de la PFD par rapport aux priorités nationales, ainsi que le niveau d'intégration de l'aide du PAM dans les grands cadres de réduction de la pauvreté financés par les gouvernements bénéficiaires et les donateurs. De plus, en concentrant les efforts en fonction d'un nombre réduit de partenaires et de domaines d'intervention, peut-être dans le cadre de la décentralisation actuelle, on pourrait peut-être favoriser la viabilité des activités et des approches. Enfin, nous notons un manque systématique de stratégies de sortie, ce qui nuit à l'efficacité et à la pertinence globales des interventions appuyées par le PAM.

126. Conformément à la matrice d'évaluation, les questions de viabilité ont surtout été examinées en fonction de la définition du Comité d'aide au développement de l'OCDE : « la poursuite des avantages d'une intervention de développement après l'achèvement d'une aide au développement importante ». Mais étant donné le rôle important des

partenaires d'exécution dont les activités auront été appuyées par l'aide alimentaire, nous avons tenu compte d'un autre aspect de la viabilité : « la vraisemblance que les changements institutionnels apportés par le projet se poursuivent après son achèvement ».

127. Les constats de cette section sont présentés selon quatre grands thèmes : a) la viabilité dans les contextes où le PAM est présent, b) la viabilité des avantages des projets, c) la viabilité des changements institutionnels et d) la viabilité des stratégies de sortie.

128. Les contextes dans lesquels le PAM gère son portefeuille de développement sont jugés extrêmement difficiles et compliqués. Les études de pays le confirment :

- Le PAM est présent dans les zones les plus dangereuses (souvent difficiles d'accès);
- Les participants du PAM proviennent d'habitude de ménages pauvres qui n'ont pas accès à des vivres en quantité suffisante;
- Les collectivités vivent parfois dans des milieux qui ne leur offrent pas de moyens de subsistance durables et qui ne le feront probablement jamais;
- Etant donné la nature de l'appui du PAM, la viabilité des projets dépend de celle des projets des partenaires soutenus par les vivres du PAM, mais en pratique, les partenaires d'exécution ont souvent de piètres capacités de mise en œuvre et manquent de ressources.

129. La plupart du temps, il est donc difficile d'appliquer à l'aide du PAM aux plus démunis les mêmes critères de viabilité que pour différents types d'aide au développement, où le « retrait progressif » est la règle après « un nombre d'années raisonnable ». De plus, bon nombre des activités de développement appuyées par le PAM offrent un filet de sécurité « implicite »; comme il s'agit en fait de mesures d'aide sociale, le PAM ne devrait pas envisager un retrait progressif, sauf à long terme. Nous avons relevé, dans le cadre des études de pays, des exemples d'interventions qui comprennent des éléments apparentés à un filet de sécurité; c'est le cas de l'appui à l'alimentation scolaire et des vivres fournis en contrepartie de l'acquisition d'actifs ou d'une formation, bien que leurs principaux objectifs soient l'éducation et l'apprentissage ou la création de possibilités de revenu. Mais ces activités de soutien ne durent d'habitude pas assez longtemps pour pallier la consommation insuffisante des ménages, et le filet de sécurité qu'elles représentent, ainsi que leurs incidences sur la portée et la durée des activités, sont rarement explicités dans la programmation du PAM, qui est encore fondée sur le cycle des programmes de pays (quatre ou cinq ans).

130. Pour ce qui est de la **viabilité des avantages des projets**, les constats par pays indiquent qu'en matière de

santé et de nutrition (comme pour les programmes de santé et nutrition maternelle et infantile, ou SNMI) et d'éducation, les avantages, bien qu'ils puissent être limités, devraient tout de même avoir un effet à long terme sur le capital humain des bénéficiaires (p. ex., pour les enfants qui achèvent leurs études primaires grâce aux vivres reçus, ou les enfants dont la croissance mentale et physique a été protégée par un programme de SNMI).

131. Les preuves de la viabilité des avantages des projets de vivres-contre-actifs sont moins claires. D'une part, toutes les études de pays indiquent que les transferts de vivres ont des effets positifs sur la protection des actifs et sur la réduction du déficit vivrier des ménages, mais que ces effets, souvent limités par leur courte durée et par la faible quantité d'aide alimentaire fournie, ne peuvent pas être les mêmes que s'il s'agissait d'un filet de sécurité. D'autre part, la viabilité des avantages des actifs créés doit être envisagée dans le contexte de chaque pays. Les études de pays soulignent que :

- L'application des principes de la PFD à l'acquisition d'actifs est vue comme un facteur positif, car elle a beaucoup amélioré l'adaptation des actifs à la situation des bénéficiaires, qui sont donc plus disposés à les entretenir (Mali, Bangladesh, Ethiopie); c'est là une différence considérable par rapport aux constats de l'évaluation tripartite, qui notait (p. 153) : « nous avons trouvé des actifs mal choisis et inutiles, qui de ce fait ne sont pas entretenus » [TRADUCTION];
- Cela garantit la plupart du temps un flux potentiellement important d'avantages qui continueront sans doute à se manifester après le retrait progressif du PAM. Cela s'est clairement manifesté au Bangladesh, où les participantes au programme d'appui au développement des groupes vulnérables n'ont plus besoin d'aide alimentaire au bout de deux ans et sont pour la plupart capables d'entreprendre des activités de développement dans le cadre des projets d'ONG locales;
- Cependant, la situation socio-économique des bénéficiaires demeure précaire, et il n'est pas réaliste de s'attendre à ce qu'à elle seule, l'aide alimentaire fournie pour faciliter l'acquisition d'actifs au niveau communautaire puisse assurer une sécurité alimentaire durable à ce niveau. De fait, la sécurité alimentaire et la résistance aux³⁴ chocs exigeraient une accumulation considérable d'actifs, ce qui ne serait possible qu'en multipliant les partenariats et en menant un certain nombre d'interventions coordonnées.

132. Les constats des études de pays concernant la viabilité des **changements institutionnels** sont abordés sur

³⁴ La résistance désigne ici la capacité d'un système d'absorber les chocs et de s'adapter à l'évolution sous-jacente de manière à conserver essentiellement la même fonction, la même structure, les mêmes services et les mêmes connaissances.

trois plans : a) celui des organismes bénéficiaires, b) celui des partenaires d'exécution et c) celui des politiques. Il est important de mentionner que l'évaluation tripartite (p. 154) était particulièrement critique sur ce point : « les indications selon lesquelles il y aurait eu un renforcement institutionnel par l'entremise de l'appui du PAM sont extrêmement minces » [TRADUCTION]. Sur le plan des organismes bénéficiaires, les constats des études de pays sont uniformément positifs :

- Les comités de projet locaux sont bien placés pour définir, mettre en œuvre et contrôler les activités promulguées par le PAM, et ils poursuivront très probablement l'application d'approches semblables à la fin des projets;
- L'importance et le rôle des comités de projet locaux dans la gestion des projets varient selon le type de projet promulgué. Cette importance et ce rôle sont majeurs pour ce qui est des activités d'acquisition d'actifs, limités dans le cas des comités d'alimentation scolaire, et faibles ou inexistantes dans les projets sanitaires;
- La viabilité institutionnelle au niveau des projets est imputée essentiellement aux mesures systématiques de renforcement des capacités financées au titre des autres coûts opérationnels directs (ACOD) du PAM.

133. Sur le plan des partenaires d'exécution, les études de pays indiquent que :

- Les approches conforme à la PFD (p. ex., une participation accrue des bénéficiaires ou un meilleur ciblage), si elles n'obéissaient pas déjà aux principes des partenaires d'exécution locaux, y sont en général intégrées et se poursuivront probablement, même après le retrait du PAM. L'application des leçons du MERET à d'autres activités d'aide alimentaire par le ministère éthiopien de l'Agriculture en est un exemple typique;
- Les capacités accrues des partenaires d'exécution sont liées au niveau de ressources consacrées au renforcement des capacités, et l'on remarque souvent des différences considérables dans un même pays à cet égard. C'est le cas en Ethiopie, où l'on a accordé davantage de ressources au projet MERET qu'à l'alimentation scolaire, ce qui s'est clairement reflété dans la qualité du renforcement des capacités fourni aux établissements mandatés;
- Les études de pays (p. ex., au Mozambique) notent aussi que l'efficacité des activités de renforcement des capacités serait rehaussée si l'on concentrait les efforts en fonction d'un nombre limité de partenaires et de domaines d'intervention, peut-être dans les cadres de décentralisation existants;
- Lorsqu'on dispose de ressources nationales suffisantes, et lorsque les activités de développement appuyées par le PAM sont définies comme étant des priorités nationales clés, ces activités sont souvent développées et prises en charge par les instances nationales, comme pour le projet d'alimentation scolaire au Honduras.

134. Les études de pays relèvent quelques indices importants en ce qui concerne la viabilité de l'approche PFD du PAM

sur le plan des politiques :

- Presque toutes les études de pays font état d'une réalisation remarquable : le fait que l'on tient maintenant compte de la vulnérabilité sur le plan de la sécurité alimentaire dans le ciblage des interventions nationales de lutte contre la pauvreté en adoptant l'outil ACV (analyse et cartographie de la vulnérabilité);
- Plusieurs études de pays relèvent des changements d'orientation, qu'elles imputent à l'action et aux activités de plaidoyer du PAM, comme dans les initiatives d'alimentation scolaire au Honduras et au Mozambique ou dans la conception préliminaire d'un filet de sécurité national en Ethiopie;
- Cependant, ces réalisations, qui semblent assez limitées, sont tributaires de trois grands facteurs : a) l'importance et la concentration du portefeuille de développement (et du portefeuille global) du PAM par rapport aux initiatives nationales, b) la capacité de concertation sur les politiques dans les Bureaux de Pays et c) le rôle de l'aide du PAM lorsqu'elle s'inscrit dans un cadre élargi où l'aide alimentaire vient compléter d'autres ressources existantes à l'intérieur de programmes sectoriels (comme au Bangladesh), plutôt que d'être un pilier autour duquel on crée des projets en faisant appel à d'autres ressources.

135. La Phase 1 et les études de pays font ressortir d'importantes faiblesses en ce qui a trait aux **stratégies de sortie** :

- Ces stratégies sont rarement explicitées ou même énoncées dans les documents de projet que nous avons examinés, et il n'existe pas de directives provenant du siège du PAM en la matière; le seul document disponible est un examen des leçons des stratégies de sortie dans le programme d'alimentation scolaire;
- Au niveau des pays, nous avons observé l'existence de quelques stratégies de sortie. Certaines sont officielles et bien définies, comme pour le projet de développement des groupes vulnérables au Bangladesh, où l'aide alimentaire est progressivement retirée aux bénéficiaires au bout de deux ans. Mais la plupart du temps, les stratégies de sortie n'existent pas, ou elles sont officieuses et ponctuelles. C'est le cas en Ethiopie, où l'on a progressivement retiré l'appui à certaines collectivités lorsqu'il y a eu une baisse du financement;
- L'ACV est utilisée à bon escient pour recenser les collectivités pauvres, mais rien ne semble indiquer qu'elle soit utilisée pour signaler le moment où il faudrait envisager le retrait progressif de l'aide alimentaire, comme il prévu dans la PFD.

136. L'élaboration de stratégies de sortie ne devrait pas nécessairement signifier le retrait de l'aide au développement du PAM d'un secteur ou d'un pays donné, car ces stratégies doivent être adaptées au contexte. Par exemple, pour le projet MERET en Ethiopie, on pourrait envisager les stratégies de sortie en fonction de la nécessité d'aider d'autres collectivités, d'où le besoin de limiter dans le temps l'aide offerte à une collectivité

lorsque certains points de référence liés au développement sont atteints. Pour les projets d'alimentation scolaire, on pourrait concevoir des stratégies de sortie reposant sur un accroissement de la contribution communautaire au coût du programme (comme en Bolivie), ou sur l'augmentation progressive de la contribution du gouvernement bénéficiaire (comme au Honduras). Pour ce qui est de l'appui actuel (Bangladesh) et futur à un filet de sécurité national, les stratégies de sortie pourraient consister à définir une série de points de référence qui déclencheraient le retrait progressif du PAM des activités de mise en œuvre au profit d'un rôle consultatif en vue d'améliorer les systèmes en place.

2.5 LE PROCESSUS D'EXECUTION DU PAM ET LES AUTRES FACTEURS POUVANT FAVORISER OU DEFAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA PFD

137. Dans les pages suivantes, en réponse à la question d'évaluation « *Comment le processus d'exécution du PAM - tout particulièrement au niveau du pays - a-t-il été mis à jour (le cas échéant) pour faciliter la mise en œuvre de la PFD?* », nous examinons les progrès réalisés par le PAM pour instaurer les mesures nécessaires à la mise en œuvre de la PFD, les facteurs internes et externes qui influencent le processus d'exécution et - surtout - les effets des diverses mesures sur l'atteinte des résultats au niveau des projets et des pays. LA PFD définit un ensemble de composantes de base pour améliorer la qualité des opérations de développement du PAM nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques de la Politique. Ce sont : l'amélioration et la diversification des partenariats, l'amélioration du ciblage, le renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, l'augmentation des niveaux de participation et la mise en évidence des résultats. Il en sera question ici, ainsi que des enjeux entourant leur dotation en ressources.

2.5.1 MECANISMES DE PARTENARIAT

Synthèse des principaux constats sur le partenariat

L'existence de structures de partenariat solides est l'un des principaux facteurs de réussite des initiatives appuyées par le PAM. D'importants progrès ont été accomplis à l'échelle mondiale en vue de forger des alliances stratégiques pour le développement du capital humain dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement. Ces alliances sont aussi présentes au niveau des pays, surtout dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), mais elles aboutissent rarement à de grands programmes communs. Les principaux partenaires d'exécution au niveau des pays sont les instances nationales avec lesquelles le PAM a tissé des relations solides à long terme. Les partenariats avec les gouvernements bénéficiaires semblent satisfaisants, mais ils sont limités par le

manque de moyens de ces gouvernements et par les lacunes dans leurs capacités, qui réduisent l'efficacité des interventions appuyées par le PAM. Les partenariats avec les élus locaux offrent des possibilités très intéressantes pour les interventions actuelles et futures du PAM, mais on note l'absence de directives sur la façon de travailler dans une telle structure institutionnelle. Le PAM a obtenu d'importants résultats au chapitre du renforcement des capacités de ses partenaires locaux, mais le manque de ressources l'empêche d'aller plus loin. Enfin, les études de pays indiquent que la quête de partenariats et la fourniture d'une aide (souvent) dictée par l'offre, à l'extérieur des programmes nationaux existants déjà financés, nuit à l'efficacité des interventions du PAM, et que les bureaux de pays n'ont souvent pas les compétences nécessaires en matière de dialogue politique, d'analyse et de communication.

138. L'importance de renforcer les partenariats apparaît clairement dans la PFD, qui énonce que l'aide alimentaire ne doit pas être une ressource isolée pour favoriser le développement, et que par conséquent, le rôle du PAM dans le développement passe par le partenariat. De fait, le genre de projets de développement que l'aide alimentaire doit appuyer, la façon dont un projet est exécuté et sa réussite éventuelle dépendent beaucoup des capacités et des apports auxiliaires des partenaires du PAM. Le partenariat à tous les niveaux, et le besoin connexe de mieux intégrer les activités d'aide alimentaire dans les cadres de développement des pays bénéficiaires, pourraient être, à vrai dire, le trait le plus distinctif de l'utilisation de l'aide alimentaire du PAM dans un contexte de développement. La disponibilité de partenaires aptes et disposés à entreprendre des activités appuyées par une aide alimentaire en respectant les principes établis pourrait donc être le postulat le plus crucial de la PFD.

139. D'une façon générale, lorsqu'il est question de partenariat, l'important est de distinguer clairement le partenariat de **mise en œuvre**, qui concerne tous les préparatifs nécessaires à l'exécution d'une activité ou d'un projet en particulier, du partenariat **stratégique**, qui désigne, pour le PAM, tous les efforts visant à améliorer la coordination de ses interventions avec diverses initiatives de sécurité alimentaire et à promouvoir, par la concertation sur les politiques et la défense des intérêts, un environnement plus propice, aux niveaux national et international, à la réalisation de son mandat et de ses priorités stratégiques.

140. Il a déjà été question de l'importance du partenariat en ce qui concerne la pertinence et l'efficacité globales des activités de développement du PAM dans les sections précédentes de ce chapitre. Ici, nous pousserons l'analyse des questions de partenariat en abordant le genre de partenaires associés au PAM, les contraintes éprouvées et les difficultés à l'horizon.

Le partenariat avec des administrations nationales : un important principe d'orientation de la programmation

141. Les institutions gouvernementales sont les principales partenaires des opérations de développement du PAM. On s'attend même en règle générale à ce que le PAM contribue, par son aide alimentaire et technique, aux activités de développement des gouvernements bénéficiaires. Nous avons souligné dans la section 2.1 le rôle majeur que jouent les institutions des gouvernements bénéficiaires dans la formulation des programmes de pays, et dans la section 2.2, les divers accords de mise en œuvre instaurés pour les projets appuyés par le PAM pour faire en sorte que les instances nationales aient le rôle principal ou même souvent qu'elles dirigent les projets. Trois grandes catégories d'observations sont possibles en ce qui a trait aux partenariats de mise en œuvre avec des instances nationales, à savoir : a) le rôle de l'aide alimentaire du PAM dans les projets que l'on met en œuvre, b) les contraintes des instances nationales lorsqu'elles entreprennent des activités appuyées par le PAM et c) les tensions qui existent entre les priorités du PAM et celles des gouvernements bénéficiaires.
142. Les études de pays ont mis au jour deux grands scénarios (avec beaucoup de chevauchements) au regard des modalités de mise en œuvre du PAM avec les instances nationales. Selon le premier scénario (p. ex., le développement des groupes vulnérables au Bangladesh), l'aide alimentaire du PAM est perçue comme un important complément aux autres ressources déjà engagées par les donateurs et par le gouvernement bénéficiaire. Ainsi, le rôle du PAM, en plus de fournir des vivres, est de faire pression en faveur de l'instauration de mécanismes de mise en œuvre plus propices et davantage axés sur les pauvres. Selon le deuxième scénario (p. ex., le projet d'alimentation scolaire en Ethiopie), le PAM est perçu comme un fournisseur d'aide alimentaire dans le cadre d'initiatives précises, mais on s'attend à ce que les approches fondées sur l'offre amènent des changements dans les politiques et les programmes au niveau du pays, et que tôt ou tard, le gouvernement ou d'autres partenaires fournissent les ressources complémentaires nécessaires pour atteindre pleinement les objectifs stratégiques de la PFD. Les études de pays indiquent clairement que les résultats de ces deux façons d'envisager le partenariat varient considérablement, surtout sur le plan de la viabilité et des impacts au-delà du niveau local.
143. Toutes les études de pays soulignent les difficultés éprouvées par les instances nationales qui mettent en œuvre des projets appuyés par le PAM, difficultés liées à la pauvreté et au manque de ressources des environnements institutionnels où évolue le PAM. Ceci a un effet direct sur la qualité des interventions que l'on entreprend et sur leur ciblage. En Ethiopie, par exemple, des contraintes matérielles forcent le ministère de

l'Education à sélectionner des écoles proches des routes pour la mise en œuvre du projet d'alimentation scolaire. Plusieurs études de pays notent aussi les problèmes qu'ont les centres sanitaires à traiter les carences alimentaires que les vivres du PAM sont censés pallier. Enfin, les études de pays montrent que les capacités limitées des instances nationales influencent la sélection des activités des programmes de pays en favorisant des projets relativement faciles à mettre en œuvre, comme les projets d'alimentation scolaire, au détriment d'initiatives plus complexes comme les programmes de vivres-contre-actifs et de santé et de nutrition maternelle et infantile.

144. Comme nous l'avons vu dans la section 2.2, le partenariat avec des instances nationales se caractérise aussi souvent par des tensions quant au niveau de priorité accordé par les gouvernements nationaux aux directives de la PFD. Le mécanisme de ciblage fondé sur l'ACV est un exemple typique de ces divergences, car il s'oppose parfois aux priorités ou aux mécanismes de ciblage des gouvernements (p. ex., au Bangladesh et au Mali).
145. Nous avons aussi observé des exemples de partenariats stratégiques, comme le rôle de promulgation joué par le PAM dans l'élaboration multidonateurs d'une stratégie nationale d'implantation d'un filet de sécurité national en Ethiopie, qui a largement tenu compte des leçons de l'expérience des opérations de développement du PAM fondées sur la PFD. L'un des grands facteurs de réussite des partenariats stratégiques, comme le soulignent plusieurs études de pays, est la capacité des Bureaux de Pays en matière d'activités de plaidoyer et de concertation sur les politiques.

Le partenariat avec le système de l'ONU est prometteur, mais ses effets ne dépassent pas le niveau des projets

146. Le rapport de la Phase 1 souligne les progrès et les investissements importants réalisés par le PAM au chapitre des partenariats stratégiques (avec le système des Nations Unies et la Banque mondiale) aux niveaux international et régional dans le contexte des objectifs du Millénaire pour le développement du capital humain, comme l'éducation, la santé et la nutrition. De plus, en 2003, le PAM a joint les rangs des organismes qui coparrainent l'ONUSIDA en signant un protocole d'entente avec le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida.
147. Les études de pays confirment le rôle important que joue le PAM dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF); il en est très souvent le membre le plus actif et joue un rôle de chef de file dans les dossiers liés à la PFD, comme l'égalité hommes-femmes, l'atténuation des effets des catastrophes et la sécurité alimentaire (souvent en collaboration avec la FAO). La collaboration à l'UNDAF a souvent mené à des partenariats stratégiques avec d'autres organismes de l'ONU, comme l'UNICEF en matière d'édu-

cation et de nutrition. Mais ce sont assez souvent des partenariats de forme; sur le plan de la mise en œuvre, ils se traduisent rarement par des activités concrètes qui vont au-delà de simples promesses d'activités (toujours « pilotes ») dans une poignée de projets. Cela s'explique d'une part par les différences entre les priorités institutionnelles de chaque organisme, et de l'autre, par la pénurie de ressources financières à la disposition des partenaires éventuels du PAM au sein de l'ONU.

Le partenariat avec d'autres donateurs au niveau des pays : des résultats décevants

148. Les Bureaux de Pays du PAM disent avoir fait d'importants investissements pour resserrer leurs liens et créer des partenariats de mise en œuvre avec d'autres donateurs dans chaque pays, et surtout pour trouver des liquidités à l'appui des activités, souvent très positives, mises en œuvre conjointement avec l'aide alimentaire. Cependant, les études de pays ont recueilli très peu de données probantes quant aux réalisations positives de ce genre de partenariats, sauf au Mali, où les activités de vivres-contre-actifs du PAM sont venues compléter de petits projets d'irrigation appuyés par la Coopération allemande.

149. Certaines raisons pourraient expliquer pourquoi les résultats ont été inférieurs aux attentes des Bureaux de Pays. Il y a d'abord la décision stratégique de quelques grands donateurs de ne pas appuyer l'action de développement du PAM; ce problème est aussi lié aux piètres capacités de communication de certains Bureaux de Pays, car les donateurs éventuels comprennent rarement ce qu'accomplit le PAM, dans le cadre de la PFD, à l'appui des principaux programmes de réduction de la pauvreté. La capacité insuffisante de mettre en évidence les résultats obtenus complique encore les choses. La deuxième raison, qui pèse davantage dans la balance, est que plusieurs donateurs préfèrent appuyer des programmes sectoriels plutôt que de fournir des liquidités à ce qu'ils considèrent comme étant des projets du PAM et non des initiatives nationales.

Le partenariat avec les ONG : du pour et du contre

150. Les études de pays relèvent plusieurs cas où des ONG sont d'importantes partenaires d'exécution³⁵. Il arrive (comme en Bolivie, au Honduras et au Bangladesh), que l'aide alimentaire du PAM vienne compléter les activités de grandes ONG internationales ou nationales, ou encore (comme pour le projet de vivres-contre-formation au Bangladesh) que des ONG soient des partenaires straté-

giques clés qui remplaceront éventuellement le PAM lorsque les bénéficiaires n'auront plus besoin d'aide alimentaire. Dans d'autres cas, les ONG sont des fournisseurs de services pour les projets du PAM; ces ONG sont souvent locales et ont besoin de beaucoup d'appui institutionnel et de renforcement de leurs capacités. Cet appui, souvent fourni par le PAM, est financé au titre des ACOD; il peut donner des résultats remarquables, mais le faible niveau et l'imprévisibilité de la dotation en ressources sont un important goulot d'étranglement.

151. Dans l'ensemble, les ONG sont bien cotées dans les études de pays pour leur capacité de fournir des services en respectant les principes de la PFD, mais nous avons relevé quelques contraintes en ce qui a trait au ciblage et à la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes. De plus, les ONG ont parfois tendance à travailler en dehors du cercle des institutions locales.

Le partenariat avec les autorités décentralisées : un défi pour l'avenir

152. Le partenariat avec les élus locaux, comme les conseillères et les conseillers municipaux, est maintenant un volet important du développement dans le contexte de la décentralisation en cours. Ce genre de partenariat semble particulièrement conforme à la philosophie de la PFD, qui est de promouvoir la participation des groupes les plus vulnérables, car elle crée les conditions nécessaires à la gouvernance locale.

153. Les études de pays relèvent des leçons importantes à cet égard, surtout au Honduras et en Bolivie, où les processus de décentralisation sont très avancés, et où les Bureaux de Pays ont été capables de créer un réseau de partenaires pour la mise en œuvre des activités et l'octroi des liquidités nécessaires. Ces partenaires sont des comités de la société civile, des associations de parents, des conseils municipaux et des entreprises privées. Dans d'autres pays, où le processus de décentralisation n'est pas aussi avancé, les progrès ont été plus limités; comme nous l'avons constaté dans l'étude du Mozambique, ces progrès sont aussi entravés par la dispersion excessive des activités de développement appuyées par le PAM, qui ne permet pas de concentrer les activités de renforcement des capacités dans quelques districts choisis. On note aussi un manque de compétences en planification participative dans les Bureaux de Pays dans un contexte de décentralisation, ainsi qu'un manque de directives sur la collaboration avec ce genre de structures institutionnelles³⁶ (p. ex., au Mali).

³⁵ En règle générale, les partenaires officiels du PAM sont des institutions gouvernementales qui concluent des accords de mise en œuvre avec des ONG à la suggestion du PAM.

³⁶ La question du renforcement des institutions locales et décentralisées n'est pas abordée dans le récent document stratégique du PAM intitulé Renforcement des capacités nationales et régionales, WFP/EB.3/2004/4-B.

Faits saillants : aperçu des limites et des contraintes au partenariat

Facteurs externes influençant le partenariat

- Les contraintes budgétaires globales des partenaires nationaux
- Les piètres capacités humaines et techniques des institutions et des partenaires d'exécution locaux
- Les contraintes budgétaires des partenaires au sein de l'ONU
- La faible priorité du développement rural et des investissements agricoles dans les budgets des donateurs et des gouvernements
- L'importance du financement des programmes sectoriels dans les budgets des donateurs bilatéraux
- L'hésitation des donateurs bilatéraux à utiliser l'aide alimentaire dans un contexte de développement

Facteurs internes influençant le partenariat

- La stratégie de partenariat encore axée sur la recherche de fonds complémentaires à l'aide alimentaire
- La piètre capacité de mise en évidence des résultats
- L'insuffisance des moyens de pression de plusieurs bureaux de pays
- Les carences dans les capacités et les stratégies de communication
- L'absence de directives claires sur l'appui aux élus locaux
- Le faible niveau de prévisibilité des fonds de développement du PAM
- L'insuffisance des ressources consacrées au renforcement des capacités des partenaires locaux

Difficultés à l'horizon

154. Malgré quelques progrès notables, les constats de l'évaluation sont unanimes : les problèmes de partenariat sont l'un des principaux facteurs qui nuisent à la performance du PAM dans le domaine du développement. Notons que le Plan stratégique (2004 2007) semble accepter cette conclusion, en faisant du renforcement du partenariat la première priorité de gestion du PAM : « **Renforcement des partenariats** avec les homologues nationaux, les organismes des Nations Unies et d'autres organisations, en particulier les ONG, afin de combiner les ressources destinés aux stratégies de lutte contre la faim.... et assurer ainsi le financement suffisant de tous les besoins non alimentaires et l'octroi de tous les intrants nécessaires aux activités de développement appuyées par le PAM. »

155. Les constats des études de pays cernent quatre grandes leçons pour la future stratégie de partenariat du PAM :

- Dans chaque pays, les stratégies de partenariat doivent être fondées sur les initiatives du gouvernement;
- L'intégration de l'aide alimentaire et du savoir-faire du PAM dans des cadres plus généraux est un élément important pour en garantir la viabilité et en élargir l'impact;
- Les futurs partenariats pourraient passer par des programmes sectoriels, à condition que ceux-ci ne soient pas trop centralisés et rigides, et qu'ils misent sur les priorités des collectivités locales. Dans ce contexte, l'expérience du PAM, qui a collaboré avec des collectivités pauvres et marginalisées dans le cadre de la PFD, pourrait être riche en leçons;
- Dans le contexte des approches sectorielles, les avantages comparatifs du PAM (p. ex., en matière de protection sociale) devront être énoncés noir sur blanc, et le siège devra fournir un encadrement pour définir clairement le rôle du PAM dans de telles initiatives.

2.5.2 MECANISMES DE CIBLAGE

Synthèse des principaux constats sur le ciblage

Conformément aux principes de la PFD, on a élargi la portée des travaux d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour qu'ils orientent le choix des secteurs d'intervention, des types de bénéficiaires et des modalités de fonctionnement. L'ACV a été intégrée, et même institutionnalisée dans certains pays. Ceci a permis de concentrer les activités appuyées par le PAM dans les principales zones d'insécurité alimentaire, bien que le processus de ciblage soit aussi influencé par des considérations politiques. Notons cependant qu'en deçà du niveau du district ou de la région, le ciblage est surtout déterminé selon les capacités, les priorités et les ressources des partenaires, et que la distribution de vivres au pailier communautaire est souvent influencée par les approches locales traditionnelles des questions d'équité et non par de stricts critères de vulnérabilité. Les ménages démunis et sans travail ont tendance à ne profiter qu'indirectement des actifs créés, mais l'attention que l'on accorde à l'acquisition d'actifs dans certains pays est particulièrement pertinente pour certaines catégories de bénéficiaires (p. ex., les femmes des milieux ruraux) et pourrait améliorer leur degré d'inclusion. Le niveau d'accès des ménages pauvres aux établissements de santé et d'enseignement appuyés par le PAM dépend de facteurs souvent hors du contrôle du PAM, mais auxquels il faudrait s'intéresser de plus près lors de la conception des projets. L'équipe d'évaluation considère que la PFD contribue beaucoup à améliorer la pertinence du ciblage des activités de développement du PAM, mais qu'il subsiste quelques lacunes dans les programmes en ce qui a trait aux activités destinées à améliorer la situation de catégories particulièrement vulnérables (p. ex., les enfants non scolarisés, les ménages démunis ou sans travail, les malades et les personnes âgées).

156. L'évaluation tripartite définissait le ciblage comme étant la raison d'être de l'utilisation de l'aide alimentaire pour le développement, et l'une des principales faiblesses des activités de développement du PAM. L'amélioration du ciblage fondée sur des critères de sécurité alimentaire explicites est l'un des piliers de la PFD. De fait, dans un contexte de rareté et de diminution des ressources destinées au développement, il existe un besoin direct de concentrer ces ressources dans les pays pauvres et les populations les plus vulnérables. Toutefois, ce processus de concentration dans les zones et les populations pauvres rehausse considérablement la difficulté pour la PFD d'atteindre ses objectifs.

157. Le ciblage est un aspect de la PFD dont il a déjà été question dans le présent rapport, aux chapitres sur la pertinence et de l'efficacité des activités de développement du PAM. Dans les paragraphes suivants, nous analyserons les questions de ciblage du point de vue des outils, des mécanismes et des processus disponibles dans différents contextes nationaux et par rapport aux domaines d'activité de la PFD.

Le développement et l'utilisation accrue de l'ACV

158. Le rapport de la Phase 1 fait état d'investissements considérables dans le principal outil de ciblage du PAM : l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV), dont on a élargi la portée pour qu'elle puisse orienter le choix des secteurs d'intervention, des types de bénéficiaires et des modalités de fonctionnement. Dans la pratique :

- Les directives de l'ACV ont été revues de manière à inclure l'analyse de la vulnérabilité, la sécurité alimentaire et l'évaluation des besoins;
- Les approches, les méthodes et les produits de l'ACV ont été regroupés en un cadre d'analyse normalisé permettant une analyse complète de la vulnérabilité fondée sur un certain nombre de profils de vulnérabilité provisionnaires;
- La dotation en personnel et la formation à l'ACV se sont améliorées : il y a maintenant des responsables de l'ACV dans les principaux Bureaux de Pays et dans tous les bureaux régionaux, et tous les organismes nationaux reçoivent une formation à l'ACV;
- Le financement du personnel de l'ACV est intégré dans les programmes, tandis que des subventions particulières permettent la collecte et l'analyse des données, ainsi que la formation.

159. Les études de pays confirment que l'ACV est systématiquement utilisée par les Bureaux de Pays du PAM, et qu'elle est souvent institutionnalisée au niveau national. Elle a été adoptée par quelques gouvernements (Mozambique, Pakistan) et, dans certains pays, par d'autres agences de développement également (Bangladesh, Bolivie, Honduras). Au Mali, il existait déjà un système national d'alerte précoce (SAP) qui émet périodiquement des mises à jour sur la sécurité alimentaire; on s'en est aussi servi pour le ciblage du PAM, pendant la tenue d'un exercice d'ACV approfondi pour préparer le programme de pays. En

Ethiopie, les indicateurs d'ACV du PAM ont été mis à contribution lorsque le gouvernement et les donateurs ont voulu définir un « indice de vulnérabilité chronique ».

Le ciblage au niveau des pays est satisfaisant, mais il a ses limites

160. L'ACV est à la base du ciblage géographique des activités de développement appuyées par le PAM, et son application systématique a contribué à accentuer l'orientation vers les zones d'insécurité alimentaire. En revanche, les études de pays montrent que d'autres considérations entrent en jeu dans le processus de sélection. Par exemple, le programme de pays du PAM en Ethiopie comporte un parti pris en faveur des régions où le PAM a déjà été présent, et en faveur des moyens de subsistance fondés sur l'agriculture plutôt que sur l'élevage. Au Pakistan et au Bangladesh, on cible aussi les districts modérément touchés par l'insécurité alimentaire. Il est important de mentionner qu'à ce niveau, la possibilité de gains politiques peut influencer le ciblage lors des négociations avec les gouvernements.

161. Les zones urbaines ne reçoivent pas d'aide en général, car elles sont considérées comme relativement moins sujettes à l'insécurité alimentaire. Les projets de lutte contre le VIH/sida font exception à la règle, car ils font appel à des critères de prévalence et d'exposition au risque. De plus, en Amérique latine (Bolivie et Honduras), on songe actuellement à inclure des zones urbaines et périurbaines et à adapter les outils d'ACV au milieu urbain, car le nombre de citoyens pauvres ne cesse de croître. Par contre, le VIH/sida fait aussi des ravages en milieu rural dans de nombreux pays, mais l'absence d'installations de dépistage empêche de faire des analyses et un ciblage exacts.

162. Le ciblage géographique par l'ACV s'arrête aux niveaux de la région et du district, essentiellement en raison de la pénurie de données secondaires en deçà du niveau du district. Des enquêtes auprès des collectivités et des ménages sont prévues ou en cours pour combler cet écart. Il est important de souligner toutefois qu'il n'est pas toujours possible ni recommandé de procéder à un ciblage précis au niveau communautaire. Un ciblage au niveau régional et du district convient mieux, par exemple, dans les contextes socio-économiques uniformes, comme en Afrique sahélienne (au Mali dans notre échantillon) ou dans les zones rurales de l'Amérique centrale et du Sud (en Bolivie, au Honduras).

163. Les constats des études de pays montrent aussi qu'il appartient essentiellement aux partenaires de décider de procéder à un ciblage en deçà du niveau de la région ou du district. Par exemple, la sélection des collectivités, des écoles et des centres sanitaires à appuyer se fait en consultation avec les administrations locales, parfois avec l'accord des gouvernements locaux. Les questions d'accès et de logistique (et parfois de sécurité) et leurs incidences sur les coûts sont des facteurs clés dans ce processus. Au Pakistan, par exemple, le personnel féminin ne peut pas se

déplacer librement et sans danger dans toutes les zones. La présence de partenaires d'exécution compétents, ainsi que leurs priorités et leur approche, sont aussi d'importants facteurs qui jouent dans le processus de ciblage.

Domaines d'activité et ciblage des bénéficiaires : réalisations et contraintes

164. Les organismes communautaires sont chargés de la sélection des bénéficiaires dans la catégorie des projets de vivres-contre-actifs. Selon les données recueillies sur le terrain, il n'est ni possible, ni recommandé dans de nombreuses cultures de promouvoir des mécanismes de ciblage qui excluent les mieux nantis. Au Mozambique, certaines collectivités adoptent un système par rotation pour la distribution des rations alimentaires; en Bolivie, toutes les rations sont partagées au niveau communautaire sans autre ciblage. De telles pratiques sont compréhensibles du fait que les collectivités cibles sont souvent pauvres dans l'ensemble, que les écarts ne sont pas très prononcés, et que la solidarité est un trait culturel dominant. Il est intéressant de souligner qu'en Bolivie, les mieux nantis ne sont parfois tout simplement pas intéressés à participer aux activités de vivres-contre-travail et s'excluent d'eux-mêmes.
165. Nous avons constaté des différences dans l'accès aux **actifs créés**; ces différences s'expliquent (voir la section 2.2.3) par la nature des activités ou les modalités de mise en œuvre des projets. Ainsi :
- En Ethiopie, le projet d'acquisition d'actifs (MERET) est fortement axé sur la gestion des ressources naturelles, et la sélection des sites se fait sur la base de critères techniques; par conséquent, les propriétaires fonciers, bien que souvent très pauvres, en sont les principaux bénéficiaires;
 - Au Pakistan et au Mali, les bénéficiaires sont tenus de participer à des organismes communautaires (souvent par l'entremise de plans de crédit) et de fournir des contributions complémentaires en argent comptant (au Pakistan) pour être admissibles aux « services de développement » (rations alimentaires, formation, actifs), ce qui sous-entend l'exclusion possible des ménages qui n'ont pas les moyens de rembourser des prêts ou des avances de fonds;
 - L'aide alimentaire même est distribuée aux personnes aptes au travail, ce qui laisse pour compte les ménages composés de personnes handicapées, malades ou âgées avec enfants;
 - Les femmes, qui préfèrent en général les actifs moins exigeants en main-d'œuvre (Ethiopie, Mali), reçoivent par conséquent moins de rations.
166. Soulignons aussi que les biens collectifs comme les puits, les voies de desserte ou la fixation de dunes profitent à toute la collectivité, et que les changements d'orientation des programmes de pays du PAM en faveur des biens collectifs et ménagers plutôt que des grandes infrastructures ont contribué à l'atteinte des principales cibles du PAM, à savoir les ménages pauvres et les femmes. Au Pakistan surtout, l'accent sur les actifs « pour les femmes des milieux ruraux » a aidé à créer des actifs vraiment utiles aux femmes et qui accroissent leur participation aux bénéfices.
167. Selon les données recueillies sur le terrain, en ce qui concerne les **activités de santé, de nutrition et d'éducation**, le ciblage géographique à lui seul ne garantit pas que les ménages pauvres profitent des projets d'aide. Les vivres fournis en tant qu'incitation ou en tant que complément alimentaire ne suffisent pas toujours à permettre aux ménages très pauvres d'envoyer leurs enfants à l'école, ni aux femmes de fréquenter un centre sanitaire. Les coûts de substitution et la distance peuvent même empêcher les enfants les plus pauvres d'aller à l'école, tandis que dans certains pays (comme au Pakistan), les barrières culturelles et les coutumes empêchent les femmes de fréquenter les centres sanitaires. En outre, on nous a dit que la stigmatisation sociale des personnes atteintes par le VIH/sida pose des difficultés supplémentaires en matière de ciblage.
168. Néanmoins, l'emplacement d'un établissement d'enseignement ou de santé dans une zone rurale souffrant d'insécurité alimentaire est un critère raisonnable pour faire en sorte que la majeure partie de la clientèle provienne de ménages pauvres. Dans quelques régions isolées, cependant, ces établissements n'existent pas, ne sont plus en activité ou sont de très piètre qualité, malgré le fait que le PAM ne peut en principe appuyer que les établissements qui respectent ses normes minimales et celles de l'UNESCO et de l'OMS. Cette situation, combinée aux contraintes logistiques et aux questions de rentabilité, limite le rayonnement du PAM dans certains pays. L'engagement gouvernemental et les mesures complémentaires des partenaires devraient aider à surmonter ces difficultés, mais les informations recueillies sur le terrain donnent à penser qu'il faut en faire davantage en ce qui concerne les projets de santé et d'éducation, surtout au regard de la coordination des partenaires et de la participation des bénéficiaires. De plus, on n'exploite pas pleinement la synergie possible entre les projets du PAM. Au Pakistan, par exemple, des écoles situées dans les collectivités aidées par le projet d'acquisition d'actifs n'étaient pas ouvertes, tandis que des écoles appuyées par le PAM ne profitaient d'aucun projet d'acquisition d'actifs (comme la construction d'un puits ou de latrines).
169. Dans les projets d'alimentation scolaire, le ciblage est complété par la distribution sélective de vivres, d'ordinaire des rations sèches, aux familles d'écolières. Cette discrimination à rebours est acceptable dans les zones où, pour des raisons sociales et culturelles, la fréquentation scolaire des filles est beaucoup plus faible que celle des garçons. C'est un mécanisme qui fonctionne (au Pakistan, le niveau d'inscription des filles a augmenté de façon spectaculaire) et qui s'avère socialement acceptable. À la lumière de cette expérience, on pourrait peut-être songer à appliquer d'autres formes de discrimination à rebours, par exemple en faveur des enfants des ménages très pauvres.

2.5.3 MECANISMES FAVORISANT LA PARTICIPATION DES INTERVENANTS

Synthèse des principaux constats sur la participation

Les notions et les outils de participation ont fait l'objet de documents et de directives spécifiques qui ont été appliqués à grande échelle au niveau des pays, et les programmes de pays du PAM sont le résultat d'un processus participatif qui fait appel aux principaux intervenants aux paliers national et régional, et parfois au palier local. La prise en charge par les partenaires d'exécution est satisfaisante dans l'ensemble, tant pour les institutions gouvernementales que pour les organismes non gouvernementaux. Cependant, les engagements financiers sont parfois limités, et la participation des institutions locales décentralisées n'est pas encore au point. Des approches participatives ont été intégrées dans les projets d'acquisition d'actifs. Ceci représente probablement le changement le plus important par rapport au passé, et c'est un facteur de réussite considérable aux chapitres de l'atteinte et de la viabilité des résultats. Dans les projets de santé et d'éducation, on n'adopte pas encore systématiquement une approche participative, mais lorsque c'est le cas, une telle approche améliore la prise en charge des projets et leur viabilité.

170. La participation de tous les intervenants des projets est désignée dans la PFD comme un aspect à améliorer sans faute. Soulignons aussi que l'évaluation tripartite faisait état de lacunes dans les domaines de la participation communautaire et de l'influence des groupes cibles sur la formulation des projets. Le rapport de la Phase 1 confirme l'engagement du PAM à promouvoir des approches participatives dans ses activités de développement. De fait, comme l'envisage la PFD :

- Le PAM a produit un document de politique qui résume les principes et les réalisations de ses projets au chapitre de la participation, ainsi qu'un guide détaillé des outils et techniques de participation de pointe;
- Les questions de participation sont soulignées dans tous les programmes de pays que nous avons examinés et dans la plupart des descriptifs de projets, où les approches participatives sont considérées à juste titre comme incluant tous les partenaires et les gouvernements bénéficiaires et ne se limitent donc pas aux relations avec les bénéficiaires.

171. Les équipes d'études de pays, conformément à la matrice d'évaluation, ont concentré leur analyse sur le degré de prise en charge des activités et des principes de la PFD par les partenaires et sur la mesure dans laquelle on applique (et dans laquelle on peut appliquer) les approches participatives dans le cadre des projets.

La prise en charge par les partenaires nationaux est satisfaisante

172. Les études de pays confirment que les programmes de pays

sont préparés à l'issue de consultations avec les autorités gouvernementales, les donateurs, les organismes de l'ONU, les ONG, les représentants de la société civile et parfois, comme en Bolivie, les représentants des bénéficiaires. Ces consultations sont organisées aux niveaux central et régional (au Mali et en Bolivie, elles le sont également à une échelle plus décentralisée).

173. Le degré de prise en charge par les institutions gouvernementales aux niveaux national et régional est satisfaisant, comme le montre le rôle décisif que jouent les comités de projet au niveau ministériel (Ethiopie) ou les unités de projet au niveau régional (Pakistan, Ethiopie) dans la mise en œuvre des activités et la promotion des principes de la PFD. Cependant, les engagements de financement des activités sont parfois insuffisants. On explique ce fait par le manque général de ressources, mais aussi par le faible degré de priorité que les gouvernements bénéficiaires accordent à certains domaines d'activité de la PFD (voir la section 2.1).

174. Certains programmes de pays recommandent de rehausser la mise à contribution et la participation des élus locaux, surtout dans les pays où une décentralisation politique est en cours, comme en Bolivie, au Pakistan et au Mali. Les données recueillies sur le terrain montrent cependant que ce n'est qu'en Bolivie, où les processus de participation des municipalités et des populations sont bien établis, que la collaboration à ce niveau fonctionne bien.

L'application d'approches participatives est satisfaisante dans les projets d'acquisition d'actifs, mais elle doit être améliorée dans les projets de santé et d'éducation

175. Les recommandations de la PFD quant à l'utilisation d'approches participatives concernent principalement la participation des bénéficiaires. Les études de pays indiquent que l'on a élaboré des directives spécifiques (en Ethiopie), sélectionné des partenaires d'exécution possédant des compétences et des capacités au regard de l'approche participative, et encouragé la collaboration avec les organismes communautaires (en particulier en Bolivie, mais aussi au Mozambique et au Mali). Les approches utilisées sont la création de comités communautaires, la planification participative, les contributions complémentaires des bénéficiaires en argent et en nature, ainsi que les activités de formation et de conscientisation.

176. Les approches et les techniques participatives sont systématiquement appliquées et sont généralement efficaces dans les activités d'acquisition d'actifs, où contrairement au passé, les participants jouent un rôle important dans la définition, la gestion et l'entretien des actifs. Les ONG, qui servent souvent de partenaires d'exécution, ont d'habitude l'expérience des techniques participatives et recrutent des responsables dans la collectivité même. Certains partenaires gouvernementaux adoptent aussi des approches participatives et font appel à un réseau d'animateurs sociaux issus des collectivités (Etat de Jammu-et-Cachemire

au Pakistan) ou s'entretiennent directement avec des organismes communautaires (Mozambique).

177. Dans les projets de santé et d'éducation, on n'adopte pas encore systématiquement une approche participative, mais lorsque c'est le cas, une telle approche rehausse considérablement la prise en charge des projets et leur viabilité. Dans les projets d'alimentation scolaire en Bolivie, par exemple, des comités de parents gèrent les dons alimentaires, les contributions parentales (en argent et en vivres) et la préparation des repas et participent au suivi de l'état nutritionnel de leurs enfants. Au Mozambique, en revanche, toutes les écoles n'ont pas une association parents-enseignants active, tandis qu'au Pakistan, de telles associations sont pratiquement inexistantes ou inactives, et les parents ne participent pas à la distribution de vivres, qui est assurée par le personnel enseignant et par la direction des écoles.

178. Nous avons constaté sur le terrain que les tâches organisationnelles et les contributions connexes des comités d'alimentation scolaire favorisent la participation active des parents. En fait, la distribution de rations sèches n'a qu'un faible effet d'incitation si elle ne s'accompagne d'aucune autre mesure, car les responsables de la mise en œuvre ne voient pas toujours pourquoi ils devraient y faire participer les comités de parents. Par conséquent, même si la distribution de vivres incite les parents à inscrire leurs enfants à l'école, les bénéficiaires exercent peu de contrôle sur la mise en œuvre et la qualité des services, et l'impact global du projet sur la collectivité s'en trouve fortement diminué.

179. Dans les projets de santé et de lutte contre le VIH/sida, la participation est en général plus limitée. Les projets de lutte contre le VIH/sida, très récents, sont encore en cours : au Honduras, des projets pilotes donnent de bons résultats; au Mozambique, la participation est encore faible, mais la situation pourrait s'améliorer avec les plans d'action communautaires élaborés avec l'appui de l'UNICEF; en Ethiopie, l'approche participative à la formation des partenaires d'exécution se poursuit, mais on n'a encore instauré aucun système pour garantir une participation communautaire.

180. Au Pakistan et au Mali, les bénéficiaires des projets de santé sont simplement les destinataires de l'aide alimentaire, et les projets en question sont de simples mécanismes de distribution de vivres qui n'accordent aucun rôle aux bénéficiaires. Dans ces cas, l'absence de participation signifie également un manque d'information sur les objectifs et les modalités des projets, ce qui engendre souvent des malentendus et une insatisfaction parmi les bénéficiaires.

181. Les raisons de ces carences dans les projets de santé semblent tenir aux faiblesses de la mise en œuvre des services de santé, qui adoptent une attitude condescendante envers leur clientèle, et à une coopération insuffisante avec des partenaires ayant déjà participé à des projets de santé.

Faits saillants : Effets des approches participatives sur les résultats

- Les résultats confirment que l'adoption d'approches participatives améliore le ciblage et permet de mieux répondre aux priorités des groupes cibles. Les comités de bénéficiaires et les outils participatifs renforcent la représentativité des laissés-pour-compte et contribuent en particulier à l'habilitation des femmes au sein des collectivités. Enfin, la participation et la formation renforcent les capacités locales et favorisent la viabilité.
- Mais même les initiatives les plus fructueuses ont leurs limites : la transparence, l'information et la sensibilisation pourraient être améliorées; il faudrait conscientiser et former les administrations gouvernementales pertinentes dans certains pays; et les mesures participatives ne tiennent pas toujours suffisamment compte des barrières culturelles et de la charge de travail quotidienne des femmes invitées à participer.

2.5.4 MECANISME DE RENFORCEMENT DE L'EGALITE DES CHANCES ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES

Synthèse des principaux constats sur les mécanismes de renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes

Nous avons observé des progrès très importants en ce qui a trait à l'amélioration de la participation des femmes aux avantages découlant des projets de développement du PAM. Les programmes de pays ont été modifiés pour accroître leur pertinence vis à vis des priorités des femmes, et les directives et domaines d'activité de la PFD ont contribué à cet état de chose. Plusieurs mécanismes de mise en œuvre (points focaux pour la parité entre les sexes, directives) ont été instaurés dans les bureaux de pays pour faire en sorte que les femmes participent aux projets promulgués par le PAM. Cependant, la plupart des mesures instaurées ne garantissent encore aucun changement dans les relations hommes-femmes, ni dans le rôle des femmes au sein des sociétés locales; c'est pourquoi on préconise l'adoption d'une approche axée sur l'équité de genre plutôt que sur « les femmes dans le développement ». Nous avons également noté des carences sur le plan du dialogue politique visant à promouvoir des changements au niveau national

182. Dans les études de pays (voir les sections 2.1 et 2.2 du présent rapport) et le rapport de la Phase 1, nous soulignons les progrès importants réalisés par le PAM en vue de promouvoir systématiquement l'amélioration de la participation des femmes aux avantages de ses activités de développement. Notons à cet effet que les principes de la PFD sont conformes à la volonté de mieux tenir compte des mécanismes de renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans les programmes du PAM, par exemple : a) du fait que l'on s'intéresse à l'analyse des mécanismes de sécurité alimentaire à l'intérieur

des ménages et aux rôles et aux « comportements » des hommes et des femmes à cet égard, b) dans la définition des cinq domaines d'activité, le premier étant exclusivement consacré aux enjeux des femmes et des enfants (santé et nutrition), et le deuxième, de manière décisive sur l'instruction des filles et la formation des femmes, c) dans l'orientation vers les méthodes de programmation participatives et d) dans les activités de vivres-contre-actifs, qui s'éloignent des grands travaux publics d'infrastructures rurales au profit d'activités communautaires qui offrent aux femmes la possibilité d'un meilleur contrôle sur les actifs créés.

183. En fait, comme le souligne le rapport de la Phase 1, la PFD peut être vue comme un important outil de promotion des huit « engagements renforcés du PAM en faveur des femmes³⁷ ». Nous examinons ici la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes à la lumière des mécanismes qui ont été instaurés et des barrières culturelles, sociales et politiques que doit surmonter le PAM dans un tel cadre.

Un tournant décisif en faveur des priorités des femmes

184. Précisons d'abord que l'évaluation tripartite (p. 153) note que « les mesures qui ciblent les femmes en tant que participantes sont faibles ou inexistantes dans la conception des projets » [TRADUCTION]. Tous les programmes de pays que nous avons examinés accordent de plus en plus d'attention aux femmes et à leurs priorités, au point où les activités envisagées dans les programmes de pays (Bangladesh, Pakistan) sont pratiquement toutes orientées vers les femmes. De plus, le niveau accru d'investissements dans les activités de développement du capital humain (santé, nutrition et éducation) au sein du portefeuille de développement du PAM suppose en vérité que l'on s'intéresse davantage aux priorités des femmes, alors que par le passé, on réservait ce niveau d'attention aux activités de vivres-contre-travail plus traditionnelles, fondées sur l'agriculture.

185. Des progrès remarquables ont aussi été accomplis sur le plan de la participation des femmes aux projets et des avantages qu'elles en tirent. Dans les études de pays, on remarque surtout : a) la « discrimination à rebours » visant à promouvoir la fréquentation scolaire des filles par le biais d'incitations alimentaires, b) l'orientation vers les activités de vivres-contre-actifs dans la définition des actifs et des activités, lesquelles sont souvent moins exigeantes en main-d'œuvre et plus conformes aux priorités des femmes - par exemple, les équipements collectifs de base et les activités rémunératrices - que ne l'étaient les projets agricoles classiques et c) l'abandon des activités de vivres-

contre-travail au profit d'activités de vivres-contre-formation (en particulier au Bangladesh et au Pakistan). Nous avons toutefois relevé certaines contraintes, imputables à la difficulté de mettre en œuvre des initiatives plus complexes que les activités classiques de vivres-contre-travail.

Des mécanismes de mise en œuvre fondés sur l'approche d'intégration des femmes au développement

186. Les études de pays constatent plusieurs changements dans la façon dont les projets sont mis en œuvre au niveau national. Les plus remarquables sont l'adoption de directives précises pour inclure les priorités des femmes dans la conception des projets (Honduras et Mozambique), la création de points focaux pour la parité entre les sexes dans les Bureaux de Pays (Ethiopie et Bangladesh), l'inclusion d'indicateurs sexospécifiques dans le ciblage par l'ACV (Bolivie et Pakistan) et l'inclusion de données ventilées par sexe dans les rapports normalisés sur les projets.
187. Les études de pays notent par contre que les opérations de développement du PAM sont encore très axées sur une approche d'« intégration des femmes au développement », qui met l'accent sur les mesures de ciblage et d'inclusion des femmes dans les projets plutôt que sur la promotion de changements progressifs des rôles sociaux.

D'après une étude de terrain : La politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes dans les contextes difficiles (Pakistan)

Les approches participatives sont mises en œuvre par les partenaires d'exécution. La participation des femmes au cycle des projets est négligeable, bien qu'elles soient les cibles et les bénéficiaires principales des activités du PAM. Cela s'explique par le faible niveau d'alphabétisation des femmes et par les barrières culturelles qui entravent leur mobilité et leur interdisent de parler avec des hommes hors de leur famille. Dans le cadre du projet Creating Assets for Rural Women, même au sein des organisations féminines, ce sont les hommes qui s'acquittent de la plupart des tâches. Les faibles niveaux d'alphabétisation des femmes font en sorte que de nombreuses associations féminines confient leur comptabilité à des hommes. Et comme il existe encore des limites aux déplacements des femmes, les hommes font le gros du travail : ils s'occupent de toutes les interactions à l'extérieur du ménage, trouvent l'argent nécessaire à la participation des bénéficiaires, discutent avec le maçon et le payent, achètent les matières premières, effectuent les travaux de construction, apportent les coupons alimentaires au magasin et en ramènent les vivres (mais la liste des aliments à acheter a été dressée avec la collaboration de leur femme).

³⁷ 1) Répondre aux besoins nutritionnels spécifiques des femmes enceintes et des mères allaitantes et - lorsqu'il y a lieu - des adolescentes et susciter chez elles une prise de conscience accrue des questions de santé et de nutrition; 2) Elargir les activités qui permettent aux filles de fréquenter l'école; 3) Veiller à ce que les femmes tirent des avantages au moins égaux des avoirs créés au moyen d'activités vivres pour la formation et d'activités vivres-contre-travail; 4) Aider les femmes à contrôler les rations destinées aux ménages distribuées dans le cadre de secours alimentaires d'urgence; 5) Faire en sorte que les femmes soient également représentées au sein des comités de distribution de vivres et des autres organismes locaux participant à l'exécution des programmes; 6) Faire en sorte qu'une perspective différenciée par sexe soit intégrée systématiquement aux activités de programmation; 7) Contribuer à créer un environnement qui reconnaisse le rôle important que les femmes jouent dans la sécurité alimentaire des ménages et qui encourage aussi bien les hommes que les femmes à réduire les inégalités entre les sexes; et 8) Progresser dans les domaines du personnel et des politiques de gestion des ressources humaines.

Par exemple, au Honduras, la population cible du domaine d'activité 1 du PAM se compose de femmes et d'enfants, mais aucun changement de comportement n'a été constaté au sein des ménages en ce qui a trait au partage des responsabilités envers la nutrition et la santé des enfants. Au Bangladesh, selon les intervenants consultés, l'égalité des chances entre hommes et femmes est l'effet le moins prononcé du projet *Integrated Food Security*. Les intervenants sont convaincus qu'il est trop difficile de changer la culture, les habitudes et les interdits sociaux et religieux avec les maigres moyens du projet. De tels changements exigeraient selon eux un vaste effort durable et concerté d'amélioration des conditions socio-économiques et de renforcement des capacités intellectuelles.

188. Des lacunes ont également été constatées sur le plan de la méthode; on omet par exemple les activités non rémunérées des données de référence, ce qui signifie qu'une grande partie des tâches quotidiennes des femmes ne sont pas enregistrées.

**On ne tient pas toujours compte
d'un climat politique difficile**

189. Plusieurs études de pays constatent que malgré les bons résultats obtenus au niveau des projets, le climat socio-culturel et politique local et national demeure « hostile » à l'amélioration du rôle des femmes dans les domaines social, économique et politique, ce qui s'explique par la lenteur et la complexité des processus de changement culturels et sociaux. Les études de pays font cependant état d'un certain manque d'initiative de la part des Bureaux de Pays lorsqu'il s'agit de promouvoir un dialogue sur les politiques d'égalité entre les sexes. De plus, nous observons que les questions de politique et de gouvernance sont souvent passées sous silence dans les programmes de pays et dans la conception des activités. Ces lacunes expliquent pourquoi les avantages des activités appuyées par le PAM ont tendance à ne pas dépasser les limites des projets. Cependant, en tirant des leçons de ses projets, de ses programmes et de sa collaboration avec les ministères, le PAM a la possibilité de promouvoir une concertation sur les politiques fondée sur ses stratégies d'éducation et de santé et sur la discrimination à rebours dans le ciblage des sexes.
190. De toute évidence, il ne faut pas trop insister sur la responsabilité du PAM dans les résolutions des inégalités sociales et culturelles entre hommes et femmes, car les obstacles au changement dépassent de beaucoup les moyens et le mandat du Programme. Cependant, une approche axée sur l'égalité des chances entre hommes et femmes (et non sur « l'intégration des femmes au développement ») dans la conception et la mise en œuvre des projets - une approche qui irait au-delà des femmes ciblées pour chercher à comprendre la nature des relations entre les femmes, les hommes et les enfants dans tel ou tel contexte - serait certainement beaucoup mieux adaptée et plus conforme aux principes de la PFD et au septième « engagement renforcé du PAM en faveur

des femmes » : « Contribuer à créer un environnement qui reconnaisse le rôle important joué par les femmes dans la sécurité alimentaire des ménages et qui encourage aussi bien les hommes que les femmes à réduire les inégalités entre les sexes. »

2.5.5 MECANISMES DE SUIVI ET D'EVALUATION

Synthèse des principaux constats sur la mise en évidence des résultats

Malgré son importance, la mise en évidence des résultats dans le cadre de la PFD n'est devenue une priorité globale du PAM que très récemment. Tout comme les changements et les progrès déjà réalisés au siège et dans les bureaux de pays, les plans d'avenir sont considérables, mais il pourrait être difficile de les appliquer systématiquement, car les ressources et les capacités dont on dispose sont insuffisantes. Il y a encore des aspects à améliorer en ce qui a trait à l'adoption d'indicateurs de l'état nutritionnel et des sexes-spécificités et à la rationalisation globale des systèmes de suivi-évaluation. De plus, l'équipe d'évaluation conclut qu'il n'y a pas encore assez d'informations et d'analyses démontrant de façon probante les résultats atteints par le PAM et les coûts associés, ce qui entrave la prise de décisions stratégiques « éclairées » par le PAM, les gouvernements bénéficiaires et les donateurs.

191. L'un des aspects fondamentaux à améliorer en fonction de la PFD était la mise en évidence des résultats. Il est vrai que l'on ne peut pas saisir les éventuels résultats développementaux des interventions d'aide alimentaire si l'on se contente d'évaluer la performance des projets en fonction d'indicateurs d'extrants (p. ex., le nombre d'écoliers recevant des vivres) plutôt qu'en fonction d'indicateurs des effets développementaux (p. ex., la fréquentation scolaire ou la capacité d'apprentissage accrues). C'est pourquoi il est important que le PAM et ses partenaires puissent mettre en évidence les résultats obtenus pour évaluer le bien-fondé de la PFD et des opérations de développement du PAM et pour étayer les décisions stratégiques concernant l'arrêt ou la poursuite de l'appui à la PFD.
- On est en train d'intégrer la GAR**
192. L'accroissement de la capacité de mise en évidence des résultats devait être accompli essentiellement par la promotion d'une approche de gestion axée sur les résultats (GAR). La GAR était déjà à l'ordre du jour avant la formulation de la PFD. Le PAM avait même élaboré son approche de GAR depuis 1997, l'année où son Conseil d'administration en a approuvé l'adoption dans le Plan stratégique et financier pour 1998-2001. De plus, on voulait que l'approche de GAR du PAM soit modelée par la mise en œuvre des mesures de renforcement de la gouvernance approuvées par le CA en 2000. L'examen des pratiques de suivi et d'évaluation, qui s'inscrit dans le plan d'action de la PFD, devrait donc être considéré dans ce contexte général.
193. Depuis la décision du Conseil d'administration concernant la GAR, un certain nombre de rapports d'étape ont été pu-

blés pour illustrer les progrès réalisés à cet égard, mais les indices relevés dans les divers documents et les points de vue exprimés par plusieurs membres du personnel du PAM montrent que l'on a avancé, mais moins qu'on ne s'y attendait. On attribue principalement ces retards aux répercussions d'autres priorités de gestion et d'administration et au manque de ressources.

194. La mise en œuvre d'un système de GAR à l'échelle du PAM revêt une nouvelle priorité depuis i) la création, en février 2003, d'une nouvelle Division de la gestion axée sur les résultats (avec un Bureau de l'évaluation et un Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports) et ii) la formulation du Plan stratégique pour 2004 2007 selon les principes de la GAR, avec des priorités stratégiques, des objectifs et des indicateurs de performance bien définis.

Conception des projets : d'importants progrès, quelques lacunes

195. La phase de recherche documentaire et les études de pays donnent quelques indices des progrès accomplis par le PAM en vue d'améliorer sa capacité de mise en évidence des résultats dans le cadre de son portefeuille de développement. En particulier, les différentes études de pays font état d'améliorations, mais aussi de lacunes dans la conception des projets des opérations de développement du PAM en ce qui concerne :

- La formulation des interventions selon la méthode du cadre logique - les divers éléments du cadre logique sont en général correctement définis et répertoriés, mais dans certains cas (Mali et Honduras), il faudrait améliorer la distinction entre les différents échelons dans la hiérarchie des résultats;
- L'importance accrue accordée à la définition des indicateurs d'effets - par exemple, en Ethiopie, le projet Participatory Rural Rehabilitation (1999 2004) n'avait pas été formulé selon la méthode du cadre logique, et la liste de ses objectifs immédiats présente essentiellement des infrastructures matérielles comme extrants. Par contre, le projet MERET (la phase 2003 2006 du même projet) est formulé selon la méthode du cadre logique, et ses effets escomptés et les indicateurs connexes (p. ex., les possibilités de revenu créées) sont conformes aux principes de la PFD. Les progrès sont cependant inégaux : aucun indicateur d'effet n'apparaît dans le programme de pays du Bangladesh pour 2001 2005, tandis que ces indicateurs étaient présents dans le programme précédent (1997 2000).

Suivi-évaluation : des efforts importants sont en cours, mais on est encore loin du but

196. Plusieurs Bureaux de Pays ont fait d'importants efforts de suivi et d'évaluation pour déterminer systématiquement si les interventions de développement appuyées par le PAM atteignent leur but. C'est le cas par exemple a) dans l'étude d'évaluation de l'impact du projet MERET en Ethiopie, où les indicateurs sélectionnés sont tous conformes à la PFD (p. ex., les perceptions des bénéficiaires quant aux changements dans leur degré de vulnérabilité) et b) dans

la série d'études d'évaluation de l'impact du programme de développement des groupes vulnérables au Bangladesh, qui documente les hausses du revenu mensuel moyen des femmes.

197. Par ailleurs, depuis 2003, quelques Bureaux de Pays (Bolivie, Mozambique, Mali) commencent à inclure à titre expérimental les effets obtenus dans les rapports normalisés sur les projets. Cet élément devait être intégré systématiquement dans tous les rapports du genre en 2004, et toutes les études de pays confirment que l'on fait les préparatifs nécessaires. Nous avons toutefois relevé certains écarts en ce qui concerne la collecte d'indicateurs liés à la PFD, notamment les indicateurs de l'état nutritionnel et des sexes spécifiques.

198. Les études de pays montrent que les progrès accomplis par le PAM jusqu'à maintenant ne suffisent pas à fournir des preuves solides des résultats véritablement atteints dans ses opérations de développement. Ceci entrave clairement la prise de décisions stratégiques, non seulement par le PAM, mais par les gouvernements bénéficiaires et les donateurs. Nous observons en particulier que :

- La qualité et la fiabilité des données recueillies sont parfois douteuses (Mozambique, Pakistan);
- Les rapports normalisés sur les projets ne sont pas conviviaux, et très souvent, l'information produite ou recueillie est difficile à comprendre et ne permet pas d'établir des comparaisons, surtout en ce qui a trait aux bénéficiaires et au calcul des rations alimentaires;
- La collecte d'indicateurs de réalisation des effets en est encore à un stade précoce et ne fournit pas encore systématiquement de données probantes sur l'atteinte des résultats;
- La collection systématique d'indicateurs de réalisation des effets pourrait se révéler difficile dans les délais envisagés, en raison : a) du manque de ressources que l'on peut y consacrer (voir la section 2.5.6), b) des capacités insuffisantes des partenaires nationaux et locaux et c) des contradictions et des chevauchements possibles avec les systèmes de suivi promulgués par les autres intervenants et par les gouvernements bénéficiaires en particulier;
- Les indicateurs de réalisation des effets varient considérablement d'un pays à l'autre (surtout pour les activités de vivres-contre-actifs), ce qui pourrait nuire au suivi des objectifs stratégiques à l'échelle du PAM.

199. Le PAM connaît ces lacunes et met en place un train de mesures pour les corriger, ce que l'équipe d'évaluation approuve. Ces mesures sont : i) des changements apportés à la présentation des rapports normalisés sur les projets pour en améliorer la lisibilité, ii) la définition de liens clairs entre les projets ou activités spécifiques et les priorités stratégiques du PAM (définies dans le Plan stratégique pour 2004 2007), en insistant sur l'affectation des ressources selon les priorités stratégiques et sur leur contribution à la réalisation des objectifs fixés, y compris les effets.

2.5.6 RESSOURCES DE LA PFD ET DU PORTEFEUILLE DE DEVELOPPEMENT DU PAM

Synthèse des principaux constats sur la dotation en ressources

La mise en œuvre des activités appuyées par le PAM selon les principes de la PFD suppose un certain nombre de mesures d'accompagnement qui exigent des liquidités plus importantes, mais cet aspect n'a pas été suffisamment abordé durant la formulation de la PFD. Par ailleurs, le niveau de financement du portefeuille de développement du PAM diminue, et on privilégie de plus en plus les opérations d'urgence - cependant, les donateurs accordent parfois la priorité à des interventions d'urgence dans des situations où des mesures à plus long terme auraient été de mise. L'équipe d'évaluation conclut que le niveau de financement des coûts d'appui directs (CAD) à la disposition des petits bureaux de pays ne leur permet pas d'entreprendre toutes les activités de soutien nécessaires à la PFD, tout particulièrement en matière de suivi-évaluation et de dialogue politique. Les études de pays font systématiquement ressortir que l'utilisation des autres coûts opérationnels directs (ACOD) pour mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités de partenaires locaux est probablement l'un des principaux facteurs de réussite des activités de développement amorcées, mais que le niveau des ACOD est généralement insuffisant et impossible à prévoir. Les bureaux de pays du PAM pourraient choisir des modes de gestion palliant en partie les pénuries de ressources financières (ACOD et CAD), comme en concentrant certaines activités dans certaines régions ou en déléguant davantage de fonctions aux établissements locaux lorsqu'il est possible de le faire.

200. La mise en œuvre des opérations de développement du PAM selon les directives de la PFD a d'importantes incidences sur les besoins en ressources. En réalité, des projets conformes à la PFD devraient être : i) de meilleure qualité - plus participatifs, communautaires, mieux suivis, etc., - et ii) menés dans les zones les plus pauvres du pays, celles où il est le plus difficile de fonctionner (et où les partenaires éventuels du PAM sont rares). En pratique, comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, la mise en œuvre des projets selon les directives de la PFD exige davantage de ressources (opérationnelles plutôt qu'alimentaires) que les projets de développement mis en œuvre pendant la période qui a précédé la PFD.
201. La question de la dotation en ressources n'est pas approfondie dans le document de la PFD; le problème est brièvement présenté, et l'on suggère d'envisager une combinaison de CAD accrus et d'allocation du Fonds général. Soulignons aussi que dans le cadre des politiques de financement du PAM, le mécanisme d'affectation des liquidités est principalement calculé en fonction des volumes de vivres, sans tenir compte de la catégorie de programme du PAM, ni des besoins particuliers du pays ou du projet. Nous avons analysé les aspects suivants

des ressources consacrées à la PFD : i) le financement de la mise en œuvre de la PFD selon la définition du plan d'action de la Politique (p. ex., les activités de formation du personnel du PAM et l'élaboration de directives), ii) le financement de la catégorie des programmes de développement du PAM et iii) le financement du volet non alimentaire connexe.

Le financement de la mise en œuvre de la PFD selon le plan d'action

202. Les coûts de la formation et des autres activités de mise en œuvre de la PFD envisagées dans le plan d'action de la Politique, ainsi que l'élaboration des directives à cet effet, sont essentiellement couverts au titre des dépenses d'administration et d'appui aux programmes et par des dons ponctuels ciblés. Les activités sont entreprises selon le plan d'action, et le niveau de ressources fourni est donc conforme à ce qui avait été planifié. Notons cependant que les activités de renforcement des capacités concernent essentiellement le personnel du siège et des bureaux régionaux du PAM, mais très peu le personnel des Bureaux de Pays.

Les contraintes à la dotation en ressources du portefeuille de développement du PAM

203. Nous avons vu à la section 1.1 que l'appui des donateurs au portefeuille de développement du PAM a tendance à diminuer, et nous en avons expliqué les raisons. Nous examinerons ici le financement de ce portefeuille du PAM du point de vue des besoins des pays, de la prévisibilité, des mécanismes restrictifs et de l'affectation de fonds à des activités particulières.

Mécanismes de dotation en ressources pour les opérations de développement du PAM

La dotation en ressources des activités de développement et des mesures auxiliaires au niveau du pays est déterminée d'après les étapes et les critères suivants :

- Le CA du PAM approuve un programme de pays ou un projet spécifique;
- Le Département de la mobilisation de fonds du PAM reçoit le mandat d'obtenir des donateurs les ressources approuvées pour les activités « de base » du programme de pays, étant donné que l'approbation du programme de pays par le CA ne signifie pas nécessairement que les ressources approuvées seront fournies au pays en question;
- Les activités de développement ont essentiellement deux sources de financement : i) la contribution multilatérale, à partir de laquelle le PAM détermine le programme de pays ou les activités qui seront financés et la façon dont la contribution sera utilisée, et ii) la contribution multilatérale liée, que les donateurs demandent au PAM d'affecter à une ou plusieurs activités spécifiques ou à un programme de pays en particulier;
- Au cours des cinq dernières années, les contributions multilatérales ont représenté entre 70 et 75 % des fonds consacrés au

développement;

- Les contributions multilatérales liées et une part importante du financement multilatéral s'accompagnent de contraintes administratives ou de mécanismes restrictifs comme les suivants : i) l'obligation d'acheter les denrées à un endroit précis, ii) l'obligation d'acheter une denrée spécifique, iii) l'impossibilité de fournir à temps (et selon le principe de recouvrement intégral des coûts) les CAD et autres apports en espèces en raison des contraintes législatives des donateurs;
- Les niveaux d'affectations aux divers programmes de pays sont définis annuellement. Etant donné que les besoins de l'aide alimentaire au développement dépassent les ressources disponibles, le PAM a institué un processus interne de planification annuelle des affectations en vertu duquel il établit des objectifs plus réalistes pour la planification des ressources afin de faciliter la planification des bureaux de pays.

204. En ce qui a trait aux besoins des pays et au niveau de **dotation en ressources des programmes de pays**, quatre grands constats se dégagent des études de pays et de la recherche documentaire :

- L'écart global entre le niveau de ressources approuvé et le niveau de contributions confirmé au financement des programmes de pays est plus faible qu'il ne l'était avant la PFD. Mais cela tient essentiellement au fait que les budgets des programmes de pays sont maintenant élaborés d'après le niveau des fonds dont on prévoit disposer, alors qu'auparavant, ces programmes étaient fondés sur les besoins définis au niveau national, peu importe les ressources disponibles. Notons aussi que l'écart demeure important si l'on tient compte du fait que les programmes de pays approuvés exigeraient environ 350 millions de dollars par année, tandis que le PAM ne dispose que de 250 millions par année en moyenne;
- En chiffres absolus, l'ampleur des opérations de développement du PAM varie considérablement (en 2003 p. ex., dans les sept pays sélectionnés, elle était d'environ 3 millions de dollars américains au Honduras, mais de plus de 17 millions au Bangladesh³⁸); elle dépend essentiellement du ni-

veau des contributions multilatérales liées et de la part du financement multilatéral déterminée par le Département des opérations du PAM en fonction des besoins des programmes de pays³⁹. Cela sous-entend qu'il existe des différences considérables dans les niveaux de liquidités dont disposent les Bureaux de Pays à l'appui de leurs activités (il en est question plus loin aux paragraphes 208 à 211);

- Nous avons relevé des insuffisances dans les niveaux de financement globaux des programmes de pays (Mali, Honduras) et dans la dotation en ressources d'activités de développement spécifiques. Au Mozambique, par exemple, le fonds Vivres pour le développement serait limité par des contraintes financières;
- Comme prévu, la portée des activités de développement appuyées par le PAM était très en deçà des besoins du pays, mais on nous a également indiqué que dans certaines circonstances, l'affectation des ressources par les donateurs aux diverses catégories de programmes du PAM ne correspondait pas à la situation réelle de ces pays. C'est le cas du financement du portefeuille du PAM en Ethiopie, où les ressources consacrées au programme de pays (2003-2006) ont été réduites de près de la moitié par rapport au programme précédent, tandis que les ressources consacrées aux opérations d'urgence représentent plus de 80 % du portefeuille. Cependant, comme le souligne l'étude de pays, le problème de l'insécurité alimentaire en Ethiopie est essentiellement structurel et non passager; par conséquent, l'importance accordée aux opérations d'urgence dans l'affectation des fonds n'est peut-être pas le mécanisme de réponse le plus indiqué.

205. L'étude de la Phase 1 montre que le principal problème lié à la dotation en ressources des opérations de développement du PAM est celui de la **prévisibilité** du niveau réel des ressources (en vivres et en argent) sur plusieurs années, un facteur particulièrement crucial dans un contexte de développement (voir par exemple la fluctuation des contributions des donateurs au développement illustrée au Tableau 4 à la page suivante).

³⁸ Par ailleurs, en 2003, dans 10 des 55 pays où le PAM menait des opérations de développement, les dépenses de fonctionnement étaient inférieures à 1 million de dollars américains.

³⁹ En général, certains programmes de pays, comme celui de l'Ethiopie, sont entièrement financés à partir de contributions multilatérales liées, tandis que les programmes de pays « moins intéressants pour les donateurs » le sont principalement à partir de contributions multilatérales.

Tableau 4: Contributions des principaux donateurs aux opérations de développement du PAM, en dollars américains (1994-2003)⁴⁰

Donateurs	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total 1994-2003
Australie	35.204.858	39.900.000	42.500.000	37.776.939	25.672.342	27.454.243	28.435.071	22.104.989	12.815.742	909.518	272.773.701
Canada	6.400.000	49.600.000	43.600.000	58.181.299	45.136.002	45.210.050	27.409.623	23.165.688	22.660.568	53.848.464	435.211.694
Danemark	37.480.235	2.932.890	32.876.391	30.292.250	29.318.724	30.837.235	27.288.549	26.135.989	23.335.667	23.227.779	303.725.709
CE	49.192.972	58.219.997	40.85.022	30.017.900	17.221.044	178.847	1.324.034	1.435.942	0	1.714.286	200.160.044
Finlande	5.322.375	7.325.426	7.077.409	10.253.702	9.907.407	10.357.313	8.852.306	8.408.698	7.942.907	8.437.856	83.885.398
France	3.356.793	2.770.403	2884.615	4.849.145	3.673.506	6.862.811	5.912.237	5.752.622	1.368.090	0	37.430.223
Allemagne	27.962.596	33.551.843	33.392.081	35.028.044	28.620.802	8.303.121	23.318.512	21.122.050	21.043.746	22.949.291	275.292.145
Italie	5.834.615	2.173.913	3.275.942	3.575.397	4.519.774	2.735.469	3.589.441	0.489.810	9.370.299	11.518.153	57.083.316
P.-B.	26.267.324	26.811.090	29.146.446	0	02.882.844	337.314	184.980	0	0	0	85.629.998
Norvège	30.162.780	3.941.895	20.610.184	28.800.879	26.483.208	18.789.866	16.278.812	20.778.027	28.678.699	26.192.167	247.716.517
EU	73.600.000	49.200.000	84.600.000	55.565.500	113.173.298	66.393.519	51.101.385	111.169.792	66.057.985	63.710.758	734.572.237
Autres donateurs	59.568.187	60.015.190	67.439.140	49.136.373	39.472.165	30.096.410	28.566.025	17.834.863	21.483.171	28.067.722	401.679.245
Total par année	420.352.735	403.442.647	408.257.230	343.477.428	346.081.173	267.556.198	222.261.478	268.398.470	214.756.874	240.575.994	3.135.160.228

Source : Données du PAM

206. C'était même l'une des plus grandes préoccupations du personnel du PAM durant les entrevues, et elle transparaît dans la Stratégie de mobilisation des ressources (2000), qui préconise des engagements pluriannuels de la part des donateurs. À vrai dire, au stade actuel, les allocations se font toujours sur une base annuelle⁴¹, bien que le PAM fasse quelques projections « raisonnables » quant au niveau des affectations multilatérales à moyen terme.

207. Les enjeux que représentent **l'aide alimentaire liée et l'affectation de l'aide à des fins particulières** ont déjà été abordés aux sections 2.1 et 2.2. Nous nous contenterons de réitérer ce que soulignent les études de pays, à savoir que le fait de lier l'aide alimentaire à des répercussions sur les coûts des rations alimentaires et sur leur adaptation à la situation locale. Dans le projet d'alimentation scolaire en Ethiopie par exemple, à la demande des donateurs, on a remplacé le Farfa, un aliment enrichi produit localement, par un MMS importé que les enfants apprécient beaucoup moins.

Le financement des mesures d'accompagnement ne correspond pas aux besoins définis dans la PFD

208. Le PAM fait appel à deux grandes sources pour financer ses « mesures d'accompagnement » (formation, suivi-évaluation, etc.) au niveau du pays. Ce sont les CAD et les ACOD⁴². Leur niveau dépend principalement, mais non exclusivement, du volume des vivres. Le Département des opérations du PAM a fait des efforts de programmation méritoires pour s'assurer que les Bureaux de Pays aient au moins le même niveau d'ACOD ou de CAD qu'en 2002, quel

que soit le volume annuel des vivres; par contre, les ACOD sont souvent sous-financés parce que les donateurs hésitent à y consacrer des fonds, et surtout des contributions directes. Soulignons aussi que le nombre de Bureaux de Pays et de projets à appuyer se répercute sur le niveau global des CAD et des ACOD.

Les budgets de fonctionnement du PAM sont répartis selon les articles de dépense suivants :

- Coûts opérationnels directs (COD) : toute dépense engagée par le PAM pour fournir les intrants utilisés directement dans ses interventions par les bénéficiaires, le gouvernement du pays bénéficiaire ou d'autres partenaires d'exécution. Cet article comprend le coût des denrées, le transport maritime et les coûts afférents, ainsi que le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM);
- Autres coûts opérationnels directs (ACOD) : les liquidités que l'on met d'habitude à la disposition des partenaires d'exécution pour financer le renforcement des capacités et la mise en œuvre des projets;
- Coûts d'appui directs (CAD) : les dépenses engagées directement pour appuyer un projet, en plus des COD, et qui n'auraient pas été engagées en l'absence du projet. Les CAD comprennent essentiellement les salaires des préposés aux services de soutien administratif et technique;
- Coûts d'appui indirects (CAI) : les dépenses engagées pour la dotation et le fonctionnement du siège et des bureaux régionaux du PAM, ainsi que les frais généraux des bureaux de pays que l'on ne peut pas imputer facilement à une catégorie de programme ou à une activité précise.

⁴⁰ Certaines fluctuations récentes du niveau des contributions des pays européens s'explique par le fait que les contributions annoncées sont en euros.

⁴¹ Il existe quelques rares exceptions à cette règle, p. ex. l'affectation pluriannuelle du Canada aux activités d'alimentation scolaire.

⁴² Les affectations de caisse (ACOD et CAD) sont liées au volume des vivres ou à la valeur réelle du programme de pays et déterminées annuellement selon certains plafonds (6 % de la valeur des coûts opérationnels directs dans le cas des ACOD et 10 % des CAD pour les pays les moins avancés; et 3 % et 6 %, respectivement, pour les pays à faible revenu et à déficit vivrier) et selon le niveau de liquidités consenti par les donateurs. Au cours des deux dernières années, on a un peu assoupli ces règles pour permettre aux bureaux de pays de déplacer les affectations de caisse entre les ACOD et les CAD selon leurs besoins.

209. Notons aussi que le rapport d'évaluation thématique du Bureau de l'évaluation du PAM (l'OEDE), fondé sur 19 évaluations de programmes de pays⁴³, mentionne i) que la mise en œuvre des programmes de pays est entravée par un appui budgétaire insuffisant aux dépenses non alimentaires (p. ex., au Mozambique et en Bolivie), ii) que ces problèmes sont particulièrement graves dans les petits Bureaux de Pays, où il est plus difficile de trouver les ressources nécessaires pour recruter du personnel possédant des compétences et une expérience de base en développement, et iii) que la présence dans le pays d'autres opérations du PAM (opérations d'urgence, IPSR) soulage parfois les contraintes matérielles éprouvées durant la mise en œuvre du portefeuille de développement, car les CAD supplémentaires servent indirectement à appuyer le développement.
210. Ces constats sont généralement confirmés par les études de pays, où les niveaux de financement des CAD et des ACOD sont analysés comme s'il s'agissait de deux questions distinctes. De fait, les **CAD** jouent un rôle fondamental dans le renforcement des capacités des Bureaux de Pays qui mènent les diverses activités d'appui (conception des projets, suivi-évaluation, concertation sur les politiques). Nous pouvons donc en conclure que :
- Selon les constats des études de pays, les capacités de conception de projets, de supervision et de concertation sur les politiques varient énormément d'un bureau de pays à l'autre. Par exemple, dans les petits bureaux comme ceux du Mali et de la Bolivie, les études constatent d'importantes lacunes en ce qui concerne la conception, au suivi et à l'évaluation des projets. La dispersion des activités de développement appuyées par le PAM dans de vastes zones du pays, et les coûts de supervision afférents, exacerbent le problème. Au Mozambique, l'équipe d'évaluation a observé que le bureau de pays du PAM accuse des faiblesses sur le plan de la concertation sur les politiques, car il n'a pas le personnel compétent, et que ceci se répercute sur l'apport global du PAM aux priorités nationales. De telles lacunes s'expliquent en partie par l'insuffisance des ressources dont disposent les Bureaux de Pays pour recruter le personnel nécessaire ou pour entreprendre des activités d'appui aux instances nationales. De fait, pour les bureaux qui gèrent de vastes programmes, comme en Ethiopie et au Bangladesh, nous n'avons pas constaté de telles lacunes. L'étude de pays en Ethiopie mentionne même l'importance d'une concertation sur les politiques et des activités de plaidoyer menées par le bureau de pays au sein de la « Food Security Coalition »;
 - Selon nos entrevues et nos analyses dans les différents
- pays, les niveaux de ressources financières nécessaires à la mise en œuvre d'activités conformes aux principes de la PFD sont proportionnellement plus élevés, dans l'ensemble, que pour les opérations d'urgence et les IPSR, et les ressources (humaines et financières) destinées aux opérations d'urgence et aux IPSR servent souvent à la mise en œuvre des activités des programmes de pays, comme en Ethiopie et au Mozambique. En conséquence, les dépenses engagées par un bureau de pays pour mettre en œuvre comme il se doit le programme de pays peuvent même être supérieures au budget prévu en règle générale au titre des CAD. Toutefois, l'absence d'un système de comptabilité de gestion au PAM écarte la possibilité d'effectuer une analyse approfondie de ces coûts, car au niveau national, les différents coûts de supervision (transport, administration, suivi des projets), même s'ils sont clairement énumérés dans les Bureaux de Pays, ne peuvent être imputés à des catégories de programmes spécifiques (opérations d'urgence, IPSR ou développement)⁴⁴.
211. Les **ACOD** servent surtout à fournir les ressources nécessaires pour que les partenaires locaux puissent mettre en œuvre de façon autonome les activités appuyées par le PAM. Voici quelques observations à cet égard :
- L'utilisation première des ACOD est de financer des activités qui appuient les partenaires locaux du PAM en matière de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des projets, par exemple le renforcement des capacités et la fourniture de moyens de transport. On utilise parfois les ACOD pour fournir des ressources financières à l'appui d'activités d'aide alimentaire ou pour financer des activités pilotes (p. ex., la construction de puits en Ethiopie);
 - L'apport de ressources au titre des ACOD pour mener des activités de renforcement des capacités des partenaires locaux est l'un des principaux facteurs de réussite de la mise en œuvre de certains projets. Au niveau national, le degré de performance et la qualité des interventions dépendent beaucoup du niveau des ACOD;
 - L'utilisation des ACOD pour financer les dépenses non alimentaires des projets est jugée contre-indiquée, car ces ressources devraient être fournies par les autres partenaires, et que de toute façon, l'apport du PAM est trop limité pour avoir un impact significatif;
 - Le niveau des ACOD est insuffisant dans l'ensemble, mais surtout, il est inégal. En fait, l'insuffisance des ACOD serait un facteur qui empêche les partenaires d'exécution d'atteindre les zones les plus éloignées.

⁴³ OEDE du PAM, *Full Report of the Thematic Evaluation on the WFP Country Programme Approach*, 2002.

⁴⁴ En pratique, plusieurs études de pays mentionnent que le personnel et les autres ressources affectés aux opérations d'urgence et aux IPSR servent aussi à appuyer des activités de développement. Cependant, nous n'avons pas pu quantifier l'envergure ni les coûts d'un tel appui.

CHAPITRE 3 :

CONCLUSIONS, RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS A ETUDIER

212. Ce dernier chapitre comporte deux grandes sections. La première présente nos principales conclusions sur la pertinence, l'efficacité, l'impact et la viabilité de la Politique 'Favoriser le développement'. Elle en tire des leçons en cernant les principaux facteurs ayant entravé ou favorisé la réalisation des résultats escomptés et formule nos conclusions finales à l'égard de la PFD, ainsi que quelques priorités stratégiques pour l'avenir. La deuxième section présente des recommandations et des questions à étudier.

3.1 PRINCIPALES CONCLUSIONS

3.1.1 PERFORMANCE DE LA PFD

La pertinence de la PFD

213. En formulant la PFD, le PAM visait avant tout à accroître la pertinence de ses interventions de développement fondées sur l'aide alimentaire en affinant leur orientation et en définissant un ensemble de principes pour leur mise en œuvre. Les constats de l'évaluation font ressortir les progrès réalisés ces dernières années quant au degré de cohérence des activités de développement du PAM par rapport aux priorités internationales et nationales, tout particulièrement en ce qui concerne les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et ceux des Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP). C'est au niveau des projets que l'on a le plus noté la pertinence des opérations de développement du PAM : les activités promulguées sont maintenant plus conformes aux priorités et à la situation des bénéficiaires.

214. Grosso modo, les progrès enregistrés sont imputables non seulement à la PFD, mais aussi à un train de mesures instaurées par le PAM (p. ex., l'approche-programme par pays) et à un environnement plus propice, sur le plan des politiques, aux initiatives de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire (DSRP, OMD). En revanche, la PFD est vue comme un important facteur d'accroissement de la pertinence des opérations de développement du PAM, surtout au regard de :

- L'importance accordée au ciblage des groupes vulnérables (par le biais de l'ACV) et à la prise en charge des projets par les intervenants locaux;
- La définition de modalités plus claires pour l'utilisation de l'aide alimentaire dans un contexte de développement;
- L'application des principes de base du PAM à ses autres opérations (d'urgence et de redressement), ce qui a contribué à accroître leur pertinence à l'échelle nationale et locale;

- L'importance accordée à la situation des bénéficiaires lorsqu'on définit les activités, en particulier dans les projets de vivres-contre-actifs, qui ont abandonné la promotion des grands travaux d'infrastructures au profit de la création d'actifs mieux adaptés à la situation des pauvres;
- La prise en compte des priorités de certaines catégories de personnes vulnérables (p. ex., les mesures instaurées pour combler le fossé des sexes en matière de fréquentation scolaire).

215. Toutefois, malgré la cohérence observée entre les activités de développement promulguées par le PAM et les DSRP nationaux, le niveau de priorité que les gouvernements partenaires accordent localement aux projets appuyés par la PFD varie beaucoup, ce qui a des conséquences globales sur leurs résultats et leur viabilité. De plus, nous avons observé des tensions entre l'application des directives de la PFD et les priorités et la prise en charge au niveau local, surtout pour ce qui a trait au ciblage, à la discrimination à rebours en faveur des femmes et à l'utilisation d'une approche par projet pour la mise en œuvre.

L'efficacité et l'impact de la PFD

216. Les données probantes recueillies pendant les études de pays, surtout au niveau des projets, et quelques autres documents, ont permis à l'équipe de tirer des conclusions quant à l'efficacité des opérations de développement du PAM, bien que le Programme n'ait établi **ni les conditions de base, ni les objectifs**, ni les unités de comparaison nécessaires au moment de formuler la PFD :

- Les résultats sont particulièrement positifs pour les projets d'alimentation scolaire, où l'on observe une augmentation soutenue du niveau de fréquentation, ainsi qu'une baisse des taux de redoublement et une hausse du niveau d'attention durant les leçons. L'augmentation des taux d'inscription scolaire des filles, surtout, est encourageante;
- Nous avons recueilli des preuves tangibles de résultats liés à la protection des moyens de subsistance et au développement (domaines d'activité 3, 4, et 5). L'atteinte de ces résultats est essentiellement liée aux avantages découlant de l'augmentation de la production agricole, des équipements collectifs de base et des activités rémunératrices;
- Les preuves de l'atteinte de résultats pour l'objectif stratégique n° 1 (*permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes*) sont moins convaincantes. En fait, bien que l'on observe uniformément une fréquentation accrue des services de santé par les enfants et les femmes, les indications de réalisations en matière nutritionnelle sont très incomplètes. En pratique, malgré l'objectif visé par ces domaines d'activité, on semble utiliser la nourriture pour inciter les bénéficiaires à fréquenter les services de santé plutôt que pour combler leurs besoins nutritionnels;
- Notre quête de preuves d'impact a été limitée par l'ab-

sence d'indicateurs d'impact et de conditions de base et par la durée relativement brève de la mise en œuvre de la PFD. Cependant, nous avons observé quelques signes d'impacts réels ou escomptés en ce qui concerne la baisse de la vulnérabilité, la diminution des migrations et l'amélioration du rôle socio-économique des femmes.

217. Selon les constats de l'évaluation, l'application des principes de la PFD aux opérations de développement du PAM contribue uniformément aux résultats obtenus, surtout lorsqu'il s'agit de l'orientation vers :

- L'acquisition d'actifs qui améliorent vraiment les moyens de subsistance des participants, alors que ce n'était pas le cas par le passé;
- Le rôle accru des organismes communautaires dans la définition et la gestion des activités entreprises.

218. Cependant, les études de pays mentionnent aussi quelques lacunes dans la programmation et la conception liées à la PFD :

- L'aspect nutritionnel des activités de développement du PAM n'est pas suffisamment pris en ligne de compte, ni en tant que domaine d'activité spécifique, ni en tant que priorité transversale. Ceci s'expliquerait en partie par les piètres capacités institutionnelles et d'absorption des partenaires d'exécution, par la pénurie de ressources à consacrer aux mesures d'accompagnement et par le fait que les facteurs autres que la nourriture, comme l'adduction d'eau, l'assainissement et les maladies, influencent aussi beaucoup la possibilité d'obtenir des effets nutritionnels. Mais bien que l'aide alimentaire ne soit en aucun cas la seule ressource nécessaire pour réduire la malnutrition et ses conséquences, de plus en plus de preuves montrent que l'aide alimentaire peut avoir un important impact nutritionnel⁴⁵ qui dépasse la résolution d'un problème de consommation insuffisante dans l'immédiat;
- On a très peu investi dans les activités de vivres-contre-formation;
- Comme la hausse des niveaux de fréquentation scolaire se traduit rarement par une hausse de la qualité des systèmes d'enseignement, les avantages éventuels de l'aide alimentaire dans les projets d'alimentation scolaire ne sont pas toujours pleinement exploités;
- La concentration des activités de lutte contre le VIH/sida dans le domaine d'activité 1 est un peu artificielle et ne traduit peut-être pas toute la complexité et l'ampleur des problèmes. À cet égard, l'équipe d'évaluation conclut que le PAM doit de toute urgence mener d'autres projets pilotes et offrir un meilleur encadrement.

219. Enfin, l'équipe d'évaluation constate que la contribution globale des interventions appuyées par le PAM, à moyenne et à grande échelle, est moins forte qu'au niveau des projets, car cette contribution est étroitement liée à l'en-

vergure des activités de développement appuyées par le PAM, mais aussi à certains choix stratégiques posés par le Programme ou par ses partenaires nationaux, comme ceux consistant à : a) intégrer systématiquement les approches du PAM et/ou de la PFD aux grandes initiatives de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire ou b) concentrer les activités dans une sphère précise pour garantir un renforcement des capacités plus efficace et un niveau plus important d'investissements par habitant.

L'efficacité de la PFD

220. Quatre grandes conclusions se dégagent en ce qui concerne l'efficacité des opérations de développement du PAM :

- L'aide alimentaire est généralement livrée à temps, ce qui contribue à en accroître l'efficacité et la pertinence;
- Des efforts systématiques sont faits pour intégrer les initiatives appuyées par le PAM, ce qui rehausse le niveau d'efficacité;
- L'efficacité de l'aide alimentaire dépend beaucoup des modalités d'approvisionnement, car en général, l'aide alimentaire sous forme de transferts directs des pays donateurs est plus chère que l'achat local ou triangulaire des vivres destinés à l'aide alimentaire. Les constats des études de pays confirment aussi que le PAM peut être vu comme une organisation efficace en ce qui concerne l'acquisition de vivres lorsque ses donateurs lui offrent des ressources non liées;
- Par contre, la direction du PAM ne tient pas suffisamment compte de l'importance d'une analyse systématique des questions d'efficacité. Les données sont recueillies, mais elles ne sont pas toujours analysées de manière à éclairer les décisions sur les politiques et les programmes.

221. Il est important de mentionner que la PFD fait très peu de cas de l'accroissement de l'efficacité, car elle vise essentiellement à améliorer la pertinence et l'efficacité des interventions de développement appuyées par le PAM. Il est donc difficile d'établir des liens directs entre l'efficacité des opérations de développement du PAM et la mise en œuvre de la PFD. L'équipe d'évaluation a cependant observé certains liens entre la PFD et l'efficacité du PAM :

- L'orientation affinée des activités de développement du PAM qui, avec le resserrement des domaines d'activité, contribue à l'efficacité;
- L'importance accordée par la PFD au facteur temps dans la livraison des vivres;
- La création de domaines d'activité pouvant aussi s'appliquer aux autres catégories de programmes du PAM, qui favorise l'intégration progressive des initiatives du PAM;
- L'approche communautaire préconisée par la PFD, en revanche, a parfois entraîné la prolifération des extraits et des interventions appuyées dans le cadre des projets, avec la perte de précision et d'efficacité que cela sous-entend.

⁴⁵ Voir par exemple les différents résultats de recherche sur l'impact nutritionnel de l'aide alimentaire illustrés dans la publication du PAM intitulée *Vivres pour la nutrition : intégrer la nutrition dans les programmes du PAM*, 2004, p. 8-9.

La viabilité de la PFD

222. Nous pouvons tirer quatre grandes conclusions concernant la viabilité de la PFD et des opérations de développement du PAM :

- Les contextes dans lesquels le PAM mène ses opérations de développement sont extrêmement complexes et difficiles. Il n'est donc pas évident d'appliquer à l'aide du PAM aux plus démunis les mêmes critères de viabilité qu'à différents types d'aide au développement, où le « retrait progressif » est la règle après « un nombre d'années raisonnable »;
- Les constats par pays quant à la viabilité des avantages des projets sont positifs dans l'ensemble;
- En général, les changements institutionnels liés à la PFD sont très durables à l'échelle des organismes communautaires, satisfaisants à l'échelle des partenaires d'exécution, mais ils demeurent faibles, dans l'ensemble, sur le plan des politiques;
- Nous avons observé un manque flagrant de directives claires et de prise en considération des stratégies de sortie dans la conception des projets. Toutefois, l'élaboration de stratégies de sortie ne devrait pas nécessairement signifier le retrait de l'aide du PAM dans un secteur ou un pays donné, car ces stratégies doivent être adaptées au contexte. Parfois, les stratégies de sortie peuvent nécessiter une évolution du genre ou du niveau de participation, ou encore un transfert progressif des responsabilités à d'autres intervenants à mesure que leurs capacités sont renforcées.

223. Les principaux effets réels et éventuels de la PFD sur la viabilité des interventions de développement du PAM peuvent se résumer comme suit :

- Il est moins évident d'appliquer durablement les directives d'orientation dans les milieux institutionnels précaires et généralement pauvres en ressources;
- On a assisté à une contribution positive au niveau des projets, en particulier la promotion d'actifs mieux adaptés aux priorités des bénéficiaires, qui sont par conséquent plus disposés à les entretenir (des lacunes avaient été relevées à cet égard dans l'évaluation tripartite);
- L'approche participative et l'affectation de ressources (lorsque c'est possible) au renforcement des capacités ont assuré une bonne prise en charge par les partenaires locaux des approches promulguées par la PFD, quoique cette prise en charge soit en partie entravée, au niveau national, par les piètres capacités de certains Bureaux de Pays en matière de concertation sur les politiques;
- Cependant, rien n'indique que l'on a recours à l'ACV pour déterminer le moment où l'on devrait commencer à envisager le retrait progressif de l'aide alimentaire, comme prévu dans la PFD;
- Selon nos observations, beaucoup d'activités liées à la PFD intègrent des éléments qui s'apparentent à des « filets de sécurité » et qui, par le fait même, ne devraient pas être retirés, sauf peut-être à long terme. Mais ces éléments, et leurs incidences sur la portée et la durée

des interventions, n'étaient pas explicites dans la conception de la PFD et le sont rarement dans la conception des programmes et des projets du PAM.

3.1.2 PRINCIPAUX FACTEURS INFLUENÇANT LA QUALITE ET LES RESULTATS DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA PFD ET DES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT DU PAM

224. L'équipe d'évaluation a cerné cinq grands facteurs du processus de mise en œuvre de la Politique 'Favoriser le développement' qui influencent les résultats de la PFD à l'échelle des pays et des projets. Ce sont : a) le niveau de ressources accordé à la PFD et aux opérations de développement du PAM, b) les réalisations et les difficultés rencontrées lorsqu'on crée des partenariats « stratégiques » et « de mise en œuvre », c) les compromis nécessaires dans le ciblage des activités, d) la difficulté à assurer le renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, et e) les faiblesses et les difficultés du suivi de la performance des projets et de la mise en évidence des résultats.

Dotation en ressources de la PFD et des opérations de développement du PAM

225. L'équipe d'évaluation tire quatre grandes conclusions en ce qui concerne la dotation en ressources des opérations de développement du PAM conformément aux directives de la PFD :

- La mise en œuvre des activités de développement appuyées par le PAM selon les principes de la PFD suppose un certain nombre de mesures d'accompagnement exigeant des niveaux de ressources financières plus élevés, mais cet aspect n'a pas été suffisamment pris en compte dans la conception de la PFD, qui en pratique visait à en faire plus avec le même niveau de ressources;
- Le financement du portefeuille de développement du PAM a tendance à diminuer. L'équipe d'évaluation mentionne toutefois que dans certains cas, certains donateurs appuient en priorité les interventions d'urgence du PAM dans des situations où des mesures à plus long terme auraient été de mise. De plus, le fait de lier l'aide alimentaire ou de l'affecter à des fins particulières, et le manque de prévisibilité des flux de ressources, nuisent à la performance globale des opérations de développement du PAM;
- Les capacités des Bureaux de Pays du PAM dépendent beaucoup du niveau des CAD à leur disposition, niveau que l'équipe d'évaluation juge insuffisant, surtout dans les bureaux qui gèrent de petits programmes de pays et où le PAM ne mène pas d'autres types d'opérations (opérations d'urgence ou IPSR). En effet, lorsque ces autres opérations existent, leurs CAD peuvent subventionner les mesures auxiliaires prévues par la PFD pour les activités de développement. Ces pénuries de ressources entraînent des carences sur le plan des capacités de conception, de suivi et d'évaluation des projets, et souvent sur le plan de la concertation sur les politiques, toutes capacités qui jouent un rôle décisif dans

la réalisation des objectifs de la PFD;

- L'utilisation des ACOD pour mettre en œuvre des activités de renforcement des capacités des partenaires locaux est probablement l'un des principaux facteurs de réussite des activités de développement entreprises. Cependant, le niveau consenti par les donateurs est généralement insuffisant et impossible à prévoir.

Le partenariat : un facteur-clé de réussite ou d'échec

226. L'existence de partenariats solides pour encadrer les objectifs de la PFD est probablement le principal facteur de réussite ou d'échec en ce qui concerne l'atteinte de ces objectifs. La qualité des partenariats influence tout particulièrement : a) le niveau de synergie découlant de l'aide alimentaire destinée à des initiatives de développement spécifiques, b) la viabilité globale des avantages créés, c) la possibilité d'étendre l'impact des interventions du PAM au-delà des projets locaux et d) la création de conditions favorisant durablement la sécurité alimentaire et la résistance aux chocs.

227. Les partenariats de mise en œuvre semblent souffrir essentiellement de deux grandes lacunes : a) le manque général de ressources consacrées par les partenaires de mise en œuvre à la promotion des activités liées aux objectifs stratégiques de la PFD et pouvant être complétées par les vivres du PAM et b) la tendance du PAM (contraire d'une certaine façon aux principes de la PFD) à concevoir les partenariats de mise en œuvre comme une quête de ressources complémentaires à l'aide du PAM plutôt qu'à considérer l'aide alimentaire comme pouvant compléter la mise en œuvre d'autres initiatives déjà dotées en ressources.

228. Les partenariats stratégiques jouent un rôle de premier plan dans l'amélioration de la coordination avec les autres acteurs, et contribuent à inscrire les priorités de la PFD (comme le ciblage et la vulnérabilité) aux programmes de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire des divers pays bénéficiaires. Cependant, la capacité du PAM à favoriser des partenariats mieux coordonnés et plus stratégiques, au-delà d'une coopération ou d'une consultation ponctuelle, dépend beaucoup des capacités d'analyse, de communication et de concertation sur les politiques des Bureaux de Pays, ainsi que du cadre global des politiques du pays concerné en ce qui concerne la sécurité alimentaire et aux filets de sécurité.

Atteindre les plus pauvres : contraintes et possibilités

229. Conformément aux principes de la PFD, des progrès considérables ont été enregistrés pour ce qui est d'atteindre les personnes et les zones vulnérables. Trois facteurs ont le plus contribué à ces résultats : a) le recours systématique à l'ACV, b) la nature des objectifs stratégiques de la PFD, qui ont aidé le PAM à affiner son orientation en faveur des pauvres, et c) la promotion d'approches participatives, qui ont beaucoup amélioré l'adaptation des activités à la situation et aux priorités des bénéficiaires. Ces progrès ont en partie corrigé les faiblesses relevées dans l'évaluation tripartite au chapitre du ciblage.

230. Nous constatons néanmoins des lacunes et des aspects à améliorer; ils concernent la dotation en ressources, la conception et les politiques :

- Plusieurs études de pays soulignent la difficulté d'atteindre les zones les plus éloignées (écoles, centres sanitaires, collectivités rurales) dans les régions souffrant d'insécurité alimentaire, un problème qui s'explique également par les contraintes matérielles des partenaires d'exécution;
- Certaines lacunes sont à corriger dans la conception et la programmation : a) en affinant l'analyse des actifs dont les groupes les plus vulnérables jugent avoir le plus besoin, et b) en ajoutant d'autres approches pour offrir l'aide nécessaire à certains groupes vulnérables qui bénéficient encore très peu des activités de la PFD. Ces approches n'ont pas besoin d'être strictement axées sur le développement (leur objectif peut s'apparenter à une aide sociale), mais elles sont décisives si l'on veut s'assurer d'inclure systématiquement les catégories de bénéficiaires que le processus de développement risque de tenir à l'écart ou de marginaliser encore davantage;
- De plus, les mesures instaurées pour atténuer les effets de la pandémie de VIH/sida sur la sécurité alimentaire sont encore embryonnaires et ne semblent ni suffisantes, ni pertinentes, compte tenu de la complexité des problèmes que vivent les ménages touchés. L'équipe d'évaluation reconnaît que le VIH/sida n'était pas au programme du PAM à l'époque où l'on a formulé la PFD, mais considère que le PAM doit offrir de toute urgence un encadrement à ce sujet;
- Sur le plan des politiques, nous constatons : a) que la prise de décisions concernant la sélection des zones dépend en partie des négociations avec les administrations nationales et les partenaires, et que le résultat n'est pas toujours conforme aux priorités de la PFD et du PAM, b) que la recherche des zones et des collectivités les plus vulnérables où mener les projets d'aide alimentaire diverge parfois des approches sectorielles, et c) qu'il faut faire des progrès pour inscrire les activités de développement du PAM dans les cadres nationaux de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire, pour que les avantages des interventions du PAM n'en restent pas au niveau local.

Le renforcement de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes n'est pas chose faite

231. Les constats de l'évaluation permettent de tirer deux grandes conclusions. La première est que l'on a fait des progrès considérables pour ce qui est d'accorder aux femmes une part accrue des avantages des activités de développement du PAM. Cela s'est fait en augmentant la participation des femmes à toutes les étapes des projets et en tenant mieux compte de leurs priorités dans la conception des projets (actifs, incitations à la scolarisation des filles, formation des femmes adultes), ce qui peut être attribué au moins en partie à la mise en œuvre de la PFD.

232. De façon plus générale, on notera cependant que la PFD préconise une perspective élargie des sexes spécifiques qui

comprend les relations entre les femmes, les hommes et les enfants. Cependant, il ne semble pas que l'on envisage les choses selon cette perspective, car en pratique, au niveau des pays, on veut essentiellement favoriser la participation des femmes aux activités et aux avantages des projets. De plus, les résultats obtenus le sont généralement à petite échelle, sans avoir d'effet sur le plan des politiques.

La mise en évidence des résultats et le suivi de l'efficacité : pour prendre des décisions « éclairées » sur les politiques et les programmes

233. L'évaluation fait ressortir une importante faiblesse : la performance encore inégale du PAM aux chapitres de la mise en évidence des résultats, du suivi et de l'analyse de l'efficacité. En pratique jusqu'à maintenant, le PAM n'est pas - à quelques exceptions près - à même de fournir des données solides et systématiques prouvant qu'il a atteint les résultats escomptés, surtout sur le plan des effets et des impacts, ni d'analyser les rapports coût-efficacité et coût-efficacité de ses activités de développement. Ceci empêche même dans une certaine mesure les donateurs, le PAM et les gouvernements bénéficiaires de prendre des décisions « éclairées » en matière de politiques et de programmes, et contrevient aux principes de la PFD.

234. De telles lacunes s'expliquent en partie par la difficulté à recueillir et à analyser des données dans le contexte où évolue le PAM, difficultés qui ont augmenté depuis que la PFD exige que l'on mette en évidence les effets obtenus. Soulignons aussi que ce n'est que récemment que les questions de suivi et d'évaluation sont devenues une priorité de gestion pour le PAM.

235. La création récente de l'Unité de gestion axée sur les résultats et les mesures que l'on met en place pour améliorer la capacité du PAM à mettre en évidence les résultats qu'il obtient sont des étapes prometteuses qui commencent à porter leurs fruits. Mais il reste des difficultés importantes à surmonter, surtout la nécessité d'élaborer des systèmes de suivi en rapport avec les capacités locales, lesquelles sont encore limitées par le manque de ressources. L'idéal serait que les exigences du PAM en matière de GAR s'insèrent dans un large cadre de surveillance de la pauvreté sans créer de chevauchements, ni de pratiques non efficaces.

3.1.3 LA PFD EST-ELLE UNE POLITIQUE QU'IL VAUT LA PEINE D'APPUYER? TROIS PRIORITES STRATEGIQUES POUR LES FUTURES OPERATIONS DE DEVELOPPEMENT DU PAM

236. Les constats de l'évaluation permettent de croire que le PAM a instauré, bien qu'avec des contraintes et des retards, les mesures et les directives envisagées dans la PFD. Ces mesures visaient à combler des carences perçues dans le travail du PAM, surtout dans la sphère du développement, étant donné qu'elles avaient pour objectif déterminant de **permettre aux populations marginalisées de**

s'intégrer au développement et d'en partager les bénéfices.

237. L'équipe d'évaluation considère que cet objectif déterminant a été atteint par le PAM, ou qu'il est en voie de l'être, bien qu'avec certaines contraintes, dans ses zones d'intervention, et qu'une grande partie du mérite revient à la PFD. La mise en œuvre des directives de la PFD a même contribué à accroître la pertinence des interventions du PAM, à atteindre des résultats conformes aux objectifs nationaux de réduction de la pauvreté et généralement conformes aux priorités et aux attentes des groupes cibles, et à rehausser la viabilité de ces résultats.

238. L'équipe d'évaluation est donc de l'avis que la PFD doit être considérée comme une politique valable, dont les principes devraient être appuyés et appliqués encore davantage par le PAM et par les donateurs, surtout que ces principes sont susceptibles d'améliorer la qualité et la pertinence des autres opérations du PAM, à savoir les opérations d'urgence et les IPSR. Cependant, comme nous l'indiquons à plusieurs endroits du présent rapport, certains des principes d'action et des objectifs de la PFD ont été modulés par plusieurs changements d'orientation au sein du PAM (p. ex., la formulation des priorités du Plan stratégique et de la politique Vivres pour la nutrition). Il y aurait peut-être donc lieu de mettre à jour la PFD.

239. La mise en œuvre de la PFD a aussi permis de mieux comprendre le rôle actuel et potentiel du PAM et de l'aide alimentaire dans les situations qui ne sont pas strictement des interventions d'urgence ou de redressement. En pratique, l'évaluation confirme l'un des principaux postulats de la PFD, à savoir que les vivres seuls ne peuvent pas contribuer au développement au même titre que d'autres mesures, mais que l'aide alimentaire peut jouer un rôle précis lorsqu'elle s'inscrit dans des cadres de réduction de la pauvreté et de sécurité alimentaire à long terme.

240. En fait, l'équipe d'évaluation constate que, dans le contexte des initiatives nationales et internationales de réduction de la pauvreté, il existe des domaines d'intervention (comme la protection du capital humain et le renforcement de la résistance aux chocs dans les milieux institutionnels précaires) où le savoir-faire et l'aide alimentaire du PAM présentent des avantages réels ou possibles par rapport à d'autres acteurs ou interventions. Ces domaines ne sont pas strictement axés sur le développement, mais ont plutôt une fonction de « protection »⁴⁶, et favorisent sans aucun doute l'inclusion progressive de certaines catégories de groupes vulnérables au processus de développement.

241. Dans le contexte de la PFD, l'aide alimentaire devait être un outil en soi (p. ex., pour l'autociblage ou pour l'accroissement de la consommation alimentaire des mé-

⁴⁶ La protection désigne les mesures publiques adoptées pour réduire les niveaux de vulnérabilité et de dénuement jugés socialement inacceptables dans une société donnée (A. Norton, T. Conway et M. Foster, Social Protection Concepts and Approaches, ODI Working Paper no 143, 2001).

nages) et non simplement une ressource de plus à utiliser en l'absence d'autres formes de transferts, comme l'argent comptant. Selon les constats de l'évaluation, les participants aux activités de développement du PAM ont besoin de certaines formes de transfert pour soutenir ou protéger leur capital humain et leurs moyens de subsistance, et l'aide alimentaire est une forme appropriée (même si parfois le niveau de pertinence des rations alimentaires⁴⁷ n'apparaît pas clairement), tandis que dans certains projets de vivres-contre-actifs, des transferts en argent auraient été possibles, mais dans de faibles proportions.

242. Toutefois, l'analyse cerne aussi quelques aspects à améliorer par rapport à la PFD afin de rehausser les avantages comparatifs et la pertinence globale des activités de développement et de l'aide alimentaire du PAM. Ces aspects sont soulignés dans les pages précédentes; brièvement, il faudrait que le PAM : a) améliore ses stratégies de partenariat, b) affine le ciblage de ses interventions et c) réalise des progrès soutenus au regard des problèmes nutritionnels, qui de l'avis de l'équipe d'évaluation ne sont pas abordés selon les exigences de la PFD.

243. Les études de pays font même ressortir que le degré d'intégration de l'aide du PAM au niveau des pays, dans les cadres de politiques et de programmes où elle s'inscrit, varie considérablement, et que lorsque cette intégration existe, les avantages des activités de développement promulguées par le PAM vont au-delà de leur impact local et ont plus de chance d'être durables. Il faudrait donc que dans sa notion du partenariat, le PAM considère l'aide alimentaire moins comme une ressource autour de laquelle articuler les interventions, et davantage comme un complément aux autres ressources des plans nationaux et locaux de réduction de la pauvreté et de redressement. L'intégration systématique de l'aide alimentaire du PAM dans les approches sectorielles pourrait être un défi de taille pour l'avenir. À cet égard, l'expérience du PAM, qui a intégré la PFD dans son action auprès des collectivités pauvres et marginalisées, pourrait considérablement enrichir les efforts que l'on fait pour miser sur les priorités des collectivités locales et pour réduire les risques de centralisation excessive et de rigidité qui caractérisent bien des approches sectorielles.

244. Les études de pays confirment aussi que l'aide du PAM couvre des zones et des groupes vulnérables qui sont hors d'atteinte pour d'autres intervenants. Il s'agit là d'un avantage comparatif du PAM important (et à vrai dire d'une des raisons d'être de l'utilisation de l'aide alimentaire) sur lequel on pourrait miser encore davantage en palliant les lacunes de programmation et de mise en œuvre qui entravent la capacité du PAM d'appuyer certaines catégories de groupes vulnérables.

245. Enfin, les études de pays indiquent que le PAM a encore du mal à obtenir (et à mettre en évidence) des résultats nutritionnels; or, c'est un aspect qui justifie dans une large mesure l'utilisation systématique des transferts d'aide alimentaire dans les situations non urgentes et en présence de marchés actifs, surtout à la lumière de l'accumulation d'indications sur l'impact réel et possible de l'aide alimentaire sur la nutrition. Il est donc urgent d'accorder à la nutrition « un plus haut degré de priorité » dans les activités du PAM en élargissant le plan d'action à cet égard et en intégrant des considérations nutritionnelles dans toutes les activités du portefeuille de développement. Il est clair que ceci présente un défi pour le PAM, pour ses partenaires et pour la communauté des donateurs, car d'autres facteurs que les vivres (comme l'adduction d'eau, l'assainissement et l'incidence des maladies) influencent aussi la probabilité à obtenir des résultats nutritionnels, sans compter qu'il faudrait des ressources supplémentaires pour mettre ces résultats en évidence de façon convaincante. À cet égard, le document stratégique *Vivres pour la nutrition* semble être un grand pas dans la bonne direction.

246. En conséquence, l'équipe d'évaluation considère que les futurs programmes de développement du PAM doivent essentiellement se concentrer sur trois priorités stratégiques (voir la section suivante).

Les trois priorités stratégiques des futures opérations de développement du PAM

- Mieux intégrer l'aide du PAM dans les cadres élargis de réduction de la pauvreté;
- Cibler les groupes les plus exclus et vulnérables;
- Intégrer systématiquement les priorités nutritionnelles dans les opérations de développement du PAM.

247. En pratique, ces trois changements stratégiques pourraient donner au PAM un mandat et un rôle plus clairs dans les cadres de réduction de la pauvreté au sens large, en en faisant le principal organisme de l'ONU à fournir l'aide alimentaire et le savoir-faire connexe nécessaires pour répondre aux besoins nutritionnels et de protection des groupes les plus vulnérables.

3.2 RECOMMANDATIONS ET QUESTIONS A ETUDIER

3.2.1 INTRODUCTION

248. Comme mentionné plus haut, la présente évaluation a permis de définir un ensemble de questions qui méritent d'être étudiées par la direction, le CA et les Etats membres

⁴⁷ Par exemple, la fourniture de blé à des malades du VIH/sida ou la fourniture de MMS importés à des écoliers.

du PAM⁴⁸. Les questions cernées⁴⁹ ont inspiré la formulation des recommandations et des questions à étudier. Les mesures que suggère l'équipe d'évaluation sont regroupées en trois catégories, présentées dans les trois sections suivantes. La première section comprend un ensemble de recommandations stratégiques⁵⁰ que les divers intervenants peuvent envisager à court et à moyen terme. La deuxième section comprend les recommandations jugées nécessaires à la mise en œuvre des recommandations stratégiques et à l'amélioration globale des programmes de développement du PAM. La troisième et dernière section présente une série d'enjeux à plus long terme que nous jugeons importants, mais qui ne peuvent se traduire en recommandations claires dans l'immédiat, car : a) ils mériteraient

une analyse approfondie ou b) ils supposent de profonds bouleversements dans les structures du PAM (et dans les pratiques des donateurs), et que de tels changements dépassent le cadre de notre évaluation.

3.2.2 RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES

249. L'équipe d'évaluation considère que la PFD mérite d'être appuyée, et que les activités de développement du PAM et l'utilisation de l'aide alimentaire fondées sur la PFD pourraient être grandement améliorées si **la direction, le Conseil d'administration et les Etats membres du PAM, ainsi que les donateurs, accordent plus d'attention à trois priorités stratégiques.**

⁴⁸ Ces questions ont été débattues durant un atelier technique tenu à Rome le 14 septembre 2004 et ont obtenu l'assentiment général de tous les intervenants.

⁴⁹ 1) La dotation en ressources (y compris leur prévisibilité, leur affectation à des fins particulières et l'imposition de restrictions), un facteur-clé de la réussite ou de l'échec de la politique; 2) Les progrès décevants du partenariat; 3) L'atteinte des plus pauvres : d'importants résultats, mais aussi des aspects à améliorer; 4) L'intégration des sexes/spécificités : d'importants résultats, mais aussi des aspects à améliorer; 5) Le VIH/sida présente un nouveau défi de taille pour la sécurité alimentaire : qu'est-ce que la PFD peut offrir à cet égard, et que lui manque-t-il? 6) La mise en évidence des résultats : quelques progrès, mais encore beaucoup de chemin à faire; 7) L'évaluation de l'efficacité : un important élément manquant qui nuit à la prise de décisions stratégiques; 8) L'atteinte des résultats et les cinq domaines d'activité de la PFD : faut-il repenser et revoir les priorités? 9) La viabilité des résultats : que peut-on faire, de façon réaliste? 10) Les principes d'action de la PFD sont aussi partiellement appliqués à d'autres catégories de programmes du PAM (urgence et redressement). Faudrait-il le faire plus systématiquement? 11) La PFD contribue à accroître la pertinence des interventions du PAM à l'échelle mondiale, nationale et locale, mais certaines questions se posent encore...; 12) La subdivision des opérations du PAM en trois catégories de programmes distinctes (urgence, redressement et développement) convient-elle aux contextes où évolue l'organisme? 13) La recherche d'un juste équilibre entre les vivres et l'argent comptant : qu'est-ce que cela suppose pour les donateurs et pour le PAM?

⁵⁰ Nous employons le mot « stratégique » parce que de l'avis de l'équipe d'évaluation, la mise en œuvre de ces recommandations pourrait aider le PAM à clarifier son mandat et son rôle dans le cadre général de la réduction de la pauvreté.

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES		LIENS AVEC LES PRINCIPAUX CONSTATS
Recommandation stratégique n° 1	Mieux intégrer l'aide du PAM dans les cadres élargis de réduction de la pauvreté	
Recommandation 1.1	Insister davantage, dans la conception des projets, sur les incidences des partenariats de mise en œuvre, notamment les ressources octroyées par les partenaires.	Sections : 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 et 2.5.1
Recommandation 1.2	Promouvoir systématiquement les activités où l'aide alimentaire vient compléter d'autres ressources plutôt que d'être le principal élément de l'intervention. Ceci devrait se traduire par un appui aux stratégies et aux programmes nationaux existants déjà dotés en ressources.	Sections : 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 et 2.5.1
Recommandation 1.3	S'efforcer, pendant la formulation des programmes de pays et la concertation sur les politiques, de mieux intégrer l'aide alimentaire du PAM dans les grands programmes de développement (en particulier dans les approches sectorielles), pour que les avantages des activités de développement appuyées par le PAM et des approches promulguées par la PFD n'en restent pas au niveau local ni à celui des projets. Il faudra pour cela améliorer les capacités d'analyse, de concertation sur les politiques et de communication dans les Bureaux de Pays, et obtenir l'encadrement nécessaire de la part du siège du PAM.	Sections : 2.1, 2.5.1 et 2.5.6
Recommandation stratégique n° 2	Améliorer le ciblage des groupes les plus exclus et vulnérables	
Recommandation 2.1	Le PAM, les pays bénéficiaires et les donateurs doivent étudier de plus près en quoi le fait d'atteindre les collectivités les plus pauvres et les plus éloignées a des incidences sur la dotation en ressources. Ces incidences doivent figurer noir sur blanc dans la conception des projets du PAM.	Sections : 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3, 2.5.2 et 2.5.6
Recommandation 2.2	Le PAM devrait songer à concentrer ses ressources dans un nombre réduit de zones pauvres à l'intérieur d'un même pays. Le cas échéant, une telle concentration devrait se faire dans le cadre de décentralisation existant pour mieux favoriser la viabilité des activités et des approches de développement.	Sections : 2.4 et 2.5.2
Recommandation 2.3	Affiner davantage, en faveur des pauvres, les activités promulguées par le PAM et les actifs à créer avec l'appui des vivres du PAM. Par exemple : a) étendre l'expérience, positive jusqu'à maintenant, des rations fournies à la famille pour inciter les filles à fréquenter l'école, ceci pour encourager les enfants des ménages les plus pauvres à participer aux activités scolaires, ou b) insister davantage sur l'acquisition d'actifs ou la promotion d'activités adaptés aux besoins des groupes les plus vulnérables, comme les activités rémunératrices à petite échelle.	Sections : 2.1, 2.2.2, 2.2.3 et 2.4

RECOMMANDATIONS STRATEGIQUES		LIENS AVEC LES PRINCIPAUX CONSTATS
Recommandation 2.4	Songer à renforcer, avec l'appui des pays bénéficiaires et des donateurs, l'engagement du PAM en faveur d'initiatives nationales de création de filets de sécurité, conformément au récent document stratégique intitulé <i>Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire</i> , afin de mieux structurer l'appui à certaines catégories de groupes vulnérables qui ne sont que partiellement visés par la PFD.	Sections : 2.1, 2.4, 2.5.1 et 2.5.2
Recommandation 2.5	Inclure l'analyse des sexes dans la conception des projets, et des indicateurs des différences entre les sexes dans le suivi-évaluation, conformément aux engagements renforcés du PAM en faveur des femmes : « <i>Contribuer à créer un environnement qui reconnaisse le rôle important joué par les femmes dans la sécurité alimentaire des ménages et qui encourage aussi bien les hommes que les femmes à réduire les inégalités entre les sexes.</i> »	Sections : 2.5.4 et 2.5.5
Recommandation 2.6	Améliorer les capacités de concertation sur les politiques et d'analyse du PAM à l'égard de la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes au niveau des pays.	Sections : 2.5.4 et 2.5.6
Recommandation 2.7	Il est bon que les opérations de développement du PAM s'attaquent au problème du VIH/sida, mais compte tenu de la complexité de l'enjeu, ceci exigera des approches, des outils et des mécanismes de ciblage adaptés au contexte, un encadrement de la part du siège, et une définition plus claire des liens avec les domaines d'activité de la PFD.	Sections : 2.1 et 2.2.1
Recommandation stratégique n° 3	Intégrer systématiquement les priorités nutritionnelles dans les opérations de développement du PAM	
Recommandation 3.1	Le PAM doit renforcer l'aspect nutritionnel de ses interventions, l'intégrer dans son action et y consacrer des ressources adaptées aux circonstances. Le document stratégique <i>Vivres pour la nutrition</i> présenté au CA en mai 2004 contient des indications stratégiques claires que le PAM doit maintenant incorporer dans ses directives opérationnelles.	Sections : 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 et 2.5.6
Recommandation 3.2	Il est important que le PAM et ses partenaires approfondissent leur recherche des pratiques exemplaires d'utilisation des programmes de nutrition en vue d'atténuer les effets du VIH/sida.	Section : 2.2.1
Recommandation 3.3	Les indicateurs nutritionnels devraient figurer si possible dans la conception des projets, puis faire l'objet d'un suivi.	Sections : 2.2.1 et 2.5.5

3.2.3 RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA MISE EN ŒUVRE

250. La réalisation des trois recommandations stratégiques indiquées plus haut nécessite cependant les mesures auxiliaires suivantes.

RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA MISE EN ŒUVRE		LIENS AVEC LES PRINCIPAUX CONSTATS
Recommandation de mise en œuvre n° 1	Les enjeux de la dotation en ressources devraient être soigneusement étudiés par la direction, le CA et les donateurs du PAM	
Recommandation 1.1	Etant donné le rôle fondamental que jouent les autres coûts opérationnels directs (ACOD) pour renforcer les capacités des partenaires locaux et atteindre les objectifs de la PFD, il est important que les donateurs du PAM garantissent l'octroi de ressources aux niveaux convenus à l'étape de l'approbation des projets.	Sections : 2.1.1, 2.4, 2.5.1 et 2.5.6
Recommandation 1.2	Le CA du PAM devrait revoir à la hausse les mécanismes d'affectation des CAD pour permettre aux Bureaux de Pays (surtout les plus petits) de fonctionner conformément aux exigences de la PFD, et les donateurs devraient s'engager à fournir des ressources au niveau fixé par le CA. Pour cela, il faudra aussi évaluer la viabilité et la pertinence de conserver les Bureaux de Pays qui gèrent des opérations de développement à très petite échelle.	Sections : 2.1 et 2.5.6
Recommandation 1.3	Les donateurs du PAM doivent absolument envisager des mécanismes de financement pluriannuels et la possibilité de se défaire de certaines exigences liées aux sources d'aide alimentaire ou à l'affectation de l'aide à des activités particulières, en vue de promouvoir une efficacité et une efficience accrues dans les opérations de développement du PAM.	Sections : 2.3 et 2.5.6
Recommandation 1.4	En concevant ses programmes de pays, le PAM doit envisager la possibilité d'accroître la concentration géographique de ses activités de développement dans certaines régions d'un pays donné ou de déléguer davantage de fonctions aux administrations locales (si possible) afin de réduire les problèmes de dotation en ressources.	Sections : 2.5.1 et 2.5.6
Recommandation mise en œuvre n° 2	La mise en évidence des résultats et l'analyse de l'efficience doivent être renforcées pour faciliter une prise de décisions éclairée	
Recommandation 2.1	La direction et le CA du PAM doivent absolument s'assurer que les initiatives en cours (jugées pertinentes par l'équipe d'évaluation) pour promouvoir l'intégration de la gestion axée sur les résultats dans les programmes du PAM, complétées par des informations sur les coûts des activités de programme, soient mises en œuvre et dotées en ressources comme il se doit.	Sections : 2.3, 2.5.5 et 2.5.6
Recommandation 2.2	Les activités de suivi-évaluation appuyées par le PAM devraient être, dans la mesure du possible, intégrées dans les systèmes nationaux existants.	Sections : 2.5.1 et 2.5.5

RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA MISE EN ŒUVRE		LIENS AVEC LES PRINCIPAUX CONSTATS
Recommandation 2.3	La valeur alpha (valeur du transfert/coûts du PAM) au niveau du pays - ainsi que dans les zones d'action du PAM - doit être calculée à intervalles plus réguliers et servir d'instrument de décision du PAM en ce qui concerne les modalités d'approvisionnement et les possibilités d'utiliser l'aide alimentaire comme une forme de transfert dans ce contexte particulier. Dans son budget, le PAM doit prévoir un niveau nécessaire de ressources humaines et financières et le soutenir par une affectation correspondante de CAD ou d'ACOD.	Sections : 2.3 et 2.5.6
Recommandation mise en œuvre n° 3	La priorité que l'on attribue actuellement aux cinq objectifs stratégiques de la PFD doit être revue à la lumière des cadres actuels de réduction de la pauvreté et des changements organisationnels au sein du PAM	
Recommandation 3.1	Les activités de « vivres-contre-actifs » devraient être conservées malgré les difficultés de leur mise en œuvre, et si possible intégrées dans des initiatives plus générales, comme les fonds nationaux d'équipements collectifs. Par ailleurs, leur division en trois domaines d'activité doit être reconsidérée, car elle est difficile à appliquer et mal adaptée à la réalité sur le terrain.	Sections : 2.1, 2.2.3, 2.4 et 2.5.1
Recommandation 3.2	Les cinq priorités et domaines d'activité de la PFD doivent être considérés comme ayant été modulés selon le Plan stratégique (2004 2007), qui prévoit cinq priorités stratégiques globales pour le travail institutionnel du PAM. Toutefois, les liens entre les cinq domaines de la PFD et les priorités du Plan stratégique devraient être explicités.	Sections : 2.2.1, 2.2.2 et 2.2.3
Recommandation 3.3	Le PAM, avec l'appui des pays bénéficiaires et donateurs, doit chercher à compléter la PFD en comblant certaines lacunes de programmation dans des domaines qui ne font pas nécessairement partie intégrante de la sphère du développement, comme la protection à long terme de certaines catégories de groupes vulnérables.	Sections : 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 et 2.4
Recommandation 3.4	À la lumière des recommandations qui précèdent, il est important que la direction du PAM songe à mettre à jour la PFD ou à préparer une note d'information clarifiant les liens de cette politique avec a) les priorités du Plan stratégique, b) les grands changements d'orientation qui se sont produits au sein du PAM et c) les changements d'orientation qui se sont produits à l'échelle mondiale (p. ex., les DSRP et les approches sectorielles).	Sections : 2.1, 2.4 et 2.5.1

RECOMMANDATIONS TOUCHANT LA MISE EN ŒUVRE		LIENS AVEC LES PRINCIPAUX CONSTATS
Recommandation de mise en œuvre n° 4	La viabilité des activités de développement du PAM est un aspect à considérer plus attentivement	
Recommandation 4.1	Lors de la conception des projets et des programmes de pays (et en utilisant la technique de l'ACV), il faut prévoir des stratégies de sortie accompagnées de points de repère. Les stratégies de sortie devraient être adaptées au contexte, sans supposer nécessairement le retrait du PAM de certains pays ou projets.	Section : 2.4
Recommandation 4.2	Le siège du PAM devrait entreprendre les travaux d'analyse et d'élaboration de directives nécessaires pour que les stratégies de sortie soient systématiquement incluses à l'échelle des Bureaux de Pays.	Section : 2.4
Recommandation 4.3	Il faut définir, dans les programmes de pays, un train de mesures pour accroître l'intégration des opérations de développement du PAM dans les cadres nationaux de réduction de la pauvreté, le cas échéant.	Sections : 2.1, 2.4 et 2.5.1

3.2.4 QUESTIONS A ETUDIER

1) **On applique déjà en partie les principes d'action de la PFD aux autres catégories de programmes du PAM (urgence et redressement); devrait-on le faire plus systématiquement?**

251. LA PFD visait à définir le bien-fondé et la portée de l'utilisation de l'aide alimentaire dans un contexte de développement. Mais les principes de la PFD, étant donné leur pertinence dans le contexte où évolue le PAM, ont aussi été appliqués, même si cela ne s'est pas fait de façon systématique, aux autres opérations du PAM (opérations d'urgence et IPSR) avec des résultats satisfaisants. Les réponses aux problèmes à résoudre ont de ce fait été plus pertinentes et plus durables. On a même remarqué que, conformément à l'approche dite « des secours qui aident au développement », l'application des principes de la PFD aux opérations d'urgence réduit le risque de miner les futurs efforts de développement. Ce constat a des incidences qui méritent d'être étudiées plus avant par le PAM et ses Etats membres :

- Le PAM devrait envisager l'application systématique des directives d'orientation de la PFD dans toutes ses opérations - mais à quelles conditions? Cela exigera-t-il la présence permanente d'activités de développement et d'un bureau de pays⁵¹?
- Quelles pourraient être les incidences d'un tel élargissement sur les coûts et sur l'orientation et la formation du personnel?
- Les donateurs sont-ils disposés à appuyer une telle action?

2) **La subdivision des opérations du PAM en trois catégories de programmes distinctes (urgence, redressement et développement) convient-elle aux contextes où évolue l'organisme?**

252. Dans le contexte de certains pays, il est très difficile de distinguer les « situations d'urgence » des « situations de développement », car chaque situation comporte des éléments d'urgence et de développement à divers degrés. Pour ce qui est du PAM, il faudrait peut-être revoir le bien-fondé et la pertinence de subdiviser les opérations en trois catégories pour résoudre des problèmes qui sont souvent de même nature. D'autre part, les catégories de programmes du PAM reposent aussi sur des cadres juridiques et sur des obligations législatives des donateurs qui ne sont pas propices à la fusion des opérations en une seule catégorie de programme; une telle action ne peut en conséquence faire l'objet d'une recommandation spécifique. Soulignons enfin que la définition récente, dans le Plan stratégique 2004 2007, d'objectifs stratégiques globaux, sans distinction des catégories de programmes du PAM, pourrait en pratique améliorer considérablement l'intégration de ces objectifs. Il pourrait quand même être intéressant d'étudier les questions suivantes :

- Le besoin pour le PAM d'améliorer son encadrement prescriptif en clarifiant des termes comme « redressement », « relèvement » et « développement », et d'en tirer des conclusions sur les ressources humaines et financières supplémentaires que cela nécessiterait;

⁵¹ L'équipe d'évaluation est persuadée que ce sujet mérite une analyse approfondie (comparant par exemple les interventions d'urgence dans les pays avec et sans bureau de pays, avec et sans opérations de développement du PAM).

- Le PAM devrait-il envisager la possibilité d'éliminer ces « distinctions artificielles » (du moins dans certains cas)? Quels seront les effets de tels changements sur la capacité globale du PAM de fournir ses services?
- Le PAM devrait-il envisager la possibilité de promouvoir une approche de programmation intégrée, fondée peut-être sur une planification et sur l'engagement à long terme des donateurs et de l'organisme, en intégrant les caractéristiques ou les objectifs clés de ses catégories de financement (sauver des vies, redresser les économies, favoriser le développement) en un seul programme d'intervention? Les donateurs sont-ils prêts à appuyer une telle entreprise?
- Pourrait-on considérer la PFD comme un cadre stratégique utile à la promotion d'une telle approche intégrée, afin que les activités de secours et de redressement aident davantage au développement?

ANNEXE 1 :

CADRE DE REFERENCE

PARTIE II – DESCRIPTION DE L'EVALUATION/CONDITIONS ESSENTIELLES DE LA SOUMISSION/DESCRIPTION DES MESURES⁵²

1. BREVE DESCRIPTION DE L'EVALUATION

Le Ministère Fédéral allemand de la Coopération et du Développement économiques (BMZ) et un groupe de pays donateurs (le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Suisse et les Etats Unis) comptent parrainer conjointement une évaluation de l'efficacité et de l'impact de la Politique 'Favoriser le développement' du Programme Alimentaire Mondial, approuvée par le Conseil d'administration en 1999⁵³.

L'objectif premier de l'exercice est de réaliser une évaluation externe et indépendante de l'efficacité, de l'impact, de la pertinence et de la viabilité des politiques et des activités de développement du Programme Alimentaire Mondial. L'évaluation doit porter sur : i) les changements de politique qui ont été instaurés par le PAM et leur fondement; ii) la mesure dans laquelle ces changements ont été mis en œuvre; iii) la mesure dans laquelle la mise en œuvre a produit les extrants, les effets et l'impact souhaités. La finalité est de favoriser la compréhension des conditions de réussite de l'aide alimentaire dans les activités de développement (pratiques exemplaires) et de tirer des conclusions et des leçons stratégiques sur le rôle du PAM dans l'aide alimentaire et le développement.

L'évaluation doit reposer sur une approche empirique, grâce à l'exécution d'une recherche documentaire (Phase I) et d'au plus huit études de pays dans toutes les régions en développement. Les études de pays doivent servir de fondement à un rapport de synthèse final.

Les principaux groupes cibles de cette évaluation sont : i) les Etats membres du PAM, tout particulièrement les pays donateurs et l'UE; ii) le Conseil d'administration (CA) du PAM, le directeur exécutif, la haute direction et le personnel du PAM; iii) les pays partenaires/bénéficiaires, y compris les gouvernements, les organismes

d'exécution et les intervenants/bénéficiaires. Le milieu du développement et le grand public, qui pourraient s'intéresser au débat sur l'aide alimentaire et le développement, sont des auditoires importants des constats de l'évaluation.

2. CADRE DE REFERENCE GLOBAL

2.1. ANTECEDENTS ET CONTEXTE

En janvier 1998, le Conseil d'administration du PAM a décidé qu'un examen des politiques d'aide alimentaire au développement du Programme devait être réalisé. Lors de sa session annuelle de mai 1998, ayant constaté qu'il fallait apporter des éclaircissements sur les avantages particuliers de l'aide alimentaire et dégager une orientation de programme claire pour le PAM, le CA a convenu de la marche à suivre. Lors de sa session annuelle du 17 mai 1999, le CA a décidé d'adopter la politique énoncée dans le document WFP/EB.A/99/4-A, *Favoriser le développement*.

Voici les principales recommandations en matière de politique formulées dans ce document :

- Le PAM devrait fournir une assistance **uniquement** lorsque la consommation vivrière est insuffisante pour assurer une bonne santé et une bonne productivité;
- Chaque intervention du PAM en faveur du développement doit recourir à **l'aide à la consommation alimentaire pour encourager l'investissement et laisser derrière elle un actif durable**;
- Les bénéficiaires de l'aide alimentaire et de l'actif durable devraient être des **ménages pauvres et victimes de l'insécurité alimentaire**;
- Le PAM doit **limiter ses activités de développement aux objectifs** - mentionnés ci dessous comme des domaines d'activité - choisis et réunis dans les programmes de pays en fonction de la situation spécifique et de la stratégie nationale du pays bénéficiaire;
- Le **ciblage géographique** devrait être utilisé pour concentrer les ressources sur les zones d'insécurité alimentaire à l'intérieur des pays;
- Le ciblage doit tenir compte du facteur **temps**, car l'efficacité passe par la fourniture de l'aide en temps utile et par son retrait lorsqu'elle cesse d'être nécessaire;
- Le PAM doit utiliser des **indicateurs clairs et objec-**

⁵² Extrait de l'invitation à soumissionner - annexe 4 du contrat signé entre le mandant, la République fédérale d'Allemagne, représenté par le ministre de la Coopération et du Développement économiques, au nom du comité directeur des donateurs, et l'agent contractuel, le consortium composé de DRN Srl, Italie; ADE s.a., Belgique; Baastel ltée, Canada; ECO Consulting Group, Allemagne; et NCG a/s, Danemark.

Le cadre de référence et l'objet de l'évaluation ont été précisés par la suite :

* dans la proposition originale du consortium;

* dans la proposition révisée du consortium;

* lors du premier cycle de négociations (22 mai 2003);

* lors de l'atelier d'établissement de la portée (17 et 18 juillet 2003);

* dans la matrice d'évaluation.

⁵³ La Suisse et les Pays-Bas se sont retirés de l'évaluation respectivement en mai et en décembre 2003.

tifs signalant quand l'aide est nécessaire et quand il est temps de procéder à son retrait progressif;

- Le PAM doit recourir davantage à des **approches participatives**;
- Le PAM doit rechercher activement des **partenariats**;
- Le PAM doit mettre l'accent sur le rapport **coût-efficacité**, en se fondant sur les **résultats souhaités en matière de développement**; le suivi et l'évaluation doivent être davantage orientés sur les résultats;
- De **nouvelles approches** doivent être expérimentées et leur mise en œuvre doit être suivie, les résultats obtenus étant intégrés plus systématiquement et plus rapidement dans la programmation générale;
- L'accent mis sur l'innovation doit s'accompagner d'une plus grande **rigueur dans la conception de façon à améliorer la qualité** des projets soutenus par le PAM.

L'application de ces recommandations doit permettre de concentrer les ressources du PAM sur les activités dans lesquelles l'aide alimentaire est la plus efficace. Mais le PAM doit mettre en place des pratiques et des systèmes appropriés afin de soutenir et de faciliter l'application de ces recommandations et de ces priorités, et d'assurer qu'elles sont systématiquement prises en compte dans la conception et l'exécution de ses activités. La façon de procéder à cet égard est décrite dans d'autres parties du document de politique.

L'objet de la programmation du PAM en vertu de la Politique 'Favoriser le développement' est de concentrer tous les efforts nécessaires pour répondre aux besoins urgents des populations que le processus de développement classique a largement tendance à oublier. Pour ce faire, il doit utiliser l'aide alimentaire d'une manière qui permette aux ménages et aux collectivités pauvres touchés par l'insécurité alimentaire de faire des investissements qui les aideront à long terme. Le PAM doit exercer ses efforts dans les cinq domaines indiqués ci-dessous. Il n'y a pas d'ordre de priorité entre ces domaines.

- **Un** : Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes;
- **Deux** : Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation;
- **Trois** : Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver;
- **Quatre** : Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature;
- **Cinq** : Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

2.2. PRINCIPAUX PROBLEMES ET QUESTIONS

La liste qui suit des problèmes et questions d'évaluation devrait être considérée comme le point de départ général et le fondement de l'amélioration et de la concentration du

rapport initial. Elle doit être prise dans le contexte des diverses dimensions des travaux du PAM (politique, orientation opérationnelle, mise en œuvre, effet, impact et rétroaction au niveau des politiques), des divers niveaux d'activité (au niveau du Conseil d'administration, du siège du PAM, des régions et des pays), ainsi qu'à l'égard de l'ensemble d'objectifs stratégiques énoncés dans la Politique 'Favoriser le développement'. Pour faciliter le regroupement provisoire de la longue liste de problèmes éventuels de l'évaluation, et afin de créer une matrice d'évaluation complète dans le rapport initial, les niveaux d'activité sont isolés dans la répartition suivante. Les deux premiers niveaux répondent en général aux 1^{er} et 2^e objectifs de l'évaluation, et le troisième répond au 3^e objectif (voir le chapitre II.1).

Contexte international et conditions cadres, PAM

- Des accords internationaux et des conditions cadres, comme la Convention relative à l'aide alimentaire, le Sommet mondial de l'alimentation, la décision de Marrakech/OMC, les efforts visant la libéralisation et le commerce de produits agricoles, l'excédent alimentaire et l'aide alimentaire; les objectifs du Millénaire pour le développement, les procédures de l'ONU (Bilan commun de pays - Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (CCA-UNDAF), l'évolution générale des ressources d'aide alimentaire (p. ex., l'aide alimentaire totale comparée à l'aide publique au développement totale, le rapport de l'aide alimentaire totale sur l'aide alimentaire de projet), l'ajout de ressources d'aide alimentaire et la fongibilité.
- Les politiques du PAM visant l'aide alimentaire au développement, l'évolution des politiques et des programmes avant 1999, les motifs de l'adoption de la Politique 'Favoriser le développement', le soutien des donateurs à cette politique, le niveau d'opérationnalisation et de mise en œuvre de la Politique, les nouvelles stratégies de soutien, les points forts et les faiblesses de la Politique, ainsi que les stratégies de soutien, les liens entre les activités de développement, les opérations d'urgence et les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), le continuum des urgences, du relèvement/redressement et du développement, les instruments et mécanismes, p. ex., les plans stratégiques de pays, les programmes de pays, le cadre logique comme outil de planification, la gestion du cycle des projets, les approches par sexospécificités, l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) visant à améliorer le ciblage, les méthodes et approches participatives, la stratégie de partenariat, les systèmes de suivi-évaluation, y compris le suivi des impacts, ainsi que la gestion axée sur les résultats.
- L'état du financement des activités de développement du PAM et des programmes de pays (p. ex., financement dirigé/non dirigé - sous forme de vivres/sans vivres/en argent - multilatéral/bilatéral), l'analyse des tendances du financement de l'aide alimentaire au développement, ainsi que les règles des donateurs touchant l'aide alimentaire au développement.

Contexte régional et des pays et approche de mise en œuvre du PAM

- La situation de la sécurité alimentaire régionale, nationale et infranationale, la nécessité d'importer des aliments, les causes de l'insécurité alimentaire, les stratégies et programmes de réduction de la pauvreté des gouvernements nationaux et d'autres donateurs, notamment les DSRP, les politiques, stratégies et programmes de sécurité alimentaire, le point de vue des bénéficiaires, y compris une analyse des sexospécificités dans les préférences et le contrôle des ressources, l'impact sur les marchés nationaux et locaux des denrées alimentaires.
- La nouvelle conception des programmes et des projets du PAM à la lumière de la Politique 'Favoriser le développement', l'application des méthodes et des instruments au niveau des pays (p. ex., le plan stratégique du pays, les programmes de pays, le cadre logique, les méthodes participatives, les approches par sexospécificités et les ACV), la mise en œuvre propre à un pays des politiques et des lignes directrices générales et liées à un domaine d'activité du PAM, le lien avec les politiques gouvernementales, le lien avec d'autres programmes du pays, tant les programmes nationaux que ceux qui sont appuyés par les donateurs, notamment les DSRP et les approches sectorielles, l'évaluation du rôle et des limites de l'aide alimentaire dans le contexte du pays, le ciblage des vivres (quantité et qualité fournies, à-propos), les intrants et les ressources complémentaires, l'à-propos de la technologie, l'efficacité, l'efficience, les stratégies de retrait progressif ou de sortie (qualité des stratégies, faisabilité), les activités de coordination au niveau du pays (p. ex., la participation au PAM, la coordination, les rôles et les responsabilités des donateurs, les résultats des efforts de coordination), l'apport aux objectifs du Millénaire pour le développement, comme la réduction de la pauvreté, de la faim et de la mortalité infantile et la promotion de l'éducation de base, spécialement pour les filles, les stratégies et mécanismes de défense des droits (p. ex., des pauvres qui ont faim, la sécurité alimentaire durable), l'apport au développement des marchés nationaux et locaux des denrées alimentaires, les politiques d'achat.
- Les partenaires de mise en œuvre (organismes gouvernementaux, ONG, organisations nationales, internationales, ONU et autres), le processus et les critères de sélection des partenaires, les politiques des partenaires (p. ex., sur la sécurité alimentaire, les sexospécificités, la réduction de la pauvreté et la durabilité de l'environnement), les rôles et responsabilités, la participation, la division du travail, le renforcement des capacités des partenaires.

Impact sur le terrain et point de vue des bénéficiaires

- L'impact à court et à long terme des activités d'aide alimentaire au développement du PAM sur le terrain, tant souhaités que non souhaités, les avantages du transfert

des aliments aux bénéficiaires ultimes (consommation alimentaire, diversification du régime, état nutritionnel, investissement dans des actifs durables), l'impact des infrastructures créées, l'impact de la scolarisation et de la formation, l'impact des activités d'atténuation des catastrophes, l'impact des stratégies sur les moyens de subsistance durables encouragées avec l'aide alimentaire, la création d'emplois et la génération de revenus, l'impact sur les marchés locaux, la promotion et le renforcement des capacités d'auto-assistance dans les groupes cibles, la dépendance des organismes et des bénéficiaires, la viabilité (viabilité technique, financière et institutionnelle, viabilité des extrants et des avantages pour le groupe cible, viabilité des systèmes, des innovations, de l'environnement).

2.3. METHODE

L'évaluation doit comprendre trois phases distinctes :

Phase I (de juin à octobre 2003) : Cette phase doit inclure une recherche documentaire, étayée de discussions et d'entrevues au PAM et dans les capitales des Etats membres (surtout de longues visites et consultations avec les principaux gouvernements donateurs), l'analyse de la documentation existante, des documents de politique internationaux, de la documentation et des rapports d'évaluation afin de cerner et de décrire les principaux progrès et changements de politique, la raison d'être et les influences qui les sous-tendent, le processus de transformation des politiques en orientations opérationnelles, et la mise en œuvre réelle sur le terrain. Par ailleurs, une matrice d'évaluation doit être élaborée comme fondement de travaux plus poussés. Cette matrice doit également comprendre un ensemble d'indicateurs des effets et des impacts, tant au niveau des politiques que de la mise en œuvre. En outre, les travaux réalisés pendant cette phase doivent faire ressortir les méthodes appropriées et de pointe qui conviennent à la question et qui servent à préparer la Phase II, décrite au chapitre II.3.1.

Phase II (d'octobre 2003 à mars 2004) : La Phase II doit comprendre l'étude de cas d'au plus huit pays afin d'évaluer les postulats établis pendant la Phase I et de recueillir des preuves empiriques du continuum de l'élaboration des politiques - l'opérationnalisation - la mise en œuvre - les effets - l'impact - et la rétroaction au niveau des politiques.

Phase III (d'avril à juillet 2004) : Pendant cette phase, les constats et l'analyse des travaux précédents doivent être examinés; des recherches doivent être ajoutées, au besoin; le tout doit être réuni et synthétisé en un rapport final, qui sera le principal extrant de l'évaluation, en même temps que le processus d'apprentissage. Durant la consolidation et la synthèse, des conclusions fondées sur les constats réels et les postulats établis doivent être tirées et incluses dans le rapport.

Les méthodes à appliquer à l'évaluation dépendent en grande partie des exigences spécifiques des diverses phases. Ainsi, l'entrepreneur retenu aura notamment pour tâche de fournir des détails sur les méthodes qu'il compte utiliser.

Néanmoins, certaines approches méthodologiques de base doivent être employées dans le contexte de l'évaluation, notamment :

- l'analyse et l'examen de toute la documentation pertinente;
- des entrevues avec les divers intervenants;
- des visites sur le terrain dans les pays sélectionnés.

Tout en tenant compte des aspects propres au pays, l'entrepreneur devrait établir une approche méthodologique qui garantisse la comparabilité des études de pays, puisque la plupart d'entre elles devront probablement être réalisées simultanément. Par ailleurs, il faudrait que le plus grand nombre possible de consultants locaux indépendants et compétents soient membres des équipes d'évaluation pendant les missions sur le terrain.

Il faudrait porter une attention toute particulière à l'approche générale de l'évaluation. Celle-ci devrait être conçue de manière à permettre le plus haut degré de transparence et de participation pendant tout le processus d'évaluation. La transparence et l'apprentissage devraient également être au cœur des ateliers avec les intervenants à organiser au début et, de préférence, à la fin de chaque mission d'étude sur le terrain.

3. ETUDES DE CAS DE PAYS

3.1. SELECTION DES ETUDES DE CAS DE PAYS

Pendant la Phase I de l'évaluation, il faudrait tout spécialement tenir compte de la préparation approfondie des études de cas de pays, en ayant recours à une approche de type entonnoir :

- L'élaboration des critères spécifiques en vue de la sélection finale des cas de pays (dans la liste proposée par le groupe directeur);
- Des recherches documentaires spéciales propres aux pays afin d'établir des « profils de pays » qui servent de base à la réduction du nombre de cas possiblement importants pour l'évaluation;
- Des « études d'ensemble préparatoires sur les impacts » (mettant nettement l'accent sur l'impact local/les bénéficiaires) parmi un nombre choisi et limité de pays afin de mieux comprendre les études de cas de pays, de servir de point de départ à la sélection finale de ces études, et de mieux les cibler; les « études d'ensemble sur les impacts » devraient fournir des données pour les études de cas des pays et le rapport de synthèse final;
- La proposition de la sélection finale d'au plus huit cas de pays qu'étudieront plus en détail des équipes internationales complètes d'évaluation;
- La définition des principales questions et l'élaboration

des postulats, y compris un ensemble d'indicateurs appropriés;

- La rédaction du cadre de référence servant aux études de cas de pays (comprenant les grandes lignes des rapports par pays).

Pendant le processus initial, le groupe directeur doit prendre la décision finale quant à la liste de pays.

3.2. RAPPORTS PAYS

Les rapports pays des équipes d'évaluation doivent suivre la même structure à des fins de cohérence et de comparabilité des résultats. La structure générale doit être élaborée par l'entrepreneur et convenue par le groupe directeur. Cependant, les équipes d'évaluation doivent adapter la structure générale à la situation de chaque pays.

4. ORIENTATION ET SUPERVISION

Le processus d'évaluation doit être géré par un groupe directeur (GD) chargé de superviser la conduite indépendante et professionnelle de l'évaluation. Un groupe de gestion pourrait être établi.

Les membres du groupe directeur doivent être des représentants des Etats membres du PAM qui apportent une contribution financière à l'évaluation. Pour assurer la pleine utilisation des connaissances qui résident au Secrétariat et dans les locaux des membres du Programme Alimentaire Mondial, le directeur du Bureau de l'évaluation du PAM doit être invité à siéger au groupe directeur.

Les tâches du groupe directeur sont les suivantes :

- Assurer l'orientation générale de l'évaluation;
- Veiller à la gestion du processus d'évaluation;
- Discuter des ébauches de rapports et les commenter;
- Prendre les principales décisions, notamment la sélection de l'entrepreneur, l'approbation des rapports initiaux, l'approbation du cadre de référence des études de pays et du rapport de synthèse, l'approbation du rapport de la Phase I, des études de pays et du rapport de synthèse.

Le groupe directeur doit travailler par voie électronique et se réunir aux principales étapes du processus d'évaluation, à Bonn ou à Rome.

Les résultats de l'évaluation doivent être abordés avec des représentants du PAM. Un suivi de l'évaluation doit être fait pour garantir le plus possible que des mesures seront prises à l'égard des principales recommandations.

5. MODALITES DE FINANCEMENT

Les fonds nécessaires à l'appui de l'évaluation doivent être versés par les donateurs bilatéraux qui ont accepté

de la soutenir, et ces fonds doivent être mis en commun. L'Allemagne s'est chargée d'administrer la caisse selon ses règles habituelles.

6. TACHES DE L'ENTREPRENEUR

L'entrepreneur a la responsabilité de la conception et de la réalisation de l'évaluation, ce qui comprend tout particulièrement les tâches suivantes :

- Veiller à la gestion générale de l'évaluation;
- Elaborer un plan de travail général, une approche et une méthode d'évaluation;
- Concevoir une matrice d'évaluation, y compris un ensemble d'indicateurs des résultats et des impacts;
- Préparer un instrument d'évaluation en vue des discussions de la Phase I avec les intervenants, comme un questionnaire semi-structuré;
- Réaliser la recherche documentaire, comprenant les résultats des entrevues au PAM et au siège social des donateurs, les « études d'ensemble des impacts » par pays, etc.;
- Elaborer un cadre de référence détaillé pour l'étude de cas de chaque pays inspiré du cadre de référence global décrit ci dessus; tout en garantissant la comparabilité, le cadre de référence par pays devrait s'attacher à la situation propre à chaque pays et relever les questions prioritaires pertinentes dans le domaine de l'aide alimentaire et du développement; le cadre de référence doit préciser : i) le contexte et les objectifs spécifiques de l'étude de pays; ii) l'approche et la méthode à employer; iii) les tâches des membres des équipes d'évaluation, y compris les experts nationaux/locaux; iv) le calendrier prévu; v) l'atelier avec les intervenants à organiser pour présenter les résultats au niveau du pays et en discuter à la fin des visites sur le terrain;
- Présélectionner les évaluateurs internationaux et nationaux/locaux des études de cas de pays, en assurant un bon équilibre entre les hommes et les femmes;
- Réaliser des études de cas de pays, notamment préparer des rapports initiaux, gérer les travaux d'évaluation sur le terrain, les rapports par pays, et préparer et animer des ateliers de présentation dans les pays en avril-mai 2004;
- Présenter les résultats des études de pays dans les pays respectifs et en discuter (date à confirmer),
- Rédiger le rapport de synthèse et le mettre au point à la lumière des commentaires reçus du groupe directeur et d'autres intervenants;
- Assurer la communication et la consultation régulières et systématiques avec le groupe directeur et entre ses membres (ainsi que le groupe de gestion, s'il est créé); entre les réunions, la communication doit être assurée surtout par voie électronique;
- Créer et gérer un site Web/groupe électronique spé-

cial pour l'évaluation;

- Voir à l'entretien et au suivi des ateliers et des réunions du groupe directeur (et du groupe de gestion, s'il est créé);
- Gérer les contributions financières des donateurs mises en commun, assurer la gestion financière et administrative rentable de l'évaluation, notamment en tenant des comptes distincts et en veillant au respect de toutes les conditions des contributions exigées par les donateurs;
- Voir à la gestion de la qualité de l'évaluation;
- Assurer la rétroaction sur la diffusion des résultats de l'évaluation.

Pour ce qui est de la gamme et de la complexité des tâches susmentionnées, le principal entrepreneur est autorisé à passer en sous-traitance des travaux à d'autres consultants, sous réserve de l'approbation écrite préalable du groupe directeur.

7. PRODUITS PARTICULIERS DE L'EVALUATION

L'entrepreneur assume l'entière responsabilité de la rédaction et - après discussion avec le groupe directeur - de la mise au point des documents suivants qui doivent être soumis au groupe directeur :

- Un rapport initial, comprenant le plan de travail général et l'approche de l'évaluation, la matrice d'évaluation et la proposition d'au plus huit pays pour les études de cas (provenant de la liste préliminaire préparée lors de la réunion du groupe directeur, en mai 2003);
- Le cadre de référence des études de pays, y compris un aperçu des rapports, et la traduction dans la langue officielle des pays visités;
- Le rapport de la Phase I, c.-à-d. la recherche documentaire;
- Les rapports initiaux des études de pays et leur traduction dans la langue officielle des pays visités;
- Les rapports par pays et leur traduction dans la langue officielle des pays visités;
- L'aperçu du rapport de synthèse;
- Le rapport de synthèse de l'évaluation;
- La présentation des ébauches de rapports aux réunions du groupe directeur.

Les ébauches de rapports/documents doivent être présentées en format électronique.

L'entrepreneur doit fournir la version électronique de la recherche documentaire finale, des rapports finals par pays et du rapport de synthèse final en format Word et Acrobat (pdf), en plus de 20 exemplaires sur papier dans chaque langue.

ANNEXE 2 :

BIBLIOGRAPHIE

LES LISTES DE REFERENCES SUIVANTES CONTIENNENT LES DOCUMENTS CONSULTES PENDANT LA PHASE I ET LA PHASE III DE L'EVALUATION. LES BIBLIOGRAPHIES PROPRES A UN PAYS SONT PRESENTEES DANS LES RAPPORTS PAYS.

A: DOCUMENTS DU PAM

- (2004) Renforcement des capacités nationales et régionales, WFP/EB.3/2004/4.B.
- (2004) Note d'information sur l'alimentation scolaire, WFP/EB.3/2004/4-D.
- (2004) Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire : concepts, expériences et programmes possibles à l'avenir, WFP/EB.3/2004/4-A.
- (2004) Vivres pour la nutrition : intégrer la nutrition dans les programmes du PAM, WFP/EB.A/5-A/1.
- (2004) Enrichissement en micronutriments : l'expérience du PAM et la voie à suivre, WFP/EB.A/5-A/2.
- (2004) La nutrition en période de crise : l'expérience du PAM et les difficultés à surmonter, WFP/EB.A/2004/5.A/3.
- (2004) Transition des activités de secours aux activités de développement, WFP/EB.A/5-B.
- (2004) School Feeding Outcomes, Results from the School Feeding Survey 2002-2003.
- (2003) *Faire grandir la lueur d'espoir : L'aide alimentaire comme moyen d'améliorer l'accès à l'éducation des orphelins et des autres enfants vulnérables d'Afrique subsaharienne*, Document hors série n^o 15, par Robin Landis.
- (2003) WFP in Statistics 2002.
- (2003) WFP and Nutrition.
- (2003) Plan de gestion du PAM pour l'exercice biennal (2004-2005) WFP/EB.3/2003/5A/1.
- (2003) Plan stratégique (2004-2007), WFP/EB.3/2003/4-A/1.
- (2003) RBM Orientation Guide.
- (2003) Programme Design Manual, version mise à jour en octobre 2003.
- (2003) NGO Update a follow up report, volume 2, n^o 3.
- (2003) Information Note on RBM in WFP: Next Steps.
- (2003) Global School Feeding Report 2003 – Brochure.
- (2003) Aide alimentaire : tendances, besoins et défis au 21^e siècle, Document hors série n^o 14.
- (2003) Food Aid Flows 2002/Interfais.
- (2003) Aide alimentaire et moyens de subsistance dans les situations d'urgence : Stratégies du PAM, WFP/EB.A/2003/5-A.
- (2003) Feedback from Country Offices on the Implementation of the Standardised School Feeding Survey: A Preliminary Report.
- (2003) Stratégies de retrait pour les programmes d'alimentation scolaire : l'expérience du PAM.
- (2003) Synthèse des politiques générales du PAM : Version mise à jour.
- (2003) Rapport financier général.
- (2003) Rapport annuel du Directeur exécutif pour 2002, WFP/EB.A/2003/4.
- (2002) WFP in Statistics 2001.
- (2002) Le PAM et le Sommet mondial de l'alimentation : cinq ans après.
- (2002) VAM, Standard Analytical Framework.
- (2002) Evaluation thématique des opérations spéciales.
- (2002) Thematic Evaluations: Full report of the Thematic Evaluation of the WFP Country Programme Approach, Rome, juillet 2002.
- (2002) Thematic Evaluation of WFP's Commitments to Women 1996 – 2001 (du 24 février au 16 mars 2002), étude de cas – Sri Lanka, OEDE/2002/08/E.
- (2002) Thematic Evaluation of WFP's Commitments to Women 1996 – 2001 (du 3 au 22 mars 2002).
- (2002) Rapport résumé de l'évaluation thématique des Engagements du PAM en faveur des femmes (1996-2001).
- (2002) Rapport résumé sur l'évaluation en temps réel de la réaction du PAM à la crise en Afrique australe en 2002-2003 (opération d'urgence 10200.0) WFP/EB.3/2003/6-A/1.

- (2002) Résumé des recommandations de l'évaluation et des mesures prises en conséquence par la direction - Evaluation thématique des Engagements du PAM en faveur des femmes (1996-2001), WFP/EB.3/2002/INF/16.
- (2002) Examen de l'harmonisation des programmes et des processus de programmation concernant le cycle des programmes du PAM, WFP/EB.3/2002/4-B.
- (2002) Projected 2003 Needs for WFP Projects and Operations.
- (2002) Operational Guidelines for WFP Assistance to Education, 1995, révisé en 2002, site web du PAM.
- (2002) Mémorandum d'accord entre le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Programme Alimentaire Mondial, WFP/EB.3/2002/INF/10.
- (2002) Lessons from WFP's Commitment to Women 1996-2001 Recommendations for the Gender Policy 2003-2007 - Brochure.
- (2002) Note d'information sur le PAM et le VIH/SIDA.
- (2002) Note d'information sur l'alimentation scolaire.
- (2002) Glossary of Monitoring and Evaluation Terms.
- (2002) Global School Feeding Report 2002 - Brochure.
- (2002) Politique concernant la politique de l'égalité des chances entre hommes et femmes (2003-2007) Engagements renforcés en faveur des femmes pour assurer la sécurité alimentaire WFP/EB.3/2002/4-A.
- (2002) Food and Education: WFP's Role in Improving Access to Education for Orphans and Vulnerable Children (OVC) in Sub-Saharan Africa.
- (2002) Programme de pays - Zambie (2002-2006).
- (2002) Programme de pays - Yémen (2002-2007).
- (2002) Synthèse des politiques générales du PAM : Version mise à jour, WFP/EB.3/2002/INF/9.
- (2002) Rapport annuel du Directeur exécutif pour 2001, WFP/EB.A/2002/4.
- (2002) Une décennie de changement : Renouveau et transformation du Programme Alimentaire Mondial, 1992-2002 WFP/EB.1/2002/9.
- (2001) Le PAM, la sécurité alimentaire et le VIH/SIDA, Rome, 2001.
- (2001) Le PAM et les ONG - un cadre général pour le partenariat, WFP/EB.A/2001/4-B
- (2001) WFP in Statistics 2000.
- (2001) Budget du PAM pour l'exercice biennal 2002-2003, WFP/EB.3/2001/5-C/1.
- (2001) School Feeding works for Girls' Education - Brochure.
- (2001) *Strengthening "Enabling Development" with a Livelihood Perspective*, constats et recommandations d'une mission conjointe DFID-WFP au Népal pour étudier l'application actuelle et éventuelle des approches sur les moyens de subsistance dans les programmes du PAM.
- (2001) Plan stratégique et financier (2002-2005), WFP/EB.A/2001/5-B/1.
- (2001) School Feeding. WFP's framework for action.
- (2001) Rapport sur la mise en œuvre de la politique visant à favoriser le développement, WFP/EB.A/2001/4-A.
- (2001) Rapport intérimaire sur la gestion axée sur les résultats.
- (2001) Participatory Techniques and Tools. A WFP Guide.
- (2001) Food Security and Vulnerability Profile 2000 - Nepal, ACV.
- (2001) Schéma de stratégie de pays - Zambie.
- (2001) Schéma de stratégie de pays - Yemen.
- (2001) Schéma de stratégie de pays - Inde.
- (2001) Schéma de stratégie de pays - Honduras.
- (2001) Programme de pays - Inde (2003-2007).
- (2001) Programme de pays - Honduras (2002-2006).
- (2001) Programme de pays - Népal (2002-2006).
- (2001) Rapport annuel du Directeur exécutif : 2000, WFP/EB.A/2001/3.
- (2001) *Adding Value to "Enabling Development"*, constats et recommandations d'une mission conjointe DFID-WFP au Bangladesh pour étudier l'application actuelle et éventuelle des approches sur les moyens de subsistance dans les programmes du PAM.
- (2000) Evaluation thématique des partenariats PAM/ONG, WFP/EB.1/2000/5/2.
- (2000) Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance.
- (2000) Approches participatives, WFP/EB.3/2000/3-D.

- (2000) Natural Resources Management and Livelihoods: from Policy to Practice.
- (2000) Mise en œuvre de la politique visant à favoriser le développement - Rapport d'activité intérimaire, WFP/EB.A/2000/4-B.
- (2000) Schéma de stratégie de pays - Népal.
- (2000) Rapport résumé d'évaluation à mi-parcours du programme de pays - Zambie (1998-2002).
- (2000) Résumé du rapport d'évaluation à mi-parcours du Programme de pays pour le Yémen (1998-2001).
- (2000) Rapport résumé d'évaluation à mi-parcours du programme de pays - Inde (1997-2001).
- (2000) Rapport résumé d'évaluation à mi-parcours du programme de pays - Ghana (1998-2002).
- (2000) Rapport annuel du Directeur exécutif : 1999, WFP/EB.A/2000/3-A.
- (2000) Une stratégie de mobilisation des ressources pour le Programme Alimentaire Mondial, Rome, octobre.
- (1999) Budget du PAM pour l'exercice biennal 2000-2001, WFP/EB.3/99/3-A.
- (1999) Plan stratégique et financier (2000-2003), WFP/EB.A/99/5-A/1.
- (1999) School Feeding Handbook, site web du PAM.
- (1999) Partenariat avec les ONG, WFP/EB.1/99/3-A.
- (1999) Food aid and development, Enabling Development: Policy and Implementation, Rome, 7 avril.
- (1999) Politique visant à favoriser le développement.
- (1998) Women's Right to Food: Implications for Programming.
- (1998) Le PAM et l'environnement.
- (1998) Mémorandum d'accord UNICEF/PAM concernant les interventions d'urgence et de relèvement, WFP/EB.1/98/12.
- (1998) *The Hunger Trap*, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) *The Food Factor*, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) *Targeting Women in Food Aid Interventions: Impact and Issues*, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) *Targeting to Reach the Food-Insecure*, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) Prevention and Preparedness: Mitigating the Effects of Natural Disasters.
- (1998) *Poverty Reduction, Aid Flows and WFP*, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) *Isolating Hunger: Reaching People in Need Beyond the Mainstream*, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) Impact Evaluation on Women Beneficiaries of the 1995/96 WTC Cycle, Round 2 Report, IES-WTC, Dhaka.
- (1998) De la crise au redressement.
- (1998) Food-based Safety Nets and WFP, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) Food Aid, Livelihoods and Food Aid Interventions, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) Food as Aid: Special Features of Development Assistance in the form of Food, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », Rome, 23 et 24 octobre 1998.
- (1998) Establishing Effective Partnerships for Food Aid Projects, document présenté à la conférence du PAM « Time for Change: Food Aid and Development », octobre 1998.
- (1998) Questions d'actualité intéressant le PAM, WFP/EB.A/98/4-B.
- (1997) The Importance of Education in the Alleviation of Poverty and Hunger.
- (1997) Plan stratégique et financier 1998-2001.
- (1997) Aider les mères et les enfants durant les périodes critiques de leur existence.
- (1997) Rapport d'activité sur la mise en œuvre des Engagements du PAM en faveur des femmes, WFP/EB.2/97/3-D.

- (1997) Politiques concernant l'utilisation de l'aide alimentaire du PAM dans le cadre de ses activités de secours et de développement : la monétisation.
- (1996) Tackling Hunger in a World full of Food: Tasks Ahead for Food Aid.
- (1996) Suivi de la Résolution 1995/50 de l'ECOSOC : Collaboration avec les institutions de Bretton Woods, WFP/EB.A/96/7 (Part II).
- (1994) Guidelines for Country Programme Resource Levels.
- Clay E., Stokke O., *Food Aid and Human Security*, EADI Book series 24, Londres, 2000.
- Clay E., Stokke O., *Food Aid Reconsidered. Assessing the Impact on the Third World Countries*, EADI Book Series II, Londres, 1991.
- Davis B., *Social Safety Nets in a Right to Food Context*, FAO, Division de l'analyse du développement agricole et économique, 2003, Rome.

B: AUTRES REFERENCES GENERALES

- Banque mondiale (2002), *Technical annexes for a proposed credit and grant to the Republic of Malawi for an emergency drought redressement project*, 30 septembre, développement rural, région de l'Afrique.
- Banque mondiale B (2002), *Project appraisal document for a proposed credit to the Republic of Senegal in support of the first phase for the Nutrition Enhancement Program*, développement humain II, secteur de pays 14, région de l'Afrique, 20 février.
- Buchanan-Smith M., Maxwell S., *Linking Relief and Development: an introduction and overview*, IDS Bulletin 25 (4), Institute of Development Studies, Royaume-Uni, 1994.
- CE, Règlement (CE) n° 1292/96 du Conseil, du 27 juin 1996 concernant la politique et la gestion de l'aide alimentaire et des actions spécifiques d'appui à la sécurité alimentaire, modifié par le Règlement (CE) n° 1726/2001 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2001 et le Règlement (CE) n° 1881/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003.
- Clay E., Riley B, Urey I., *The development Effectiveness of Food Aid and the Effects of its Tying Status*, CAD/EFF, octobre 2004.
- Clay E. (2003), *Food aid as a resource for poverty reduction and sustainable development* (Londres, Overseas Development Institute), Atelier international, Aide alimentaire - Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation, Berlin, du 2 au 4 septembre 2003.
- Clay E., *Responding to Change: WFP and the Global Food Aid System*, « Development Policy Review », 21 (5-6), Royaume-Uni, 2003.
- Clay E., Pillai N., Benson C., *The Future of Food Aid: A Policy Review*, Overseas Development Institute, Londres, 1998.
- Déclaration de Berlin (2003), *Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation*, Atelier international, Aide alimentaire - Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation, Berlin, du 2 au 4 septembre 2003.
- Devereux S., *Can Social Safety Nets Reduce Chronic Poverty?* "Development Policy Review", 20 (5), Royaume-Uni, 2002.
- Drèze J., Sen A., Hussain A., *The Political Economy of Hunger. A Selected Essay*, Oxford University Press, 1995.
- Drèze J., Sen A., *Hunger and Public Action*, Clarendon Press, Oxford, 1989.
- Faaland J., McLean D., Norbye O., *The World Food Programme and International Food Aid*, document préparé pour l'atelier international sur la sécurité alimentaire et humaine, ODI/AEID/NUPI, Oslo, 1998.
- FAO (2002), *Building Partnerships for Food Security*, réseau du développement rural et de la sécurité alimentaire de l'ONU, Rome, Italie (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).
- FAO (2002), *Independent External Evaluation of the Special Programme for Food Security*, Quatre-vingt-septième session, comité de programme, Rome, Italie (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).
- FAO, FIDA, PAM (2002), *Reducing poverty and hunger: the critical role of financing for food, agriculture and rural development*, document préparé pour la Conférence internationale sur le financement du développement, Monterrey, Mexique, du 18 au 22 mars 2002. Rome, Italie (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture).
- FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2001*, Rome, 2002.
- FAO, *L'état de l'insécurité alimentaire dans le monde 2002*, Rome, 2003.
- FAO, PAM, FIDA; *Reducing Poverty and Hunger: The Critical Role of Financing for Food, Agriculture and Rural Development*, février 2002.

- FIDA (1999), *Associer microfinancement et aide alimentaire – Note d’information sur la coopération opérationnelle entre le FIDA et le Programme Alimentaire Mondial (PAM)*, Conseil d’administration — Conseil des gouverneurs — Vingt-troisième session, Rome, 16 et 17 février 2000 (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (1999), *Rapport annuel 1998* (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (1999), *Document d’information sur la coopération entre le FIDA et le PAM – Combiner le microfinancement et l’aide alimentaire*, Conseil d’administration — Conseil des gouverneurs, Soixante-sixième session, Rome, 28 et 29 avril (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (1999), *Rapport et recommandation du président au Conseil d’administration concernant une proposition de prêt à la République populaire du Bangladesh pour le Projet d’amélioration de l’agriculture paysanne*, Conseil d’administration — Soixante-sixième session, Rome, 28 et 29 septembre 1999 (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (1999), *Rapport et recommandation du président au Conseil d’administration concernant une proposition de prêt à la République-Unie de Tanzanie pour le programme de développement participatif de l’irrigation*, Conseil d’administration — Soixante-septième session, Rome, 8 et 9 septembre 1999 (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (2000), *Rapport annuel 1999* (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (2000), *Project appraisal document on a proposed AID credit to the People’s Republic of Bangladesh for a National Nutrition Project*, unité du secteur de la santé, de la nutrition et de la population, rapport sur la région de l’Asie du Sud n° 20333-BD (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (2001), *Rapport annuel 2000* (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (2002), *Rapport annuel 2001* (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (2002), *Rapport et recommandation du Président au conseil d’administration concernant une proposition de prêt à la République du Yémen pour le Projet de développement rural participatif dans la région de Dhamar*, Conseil d’administration — Soixante-dix-septième session, Rome, 4 et 5 septembre 2002, (Fonds international de développement agricole).
- FIDA (2003), *Rapport annuel 2002* (Fonds international de développement agricole).
- FMI et AID (2003), *Poverty Reduction Strategy Papers— Detailed Analysis of Progress in Implementation Prepared by the Staffs of the IMF and World Bank*, document approuvé par Timothy F. Geithner et Gobind Nankani, 15 septembre (Fonds monétaire international et Association internationale de développement).
- GNUD (2003), *An assessment of the role and experiences of UN agencies in Poverty Reduction Strategy Paper*, version finale, 27 août (Groupe des Nations Unies pour le développement).
- Hines D. (1998), *Participation: An Approach to Reach the Poor*, document préparé pour « Time for change: Food aid and development ».
- Hofmann M. (2003), *Food Aid in the Light of Global Structural Policies* (ministère allemand de la Coopération et du Développement économiques), Atelier international, Aide alimentaire - Contributions et risques concernant la garantie durable de l’alimentation, Berlin, du 2 au 4 septembre 2003.
- Lorge Rogers, B. Coates J. (2002), *Filets alimentaires de sécurité et autres programmes similaires*, série de documents de discussion sur la protection sociale (Banque mondiale).
- NEPAD/Hunger Task Force Initiative (2003), *Home-Grown School Feeding Programme*.
- NEPAD/Hunger Task Force Proposal, *The Locally Grown School-feeding Programme in Ghana*, document conceptuel.
- Michelsen Institute, *Evaluation of the World Food Programme*, rapport principal, Bergen, 1994.
- Ministère royal des Affaires étrangères du Danemark, *Monitoring of the Programme Alimentaire Mondial*, Copenhague, 2001.
- Norton A., Conway T., Foster M., *Social Protection, Concepts and Approaches – Implications for Policy Practice in International Development*, document de travail n° 143, ODI, Centre for Aid and Public Expenditure, Londres, 2000.
- ODI, DFID et ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas (2002), *Policy Planning and Implementation n.8: Food Security*, Keysheet.
- OIT (2001), *Further developments regarding technical co-operation activities in the United Nations system*, GB.282/TC/3 (Organisation internationale du travail).
- Ouganda, ministère de l’Éducation et du Sport (2004), *Expanded School Feeding Programme*.

- Shaw J. D., *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*, Palgrave, New York, 2001.
- Timmer C. P. (2003), *Summary Notes, Food aid for development: challenges and opportunities*, atelier pour le personnel du Programme Alimentaire Mondial (PAM) et de la Banque mondiale (BM) sur l'état actuel de l'aide alimentaire, Banque mondiale, Washington, DC, du 21 au 23 juillet 2003.
- Webb P. (2003), *Food Aid for Development: The Multilateral Perspective* (chef de la nutrition, Programme Alimentaire Mondial de l'ONU), Atelier international, L'aide alimentaire – Contributions et risques concernant la garantie durable de l'alimentation, Berlin, du 2 au 4 septembre 2003.

RAPPORTS D'ETUDE DE PAYS

- Bangladesh Country Study, rapport final, décembre 2004.
- Bolivia Country Study, rapport final, décembre 2004.
- Ethiopia Country Study, rapport final, décembre 2004.
- Honduras Country Study, rapport final, décembre 2004.
- Mali Country Study, rapport final, décembre 2004.
- Mozambique Country Study, rapport final, décembre 2004.
- Pakistan Country Study, rapport final, décembre 2004.

C: RAPPORTS PRODUITS DANS LE CADRE DE L'EVALUATION CONJOINTE DE L'EFFICACITE ET DE L'IMPACT DE LA POLITIQUE 'FAVORISER LE DEVELOPPEMENT' DU PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

- Rapport initial, février 2004.
- Rapport de la Phase I, juillet 2004.
- Issues Paper (Relevé des enjeux), septembre 2004.