



Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 9–13 novembre 2015

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2015/6-A
25 septembre 2015
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE DE NUTRITION (2012–2014)



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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Mme H. Wedgwood
Directrice
Bureau de l'évaluation
Tél.: 066513-2030

Mme D. Prioux de Baudimont
Fonctionnaire chargée de l'évaluation
Tél.: 066513-2945

Mme A-C Luzot
Coordonnatrice de l'évaluation des
politiques
Tél.: 066513-2509

RÉSUMÉ

La présente évaluation de la politique du PAM en matière de nutrition, commandée par le Bureau de l'évaluation, avait été demandée par le Conseil lors de l'approbation de cette politique en 2012. Elle revêt un intérêt stratégique compte tenu de l'importance de la nutrition dans les activités du PAM et dans le programme mondial de développement, ainsi que de la participation de l'Organisation à de nombreux partenariats internationaux dans ce domaine.

La politique en matière de nutrition a de vastes implications: elle vise à influencer sur la façon dont le PAM mène la quasi-totalité de ses opérations, tout en plaidant pour un renforcement substantiel des programmes nutritionnels. Les évaluateurs ont constaté que la politique était pertinente et opportune, qu'elle offrait un cadre d'analyse utile permettant d'établir une distinction entre les interventions spécifiquement axées sur la nutrition, qui s'attaquent directement au problème de la malnutrition, et les interventions à dimension nutritionnelle, qui tentent de remédier à ses causes, et qu'elle était cohérente avec le mandat du PAM et avec ses plans stratégiques, soulignant à juste titre l'intérêt que présentent les approches et les partenariats multisectoriels et multipartites dans la lutte contre la malnutrition chronique et aiguë.

La politique tient compte de la masse croissante de données dont on dispose sur la dénutrition et sur le retard de croissance, mais certaines de ses prescriptions et recommandations ne sont toujours pas assez solidement étayées. Parmi les autres faiblesses relevées figurent l'omission de questions majeures, telles que la surnutrition, et un traitement superficiel de la problématique hommes-femmes. La politique a une orientation pratique, mais les objectifs qu'elle vise implicitement pour renforcer les programmes nutritionnels du PAM sont trop ambitieux. En outre, elle se limite trop souvent à préconiser la distribution de produits alimentaires, et n'accorde pas assez d'attention aux facteurs complémentaires mentionnés dans son cadre d'analyse.

La politique est largement comprise et acceptée dans l'ensemble du PAM, et l'engagement de la direction en faveur de la nutrition se traduit par le déploiement d'un nombre accru de nutritionnistes aux niveaux régional et national. Cependant, la diffusion des directives

nécessaires à son application n'a pas été à la hauteur des demandes du personnel, et des lacunes considérables demeurent dans ce domaine. Ainsi, le PAM commence tout juste à s'adapter aux implications des programmes à dimension nutritionnelle. Étant donné l'ampleur de ces programmes, il importe de poursuivre les efforts en la matière.

L'amélioration des spécifications nutritionnelles des produits achetés par le PAM est un premier résultat positif, mais les programmes nutritionnels n'ont pas été renforcés autant que prévu dans la politique. Les programmes de prévention du retard de croissance, au départ très modestes, se sont rapidement développés, mais le nombre de bénéficiaires dans d'autres domaines prioritaires tels que le traitement et la prévention de la malnutrition aiguë n'a pas augmenté. Cette situation témoigne du scepticisme des donateurs quant aux données recueillies sur l'efficacité des programmes de supplémentation alimentaire pour prévenir la malnutrition aiguë et chronique, et quant au rôle du PAM en dehors des contextes d'urgence.

La politique préconise le travail en partenariat et une plus grande cohérence entre les organismes des Nations Unies. Le PAM a joué un rôle actif à travers le mouvement "Renforcer la nutrition" et d'autres partenariats, mais les progrès accomplis en matière de cohérence sont malheureusement très limités.

Les évaluateurs recommandent: i) de réviser, d'actualiser et de continuer à développer la politique en matière de nutrition, en l'articulant avec le prochain Plan stratégique du PAM; ii) d'améliorer les directives de mise en œuvre et de les diffuser plus largement; iii) d'améliorer le suivi et la recherche opérationnelle; iv) de développer les capacités internes du PAM et de continuer à agir dans le cadre de partenariats multisectoriels; et v) de s'attaquer aux problèmes systémiques qui compromettent la disponibilité des ressources.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation de la politique en matière de nutrition (2012–2014)" (WFP/EB.2/2015/6-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2015/6-A/Add.1, et invite à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil lors de ses débats.

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

INTRODUCTION

1. Lorsque le Conseil a approuvé la politique du PAM en matière de nutrition en 2012¹, il a demandé qu'une évaluation soit réalisée en 2015. La présente évaluation indépendante a été conduite entre décembre 2014 et juin 2015. Elle permet d'apprécier, sur la base de données concrètes, la qualité de la politique, ses premiers résultats et les facteurs qui influent sur sa mise en œuvre.
2. Les évaluateurs se sont appuyés sur les éléments suivants:
 - une définition de la théorie du changement sous-jacente et des hypothèses retenues², reliée à une matrice d'évaluation;
 - des études sur documents portant sur cinq pays, et des entretiens téléphoniques³;
 - un examen de la conception des programmes relatifs à 38 opérations⁴ dans 15 pays⁵;
 - plus de 130 entretiens avec des parties prenantes, à l'intérieur et à l'extérieur du PAM;
 - une enquête par voie électronique auprès de 154 membres du personnel du PAM⁶ au Siège, dans les bureaux régionaux et dans les bureaux de pays;
 - un examen des documents et des données disponibles au Siège du PAM;
 - une analyse de la problématique hommes-femmes;
 - un atelier avec un groupe de référence interne pour étudier les recommandations proposées.
3. Cette évaluation précoce se concentre nécessairement sur les premiers résultats obtenus, et met l'accent sur les enseignements à en tirer. Elle s'est heurtée à certaines limites liées aux données du PAM, notamment des incohérences dans le suivi des bénéficiaires et l'absence de données ventilées sur les dépenses de nutrition. Les études sur documents ont permis de procéder à une évaluation rapide et se sont avérées très utiles, même si elles ne peuvent pas déboucher sur une analyse aussi approfondie que les visites dans les pays. L'équipe d'évaluation a recueilli et recoupé de nombreuses données pour étayer ses constatations.

¹ La politique en matière de nutrition et la suite qui lui a été donnée ont été approuvées respectivement à la première session ordinaire et à la session annuelle de 2012.

² L'analyse de la théorie du changement se retrouve implicitement tout au long de l'évaluation.

³ Le Bangladesh, le Burkina Faso, la Colombie, le Lesotho et le Soudan du Sud ont été sélectionnés pour obtenir un échantillon représentatif sur les aspects suivants: zones géographiques, types d'opérations, niveaux de revenus, taille des bureaux de pays, population, profils nutritionnels, sources d'approvisionnement, piliers de la politique en matière de nutrition représentés dans les portefeuilles de pays et participation aux Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants (REACH) et à l'initiative "Renforcer la nutrition" (SUN).

⁴ Tous les projets pertinents comprenant une composante relative à la nutrition.

⁵ Les pays sur lesquels portaient les études sur documents, plus la Bolivie, la Guinée-Bissau, l'Indonésie, l'Iraq, le Népal, l'Ouganda, le Pakistan, la République arabe syrienne, la République démocratique du Congo et le Yémen, qui ont tous été sélectionnés au moyen de critères similaires.

⁶ Taux de réponse: 47 pour cent.

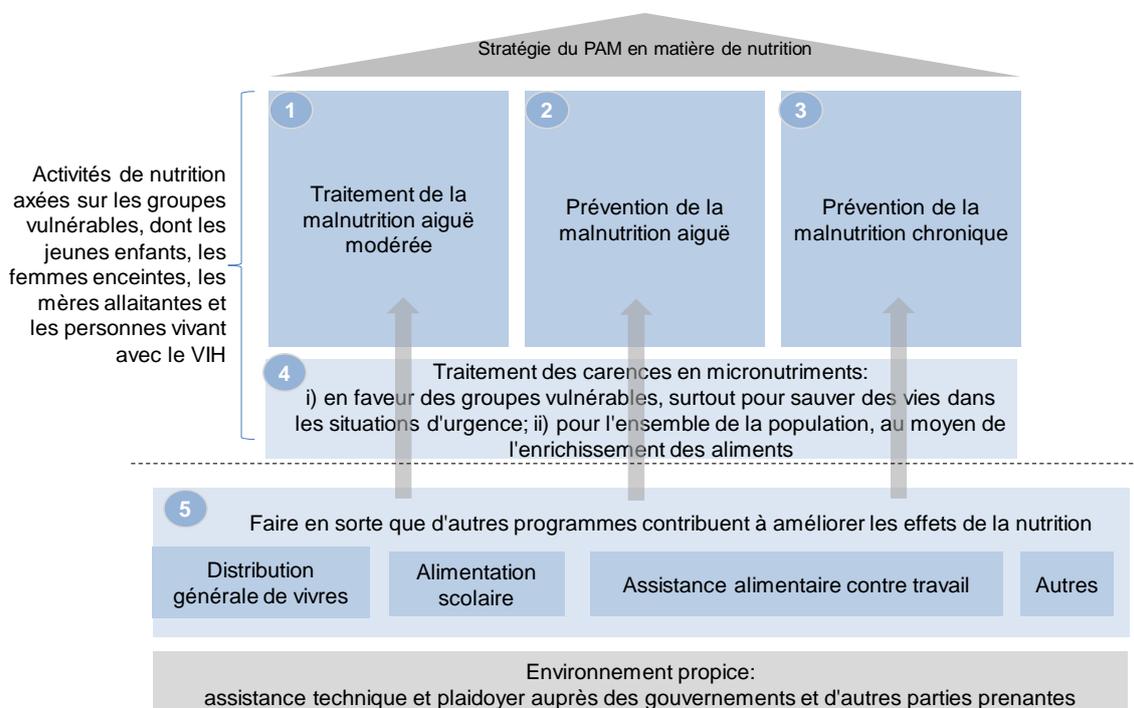
CONTEXTE

4. La politique en matière de nutrition a été adoptée au moment où le PAM effectuait sa transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Depuis que des études scientifiques ont démontré les avantages d'une nutrition appropriée – en particulier pendant les 1 000 premiers jours de la vie allant de la conception jusqu'à l'âge de 2 ans – et l'efficacité de certaines interventions nutritionnelles⁷, la nutrition suscite un intérêt sans précédent dans le monde entier, comme en témoignent notamment le mouvement SUN et d'autres partenariats internationaux.

CONTENU DE LA POLITIQUE

5. La politique décrit ainsi la mission du PAM en ce qui concerne la nutrition:
- "[...] travailler avec des partenaires pour lutter contre la dénutrition, en donnant à ceux qui ne bénéficient pas d'une alimentation nutritive et adaptée à leur âge les moyens physiques et économiques d'y accéder, et aider les ménages et les communautés à utiliser les aliments de manière adéquate. Le PAM garantit l'accès aux bons aliments, au bon endroit et au bon moment."
6. Elle invite le PAM à accomplir cette mission en exécutant des programmes et des opérations dans les cinq domaines prioritaires illustrés à la figure 1.

Figure 1: Cadre d'action en matière de nutrition



⁷ Voir *The Lancet*, vol. 371, No. 9610, 2008, pp. 417-440, et les articles publiés ultérieurement dans *The Lancet*, vol. 382, No. 9890, 2013, pp. 452-477.

7. Même si cette politique ne rompt pas entièrement avec les précédentes, elle adopte une approche plus intégrée comprenant des éléments inédits qui:
- établissent une distinction entre les interventions spécifiquement axées sur la nutrition (domaines 1 à 4) et les interventions à dimension nutritionnelle (domaine 5)⁸;
 - soulignent la nécessité de partenariats pluridisciplinaires et multipartites avec les gouvernements nationaux, les autres organismes des Nations Unies, les organisations non gouvernementales (ONG), le secteur privé, le milieu universitaire et les donateurs;
 - attirent l'attention sur le retard de croissance et la prévention de la malnutrition chronique et aiguë;
 - appellent explicitement à "[r]enforcer les programmes d'assistance alimentaire de qualité";
 - font du développement des capacités des gouvernements et des autres partenaires un objectif à part entière.
8. En plus des deux derniers points mentionnés ci-dessus, la politique vise aussi les objectifs suivants:
- contribuer à l'exécution et à la promotion d'interventions nutritionnelles reposant sur l'alimentation et à guider la réflexion dans ce domaine, afin de lutter contre la dénutrition;
 - renforcer les systèmes, compétences, procédures et capacités internes du PAM pour lui permettre d'assurer un rôle de chef de file et de mettre en œuvre des programmes de grande qualité dans le domaine de la nutrition.
9. La politique cherche à influencer sur la façon dont le PAM mène ses opérations, tout en préconisant une extension des programmes nutritionnels afin d'appuyer toutes les composantes du cadre d'action. Les critères d'intervention⁹ qu'elle propose pour les domaines 1 à 3 impliquent un renforcement substantiel des programmes nutritionnels. Outre une allocation extrabudgétaire exceptionnelle de 15 millions de dollars É.-U. pour la phase de déploiement, principalement financée par l'intermédiaire du fonds fiduciaire appuyant le Plan de renforcement des capacités du PAM en matière de nutrition, ses coûts de mise en œuvre sont censés être couverts par une réaffectation des ressources existantes.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Qualité de la politique

⇒ *Clarté et exhaustivité*

10. La politique s'est avérée opportune, claire et utile en tant que cadre d'analyse en matière de nutrition (voir la figure 1). Elle a permis d'élargir le champ d'action du PAM en

⁸ Les interventions spécifiquement axées sur la nutrition "s'attaquent aux déterminants immédiats de la nutrition et du développement du fœtus et de l'enfant". Les interventions à dimension nutritionnelle "s'attaquent aux déterminants sous-jacents de la nutrition et du développement du fœtus et de l'enfant" (résumé de la série d'articles sur la dénutrition maternelle et infantile publiés en 2013 dans *The Lancet* – www.thelancet.com).

⁹ Exemple: "Dans les pays, les provinces, les districts ou les communautés enregistrant une prévalence du retard de croissance supérieure à 30 pour cent [...] ou dans les situations à haut risque, le PAM recommande que l'ensemble des enfants de 6 à 23 mois, des femmes enceintes et des mères allaitantes qui vivent dans des zones touchées reçoivent un supplément alimentaire nutritif leur apportant les nutriments nécessaires [...].

introduisant deux types d'interventions: celles qui sont axées spécifiquement sur la nutrition et celles qui ont une dimension nutritionnelle. Cependant, dans ce dernier cas, aucune directive n'a ensuite été fournie, étant donné l'absence générale de connaissances sur les solutions à adopter et sur la façon dont le PAM pourrait amener les gouvernements à se doter d'un bon système de gouvernance en matière de nutrition. Le problème de plus en plus important de l'obésité ou du surpoids, l'une des deux composantes du "double fardeau" de la malnutrition¹⁰, n'est même pas mentionné dans la politique. Le traitement superficiel des inégalités entre les sexes est un autre point faible révélateur des carences de la stratégie du PAM en la matière au cours de la période examinée.

⇒ *Base de données factuelles*

11. La politique a permis d'élargir le débat sur la nutrition au sein du PAM en s'appuyant sur les données factuelles disponibles. Or, s'il existe de nombreux éléments probants dans certains domaines, par exemple en ce qui concerne les besoins physiologiques en nutriments, tel n'est pas le cas pour certaines des prescriptions et recommandations. Il est évident que le traitement de la malnutrition aiguë modérée permet de sauver des vies, mais il est plus difficile, encore aujourd'hui, de démontrer l'efficacité des programmes de supplémentation alimentaire pour prévenir la malnutrition, notamment par rapport à leur coût. De plus, l'accent mis par la politique sur la supplémentation alimentaire a renforcé, à l'extérieur (mais aussi en interne), l'impression que le PAM axait trop ses activités sur les produits.

⇒ *Cohérence*

12. En donnant la priorité aux personnes les plus vulnérables sur le plan nutritionnel, la politique est conforme aux normes internationales et sa couverture est suffisamment large pour permettre au PAM de répondre aux besoins de manière appropriée dans des contextes différents. Elle est également conforme au mandat du PAM et correspond de façon générale à ses stratégies et autres politiques, même s'il est possible de renforcer encore les interactions positives, notamment avec la politique relative aux transferts monétaires et aux bons. S'agissant de la cohérence avec l'action des autres organismes, la politique a permis d'établir clairement le rôle que le PAM se propose de jouer dans différents domaines de la nutrition. L'élargissement de ce rôle, en particulier en matière de prévention de la malnutrition chronique dans les situations de développement et d'urgence, n'a pas pour but d'empiéter sur les attributions d'autres organismes. Des travaux supplémentaires ont été envisagés pour clarifier les rôles respectifs des organismes des Nations Unies dans le domaine de la nutrition.

⇒ *Modalités pratiques*

13. La politique a une orientation pratique. Cependant, les critères proposés pour les interventions spécifiquement axées sur la nutrition impliquent des programmes bien plus vastes nécessitant des financements supplémentaires, ce qui ne cadre pas tout à fait avec l'intention annoncée de s'appuyer principalement sur les ressources existantes.

Premiers résultats

14. Il n'était pas réaliste à ce stade pour les évaluateurs de mesurer les résultats au niveau des effets directs ou de l'impact; ils se sont donc concentrés sur les résultats immédiats, en termes d'activités et de produits du PAM. En outre, ils ont cherché à déterminer la façon dont la politique était comprise, la pertinence du suivi et de l'évaluation et les changements apportés

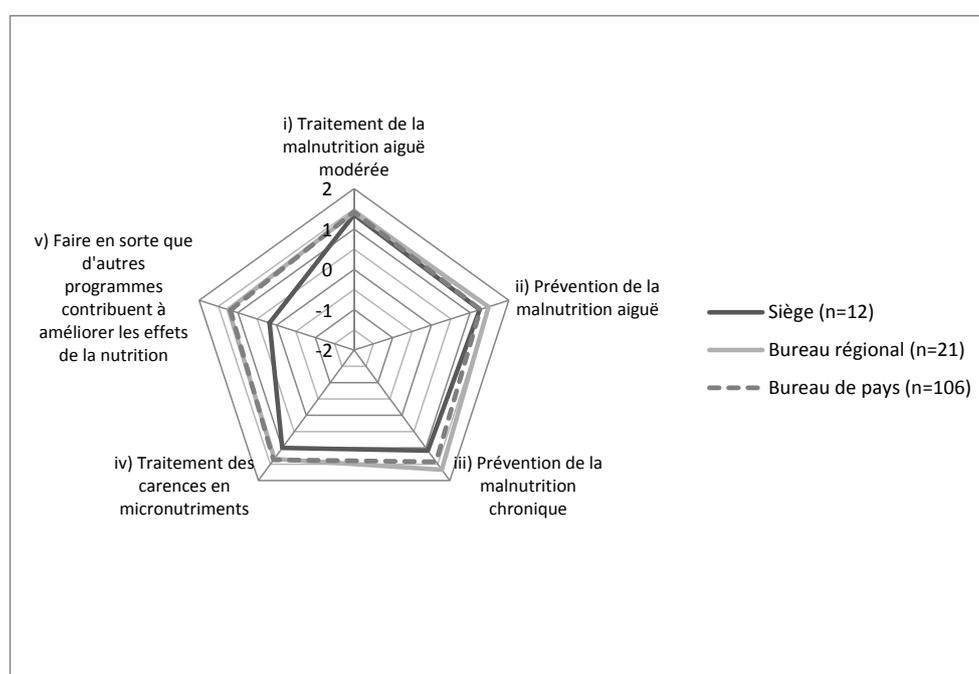
¹⁰ Ce double fardeau désigne à la fois la dénutrition et le surpoids.

aux programmes du PAM, notamment en ce qui concerne la problématique hommes-femmes.

⇒ *Compréhension de la politique*

15. La politique est plutôt bien connue et bien acceptée au PAM, mais le personnel estime avoir besoin de directives opérationnelles supplémentaires. Les cinq domaines prioritaires définis sont jugés importants, mais cette importance est perçue différemment selon le lieu d'affectation des personnes interrogées (figure 2). Il est à noter, en particulier, que le personnel du Siège n'accorde pas autant d'importance aux activités à dimension nutritionnelle qu'aux autres activités. Cette opinion est regrettable car elle risque de donner l'impression, à l'extérieur, que le PAM n'est pas foncièrement attaché aux approches multisectorielles.

Figure 2: Perception interne de l'importance respective des cinq domaines prioritaires de la politique en matière de nutrition



Source: enquête par voie électronique.

16. Parmi les parties prenantes extérieures, plusieurs personnes interrogées se sont fait l'écho des questions soulevées par l'équipe d'évaluation au sujet des preuves apportées par les données factuelles, et ont indiqué: i) que le PAM met trop l'accent sur les solutions fondées sur l'alimentation et pas assez sur les approches multisectorielles et multipartites également préconisées dans la politique; et ii) que le PAM risque d'empiéter sur des domaines du développement dans lesquels d'autres organismes devraient jouer le rôle de chef de file – notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'équipe d'évaluation a pris note d'un double risque: que le PAM soit critiqué parce qu'il privilégie de façon trop restrictive les produits alimentaires, mais aussi parce qu'il sort de son mandat lorsqu'il utilise ces produits dans un contexte plus large.

⇒ *Suivi et évaluation à l'appui de la politique*¹¹

17. Les indicateurs nutritionnels définis dans les versions successives du cadre de résultats stratégiques ont été déplacés du niveau de l'impact aux niveaux des effets directs et des produits, afin de mettre l'accent sur l'influence directe des programmes du PAM. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour appliquer ces indicateurs et les compléter si nécessaire; lorsqu'il faut réaliser des enquêtes, par exemple, les bureaux de pays rencontrent souvent des problèmes méthodologiques et de ressources. Les domaines 1 à 4 comprennent des indicateurs susceptibles d'être utilisés pour mesurer les résultats, à condition que les données soient collectées correctement. Les évaluateurs ont constaté: i) que l'on dispose généralement des données nécessaires sur le traitement de la malnutrition aiguë modérée et la participation des bénéficiaires dans la plupart des pays; ii) que les indicateurs relatifs aux programmes à dimension nutritionnelle présentent d'importantes lacunes; et iii) qu'en dehors des données ventilées par sexe, il n'y a quasiment pas de suivi systématique de la façon dont la dynamique des rapports hommes-femmes opère au sein des communautés ou dans le cadre des programmes. Les indications fournies sur la manière dont le PAM peut appuyer et utiliser les systèmes nationaux de suivi et d'évaluation sont très limitées. Le financement du suivi et de l'évaluation est un problème majeur qui n'a pas été traité de manière adéquate lorsque les nouveaux indicateurs ont été adoptés.

⇒ *Évolution de la conception et de la mise en œuvre des programmes*

18. La politique prévoit une amélioration des programmes nutritionnels du PAM (principalement grâce à l'utilisation de produits alimentaires adaptés) et appelle à les renforcer de manière substantielle (comme le suggèrent les seuils d'intervention proposés pour les domaines 1 à 3). Les évaluateurs ont constaté que la distribution de vivres demeure la principale modalité d'action du PAM dans le domaine nutritionnel, et que les transferts de type monétaire et les bons sont assez peu utilisés.

19. L'équipe d'évaluation a relevé d'importantes lacunes dans les données¹², mais elle n'a de toute façon trouvé aucun élément indiquant un net renforcement des programmes spécifiquement axés sur la nutrition, pourtant préconisé dans la politique. Comme le montre la figure 3, le nombre effectif de bénéficiaires de moins de 5 ans:

- des interventions spécifiquement axées sur la nutrition a atteint un maximum en 2012 – année où la politique a été approuvée – et recule depuis lors¹³;
- ayant reçu un traitement contre la malnutrition aiguë modérée a reculé en moyenne de 5 pour cent par an entre 2011 et 2014; le traitement de la malnutrition aiguë modérée reste néanmoins le plus important des trois premiers domaines d'intervention;

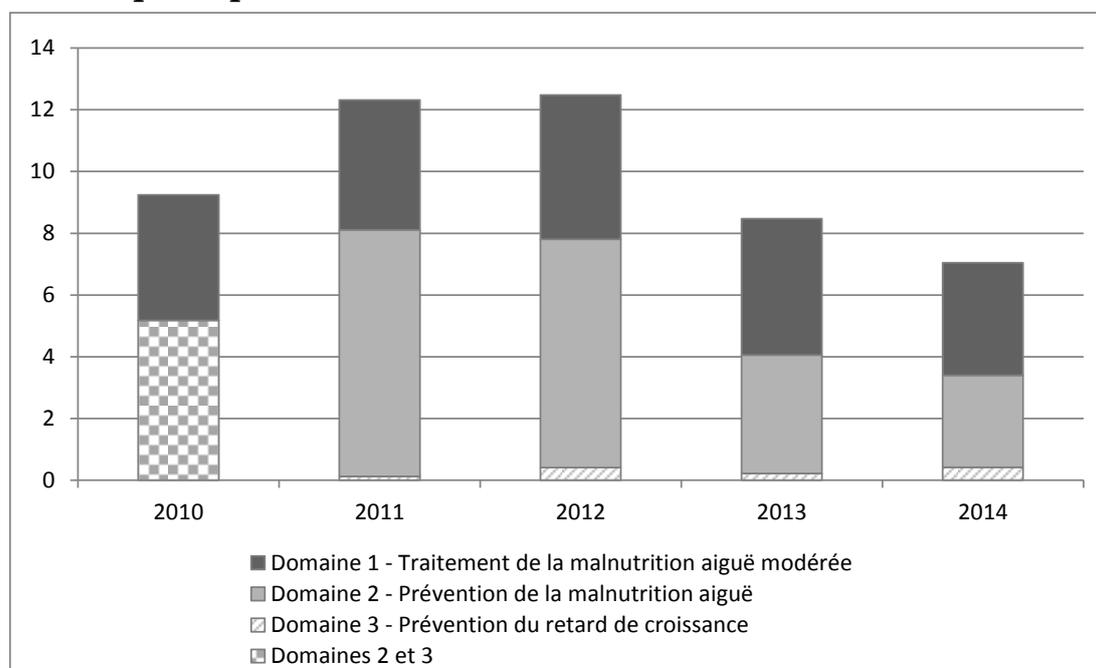
¹¹ Voir aussi les remarques sur la recherche opérationnelle au paragraphe 36.

¹² Les systèmes d'information du PAM ne permettent pas de ventiler les dépenses par type d'activités (nutrition, par exemple). Comme mesure de substitution, les évaluateurs se sont servis du nombre de bénéficiaires ayant reçu une assistance nutritionnelle.

¹³ La présente analyse porte uniquement sur les domaines 1 à 3, car les données sur les bénéficiaires d'une assistance au titre du domaine 4 sont confondues avec celles des trois premiers domaines. S'agissant du domaine 5, c'est-à-dire des programmes à dimension nutritionnelle, les évaluateurs n'ont pas pu distinguer les interventions potentielles des interventions effectivement menées. Avant 2013, les systèmes d'information du PAM ne ventilaient pas les chiffres relatifs aux femmes enceintes et aux mères allaitantes par type d'intervention, si bien que l'analyse se limite aux enfants de moins de 5 ans. Les femmes enceintes et les mères allaitantes représentent entre 20 pour cent et 30 pour cent du nombre total de bénéficiaires sur la période couverte par l'évaluation.

- des activités de prévention de la malnutrition aiguë a diminué en moyenne de 28 pour cent par an;
- des activités de prévention du retard de croissance a progressé en moyenne de 52 pour cent par an depuis 2011, mais son niveau de départ était assez bas.

Figure 3: Nombre effectif de bénéficiaires* dans les domaines 1 à 3 de la politique en matière de nutrition, 2010-2014 (en millions)



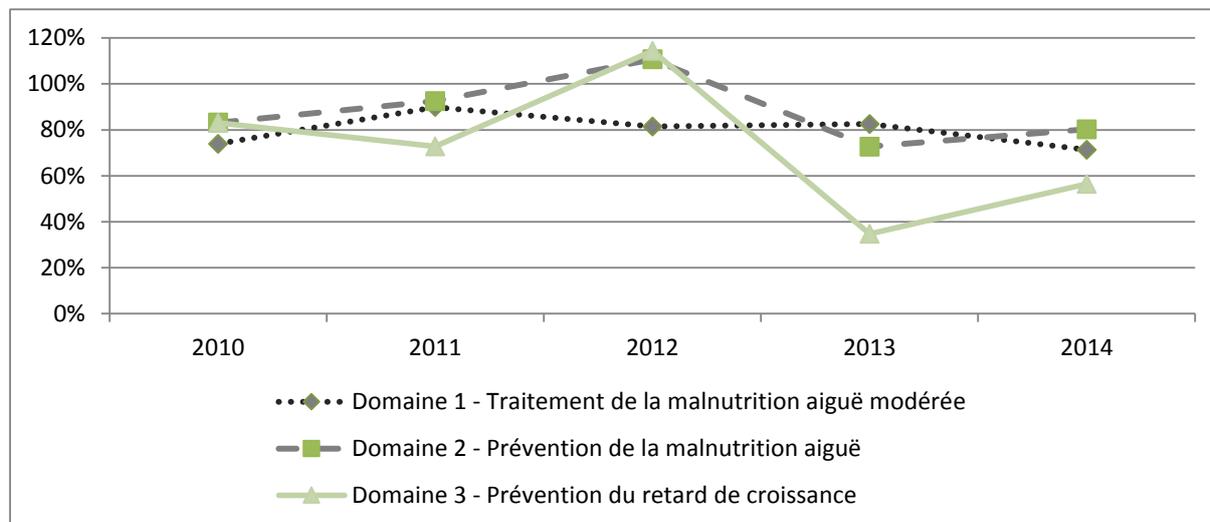
Sources: système interne de collecte de données (DACOTA) et rapports normalisés sur les projets.

* Analyse limitée aux enfants de moins de 5 ans – voir la note de bas page No. 13.

20. La diminution générale du nombre de bénéficiaires de moins de 5 ans depuis 2012 ne signifie pas que les opérations en faveur de la nutrition ont reculé globalement, puisqu'on ne dispose pas de données pour les femmes enceintes et les mères allaitantes ni pour les bénéficiaires des interventions à dimension nutritionnelle¹⁴.
21. Les bénéficiaires des programmes nutritionnels du PAM ont généralement été moins nombreux que prévu initialement (figure 4). Ces dernières années, l'écart a été particulièrement marqué dans le cas des activités de prévention du retard de croissance, les contraintes de financement ayant semble-t-il été plus sensibles dans les domaines 2 et 3 que dans le domaine 1; comme le confirment les entretiens, les donateurs sont en effet moins enclins à financer les activités du PAM en matière de prévention.

¹⁴ Les autres programmes du PAM comptent beaucoup plus de bénéficiaires et peuvent avoir des effets positifs en termes de nutrition lorsque leur mise en œuvre tient compte de la dimension nutritionnelle.

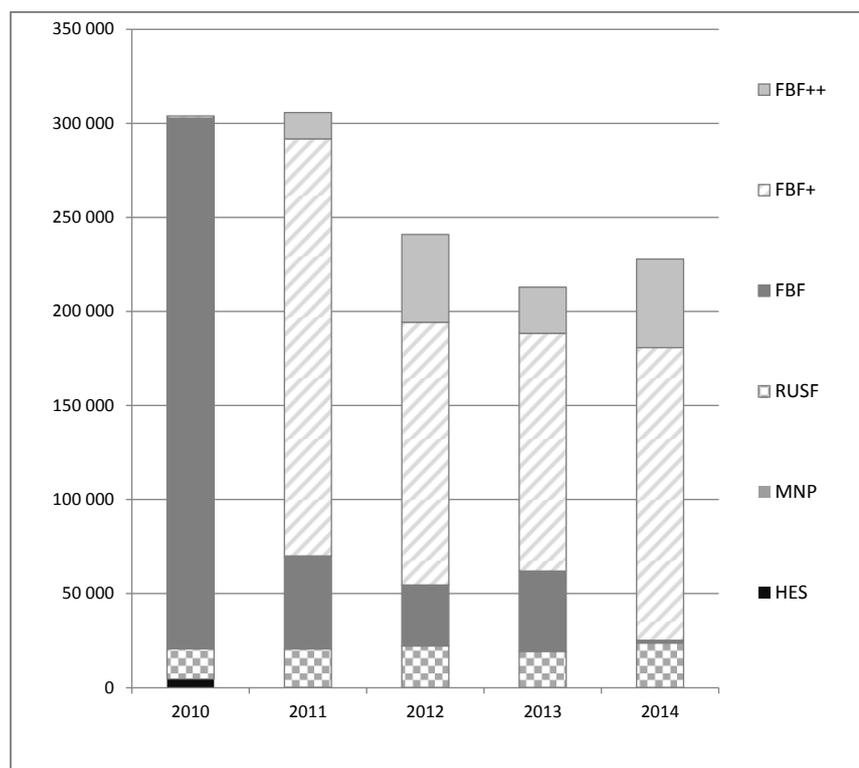
Figure 4: Nombre effectif de bénéficiaires en pourcentage du nombre prévu, pour les domaines 1 à 3 de la politique en matière de nutrition (2010-2014)



Source: DACOTA. Les domaines 2 et 3 n'ayant pas fait l'objet de rapports distincts en 2010, il n'a pas été possible de ventiler les résultats obtenus; on a donc appliqué le même pourcentage, à savoir 83 pour cent, dans les deux cas.

22. Les évaluateurs ont constaté que d'importants changements avaient été apportés à la conception des programmes nutritionnels du PAM, parfois même avant que la politique soit adoptée. Compte tenu de l'importance accordée par celle-ci à l'apport d'aliments nutritifs adaptés, les principaux changements mis en évidence par les études sur documents et par l'enquête électronique sont une plus grande normalisation et une utilisation accrue de produits alimentaires plus nutritifs dans le cadre des programmes du PAM spécifiquement axés sur la nutrition – y compris le recours à des aliments nutritifs spéciaux et la mise en place d'activités à dimension nutritionnelle. En fait, d'après les données dont on dispose sur les achats d'aliments nutritifs spéciaux du PAM, l'utilisation de ces produits n'a pas globalement augmenté, mais elle a évolué au profit d'aliments de meilleure qualité sur le plan nutritionnel (figure 5).

Figure 5: Achats d'aliments nutritifs spéciaux par type, 2010-2014 (en tonnes)



Source: Division des achats du PAM.

FBF: aliments composés enrichis – exemple: mélange maïs-soja.

FBF+ ("SuperCereal"): aliments composés enrichis et améliorés – exemple: soja écosé pour réduire la quantité de fibres

FBF++ ("SuperCereal Plus"): nouveau mélange enrichi et amélioré auquel sont ajoutés du lait et de l'huile.

RUSF: suppléments nutritionnels prêts à consommer.

MNP: micronutriments en poudre.

HES: suppléments à forte teneur énergétique produits au Malawi et en Zambie en 2010.

⇒ *Prise en compte de la problématique hommes-femmes*

23. Sur la période comprise entre 2010 et 2014, environ 63 pour cent des bénéficiaires des interventions spécifiquement axées sur la nutrition étaient de sexe féminin: femmes enceintes, mères allaitantes et filles de moins de 5 ans. Cela étant, la prise en compte de la problématique hommes-femmes ne doit pas se limiter à cibler les femmes; elle suppose aussi que l'on procède à des analyses différenciées par sexe – pour déterminer qui prend les décisions au sein des ménages, par exemple –, mais les éléments réunis à cet égard par les évaluateurs sont trop fragmentaires pour laisser penser que ce type d'analyse a été effectivement utilisé pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer les programmes.

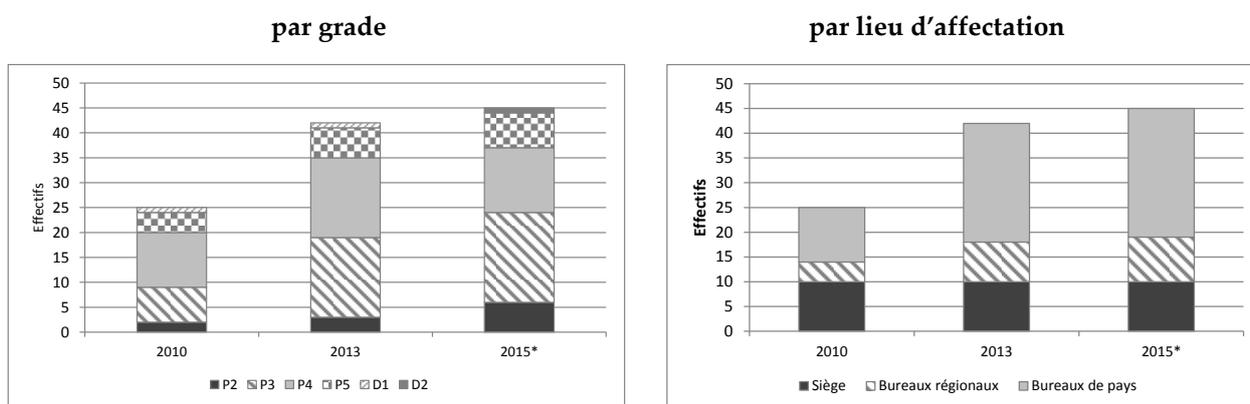
⇒ *Adaptations au niveau institutionnel*

24. La politique prévoit un travail de plaidoyer et une amélioration des systèmes internes du PAM pour faciliter les partenariats, renforcer les capacités des gouvernements et des partenaires, et appuyer la mise en œuvre des interventions nutritionnelles du PAM, comme il est décrit ci-dessous.

Personnel

25. La politique propose d'augmenter les effectifs chargés de la nutrition et de mieux faire comprendre cette problématique dans l'ensemble du PAM. Depuis 2010, le PAM a augmenté de 80 pour cent le nombre de spécialistes de la nutrition recrutés sur le plan international, essentiellement au niveau des administrateurs auxiliaires (figure 6). Conformément à l'initiative visant à adapter le PAM à sa mission, la majeure partie de ces effectifs ont été déployés dans les bureaux de pays, même si quelques postes ont également été pourvus dans les bureaux régionaux. Actuellement, les questions de nutrition occupent plus de 70 personnes recrutées sur le plan national au PAM, mais les données disponibles ne permettent pas de connaître l'évolution de ces effectifs depuis 2010.

Figure 6: Personnel international chargé de la nutrition au PAM (2010–2015)



Source: Division de la nutrition.

*En février 2015.

Partenariats

26. Le PAM continue de jouer un rôle actif à travers le système d'action groupée dans le cadre des interventions humanitaires, le partenariat REACH¹⁵ et le mouvement SUN. Cependant, on peut regretter que peu de progrès aient été faits pour parvenir à une entente sur la création d'un partenariat des Nations Unies pour la nutrition, objectif que poursuit la politique, même si la démarche ne dépend pas entièrement du PAM. Au sein du mouvement SUN, le PAM copréside le réseau du secteur privé et participe activement au réseau des Nations Unies. Le PAM accueille en outre le secrétariat du partenariat REACH dans ses locaux. Au début de l'année 2015, il a été convenu que ce secrétariat serait également celui du réseau des Nations Unies qui soutient le mouvement SUN, et qu'un programme mondial des Nations Unies en matière de nutrition serait bientôt publié. Reste à voir si ces avancées marqueront une étape majeure vers une plus grande collaboration entre les organismes des Nations Unies et la conclusion d'un accord sur la répartition des tâches, comme le prévoit la politique.

27. La lenteur des progrès de la coordination au sein du système des Nations Unies n'a pas empêché la collaboration pratique à l'échelon des pays, même si, selon les témoignages recueillis, cette dernière tient souvent aux personnalités qui s'investissent. D'après les membres du personnel interrogés, parmi les quatre principaux organismes des Nations Unies

¹⁵ Le partenariat REACH est une collaboration entre la FAO, l'UNICEF, le PAM et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) visant à aider un certain nombre de pays à lutter contre la dénutrition au moyen d'approches multisectorielles et multipartites.

qui s'intéressent de près à la nutrition, c'est avec l'UNICEF que les relations sont le plus étroites – et se sont le plus améliorées.

28. Le PAM continue de collaborer efficacement avec le secteur privé, dans le cadre de partenariats principalement axés sur la conception d'aliments nutritifs de qualité, leur amélioration et leur adaptation aux différents contextes locaux.

Capacités dans les pays partenaires

29. Les études sur documents soulignent le fait que l'efficacité des programmes dépend dans bien des cas des activités complémentaires des partenaires. La fourniture de produits alimentaires par le PAM appelle souvent d'autres actions pour devenir pleinement efficace: les programmes de lutte contre la malnutrition aiguë modérée supposent par exemple l'existence de services de santé performants. Or, il est rare que la nécessité de développer les capacités gouvernementales ait été prise en compte dans les programmes nutritionnels; le personnel réclame d'ailleurs des instructions et des compétences supplémentaires pour travailler dans ce domaine.

Facteurs expliquant les premiers résultats

⇒ *Consultations et diffusion des informations*

30. Les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique sont le signe que celle-ci est globalement bien comprise par le personnel et appuyée par la direction. L'adhésion qu'elle recueille parmi les nutritionnistes et les dirigeants du PAM est le fruit de vastes consultations, en particulier avec le Conseil, préalablement à son adoption. On notera toutefois que les consultations avec les bureaux de pays et les autres organisations des Nations Unies ont été moins approfondies.
31. L'évaluation a permis de constater que la plupart des instructions données en matière de nutrition étaient de bonne qualité, mais qu'elles pouvaient encore être améliorées, surtout en ce qui concerne les interactions entre les différents domaines d'action et l'intégration des interventions du PAM au sein d'approches multisectorielles. Les directives concernant les programmes à dimension nutritionnelle ou la problématique hommes-femmes sont encore trop rares. De nombreuses directives ont été élaborées, surtout par la Division de la nutrition, mais leur diffusion est limitée.

⇒ *Ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique et environnement opérationnel du PAM*

32. La politique prévoit que la plupart des ressources nécessaires à sa mise en œuvre viendront de l'ajustement des budgets et des financements existants. C'est ce qui s'est passé dans le cas des achats d'aliments nutritifs spéciaux (figure 5) et de la dotation en personnel spécialisé (figure 6). Pour le lancement de la politique, la Division de la nutrition a utilisé des ressources affectées au Plan de renforcement des capacités du PAM en matière de nutrition. Néanmoins, le financement et la dotation en personnel ont été perçus comme des freins majeurs: plus de 75 pour cent des personnes ayant répondu à l'enquête électronique les ont cités parmi les facteurs limitatifs. En particulier, le manque de ressources a limité les activités de prévention, pour lesquelles le soutien des donateurs n'a pas été à la hauteur des ambitions exprimées dans la politique.

⇒ *Facteurs internes et externes*

33. La direction a donné son plein appui à la politique, et la récente restructuration organisationnelle, avec la création d'une Unité de la nutrition unique au Siège et la décentralisation de certaines fonctions au profit des bureaux régionaux et des bureaux de pays, a eu des effets positifs. Néanmoins, les perturbations occasionnées par ces changements, parmi d'autres, ont entravé la mise en œuvre du Plan de renforcement des capacités du PAM en matière de nutrition et l'application systématique de la politique.
34. L'environnement interne a donc été globalement favorable. La principale réserve – qui ne concerne pas uniquement les interventions nutritionnelles – est la difficulté pour le PAM d'adopter des approches stratégiques à long terme (comme l'implique l'accent mis dans la politique sur la prévention et sur les efforts visant à développer les capacités des gouvernements et des autres partenaires), alors que les cycles de financement ont généralement un horizon à court terme.
35. Le facteur externe le plus contraignant est le manque de fonds pour renforcer et étendre les programmes, comme le prévoit la politique. Pour plusieurs donateurs majeurs, le problème s'explique de diverses façons: i) l'avantage comparatif du PAM résiderait dans sa capacité d'intervenir dans les contextes d'urgence et les situations de conflit; ii) le PAM accorderait trop de place aux produits alimentaires, à l'exclusion d'interventions plus larges; et iii) certaines interventions classiques proposées dans la politique ne sont pas fondées sur des données probantes – un point que confirme l'analyse réalisée par les évaluateurs.

⇒ *Retour d'information et apprentissage*

36. Dans le cadre de ses relations avec le milieu universitaire et de ses travaux de recherche opérationnelle relatifs à la nutrition, le PAM s'efforce à juste titre de recueillir de meilleures données et reconnaît l'importance des partenariats avec le monde de la recherche pour améliorer la qualité et la crédibilité des études auxquelles il participe. Or, en partie du fait de l'autonomie des bureaux de pays, il a été difficile d'élaborer un programme de recherche opérationnelle cohérent, et les travaux sont trop éparpillés. De plus, le PAM n'a pas suffisamment cherché à savoir si ses programmes permettaient effectivement de distribuer, à l'échelle voulue et avec un bon rapport coût-efficacité, les nutriments dont la valeur physiologique est reconnue¹⁶.

⇒ *Viabilité*

37. Pour pérenniser les activités, il convient d'insister sur la nécessité d'améliorer la gouvernance nationale dans le domaine de la nutrition. Or, cela exige de l'énergie, des financements à plus long terme, un effort de pédagogie et des compétences en matière d'élaboration des politiques. Il n'est pas certain que les gouvernements nationaux disposeront, à plus long terme, des moyens nécessaires pour acheter et distribuer les aliments nutritifs spéciaux indispensables à l'approche retenue par le PAM. La viabilité des activités dépend de la mise en place, par les gouvernements eux-mêmes, de stratégies multisectorielles visant le système de production alimentaire dans son ensemble.

¹⁶ Parmi les questions importantes ici figurent les effets des transferts de type monétaire sur la nutrition dans différents contextes.

CONCLUSIONS

Qualité de la politique

38. La politique du PAM en matière de nutrition s'est avérée opportune et a offert un cadre d'analyse utile. Elle demeure conforme au mandat de l'Organisation et concorde dans l'ensemble avec ses stratégies. Néanmoins, si les effets physiologiques des déficits nutritionnels sont bien connus, certaines prescriptions de la politique ne sont toujours pas fondées sur des éléments probants. En outre, des questions importantes pour les interventions du PAM en faveur de la nutrition dans certains pays – dont le double fardeau de la malnutrition – ne sont pas abordées dans la politique, et la problématique hommes-femmes a été globalement traitée de manière superficielle.
39. La politique a une orientation pratique et table essentiellement sur le redéploiement des ressources existantes, mais il était irréaliste de penser que les programmes de prévention pourraient être financés au niveau envisagé. Dans le cas des programmes à dimension nutritionnelle, en outre, les instructions pratiques ont fait défaut, même s'il faut reconnaître le déficit d'information à ce sujet au niveau mondial.

Premiers résultats

40. La politique est assez bien comprise au sein du PAM, mais elle pourrait s'accompagner de nouvelles instructions et d'une meilleure diffusion des directives actuelles. Les parties prenantes extérieures ne sont toutefois pas nécessairement convaincues par les arguments appelant à une extension de la supplémentation alimentaire à titre préventif.
41. La méthode de suivi et d'évaluation définie dans le nouveau Cadre de résultats stratégiques est logique, mais elle n'est pas encore tout à fait au point. Il n'existe pas d'indicateurs, par exemple, pour les programmes à dimension nutritionnelle, et la recherche opérationnelle doit être améliorée.
42. Rien ne montre que le renforcement majeur des activités nutritionnelles envisagé dans la politique a effectivement eu lieu. Les activités destinées à prévenir la malnutrition chronique ont progressé rapidement, mais tout de même moins vite que prévu et à partir d'un faible niveau au départ. Le PAM commence tout juste à s'adapter aux implications des programmes à dimension nutritionnelle; étant donné l'ampleur de ces derniers, il s'agit là d'un domaine important dans lequel les efforts doivent être poursuivis.
43. Il est reconnu que la politique a permis au PAM de normaliser l'utilisation des aliments nutritifs et d'améliorer les spécifications des produits qu'il achète. Le déploiement d'un plus grand nombre de nutritionnistes indique que le PAM fait de la nutrition l'une de ses grandes priorités institutionnelles, mais il est possible d'accroître encore les capacités de l'organisation à tous les niveaux dans ce domaine en augmentant les effectifs et en améliorant les compétences du personnel.
44. Le PAM n'a pas cherché à empiéter sur le rôle d'autres organismes et a manifesté sa volonté de collaboration à l'échelle mondiale à travers le partenariat REACH, le mouvement SUN et les modules d'action groupée. On peut toutefois regretter la lenteur des progrès accomplis vers la mise en place d'un cadre de partenariat pour la nutrition au sein des Nations Unies. À l'échelle des pays, l'étendue de la collaboration avec les autres organismes des Nations Unies dépend en grande partie des personnalités qui s'investissent; le personnel du PAM estime que c'est avec l'UNICEF que les relations sont le plus étroites et se sont le plus améliorées ces dernières années.

Facteurs influant sur les premiers résultats

45. Plusieurs facteurs ont facilité l'application de la politique: l'adhésion aux principes sur lesquels elle repose, les consultations approfondies qui ont eu lieu avec le Conseil préalablement à son adoption et les ressources du Plan de renforcement des capacités du PAM en matière de nutrition qui ont été dégagées pour son lancement.
46. Cependant, malgré l'appui d'un fonds d'affectation spéciale, la diffusion de la politique a été limitée. Le financement et la dotation en personnel ont constitué des freins majeurs, qui ont déçu les attentes initiales quant à la possibilité d'utiliser les budgets existants pour la mise en œuvre. Le financement des activités de prévention a été particulièrement faible, signe du scepticisme à l'égard de leur bien-fondé et de l'impression largement répandue que l'avantage comparatif du PAM réside dans sa capacité d'intervenir rapidement dans les situations d'urgence.
47. La politique repose sur un solide cadre d'analyse, mais la pérennisation des résultats est incertaine compte tenu des difficultés rencontrées pour appuyer le développement des capacités nationales et des inquiétudes légitimes quant à la capacité des gouvernements nationaux de maintenir les interventions fondées sur les produits, mêmes lorsqu'elles sont efficaces. Les progrès à long terme doivent s'appuyer sur la mise en place, par les gouvernements eux-mêmes, de stratégies multisectorielles visant le système de production alimentaire dans son ensemble.

RECOMMANDATIONS

48. Les évaluateurs ont formulé les huit recommandations ci-après. Les trois premières recommandations concernent la révision de la politique.
49. **Recommandation 1: révision.** Ne pas réviser la politique en matière de nutrition pour le moment. Veiller à ce que les objectifs nutritionnels soient intégrés dans le prochain Plan stratégique et envisager une révision complète de la politique en 2017, à la lumière du nouveau Plan. Présenter au Conseil un point annuel sur la politique en 2016 et en 2017. [Décisions prises par le Conseil d'administration et le Bureau de la Directrice exécutive; points annuels préparés par la Division de la nutrition]
50. **Recommandation 2: développement.** Développer la politique en s'appuyant sur des études thématiques propres à améliorer les instructions de mise en œuvre; inclure des considérations nutritionnelles dans d'autres politiques et directives du PAM. Les études thématiques doivent permettre de combler des lacunes telles que l'absence d'orientations concernant les programmes à dimension nutritionnelle et la non-prise en compte du "double fardeau" de la malnutrition, et apporter des éléments concrets dans la perspective de la révision de la politique après l'approbation du nouveau Plan stratégique. Ce travail devrait s'inscrire dans le cadre du programme mondial pour la nutrition des Nations Unies, et être réalisé dans toute la mesure du possible en collaboration avec les autres organismes des Nations Unies. [Division de la nutrition et autres unités chargées des activités à dimension nutritionnelle (2016-2017)]
51. **Recommandation 3: instructions de mise en œuvre.** Renforcer les instructions pratiques et ciblées à l'intention du personnel et de la direction du PAM, en tenant compte des meilleures pratiques internationales, des constatations issues de la présente évaluation et des travaux de recherche opérationnelle du PAM. Les nouvelles instructions devraient porter sur l'analyse et le suivi de la problématique hommes-femmes, compte tenu de la nouvelle politique du PAM en la matière. Veiller à ce que les instructions soient communiquées régulièrement au personnel et faciles à consulter. [Division de la nutrition, en liaison avec la

Division des politiques et des programmes, le Bureau chargé de la prise en compte de la problématique hommes-femmes, les bureaux régionaux et les bureaux de pays (2015, 2016 et 2017)]

52. Le PAM doit remédier aux faiblesses actuelles du système de suivi et d'évaluation de ses interventions nutritionnelles afin de renforcer l'apprentissage et d'améliorer la gestion des programmes dans un contexte opérationnel en pleine évolution. Le suivi doit être régulier et complété par des travaux de recherche opérationnelle visant à remédier au manque de connaissances pratiques sur l'efficacité des interventions dans le domaine de la nutrition.
53. **Recommandation 4: suivi et évaluation.** Renforcer le suivi et l'évaluation des interventions nutritionnelles du PAM en aidant les bureaux de pays à communiquer les données relatives aux indicateurs définis dans le Cadre de résultats stratégiques. Il conviendra à cet égard: i) d'indiquer la méthode à adopter; ii) de fournir des instructions sur l'appui à apporter aux systèmes nationaux de suivi et d'évaluation; et iii) de veiller à ce que la qualité du système de suivi et d'évaluation et l'utilisation de ses résultats soient systématiquement considérées comme une priorité (recommandation 8). [Division de la nutrition, en collaboration avec la Division des politiques et des programmes, la Division de la gestion et du suivi de la performance et les bureaux régionaux (à compter de 2016)]
54. **Recommandation 5: recherche opérationnelle et gestion des connaissances.** Élaborer, diffuser et mettre en œuvre une stratégie globale de recherche opérationnelle qui appuie la conception, l'exécution et l'exploitation de travaux de recherche de qualité au sein du PAM. Établir un programme de recherche visant à acquérir les connaissances nécessaires à une programmation efficace. La stratégie en la matière doit mettre l'accent sur les partenariats avec des organismes de recherche internationaux et nationaux afin de garantir la qualité des travaux et la crédibilité des résultats, tout en renforçant les capacités nationales dans le domaine de la recherche. [Division de la nutrition et Service de l'innovation en matière de programmes (2016)]
55. Les recommandations 6 et 7 concernent les capacités internes du PAM et son aptitude à travailler efficacement dans le cadre de partenariats. Le PAM a besoin de compétences techniques pour mettre en œuvre ses programmes nutritionnels, mais les aptitudes du personnel en matière d'élaboration et de promotion des politiques sont aussi importantes. Pour être efficace, l'action dans le domaine de la nutrition exige des approches multisectorielles (à l'appui de plans nationaux pilotés par les gouvernements, autant que possible), un travail collaboratif et la création de partenariats. Jouer un rôle actif (mais pas nécessairement moteur) au sein de partenariats est le meilleur moyen de lever les craintes de "dérive" de la mission et de démontrer la valeur ajoutée que le PAM peut apporter.
56. **Recommandation 6: développement des capacités au sein du PAM.** Veiller à l'équilibre des compétences entre les bureaux de pays et les bureaux régionaux, afin de garantir la qualité des programmes nutritionnels mis en œuvre, l'efficacité des efforts de sensibilisation menés auprès des parties prenantes extérieures – en particulier des gouvernements – et l'utilité de l'appui apporté aux processus nationaux d'élaboration des stratégies et de planification. [Division de la nutrition, Division des ressources humaines et direction au Siège et dans les bureaux régionaux (à compter de 2015)]
57. **Recommandation 7: collaboration et partenariats multisectoriels.** Continuer de souligner l'importance des partenariats multisectoriels pour lutter contre la dénutrition et appuyer les politiques et les stratégies nationales en matière de nutrition. Le PAM devrait participer activement à ces partenariats non seulement dans les contextes d'urgence, mais aussi dans les situations de transition et en dehors des crises. Il devrait également chercher à mettre en place une stratégie commune en matière de nutrition à l'échelle des Nations Unies

et participer activement à des mécanismes tels que le mouvement SUN, le système d'action groupée, le partenariat REACH et le Comité de la sécurité alimentaire mondiale. Sa stratégie de communication externe doit s'attacher à démontrer la valeur ajoutée que peut apporter l'Organisation aussi bien dans les situations d'urgence que dans les contextes de développement. [Conseil, Bureau de l'évaluation et Division de la nutrition au niveau mondial; bureaux régionaux et bureaux de pays pour les partenariats conclus à l'échelle régionale et nationale (avec l'appui de la Division des partenariats avec les gouvernements pour la gestion des relations avec les donateurs); et Division des relations avec les organismes ayant leur siège à Rome, Comité de la sécurité alimentaire mondiale et Division des partenariats avec le secteur privé (à compter de 2015)]

58. La politique a été adoptée avec la conviction que sa mise en œuvre serait essentiellement financée grâce à la révision des priorités et au redéploiement des budgets existants. C'est bien ce qui s'est produit dans des domaines tels que l'amélioration des spécifications nutritionnelles des produits, mais les évaluateurs ont constaté que le manque de ressources humaines et financières avait pesé lourdement sur la mise en œuvre de la politique. Ce problème s'est répercuté sur les capacités (recommandation 6) ainsi que sur le suivi et l'évaluation (recommandation 4); il met en évidence des lacunes systémiques au sein du PAM, en plus d'un problème général de financement. S'agissant de la mobilisation des ressources, le PAM n'a pas encore réussi à attirer des dons à la mesure de l'ambition dont témoigne son objectif de déploiement à grande échelle des interventions nutritionnelles. Cette difficulté tient au scepticisme des donateurs quant à la légitimité du rôle que peut jouer le PAM en dehors des situations d'urgence, ainsi qu'au manque de données véritablement probantes sur l'efficacité de ces interventions par rapport à leur coût.
59. **Recommandation 8: mobilisation de ressources pour la mise en œuvre de la politique en matière de nutrition.** Chercher à résoudre les problèmes de ressources qui entravent la mise en œuvre de la politique en matière de nutrition, en s'attaquant à leurs causes systémiques. Cette recommandation implique: i) de continuer à appliquer les préconisations issues de l'examen du cadre de financement ainsi que d'autres réformes susceptibles d'accroître la souplesse des financements; ii) d'améliorer le suivi financier et l'analyse coût/efficacité; et iii) de continuer à plaider auprès des donateurs pour un financement à plus long terme des activités de prévention (tout en renforçant les arguments utilisés dans cette optique). [Conseil et Bureau de l'évaluation (stratégie); direction et Division de la gestion et du suivi de la performance (mise en œuvre et suivi); Comité d'examen des programmes (stratégie et élaboration des programmes); Division des partenariats avec les gouvernements (relations avec les donateurs); et Division de la nutrition (préparation des documents faisant le point sur la mise en œuvre de la politique en matière de nutrition, à compter de 2016)]

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

DACOTA	système interne de présentation des rapports du PAM
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMS	Organisation mondiale de la Santé
REACH	Efforts renouvelés contre la faim et la dénutrition chez les enfants
SUN	initiative Renforcer la nutrition
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance