

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 14–17 novembre 2011**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.2/2011/6-D**

7 octobre 2011

ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS AU KENYA**

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, p.i., OE\*: Mme S. Burrows tél.: 066513-2519

Chargée de l'évaluation, OE: Mme C. Conan tél.: 066513-3480

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

\* Bureau de l'évaluation

## RÉSUMÉ

Le présent rapport présente une évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Kenya, qui se compose de neuf opérations conduites entre 2006 et 2010. Il est axé sur trois éléments: i) l'alignement stratégique du portefeuille; ii) les choix stratégiques opérés; et iii) la performance et les résultats du portefeuille.

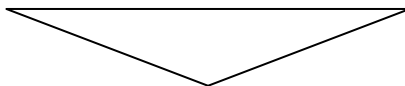
Le portefeuille cadre pleinement avec les Objectifs stratégiques du PAM, et le bureau de pays a pris des mesures pour évoluer vers l'assistance alimentaire en adoptant une démarche associant espèces, bons d'alimentation et vivres. Les activités du portefeuille concordent également avec les besoins de la population et les politiques gouvernementales; le dialogue continu assure la pleine coordination des opérations du PAM avec l'action du service ou de l'organisme public pertinent. Le PAM fait partie de plusieurs comités influents au sein desquels se débattent et se décident les orientations futures, et la place de choix qu'il occupe lui a permis d'infléchir les mesures à prendre dans les domaines de la faim et du développement. Au niveau des districts toutefois, l'alignement sur les plans de développement laisse à désirer, et l'apparent manque de coordination donne à craindre que les synergies avec les partenaires ne soient pas toujours recherchées ou atteintes.

Les choix de programmes, le ciblage et les décisions opérationnelles du PAM ont été influencés par des événements extérieurs, par sa propre évolution institutionnelle et par les résultats de son travail d'analyse; le bureau de pays est doté d'une solide capacité d'évaluation, y compris de compétences techniques notamment en matière de suivi et d'évaluation, d'analyse et cartographie de la vulnérabilité.

La performance du portefeuille est satisfaisante. Environ 80 pour cent du volume prévu de produits ont été livrés, au profit de 4 à 6,6 millions de bénéficiaires par an, les besoins fluctuant sous l'effet d'épisodes de sécheresse, de violences postélectorales et de hausse de prix alimentaires. L'accent a été mis sur les interventions de secours, avec des distributions générales de vivres et des opérations d'aide nutritionnelle d'urgence destinées à sauver des vies et à réduire les niveaux de malnutrition. L'importance croissante récemment accordée à la formule Vivres pour la création d'avois a facilité l'accès aux aliments, tout en renforçant les moyens de subsistance des bénéficiaires et en soutenant les efforts de redressement. Parmi les activités de développement, le programme d'alimentation scolaire a réussi à encourager la scolarisation et l'assiduité, ainsi qu'à consolider les capacités des partenaires gouvernementaux qui s'apprêtent à prendre en charge une partie du programme. Les activités de lutte contre le VIH, d'envergure modeste mais nombreuses et variées, ont souffert de problèmes liés à la conception et ont été moins fructueuses, à l'exception des activités de prévention menées de longue date.

Les recommandations issues de l'évaluation préconisent de s'orienter davantage vers des modalités d'assistance alimentaire, et de collaborer plus étroitement avec les comités de développement des districts. En outre, diverses recommandations sectorielles ont été formulées.

## PROJET DE DÉCISION\*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités au Kenya" (WFP/EB.2/2011/6-D) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2011/6-D/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

---

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

## APERÇU GÉNÉRAL

### Caractéristiques de l'évaluation

1. Le présent rapport rend compte des résultats de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Kenya entre 2006 et 2010. Les objectifs de l'évaluation étaient les suivants: i) évaluer la performance et les résultats du portefeuille du PAM (obligation redditionnelle); et ii) enrichir les enseignements tirés des activités en présentant une analyse factuelle et des observations sur la façon dont le portefeuille et ses opérations ont été planifiés et gérés.
2. L'évaluation est principalement axée sur trois éléments: i) l'alignement stratégique du portefeuille; ii) les choix stratégiques opérés; et iii) la performance et les résultats du portefeuille. Elle a été planifiée de manière à ce que les conclusions puissent être utilisées pour la formulation du document de stratégie de pays par le bureau de pays, et pour l'examen du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD).
3. L'évaluation a été conduite par une équipe de quatre consultants indépendants spécialisés dans les domaines de la sécurité alimentaire, de la nutrition, du VIH/sida, de l'alimentation scolaire et de l'agriculture. Le travail sur le terrain a été réalisé en mars 2011.

### Contexte

4. La population du Kenya a triplé au cours des 30 dernières années, pour atteindre 38,2 millions de personnes, dont 80 pour cent vivent en zone rurale. Le pays se divise en cinq grandes zones d'activités vivrières: i) les zones pastorales des terres arides; ii) les zones agricoles marginales dans les plaines côtières du sud-est et les pourtours de lac; iii) les zones agropastorales; iv) les zones d'agriculture mixte à fort potentiel sur les hautes-terres; et v) les zones à fort potentiel, communément appelées "le grenier à céréales" du Kenya. L'économie est fondée sur l'agriculture et l'élevage, qui font vivre environ 80 pour cent de la population. Les terres arides et semi-arides sont sujettes aux chocs climatiques, notamment aux sécheresses et aux inondations récurrentes. Le Kenya a connu trois sécheresses majeures au cours des six dernières années, qui ont fortement amoindri la production céréalière des terres semi-arides et réduit la productivité des zones de pâturage.
5. L'économie du Kenya est la plus importante et la plus diversifiée de la région de l'Afrique de l'Est. Malgré une croissance notable du produit intérieur brut enregistrée récemment sous l'effet de la stratégie de relèvement économique lancée en 2003, la proportion de la population vivant en dessous du seuil national de pauvreté a augmenté, passant de 42 à 52 pour cent au cours des six dernières années, et 7,5 millions de personnes vivent dans l'extrême pauvreté. Le Kenya se classe parmi les pays à faible revenu et à déficit vivrier, et se situe au 128<sup>ème</sup> rang sur 169 pays au classement de l'indice de développement humain établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) pour 2010.
6. Près de la moitié de la population vit sur les terres arides et semi-arides, qui avec les établissements urbains spontanés concentrent d'importants foyers de vulnérabilité, de pauvreté et d'insécurité alimentaire. Quelque 70 pour cent des ménages des terres arides, plus de la moitié de ceux des zones semi-arides, et 70 pour cent des habitants des bidonvilles urbaines ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins alimentaires quotidiens. La pauvreté est la principale cause de l'insécurité alimentaire, aggravée par les fréquentes

sécheresses et inondations, les déficiences des systèmes de distribution et de commercialisation des produits alimentaires, la croissance démographique et le sida.

7. Les niveaux de nutrition ne cessent de baisser, et la prévalence du VIH atteignait 6,3 pour cent en 2008–2009. En 2007, 1,42 million de personnes vivaient avec le VIH, et les estimations chiffrées à 1,8 million les enfants rendus orphelins par le sida.
8. Depuis l'introduction de la gratuité de l'enseignement primaire en 2003, le taux net de scolarisation est passé de 77 pour cent en 2002 à presque 90 pour cent en 2007. Néanmoins, près de 1 million d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne vont pas en classe. Dans les districts arides, un tiers seulement des enfants fréquentent l'école et achèvent le cycle primaire; les taux enregistrés dans les bidonvilles sont tout aussi faibles.
9. Depuis 1991, le Kenya accueille des réfugiés somaliens et soudanais dans les camps de Dadaab et de Kakuma, où vivaient 380 000 personnes au moment de la présente évaluation. La loi sur les réfugiés adoptée par le Kenya en 2006 leur interdit d'exercer toute activité agricole ou économique à l'extérieur des camps, ce qui les rend dépendants de l'assistance humanitaire. Les solutions durables offertes par le rapatriement ou la réinstallation dans un pays tiers sont restreintes et ne sont applicables qu'à de rares cas.
10. Dans les zones arides et semi-arides, le Gouvernement s'attache à mettre en place des moyens de subsistance solides pour les éleveurs, en investissant dans le redressement et la transformation à long terme; un Ministère du développement du nord du Kenya et autres régions arides a été créé en 2008. La stratégie de relèvement économique pour la création de richesses et d'emplois met l'accent sur des objectifs de croissance économique, d'équité, de réduction de la pauvreté et de gouvernance. En appuyant la stratégie de sécurité alimentaire et de nutrition, le programme de revitalisation de l'agriculture et la politique nationale de développement durable des zones arides et semi-arides, qui servent de cadre général aux interventions de redressement, les donateurs et les organismes des Nations Unies encouragent les stratégies publiques de lutte contre la faim et la pauvreté. Ce soutien est décrit dans les paragraphes qui suivent.
11. Dans le contexte du PNUAD 2009–2013, l'équipe de pays des Nations Unies encourage la bonne gouvernance, les interventions d'urgence, les moyens de subsistance durables, une meilleure gestion de l'environnement et les mesures visant à faire face aux changements climatiques. Dans le cadre de l'Initiative en faveur de la corne de l'Afrique menée conjointement par le Gouvernement et les Nations Unies, les équipes de pays des Nations Unies dans la région ont analysé les causes de l'insécurité alimentaire et défini des stratégies qui permettraient de passer des secours au redressement, puis au développement.
12. L'Initiative pour la gestion de la sécheresse lancée par la Commission européenne contribue à améliorer l'efficacité et l'efficience des actions dans ce domaine. Le dispositif pour imprévus mis en place par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) consiste en fonds destinés à la prévention de la famine et en un projet régional de renforcement des moyens de subsistance dans les zones pastorales, ayant pour vocation d'assurer la transition entre secours d'urgence et développement économique.
13. Le Ministère britannique du développement international a lancé un programme de lutte contre la faim sur 10 ans, qui appuie la mise en place d'un système de protection sociale sous l'égide du Gouvernement qui prévoit un soutien en espèces sur le long terme. La Banque mondiale participe au financement du projet gouvernemental de gestion des ressources sur les terres arides, qui est une initiative de gestion communautaire des sécheresses visant à renforcer la sécurité alimentaire.

## Portefeuille d'activités du PAM

14. Durant la période 2006–2010, le PAM a mis en œuvre neuf opérations: deux programmes de pays, quatre interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), deux opérations d'urgence et une opération spéciale.
15. Les principales activités du portefeuille sont principalement centrées sur les distributions générales de vivres; les initiatives Vivres pour l'éducation (VPE); les suppléments nutritionnels, notamment dans le cadre de programmes de supplémentation alimentaire et de santé et nutrition maternelles et infantiles (SNMI); les initiatives Vivres pour la création d'avoires (VCA); et la lutte contre le VIH/sida, par la prévention, l'appui au traitement antirétroviral et l'assistance aux orphelins et autres enfants vulnérables. La distribution d'espèces et de bons d'alimentation a récemment remplacé dans certaines activités les modalités de transfert plus anciennes. Les activités ont lieu dans les zones pastorales et agropastorales, et dans les zones agricoles marginales, y compris dans certains centres urbains de ces zones.
16. Il s'agit pour le PAM d'un portefeuille d'envergure, qui est doté d'un budget total de 1,6 milliard de dollars É.-U., dont 63 pour cent sont affectés aux situations d'urgence et aux activités de redressement en faveur des Kényans, 13 pour cent aux activités de développement, et 24 pour cent aux interventions de secours et de redressement en faveur des réfugiés. Les principaux donateurs de ce portefeuille ont été les États-Unis d'Amérique, le Service d'aide humanitaire de la Commission européenne, le Royaume-Uni et l'Agence japonaise de coopération internationale. Au nombre des partenaires figuraient le Gouvernement du Kenya et plus de 60 organisations non gouvernementales (ONG).

---

## PRINCIPAUX ASPECTS DU BILAN

### Alignement et positionnement stratégique

17. Les objectifs du portefeuille d'activités concordent pleinement avec les Objectifs stratégiques du PAM, et le bureau de pays a pris des mesures pour évoluer vers l'assistance alimentaire en introduisant des modalités innovantes. Ainsi, un programme de bons d'alimentation a été mis sur pied, la formule des transferts monétaires a été intégrée aux activités VCA menées dans les zones agricoles marginales, et une initiative Achats au service du progrès a été lancée fin 2009. L'emploi de divers mécanismes associant transferts monétaires, bons d'alimentation et vivres va dans le sens de l'objectif d'augmenter le nombre des donateurs locaux et permet d'aborder avec plus de souplesse les situations d'urgence, les périodes de transition et le développement. Toutefois, bien qu'il ait été géré conformément aux politiques institutionnelles, le portefeuille ne reflète pas encore l'importance croissante récemment accordée à la prévention de la malnutrition et les programmes relatifs au VIH ne sont pas alignés sur la nouvelle politique du PAM en matière de nutrition et de VIH/sida.
18. Le portefeuille est considéré comme étant en adéquation avec les besoins de la population et les politiques gouvernementales, et il est conforme aux priorités et aux processus nationaux. En s'attachant à aligner les objectifs du portefeuille sur les priorités gouvernementales, le PAM a su se positionner comme un partenaire fiable et solide appuyant le Gouvernement dans la mise en œuvre de Vision 2030, du programme de relèvement économique et des politiques sectorielles pertinentes, notamment dans les domaines de l'agriculture, la santé, l'éducation et la préparation aux catastrophes. Le dialogue continu assure la pleine coordination des activités du PAM avec celles du service ou de l'organisme public pertinent.

19. Ainsi, l'IPSR en cours a été élaborée dans le cadre d'un processus de renforcement du consensus conduit par le Gouvernement. Par rapport aux opérations d'urgence précédentes, l'intervention issue de ce processus est plus largement axée sur la remise en état des moyens de subsistance et le renforcement de la résistance aux chocs tout en visant à améliorer la préparation aux épisodes de sécheresse dans les zones arides et semi-arides et les zones agricoles marginales, notamment en intensifiant les activités VCA et en expérimentant un programme de bons d'alimentation qui permet aux éleveurs de migrer sans perdre leur accès aux rations alimentaires. L'IPSR s'aligne donc parfaitement sur la politique nationale de développement durable des zones arides et semi-arides formulée en 2007, qui remédie à des décennies d'incurie et entérine le pastoralisme en tant que moyen de subsistance viable.
20. Des efforts similaires ont été entrepris pour définir des objectifs cohérents dans le secteur de l'éducation. L'harmonisation a été améliorée par la préparation de plans d'action communs qui déterminent les responsabilités respectives du PAM et du Gouvernement. Membre du groupe de travail sur l'éducation, le PAM s'est positionné en tant que partenaire stratégique du Gouvernement en contribuant à l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de transfert progressif des responsabilités, laquelle prévoyait la mise sur pied du programme d'alimentation scolaire basé sur la production locale, et le renforcement des compétences au sein du Ministère de l'éducation.
21. Les objectifs du portefeuille relatifs à la nutrition et au VIH coïncident avec les priorités gouvernementales, mais l'alignement pourrait être amélioré en mettant davantage l'accent sur les causes sous-jacentes de la malnutrition chronique et sur la prévention du VIH en plus du soutien aux points d'accueil sanitaire – même si la prévention n'est pas au cœur du Plan stratégique du PAM ou de sa nouvelle politique sur le VIH et le sida. Le PAM continue à appuyer les processus relatifs aux réfugiés mis en place par le Gouvernement, mais l'alignement est difficile faute de politique publique dans ce domaine.
22. Le PAM ne se contente pas de travailler avec le Gouvernement, mais souvent il œuvre aussi au sein même des structures et des processus gouvernementaux et fait partie de plusieurs comités influents qui débattent et décident des orientations futures. Il se trouve ainsi bien placé pour infléchir les mesures à prendre dans les domaines de la faim et du développement, mais des efforts restent à faire pour rendre sa participation aux comités de coordination de la nutrition et de la santé plus efficace. Le PAM joue un rôle important dans l'appui et l'orientation des politiques à l'échelle nationale.
23. Par exemple, à la suite des violences postélectorales, le PAM a réagi promptement en apportant une assistance en milieu urbain et joué un rôle majeur en prônant et en appuyant l'élaboration de la politique nationale de gestion des catastrophes du Kenya (2009) et d'un Plan national de gestion des catastrophes.
24. Le PAM est coprésident de la Réunion sur la sécurité alimentaire du Kenya et du Groupe de pilotage de la sécurité alimentaire du Kenya, qui jouent un rôle central pour ce qui est de déterminer l'ampleur et la gravité d'une situation d'urgence, et de convenir d'une réponse proportionnée. Le dialogue permanent entre le bureau de pays, les hauts responsables gouvernementaux, les donateurs, les autres institutions des Nations Unies et la société civile a permis de réagir avec rapidité et souplesse aux réorientations des politiques ou au déclenchement de catastrophes naturelles.
25. Si la conformité et la contribution aux politiques nationales ont été dans l'ensemble satisfaisantes, l'harmonisation avec les plans de développement des districts laisse à désirer, principalement parce qu'à ce niveau les groupes de pilotage des situations d'urgence ont pris le pas sur le processus de planification du développement, car il est plus



aisé de mobiliser des fonds et d'autres ressources pour les crises que pour le développement. Les plans du PAM n'ont pas été intégrés aux plans de développement des districts, ce qui a compromis le processus de développement à cet échelon. Cette situation est particulièrement grave, car l'aide alimentaire a pris une tournure de plus en plus politique au fil des ans, et certains groupes de pilotage de district ont succombé à l'influence politique, de sorte que les secours ont davantage attiré l'attention que le développement et que le PAM est devenu plus vulnérable aux pressions politiques.

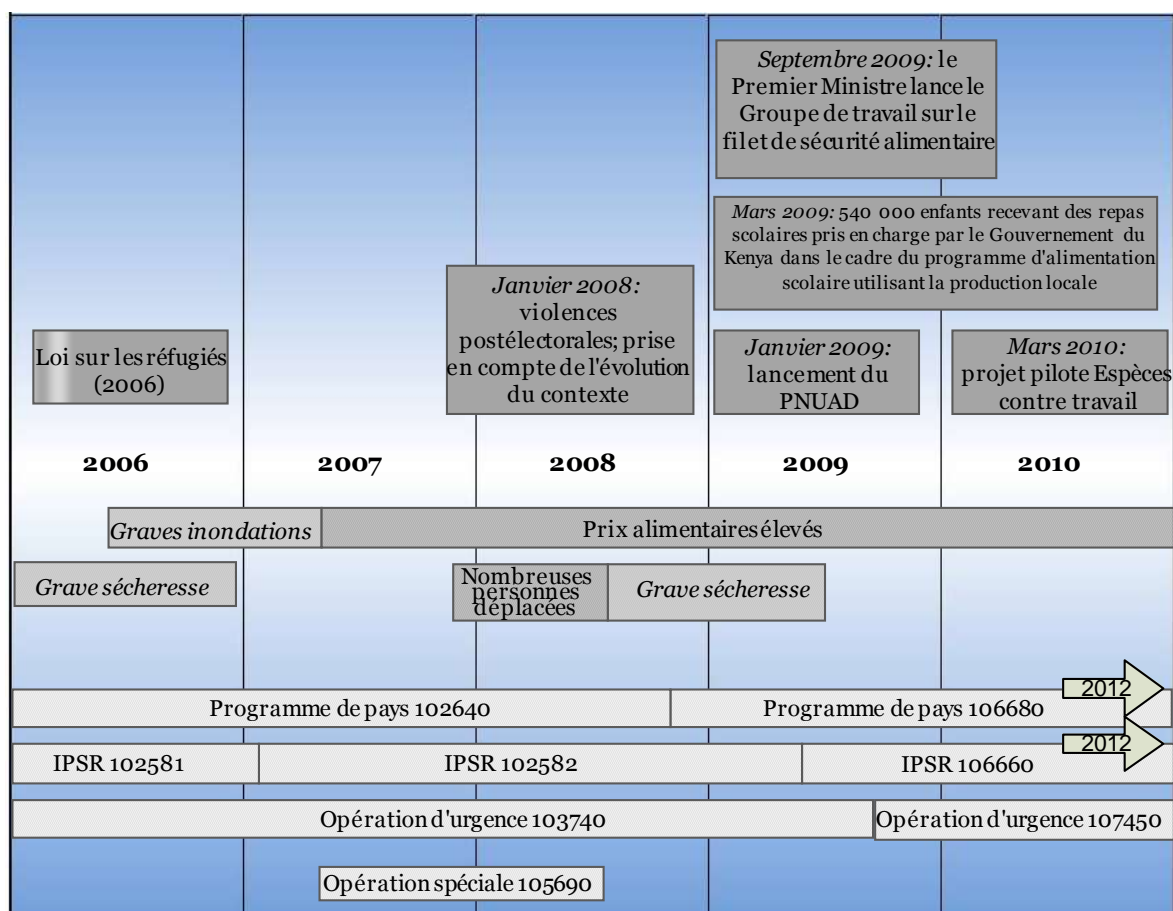
26. Le portefeuille du PAM concorde avec le PNUAD et joue un rôle croissant dans son élaboration. L'alignement global sur les priorités d'investissement sectorielles des partenaires du développement a été satisfaisant, bien que les liens avec ces programmes aient été lents à construire, en particulier concernant l'Initiative pour la gestion de la sécheresse de la Commission européenne et le programme de lutte contre la faim du Ministère britannique du développement international.
27. La capacité opérationnelle du PAM, son champ d'action géographique, ainsi que sa volonté et son aptitude à promouvoir les synergies avec les politiques et les programmes du Gouvernement en font un partenaire stratégique pour les ONG, les Nations Unies et les donateurs. La coordination avec ces entités s'est certes avérée efficace, mais elle pourrait être améliorée, notamment par la revitalisation des processus de développement des districts. L'apparent manque de coordination au niveau des districts donne à penser que les synergies ne sont pas toujours activement recherchées ou exploitées.

---

## CHOIX STRATÉGIQUES

28. Divers événements extérieurs et certaines évolutions survenues au sein du PAM ont influé sur les choix de programmes qui ont façonné le portefeuille durant la période considérée (figure 1). Par exemple, les sécheresses prolongées de 2006/07, 2008/09 et 2009/10, ajoutées aux prix élevés des carburants et des produits alimentaires, et à une production d'aliments de base inférieure à la normale, le tout aggravé par les déplacements qui ont suivi les élections controversées de 2007, ont conduit le PAM à amplifier les opérations et à introduire de nouveaux outils d'assistance alimentaire. Ces initiatives ont été appuyées par l'unité d'innovation du bureau de pays, créée en 2008 pour servir de structure de pilotage et d'évaluation des nouvelles initiatives. Le PAM a notamment: i) introduit la formule du transfert monétaire à l'intention de familles ciblées en situation d'insécurité alimentaire dans les bidonvilles de Mathare à Nairobi; ii) lancé une brève opération d'urgence (de juillet 2008 à mars 2009); iii) étendu l'alimentation scolaire aux zones semi-arides et les bidonvilles les plus affectées de Mombasa et de Nairobi, en distribuant 650 000 repas chauds par jour d'école; et iv) intégré les vacances d'août 2009 dans la période couverte par le programme d'alimentation scolaire.

**Figure 1: Chronologie des faits marquants de la période 2006–2010**



29. Dans une large mesure, le choix programmatique, le ciblage et les décisions opérationnelles ont été déterminés par les résultats des travaux d'analyse, notamment des évaluations semestrielles, le suivi régulier de la sécurité alimentaire et les alertes, les mises à jour mensuelles de la situation de la sécurité alimentaire, les missions d'évaluation conjointes concernant l'assistance aux réfugiés, et les examens internes et externes des programmes et des activités. Le bureau de pays est doté d'une solide capacité d'évaluation, y compris de compétences techniques notamment en matière de suivi et d'évaluation, ainsi que d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité.

30. Le PAM a fait bon usage des évaluations sur la grande et la petite saison des pluies, conduites dans le cadre des processus du Groupe de pilotage de la sécurité alimentaire du Kenya et de la Réunion sur la sécurité alimentaire du Kenya. Les données issues de ces travaux constituent une base solide pour planifier et mettre en œuvre les opérations avec efficacité, malgré la crainte croissante que le processus d'évaluation ne fasse l'objet d'ingérences politiques. Lors des situations d'urgence – en particulier les sécheresses – les besoins sont examinés conjointement par le PAM et le Gouvernement, afin d'identifier les poches les plus touchées qui nécessitent une assistance, et plus généralement, de décider s'il y a lieu de retirer ou de poursuivre l'assistance. Le ciblage des districts se faisant deux fois par an, le PAM a pu réagir rapidement à la survenue des sécheresses, et est resté concentré sur les zones les plus critiques. Il a également joué un rôle décisif dans la réalisation de la première évaluation globale de la sécurité alimentaire et la nutrition en milieu urbain au Kenya, dont il a facilité le démarrage, la mise en place des capacités requises et la conduite.

31. Les évaluations et les travaux d'analyse connexes – autres enquêtes et sources de données de partenaires – ont conduit le Ministère de l'éducation, avec le soutien du PAM, à réviser la méthodologie de ciblage utilisée pour identifier les districts et les écoles, et déterminer les activités d'alimentation scolaire prioritaires, de façon à ce que les modestes ressources disponibles continuent d'aller aux plus vulnérables. Toutefois, il faudra travailler davantage à resserrer les liens entre les données nutritionnelles, leur analyse et l'élaboration des programmes de manière à ce que ces derniers soient plus en phase avec le processus de développement des districts, et s'efforcer aussi d'améliorer la qualité des données destinées au ciblage géographique du programme de lutte contre le VIH, qui repose actuellement sur de multiples critères.

## PERFORMANCE ET RÉSULTATS

### Pertinence

32. Les activités du portefeuille ont été jugées pertinentes et adaptées aux besoins de la population. Le programme d'alimentation scolaire s'est avéré particulièrement approprié, car seules les zones les plus vulnérables et les plus touchées par l'insécurité alimentaire ont été sélectionnées à la fois grâce au (re)ciblage régulier et à la modulation de la période de l'assistance par zone.
33. Le passage des secours (distribution générale de vivres) au redressement, avec un recours accru aux activités VCA, a permis de créer des avoirs correspondant à la demande des communautés bénéficiaires. Le programme Espèces pour la création d'avoirs a également été jugé pertinent et répondant bien aux besoins des bénéficiaires, qui ont eu la possibilité de décider des articles à acheter.
34. La pertinence du programme d'aide nutritionnelle d'urgence, qui est essentiellement centré sur les districts touchés par la sécheresse accusant des taux de malnutrition aiguë globale très élevés, et du programme de lutte contre le VIH/sida pourrait être améliorée, tandis que les points d'accueil sanitaire ont été jugés d'une grande utilité. Les programmes nutritionnels ne sont pas parvenus à remédier aux causes profondes de la malnutrition chronique et des retards de croissance, et certaines faiblesses ont été décelées dans la conception des programmes de lutte contre le VIH/sida.

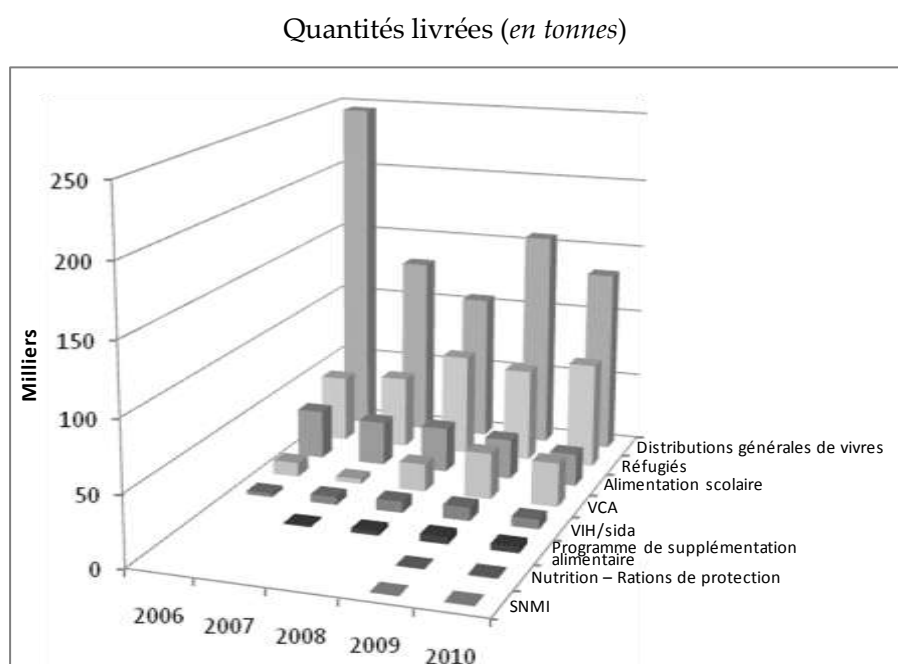
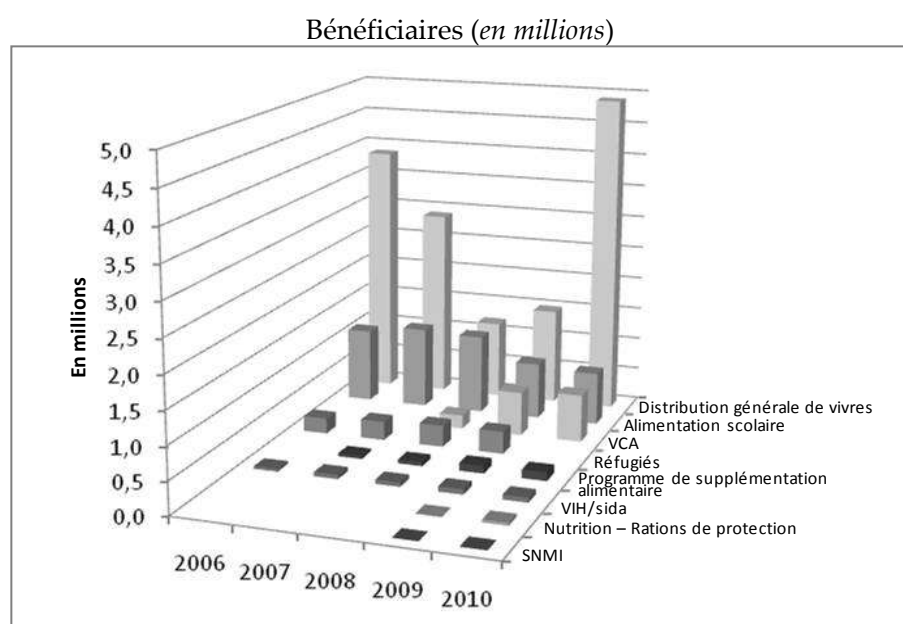
### Efficacité

35. Durant la période examinée, les contributions des donateurs ont couvert 77 pour cent des besoins budgétaires du portefeuille. En moyenne, les opérations d'urgence ont été financées à 95 pour cent, les programmes de pays à 75 pour cent et les IPSR en faveur des réfugiés à 74 pour cent, contraignant le bureau de pays à recourir à des emprunts prélevés sur le Compte d'intervention immédiate qui n'ont pas encore été complètement remboursés en raison de contraintes budgétaires persistantes. L'IPSR 2009–2012 destinée à protéger et à reconstituer les moyens de subsistance dans les zones arides et semi-arides du Kenya a le budget le plus élevé de toutes les opérations du portefeuille, avec plus de 500 000 dollars; elle a reçu jusqu'à présent 63 pour cent de ce montant.
36. Les États-Unis d'Amérique sont de loin le plus gros contributeur, ce qui se traduit par la prédominance d'un donateur au lieu d'un éventail de soutiens plus diversifié. Les importantes contributions en nature du Kenya, sous forme de maïs provenant de sa Réserve stratégique de céréales sont estimées à plus de 32 millions de dollars.
37. La figure 2 montre le nombre de bénéficiaires et les quantités livrées, par activité. En moyenne, les livraisons représentaient 79 pour cent du volume prévu, avec des écarts selon

les opérations et les activités. Si aucune rupture majeure d'approvisionnement n'a été observée pour les opérations en faveur des réfugiés, de graves pénuries de vivres destinés à d'autres catégories de bénéficiaires ont été relevées, en particulier à Turkana, où les distributions ont été souvent supprimées en partie à cause de problèmes logistiques; un partenaire a fait savoir que 10 des 15 derniers cycles avaient été manqués.

38. Dans l'ensemble, le nombre de bénéficiaires atteints a dépassé 100 pour cent des prévisions, preuve d'une bonne performance. Le nombre total de bénéficiaires s'est échelonné entre 4 millions en 2008 et plus de 6,6 millions en 2009, avec le commencement de la sécheresse 2009/10. À tout moment au cours de la période couverte par l'évaluation, le PAM assistait entre 10 et 17 pour cent de la population kényane.

**Figure 2: Évolution du nombre de bénéficiaires et des quantités livrées, par activité pour l'ensemble des opérations, 2006–2010**



39. **Secours.** Les distributions générales de vivres ont régulièrement absorbé les plus grosses quantités de vivres, soit 58 pour cent du total, et le nombre de bénéficiaires a dépassé les prévisions, avec 101 pour cent d'hommes/garçons et 105 pour cent de femmes/filles, ce qui reflète la haute priorité accordée à l'objectif de sauver des vies. Les distributions ont été étendues et ont culminé durant les épisodes de sécheresse et la période des violences postélectorales.
40. Le programme de bons d'alimentation récemment expérimenté en remplacement des distributions générales de vivres permet de mieux répondre aux besoins des communautés pastorales migrantes. Il constitue une première étape pour faire face aux chocs qui affectent la sécurité alimentaire des communautés en offrant des solutions obéissant aux lois du marché, car il explore des mécanismes permettant de remplacer les denrées provenant de l'extérieur par des aliments riches en protéines produits sur place et achetés à des négociants locaux. Par exemple, les bons d'alimentation distribués à Turkana et à Wajir ont servi à substituer les haricots du PAM par du poisson ou de la viande de chèvre de la région. Le potentiel que représentent les injections de liquidités pour les communautés de pêcheurs et d'éleveurs caprins rend cette option intéressante et appropriée. Plus généralement, les apports importants d'espèces devraient logiquement favoriser le développement des marchés et du commerce dans la zone ciblée, comme en témoignent les commerçants et les négociants locaux qui ont enregistré une hausse du chiffre d'affaires et du revenu et accédé plus facilement au crédit en nature et en espèces. Il est probable que la présence de négociants supplémentaires augmentera la concurrence entre transporteurs, ce qui réduira au final les coûts de transport.
41. Environ 95 pour cent des bénéficiaires prévus au programme de supplémentation alimentaire ont reçu l'assistance planifiée, et le programme nutritionnel d'urgence était centré sur les districts les plus touchés par les sécheresses qui accusaient des taux élevés de malnutrition aiguë globale. Toutefois, la portée du programme de supplémentation alimentaire a été modeste durant la sécheresse de 2006, et la réponse à la sécheresse de 2009 n'a été amplifiée qu'en 2010. Si le programme de supplémentation alimentaire a clairement contribué à réduire la malnutrition dans les communautés visées – notamment chez les enfants de moins de 5 ans ainsi que chez les femmes enceintes et les mères allaitantes – l'absence de suivi rigoureux des effets directs et de l'impact limite une évaluation approfondie de sa contribution.
42. Le programme élargi d'alimentation scolaire était destiné à apporter une assistance de brève durée pour contrebalancer les effets négatifs de la sécheresse sur la scolarisation. D'une manière générale, il est parvenu à prévenir les abandons scolaires et à contribué au maintien des enfants à l'école durant les périodes de sécheresse, tout en encourageant les nouvelles inscriptions, mais la tendance s'est inversée lorsque l'assistance a été interrompue.
43. Globalement, les activités de secours du PAM au Kenya ont fourni une aide humanitaire précieuse. Les distributions générales de vivres ont permis de sauver des vies et d'abaisser sensiblement les taux très élevés de malnutrition aiguë globale enregistrés à la suite des sécheresses de 2006 et 2009, résultat qui témoigne de l'efficacité de la formule des distributions générales de vivres appuyée par des programmes nutritionnels d'urgence. Toutefois, compte tenu de la hausse des prix alimentaires et de la baisse du financement des donateurs, il pourrait s'avérer de plus en plus difficile de répondre aux demandes à l'avenir et le PAM devra envisager d'inciter fermement le Gouvernement à mettre en œuvre la politique relative aux terres arides et semi-arides, et adopter des critères de ciblage plus rigoureux pour les distributions générales de vivres.

44. **Redressement.** Les initiatives VCA ont gagné en importance au cours de la période sous évaluation et le nombre de bénéficiaires est passé de 207 300 en 2008 à 726 400 en 2010. Elles ont indubitablement constitué un outil efficace pour faciliter l'accès aux vivres tout en renforçant les moyens de subsistance des bénéficiaires.
45. Conformément à la politique gouvernementale, le programme VCA a renforcé les équipements collectifs. Si les réalisations sont nettement inférieures à ce qui avait été prévu, il n'en reste pas moins que les activités ont contribué à préserver 38 493 hectares, à remettre en état 343 systèmes d'irrigation, à réparer 194 kilomètres de routes de desserte et à produire 170 000 plants d'arbres. Bien que les projets aient été sélectionnés par les communautés, l'accent a surtout été mis sur la production végétale alors que l'élevage constitue le principal moyen de subsistance dans les zones arides et semi-arides.
46. Les infrastructures créées servent à: i) raccourcir les distances que les bénéficiaires et les animaux doivent parcourir pour atteindre l'eau; ii) améliorer la texture des sols et la rétention d'humidité; iii) accroître le rendement des cultures; et iv) relier les endroits reculés aux marchés avoisinants, bien que les évaluations saisonnières continuent d'indiquer que les sécheresses récurrentes sapent la capacité des éleveurs et des agriculteurs des zones marginales à satisfaire leurs besoins alimentaires de base. La cohésion des communautés a été renforcée.
47. Il a été prévu lors de l'introduction de la formule Espèces pour la création d'avoires dans les zones agricoles marginales un dispositif permettant de revenir au mode VCA en cas d'inflation, options qu'approuvent pleinement les bénéficiaires.
48. Les activités VCA se sont soldées par des coûts à la tonne supérieurs à ceux des distributions générales de vivres, avec des dépenses d'administration, d'assistance technique, de suivi et d'évaluation plus élevés, malgré des économies de logistique découlant de l'option Espèces pour la création d'avoires. Bien que les aménagements réalisés soient considérés comme un investissement susceptible dans le long terme d'atténuer les effets des sécheresses et de réduire les besoins d'aide alimentaire, leur efficacité risque d'être amoindrie du fait que les communautés pastorales isolées ont été laissées à l'écart alors que pour en renforcer l'impact il conviendrait d'accorder une plus grande attention aux systèmes pastoraux qu'aux agriculteurs sédentaires. Il est également nécessaire d'améliorer l'équilibre entre communautés facilement accessibles et communautés isolées, et de limiter les ruptures fréquentes de la filière d'approvisionnement, qui seraient imputables à certains problèmes rencontrés par les partenaires.
49. Les activités VCA et Espèces pour la création d'avoires ont été moins exposées aux ingérences politiques que les distributions générales de vivres, du fait que les bénéficiaires travaillent contre une rétribution qui ne peut donc être présentée comme un cadeau de politiciens locaux. Il n'est néanmoins pas souhaitable de faire appel à une seule ONG pour assurer les activités VCA dans chaque district.
50. **Développement.** Quatre-vingt-quinze pour cent des effectifs prévus ont pu bénéficier de l'alimentation scolaire, qui a été le secteur d'aide le plus pris en charge par le Gouvernement et qui compte le plus grand nombre de bénéficiaires après les distributions générales de vivres. Toutefois, leur effectif est en baisse, puisqu'il est passé de 1,2 million en 2008 à 860 000 en 2010. Cette évolution résulte de la hausse des prix des denrées alimentaires et du transfert au Gouvernement de la responsabilité de 540 000 élèves dans le cadre du programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale.

51. L'alimentation scolaire a fortement encouragé la fréquentation scolaire. Bien que toutes les améliorations ne puissent être attribuées à la seule alimentation scolaire, les taux d'assiduité ont été satisfaisants, s'échelonnant entre 88 et 91 pour cent. Dans le district de Garissa, où 100 pour cent des écoles étaient couvertes, les inscriptions ont augmenté de 24,6 pour cent, passant de 17 100 en 2008 à 21 100 en 2010. De l'avis des enseignants, les repas scolaires ont un effet positif sur la concentration et les capacités d'apprentissage des élèves. L'équipe d'évaluation a cependant noté que nombre d'écoles avaient de graves problèmes d'approvisionnement en eau, qui ont parfois empêché la préparation des repas scolaires. Bien que n'entrant pas dans le mandat du PAM, l'hygiène est une question clé: les normes sanitaires sont insuffisantes, et le lavage de mains et autres pratiques d'hygiène ne sont pas systématiques, d'où des risques élevés de troubles intestinaux.
52. Dans le cadre d'une stratégie de renforcement des capacités à plus long terme, notamment pour le programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale, la formation continue et l'appui technique dispensé au personnel du Ministère de l'éducation a un certain impact.
53. Le programme de lutte contre le VIH/sida est à la fois techniquement complexe et géographiquement très étendu, ce qui en rend la gestion difficile tout comme le maintien de la rationalité économique. Les bureaux de terrain se concentrent donc davantage sur la logistique et sur l'élaboration des rapports de distribution que sur la gestion des questions techniques. Bien que le programme des points d'accueil sanitaire se soit avéré fructueux et qu'il ait un bon impact en matière de prévention du VIH, l'efficacité d'autres programmes relatifs au VIH est compromise, principalement du fait d'aspects liés à la conception et à la pertinence; par exemple, les programmes destinés à améliorer l'application du traitement antirétroviral et à renforcer l'assiduité scolaire semblent n'avoir produit qu'une faible valeur ajoutée. En général, peu d'informations sont disponibles sur les indicateurs de produit et d'effet direct pour les programmes de lutte contre le VIH.
54. **Assistance en faveur des réfugiés.** Dans les deux camps de réfugiés, le PAM collabore efficacement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), et les relations avec les services administratifs des camps et les partenaires coopérants s'avèrent fructueuses. Malgré le nombre croissant de réfugiés et le piètre état des routes, aucune rupture majeure de la filière d'approvisionnement n'a été observée, et le PAM a pu fournir une ration complète à tous les réfugiés enregistrés. L'efficacité de l'opération en faveur des réfugiés a été renforcée par l'aménagement de nouveaux couloirs et l'ouverture du transport des rations alimentaires à tous les transporteurs; il en est résulté une baisse des coûts de transport.
55. Conjugée aux services complémentaires assurés par les partenaires, l'assistance du PAM a clairement contribué à réduire la malnutrition qui dépassait tout juste le seuil critique en 2006 et atteignait moins de 10 pour cent dans les deux camps en 2010 (taux de malnutrition aiguë globale), tandis que les taux augmentaient au sein de la population d'accueil. Néanmoins, malgré les contrôles et les discussions entre le Département chargé des réfugiés, les organismes des Nations Unies, les donateurs et les partenaires, il reste difficile de vérifier que les bénéficiaires des rations ont bien le statut de réfugié. À l'heure actuelle, l'absence d'identification biométrique nuit à l'efficacité de l'aide alimentaire.
56. L'alimentation scolaire distribuée dans les camps a permis d'accroître les inscriptions de presque 8 pour cent durant la période couverte par l'évaluation, malgré la fermeture progressive des écoles dans le camp de Kakuma à partir de 2008, pour encourager les retours au Soudan. La proportion de filles par rapport aux garçons inscrits a augmenté, en grande partie parce que la distribution des rations à emporter a été améliorée, et les taux d'assiduité étaient satisfaisants.

57. Les zones aux alentours des camps ont subi de graves dommages sur le plan environnemental, en grande partie du fait que le bois de feu a été distribué en quantité limitée, représentant moins de 30 pour cent des besoins, et que le niveau des nappes phréatiques baissait. Bien que ces aspects relèvent de la responsabilité de divers partenaires, ils se répercutent sur l'efficacité des efforts d'aide alimentaire du PAM, car les réfugiés collectent et achètent du bois de feu à l'extérieur des camps, ce qui entraîne une grave dégradation de l'environnement.
58. **Durabilité.** Dans les sites VCA visités, la maîtrise des avoirs créés semble solide, et les communautés participent à la planification et à la gestion de ces avoirs, contribuant ainsi à la durabilité. Certains des avoirs étant destinés à des activités complémentaires, comme la production de pastèques, et non aux moyens de subsistance principaux (comme l'élevage), il reste à savoir si les communautés continueront à investir dans la culture – qui contrairement à l'élevage ne peut pas suivre les pluies – lorsque l'aide alimentaire au titre des activités VCA aura cessé.
59. En conséquence des pénuries de financement et du transfert qui s'en est ensuivi en 2009 de 540 000 enfants au programme reposant sur la production locale conduit par le Gouvernement, le programme d'alimentation scolaire est désormais doté d'une stratégie convenue de transfert des responsabilités, selon laquelle 50 000 enfants par an sont censés être pris en charge par le programme gouvernemental. Ce transfert de responsabilités proposé est tout à fait approprié, mais il semble que l'appui des donateurs reste nécessaire, notamment pour continuer de renforcer les capacités des enseignants directeurs d'école qui gèrent le programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale.
60. Il est certes tout à fait positif que le programme de gestion intégrée de la malnutrition ait mis en place une pratique généralisée, mais il dépend encore entièrement pour son approvisionnement en vivres des apports externes du PAM et de l'UNICEF, ce qui en limite sa viabilité. S'agissant du programme relatif au VIH/sida, en l'absence de stratégie de transfert des responsabilités ou d'évolution vers d'autres programmes, on s'efforcera de renforcer la viabilité du soutien aux bénéficiaires.

---

## RECOMMANDATIONS

61. **Recommandation 1:** à mesure que le bureau de pays adopte des changements allant dans le sens de l'évolution institutionnelle vers l'assistance alimentaire, il lui est recommandé:
- i) de revoir régulièrement les crédits budgétaires à la lumière des nouvelles priorités, en vue de restreindre la part du portefeuille consacrée aux distributions générales de vivres; et
  - ii) d'affiner et de diffuser plus largement certaines des excellentes innovations déjà expérimentées et d'étoffer son unité d'innovation pour satisfaire la demande de flexibilité dans l'approche de la sécurité alimentaire, notamment si une composante urbaine est ajoutée au programme.
62. **Recommandation 2:** en vertu de la constitution nationale révisée, de nouvelles structures de gouvernance seront mises en place pour trouver un juste équilibre entre interventions d'urgence (groupes de pilotage chargés des situations d'urgence des districts) et activités de développement (comités de développement des districts). Il est recommandé que le PAM s'efforce d'aligner plus rigoureusement la planification par les groupes de pilotage de district sur le processus de planification de district en cours, en mettant en avant la suprématie des comités de développement des districts et en soulignant que les



groupes de pilotage de district et la planification des interventions d'urgence sont des éléments essentiels du processus. Les plans de développement des districts doivent intégrer une solution de continuité dans laquelle s'inscrivent les processus des groupes de pilotage de district.

63. **Recommandation 3:** s'agissant des distributions générales de vivres, le bureau de pays devrait:
- i) revoir le nombre de bénéficiaires des distributions générales de vivres et considérer ce mode d'assistance comme une solution de dernière extrémité, une fois épuisés les recours aux stratégies d'atténuation et d'intervention intégrées aux stratégies de redressement à plus long terme et de transition vers le développement; et
  - ii) continuer d'utiliser les bons d'alimentation ou les cartes à puce comme moyen de faciliter l'accès à la nourriture dans les zones pastorales – car ces instruments sont mieux adaptés au mode pastoral que les distributions générales de vivres – et étendre l'usage, avec le concours des donateurs et d'autres partenaires.
64. **Recommandation 4:** s'agissant des activités VCA, le bureau de pays devrait:
- i) continuer de privilégier les activités VCA par rapport aux distributions générales de vivres, lorsque les circonstances le permettent et selon le degré de vulnérabilité des communautés, établi au travers d'un examen réalisé sur le terrain;
  - ii) permettre à diverses organisations, dont celles à assises communautaires, de jouer des rôles complémentaires dans le cadre des activités VCA d'une zone donnée, en fonction de leurs avantages comparatifs; si elles sont jugées fiables, le bureau de pays devrait promouvoir le développement à long terme de ces organisations et renforcer leur rôle; et
  - iii) nouer, amplifier et rendre opérationnel un partenariat plus solide avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), afin d'améliorer la triangulation technique des activités VCA, notamment en matière d'agriculture et d'élevage.
65. **Recommandation 5:** s'agissant de l'alimentation scolaire, le bureau de pays devrait:
- i) explorer les possibilités de collaboration institutionnelle de haut niveau sur les questions relatives à l'eau et l'hygiène, qui – bien que n'entrant pas dans le mandat du PAM – sont d'importance critique pour l'alimentation scolaire; dans le cadre des Directives sanitaires nationales en milieu scolaire, il est recommandé qu'un plan d'action conjoint soit élaboré pour assurer l'approvisionnement en eau potable de toutes les écoles couvertes par le programme d'alimentation scolaire;
  - ii) avec le Ministère de l'éducation, monter des missions de suivi et, si les ressources le permettent, des campagnes de sensibilisation pour assurer l'application de normes d'hygiène rigoureuses tout au long du processus de préparation des repas scolaires, et envisager de renforcer encore les capacités à cet égard; et
  - iii) repenser les modalités du programme élargi d'alimentation scolaire, pour éviter de donner aux communautés de faux espoirs qui pourraient nuire à la crédibilité du PAM et du Ministère de l'éducation une fois que l'assistance prendra fin.

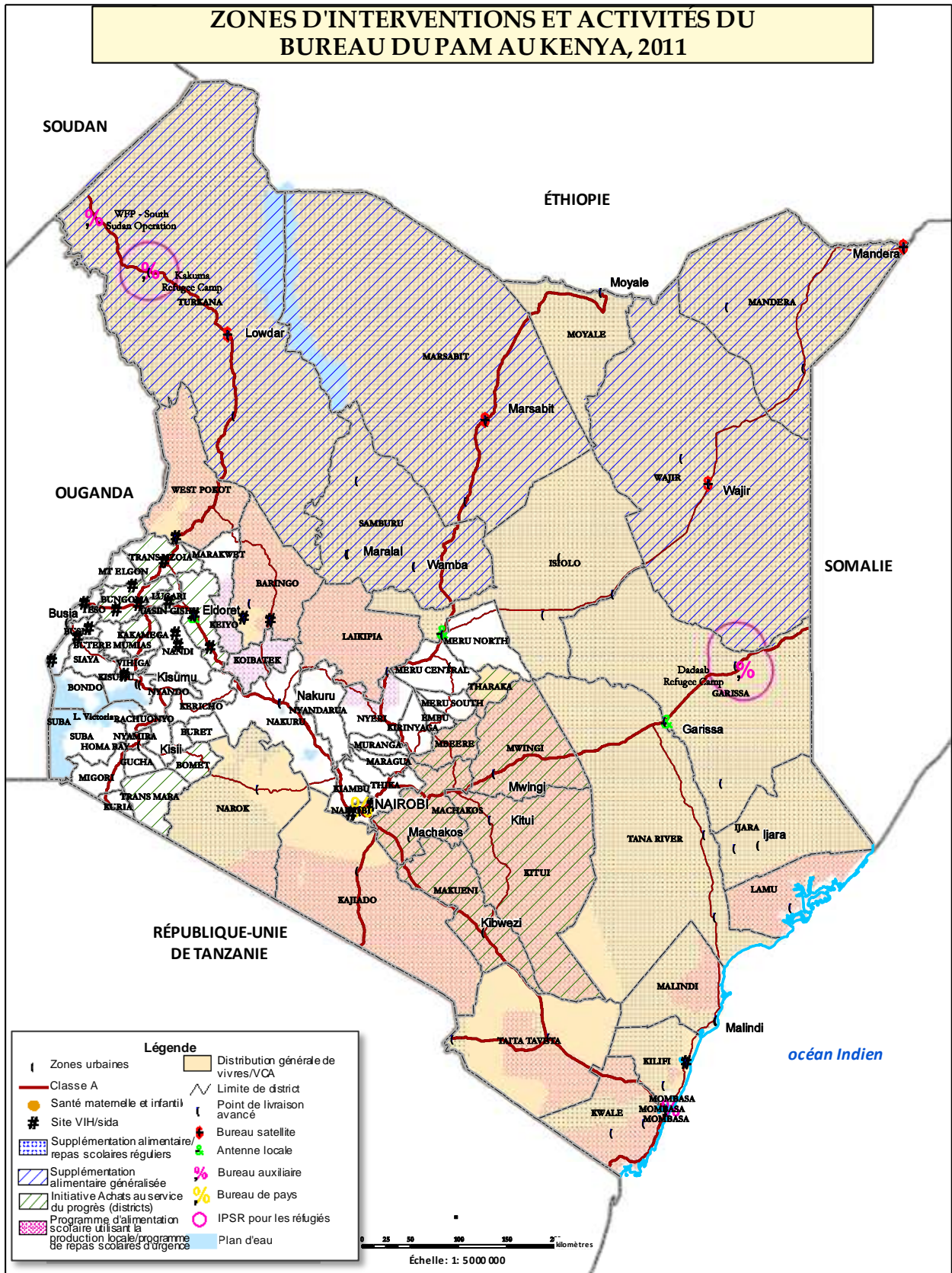
66. **Recommandation 6:** s'agissant de la nutrition, le bureau de pays devrait:

- i) continuer d'appuyer le Gouvernement par l'apport de produits alimentaires et le renforcement des capacités pour la mise en œuvre de la supplémentation alimentaire destinée aux enfants souffrant de malnutrition, dans le cadre du programme de gestion intégrée de la malnutrition, et appliquer la décision d'inclure les ménages dont les enfants souffrent de malnutrition modérée dans les distributions générales de vivres;
- ii) explorer les possibilités de lancer des activités de nutrition plus préventives ciblant les enfants de la conception à l'âge de 2 ans en: i) s'associant à la nouvelle initiative d'interventions nutritionnelles à fort impact menée par l'UNICEF et le Gouvernement kényan; et ii) en pilotant des interventions urbaines innovantes dans les bidonvilles;
- iii) intégrer ses contributions en matière de nutrition dans le Plan opérationnel et budget annuel du Ministère des services de santé publique; et
- iv) accroître son expertise en matière de nutrition pour pouvoir participer plus activement aux débats y afférents et à l'élaboration de politiques et de directives, et encourager l'investissement dans l'amélioration de la qualité des données sur la prévalence de la malnutrition à l'échelon des districts, par exemple au moyen d'un projet pilote destiné à mettre en place le suivi des sites sentinelles du Ministère des services de santé publique reliés au système d'alerte précoce géré par les groupes de pilotage de district dans les zones arides et semi-arides.

67. **Recommandation 7:** s'agissant du VIH/sida, le bureau de pays devrait:

- i) continuer d'appuyer les points d'accueil sanitaire situés le long des principaux couloirs de transport, qui ciblent les chauffeurs de camion et les professionnels du sexe en diffusant des messages de prévention et en proposant des services de dépistage volontaire et d'accompagnement psychologique; renforcer l'intégration de la prévention du VIH, par exemple, en collaborant avec le programme national de lutte contre le sida et les autres infections sexuellement transmissibles à la formulation de messages clés à l'intention des communautés; et veiller à ce que les bénéficiaires soient inclus à toutes les activités.
- ii) s'attacher à combler les lacunes dans la couverture jusqu'à ce que le programme d'aliments sur ordonnance du Plan d'urgence du Président des États-Unis d'aide à la lutte contre le sida (PEPFAR) destiné aux personnes vivant avec le VIH sous traitement antirétroviral soit complètement mis en place, et envisager de délivrer des aliments sur ordonnance aux personnes vivant avec le VIH sous traitement antituberculeux, qui ne sont pas couvertes par le PEPFAR; et
- iii) s'efforcer de soutenir les ménages touchés par le VIH et exposés à l'insécurité alimentaire au moyen de mesures de protection sociale durables accompagnées de stratégies de transfert des responsabilités clairement définies, telles que les activités VCA; il convient de remplacer les rations fournissant 50 pour cent des besoins journaliers minimaux, qui en sont déjà à leur huitième année dans certains sites, par une autre formule en veillant à la conformité avec la nouvelle politique du PAM sur le VIH/sida.

68. **Recommandation 8:** s'agissant de l'assistance en faveur des réfugiés, il est recommandé que le bureau de pays accélère la mise en place du processus d'identification biométrique avec les partenaires et l'intègre au processus de distribution des vivres, de sorte qu'une identification biométrique positive donne droit à une ration complète.



Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
PEPFAR	Plan d'urgence du Président des États-Unis d'aide à la lutte contre le sida
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	vivres pour la création d'avoirs
VPE	Vivres pour l'éducation