

PROGRAMME ALIMENTAIRE MONDIAL

2004

Rapport annuel sur l'évaluation

BUREAU DE L'ÉVALUATION JUILLET 2005



Sigles utilisés

ALNAP	Réseau pour l'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance au sein de l'action humanitaire
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
OEDE	Bureau de l'évaluation
OEDP	Bureau de l'évaluation des résultats et des rapports
OEDR	Division de la gestion axée sur les résultats
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OED	Bureau du Directeur exécutif
PDP	Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
UNJLC	Centre conjoint de logistique des Nations Unies
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
PS	Priorité stratégique

Table des matières

Sigles utilisés	Deuxieme de couverture
Avant-propos	2
Rôle d'OEDE	3
La politique du PAM en matière d'évaluation	3
OEDE dans ce contexte	3
Activités d'évaluation entreprises par OEDE en 2004	4
Évaluations en temps réel	4
Évaluations d'impact	4
Évaluations conjointes	5
Évaluations de portefeuille de pays	5
Évaluations thématiques	5
Évaluations de projet classiques	6
OEDE et les évaluations extérieures	7
Soutien d'OEDE aux évaluations décentralisées	8
Autres activités	9
Amélioration de l'autoévaluation	9
Participation aux groupes et réseaux	9
Formation	9
Synthèse des constatations et enseignements des évaluations	10
Portefeuille d'aide humanitaire du PAM	10
Portefeuille d'aide au développement du PAM	13
Principaux problèmes	14
Appendice I	15
Évaluations effectuées en 2004 par OEDE, les bureaux régionaux et les bureaux de pays, et autres évaluations pertinentes	
Annexe I	17
Liste du personnel, bureau de l'évaluation	
Annexe II	18
Protocole d'OEDE	
Annexe III	19
Résumé de la politique du PAM en matière d'évaluation	

Avant-propos

Le présent rapport, qui est le premier rapport annuel général sur l'évaluation établi par le bureau de l'évaluation du PAM, expose les principales activités et résume les constatations et enseignements tirés de 31 évaluations réalisées en 2004 par le bureau de l'évaluation lui-même, les bureaux régionaux et les bureaux de pays.

Ce rapport a été présenté au Conseil d'administration à la première consultation informelle annuelle sur l'évaluation le 19 mai 2005 et un résumé de ce texte a été inclus dans le Rapport annuel sur les résultats soumis à la session annuelle du Conseil en juin 2005.

En outre, un comité interne consultatif de l'évaluation sera créé pour assurer le suivi, au niveau de l'Organisation, des conclusions et recommandations; ce suivi sera présenté dans les rapports annuels ultérieurs sur l'évaluation.

La politique du PAM en matière d'évaluation se fonde sur les deux principes indissociables de transparence et d'apprentissage. La diffusion des enseignements tirés des évaluations constitue un élément essentiel de la gestion axée sur les résultats et est indispensable pour assurer la réussite des activités.

Les rapports d'évaluation soumis au Conseil d'administration sont disponibles sur le site Internet du PAM.



Kees Tuinenburg
Directeur, Bureau de l'évaluation

La politique du PAM en matière d'évaluation

L'évaluation constitue une fonction au PAM depuis 1965 et elle a un double rôle: i) informer le Conseil d'administration de l'efficacité des programmes du PAM (transparence) et ii) identifier les réalisations des programmes et les améliorations nécessaires (acquisition de connaissances).

En janvier 2000, la notion d'évaluation a été élargie pour y inclure le suivi. Deux documents de politique générale sur le suivi et l'évaluation ont été présentés au Conseil à ses sessions annuelles de 2000 et de 2002¹. À la suite de la création de la Division de la gestion axée sur les résultats (OEDR) en février 2003 et du bureau de l'évaluation des résultats et des rapports (OEDP) au sein de cette division, la responsabilité du suivi a été transférée d'OEDE à OEDP. Ces changements ont permis à OEDE d'axer de nouveau ses activités sur sa fonction essentielle d'évaluation.

La politique du PAM en matière d'évaluation adoptée en septembre 2003² affirme que l'évaluation constitue une responsabilité qui concerne toute l'Organisation. En conséquence, OEDE, qui avait traditionnellement la responsabilité exclusive de diriger les évaluations, partage désormais la fonction d'évaluation avec l'ensemble du PAM.

La nouvelle politique favorise le recours aux évaluations décentralisées, notamment aux autoévaluations effectuées par le personnel et aux évaluations conduites par les bureaux régionaux ou les bureaux de pays qui font appel à des consultants extérieurs. Des autoévaluations pilotes et des évaluations dirigées par les bureaux régionaux et les bureaux de pays ont été effectuées depuis 2001³.

OEDE dans ce contexte

À la lumière de la politique du PAM en matière d'évaluation adoptée en 2003, les principaux objectifs d'OEDE sont les suivants i) assurer au Conseil d'administration du PAM, à la direction et au personnel un service d'évaluation indépendant; ii) appuyer l'action entreprise par le PAM pour devenir une meilleure organisation d'acquisition de connaissances; iii) enfin, fournir un appui en matière d'évaluation aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays. Conformément à cette politique, les évaluations conduites par OEDE doivent couvrir "tous

les programmes de pays de la première génération à mi-parcours; toute opération dont le budget cumulé pour toutes les phases dépasse 50 millions de dollars E.-U. et si l'évaluation antérieure a eu lieu plus de trois ans auparavant (si l'évaluation n'est pas entreprise par le bureau de pays ou par le bureau régional); toute évaluation d'opérations, évaluation thématique ou de politique générale demandée par le Conseil d'administration ou la direction du PAM; enfin, les évaluations d'OEDE recensées et proposées dans le cadre de son exercice biennal de planification des activités; elles sont entreprises avec l'accord du bureau régional et du bureau de pays"⁴.

Les programmes, projets et opérations du PAM sont habituellement évalués suivant des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité. Ces critères correspondent aux *Principes d'évaluation de l'aide au développement* établis par le Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économique. Tous les résumés des rapports d'évaluation sont présentés au Conseil d'administration pour examen six mois à un an après l'organisation de l'évaluation; la version intégrale des rapports est soumise au Conseil pour information. Lorsqu'il s'agit de réaliser une évaluation, OEDE a recours à des équipes de consultants indépendants de façon à assurer l'impartialité et l'indépendance.

OEDE se compose d'un directeur, de six chargés de l'évaluation, d'une chargée de l'évaluation (experte-associée-JPO) et de quatre agents d'appui. L'unité fait actuellement partie de la Division de la gestion axée sur les résultats (OEDR).

Le bureau d'évaluation informe simultanément le Conseil d'administration et le Directeur exécutif. Son budget et son plan de travail sont soumis au Conseil pour approbation en même temps que le plan de gestion biennal de l'Organisation. Depuis 2004, ce budget est entièrement financé par le budget administratif et d'appui aux programmes; cette indépendance au plan budgétaire a marqué une étape importante dans le fonctionnement du service de l'évaluation.

¹ "Principes et méthodes du PAM en matière de suivi et l'évaluation" (WFP/EB.A/2000/4-C) et "Politique de suivi et d'évaluation orientés vers des résultats du Programme alimentaire mondial" (WFP/EB.A/2002/5-C).

² "Politique du PAM en matière d'évaluation" (WFP/EB.3/2003/4-C).

³ On pourrait soutenir que les rapports intérimaires à mi-parcours établis précédemment par les bureaux de pays pour les projets de développement constituaient une forme d'autoévaluation. En outre les examens de gestion des projets, effectués autrefois par le département des opérations, présentent certains traits communs avec les évaluations dirigées par les bureaux régionaux, d'autant plus que nombre d'anciennes activités d'OD ont maintenant été décentralisées et confiées aux bureaux régionaux.

⁴ "Politique du PAM en matière d'évaluation" (WFP/EB.3/2003/4-C).

Activités d'évaluation

ENTREPRISES PAR OEDE EN 2004

En 2004, OEDE s'est attaché à évaluer

- i) les questions de programme et de politique générale intéressant l'ensemble de l'Organisation,
- ii) les grandes opérations d'aide humanitaire. Il a délibérément décidé de ne pas entreprendre d'évaluation de projets ou programmes de développement bénéficiant de l'appui du PAM, étant donné que les opérations d'urgence et les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) constituent l'essentiel des travaux de l'Organisation sur le terrain. Une évaluation extérieure de la politique du PAM visant à favoriser le développement a comporté sept évaluations de programmes de pays. Le Mozambique constituant une des études de cas, son programme de pays initialement supposé être évalué par OEDE a par conséquent été retiré du programme de travail pour 2004. Les bureaux régionaux et les bureaux de pays ont effectué neuf évaluations de programmes et projets de développement dont les principales conclusions sont présentées ultérieurement.

Pour assurer la qualité des évaluations, une attention croissante a été portée sur la préparation des missions. En particulier, le bureau i) a mis au point des cadres d'évaluation servant de base à l'établissement des mandats et ii) a encouragé les visites préparatoires du chargé d'évaluation d'OEDE accompagné si possible du futur chef d'équipe. Ces mesures ont le mérite de permettre la préparation des données et l'examen des documents de référence en amont, et fournissent l'occasion de consulter les équipes de terrain sur la préparation des termes de référence.

Évaluations en temps réel

En ce qui concerne les activités d'assistance humanitaire, OEDE a commencé à organiser des évaluations en temps réel qui ont lieu pendant le déroulement d'une intervention et peuvent comporter plusieurs visites de terrain pour couvrir différentes phases des opérations. Ces évaluations ont les objectifs suivants: i) fournir en temps utile des informations de retour aux responsables travaillant sur le terrain, dans les bureaux régionaux et au siège du PAM; ii) permettre d'effectuer une évaluation en meilleure connaissance de cause à la fin de l'intervention afin d'améliorer la mise en œuvre de l'aide d'urgence à l'avenir et de renforcer l'acquisition de connaissances dans l'ensemble de l'Organisation.

La première évaluation en temps réel d'OEDE a été lancée à titre pilote pendant l'opération d'urgence en faveur des populations d'Afrique australe frappées par la sécheresse en 2002–2003; le résumé du rapport a été présenté au Conseil d'administration pour examen en octobre 2003. Le Réseau pour l'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance au sein de l'action humanitaire (ALNAP) a cité cette expérience pilote comme exemple de bonne pratique dans son *Examen de l'action humanitaire en 2003*.

Un consultant extérieur a effectué un examen de l'évaluation en temps réel en janvier et février 2004. Il conclut, dans le rapport présenté au Conseil pour information en mai 2004, que l'objectif consistant à obtenir des conclusions d'évaluations mieux documentées a été atteint, mais que, pour des raisons particulières à chaque situation, les objectifs concernant la fourniture d'informations de retour immédiates et la contribution en termes d'enseignements pour l'Organisation n'ont pas été réalisés. Le rapport met en relief la nécessité de définir de façon claire et réaliste la portée et le but des évaluations en temps réel et de constituer successivement deux équipes différentes qui seraient orientées l'une vers l'acquisition de connaissances et l'autre vers la transparence. Ces recommandations ont été dûment prises en considération pour la deuxième évaluation en temps réel portant sur l'intervention du PAM dans l'océan Indien à la suite du tsunami au début de 2005.

Évaluations de l'impact

OEDE a effectué en 2004 une étude du suivi des recommandations émanant d'évaluations qui a couvert les trois premières années d'évaluations après l'introduction du modèle de réponse de la direction aux recommandations en 2000. Cette étude a comporté cinq phases: i) un examen sur dossier, ii) une enquête, iii) des visites dans les pays, iv) la vérification des conclusions et v) l'établissement d'un rapport d'évaluation définitif présenté au Conseil en juin 2005.

OEDE a également lancé une étude de l'impact du programme de retrait pour la Chine en organisant une mission préparatoire en juin 2004; il a ensuite établi le mandat de cette évaluation.

ZOOM SUR LA FONCTION D'APPRENTISSAGE DE L'ÉVALUATION

Depuis 2000, OEDE présente ses recommandations à la direction en vue d'une action consécutive. Depuis 2004, les recommandations sont soumises au Conseil d'administration dans le cadre d'un résumé du rapport d'évaluation et non d'un document distinct. Les examens supervisés par OEDE sont l'objet des mêmes procédures.

Pour connaître la contribution des évaluations au processus d'apprentissage du PAM et à l'amélioration de l'élaboration des programmes/politiques, OEDE a entrepris en 2004 une étude sur la suite donnée aux recommandations émanant des évaluations. Sur la base d'un échantillon de 26 évaluations conduites par OEDE que le Conseil a examinées entre 2000 et 2002, il est apparu que: i) sur les 363 recommandations de l'échantillon au sujet desquelles les bureaux de pays, les bureaux régionaux et les services du siège du PAM avaient donné des informations concernant la mise en œuvre, 54 pour cent ont été mises en œuvre entièrement et 34 pour cent l'ont été en partie; ii) on a signalé que les résultats des programmes et des politiques s'étaient améliorés à la suite de l'application d'une recommandation découlant d'une évaluation dans le cas de 59 pour cent des recommandations entièrement mises en œuvre.

D'après les conclusions de l'étude, les évaluations ont apporté une contribution importante à la Priorité de gestion 4: renforcer la base de connaissances du PAM. Les recommandations découlant des évaluations ont contribué à la préparation de meilleurs projets et de politiques mieux fondées et ont constitué des instruments de négociation utiles pour les directeurs de pays dans les échanges de vues avec les gouvernements.

OEDE se propose d'assurer plus systématiquement le suivi des recommandations à l'avenir en utilisant une application Internet qu'il met actuellement au point pour repérer et suivre les recommandations et rendre compte de leur mise en œuvre.

Évaluations conjointes

À la suite d'un accord avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) au terme duquel le PAM, succédant au HCR, s'est entièrement chargé, à titre pilote, de la distribution des vivres au Kenya, au Pakistan, en Sierra Leone, en Ouganda et en Zambie, une évaluation conjointe a été entreprise pour dégager l'efficacité globale de ce nouveau dispositif. Cette évaluation sera également utile à l'avenir pour répartir les tâches entre les deux organisations en ce qui concerne la gestion des distributions de vivres aux réfugiés eux-mêmes. En 2004, des études de cas ont été effectuées au Pakistan, en Sierra Leone et en Ouganda. Le rapport final sera présenté au Conseil au début de 2006.

Évaluations de portefeuille de pays

En 2004, des évaluations des portefeuilles d'interventions appuyées par le PAM dans un même pays ont été effectuées pour l'Érythrée, le Rwanda et l'Ouganda. Une mission préparatoire a eu lieu en décembre 2004 en vue d'évaluer le portefeuille d'IPSR et d'opérations spéciales en Angola.

Les évaluations de portefeuille de pays couvrent toutes les activités appuyées par le PAM dans un pays, y compris la composante de redressement des IPSR. Elles aident à savoir comment les différentes catégories d'activité du PAM se complètent mutuellement. Cependant, l'expérience a montré que ce type d'évaluation est difficile à réaliser. En effet, les données sont recueillies projet par projet et année par année, de sorte que l'on ne dispose pas de données regroupées pour l'ensemble du portefeuille et pour toute la période couverte par l'évaluation.

Évaluations thématiques

Catégorie des IPSR. L'évaluation thématique de la catégorie des IPSR qui a été entreprise en 2003 et a été présentée au Conseil d'administration pour examen en février 2004, a constitué l'étude la plus importante entreprise depuis de nombreuses années. Elle était fondée sur 17 évaluations particulières et études de cas, des entretiens avec des spécialistes clés et l'examen de nombreux textes.

Le PAM a rapidement donné suite aux recommandations formulées dans l'évaluation et, à la demande du Conseil d'administration, a mis en place un processus de consultation entre divisions pour préparer une réponse détaillée de la direction aux recommandations. Des informations sur cette réponse ont été présentées au Conseil pour examen en mai 2004. Le Conseil a également été informé des résultats obtenus dans le cadre d'une consultation informelle en octobre 2004. Un plan de mise en œuvre des recommandations concernant les IPSR qui vise à renforcer la qualité des activités dans l'ensemble de l'Organisation a été présenté pour information à la première session ordinaire de 2005 du Conseil.

Efficacité du ciblage. En coopération avec la Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes (PSP), OEDE examine les difficultés et problèmes de ciblage que le PAM rencontre au cours de ses interventions de secours. L'évaluation comprend des études de cas en Éthiopie, au Kenya, au Malawi, au Myanmar et au Darfour. Les résultats de cette évaluation devraient faciliter la formulation d'une nouvelle politique de ciblage des secours qui sera présentée en même temps que le rapport résumé d'évaluation à la deuxième session ordinaire de 2005 du Conseil d'administration.

Interventions nutritionnelles. En collaboration avec le Service de la nutrition du PAM, OEDE effectue également une évaluation thématique des interventions nutritionnelles qui sera fondée sur des études de cas réalisées à Cuba (terminée en 2004), en Inde, à Madagascar et en Zambie.

RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DE DIFFUSION DES RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS

Afin de renforcer la capacité de diffusion des résultats des évaluations, OEDE a mis en place en décembre 2004 un nouveau site Internet interne pour la base de connaissances relatives au suivi et à l'évaluation qui est plus accessible et plus commode à utiliser. Ce site permet un accès facile aux rapports d'évaluation, dans leur version résumée et intégrale, et aux autres textes normatifs concernant l'évaluation. La présence d'OEDE sur le site Internet public du PAM est en cours d'élaboration afin qu'un public plus large puisse se procurer des informations sur l'évaluation.

Pour améliorer encore la capacité de diffusion, OEDE projette:

- ▶ de reconfigurer le système existant de mémoire des évaluations pour transférer la base de données Lotus Notes à une application accessible depuis Internet; les utilisateurs pourront faire des recherches i) par pays, ii) par catégorie d'activité, iii) par type d'évaluation, iv) par type d'intervention, v) par groupe(s) ciblé(s) et vi) par questions de programmation. Les fonctions de recherche par mot clef permettront également de repérer les recommandations et les enseignements figurant dans les résumés soumis au Conseil d'administration;
- ▶ de préparer un résumé des principales constatations et conclusions, et recommandations découlant d'une évaluation qui seront communiquées aux 185 membres du Forum de suivi et d'évaluation administré par OEDE et à d'autres organes; enfin
- ▶ de préparer des synthèses pour dégager les enseignements importants tirés des divers rapports d'évaluations ou d'évaluations thématiques et leurs incidences sur l'adoption de pratiques bonnes ou améliorées.

Évaluations de projet classiques

Des évaluations de projet classiques ont été effectuées en 2004 concernant l'IPSR en Afghanistan, l'IPSR en République démocratique du Congo, l'opération d'urgence régionale au Sahel, l'opération d'urgence au Soudan et l'IPSR régionale pour la région côtière d'Afrique de l'Ouest (Guinée, Libéria et Sierra Leone). Cette dernière mission a été suivie en septembre 2004 d'une seconde mission consacrée aux questions de protection qui a été organisée par l'Unité des situations d'urgence et de transition du PAM et cofinancée par OEDE. Cette mission avait pour objectif de dégager des

enseignements et de mettre au point des stratégies et directives propres à contribuer à la protection des civils dans les conflits. Une mission préparatoire a été entreprise en novembre 2004 pour l'évaluation de l'IPSR pour l'Amérique centrale qui concerne quatre pays.

ÉVALUATIONS OU EXAMENS ACHEVÉS EN 2004

- ▶ Examen de l'IPSR en République du Congo – Aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
- ▶ Évaluation thématique de la catégorie des IPSR
- ▶ Examen de l'expérience d'évaluation en temps réel du PAM
- ▶ Examen de l'Unité de base du Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC) et de ses opérations en Iraq et au Libéria
- ▶ Évaluation de l'opération d'urgence régionale au Sahel
- ▶ Évaluation du portefeuille d'opérations de secours en Érythrée
- ▶ Évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Rwanda
- ▶ Évaluation de l'opération d'urgence au Soudan
- ▶ Évaluation des IPSR régionales dans la zone côtière d'Afrique de l'Ouest (Guinée, Libéria et Sierra Leone), y compris mission consécutive sur les questions de protection
- ▶ Évaluation de l'IPSR en Afghanistan
- ▶ Évaluation du portefeuille d'opérations de développement et de redressement en Ouganda
- ▶ Étude de la suite donnée aux recommandations découlant des évaluations
- ▶ Dans le contexte de l'évaluation conjointe HCR-PAM des mécanismes de distribution de vivres dans les camps, trois études de cas sur cinq ont été réalisées (Pakistan, Sierra Leone, Ouganda)
- ▶ Dans le contexte de l'évaluation thématique des interventions nutritionnelles, une étude de cas (Cuba) a été achevée

Deux évaluations ont été remises à l'année 2006: les évaluations thématiques des directives concernant les activités vivres pour la création d'actifs et l'action du PAM en réponse à la crise du VIH/sida. Des évaluations de programmes de pays ont été supprimées du plan de travail pour 2004–2005 (voir annexe III du Plan de gestion pour l'exercice biennal 2004–2005 du PAM): celles du Tchad et du Népal l'ont été pour des raisons de sécurité, tandis que pour la République-Unie de Tanzanie, une évaluation à mi-parcours conduite par le bureau de pays a remplacé l'évaluation de programme de pays prévue par OEDE.

OEDE et les évaluations extérieures

Outre la conduite de ses propres évaluations, OEDE a participé aux trois évaluations extérieures qui sont présentées ci-après, dont les deux premières concernaient directement le PAM.

Évaluation en fin de cycle du partenariat pour la stratégie institutionnelle mise en œuvre entre le PAM et le Département du développement international (DFID). OEDE n'a pas effectué d'évaluation en fin de cycle conjointe avec le bureau de l'évaluation du DFID comme prévu à l'origine. En fait, une évaluation extérieure conduite par DFID via le conseiller pour les questions humanitaires de la représentation du Royaume-Uni auprès des institutions des Nations Unies de Rome a été entreprise en septembre 2004 par deux consultants. OEDE a aidé à identifier les questions sur lesquelles devait porter l'évaluation, à examiner le mandat, à chercher les consultants et à contrôler la qualité du rapport d'évaluation.

Évaluation conjointe de la politique du PAM visant à favoriser le développement. À la demande de sept grands donateurs – Allemagne, Canada, Danemark, États-Unis, Finlande, France et Italie – une évaluation conjointe extérieure de cette politique du PAM a été entreprise en 2003–2005 par des équipes de consultants. Elle avait pour objet de faire le point de l'application de cette politique par le PAM et d'évaluer les résultats à tous les niveaux. L'évaluation devait permettre: "i) de soumettre aux donateurs des idées et des problèmes intéressants à examiner en liaison avec l'appui à apporter à l'avenir aux activités de développement du PAM; ii) d'identifier des mécanismes propres à renforcer l'efficacité avec laquelle le portefeuille de développement du PAM est mis en œuvre; iii) enfin, de contribuer au moyen de données empiriques à mieux comprendre les conditions auxquelles tient le succès ou l'échec de l'aide alimentaire dans les programmes de développement"⁵.

Un comité de pilotage a été constitué pour mener l'évaluation et prendre les décisions concernant la sélection des consultants et l'approbation du rapport. Il se composait de représentants des offices de l'évaluation des sept donateurs et du Directeur de l'évaluation du PAM, ce dernier a également assuré la présidence d'un groupe de travail du PAM réunissant les directeurs et les chefs des départements et des divisions en cause, qui avait pour tâche de faciliter le travail des équipes d'évaluation et le retour d'informations provenant du PAM sur les projets de rapport.

L'évaluation comportait i) une étude sur dossiers, ii) des études de pays effectuées au Bangladesh, en Bolivie, au Honduras, en Éthiopie, au Mali, au Mozambique et au Pakistan, enfin iii) une phase de synthèse. Des échanges de vues informels ont eu lieu en octobre 2004 pour mettre les membres du Conseil au courant de l'état d'avancement des travaux. Le projet de rapport intérimaire a été présenté aux États Membres au cours d'un séminaire informel pendant la première session de 2005 du Conseil. L'évaluation devait être présentée officiellement à la session annuelle de 2005 du Conseil.

Appui aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI). OEDE a fait partie du Groupe d'évaluation pour les PDI constitué pour diriger une évaluation thématique concertée du soutien offert aux PDI. Ce groupe se composait d'organisations et d'organismes donateurs et était présidé par le Chef du Département de l'évaluation du Ministère des affaires étrangères du Danemark. Le rapport de synthèse de cette évaluation conjointe qui doit paraître en 2005, est fondé sur 17 opérations exécutées dans dix pays. OEDE a communiqué les rapports d'évaluation relatifs aux opérations d'urgence du PAM en République démocratique du Congo et en Érythrée.

EXAMEN DU CENTRE CONJOINT DE LOGISTIQUE DES NATIONS UNIES (UNJLC)

L'idée d'un UNJLC est née à la suite de l'action humanitaire entreprise pour faire face à la crise de 1996 à l'est du Zaïre (maintenant la République démocratique du Congo), crise qui avait amené le HCR et le PAM à renforcer leur coordination et à mettre en commun leurs moyens logistiques. Partant d'une initiative du PAM pour le partage des moyens logistiques – au début aérien – le Centre est devenu indépendant au plan opérationnel, même si le PAM l'accueille dans ses locaux et lui fournit des services de soutien. Les principaux participants sont à l'heure actuelle la FAO, le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), l'Organisation internationale pour les migrations (OIM), le HCR, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Bureau des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA), le PAM, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et des consortiums d'organisations non gouvernementales (ONG).

⁵ Rapport de synthèse, Volume 1, Rapport principal (avant-dernière version), décembre 2004, page 1.

EXAMEN DU CENTRE CONJOINT DE LOGISTIQUE DES NATIONS UNIES (UNJLC)

L'opération de l'UNJLC en Afghanistan a fait l'objet d'un examen en 2003. En 2004, des examens ont été effectués sur les opérations analogues menées en Iraq et au Libéria et sur l'Unité de base du Centre. Ces examens ont abouti aux constatations suivantes:

- ▶ Le UNJLC a efficacement comblé des lacunes logistiques en jouant un rôle dynamique, novateur et pratique dans la coordination et l'exécution;
- ▶ Le UNJLC a été mieux accepté lorsqu'il ne jouait pas de rôle opérationnel; le Centre ne doit s'occuper de questions opérationnelles que de façon exceptionnelle, lorsque aucune autre organisation ne les traite et seulement avec l'accord de tous ses partenaires;
- ▶ Les opérations du UNJLC doivent avoir une durée brève et fixée à l'avance pendant la première phase d'une nouvelle situation d'urgence et doivent être orientées vers l'élimination des conflits et des goulets d'étranglement logistiques; la poursuite des opérations du Centre pendant une phase ultérieure doit être étudiée avec soin, compte dûment tenu des doubles emplois éventuels avec d'autres organismes.

nombreuses autres évaluations de bureaux de pays et de bureaux régionaux. Toutefois, les rapports d'évaluation n'ont pas été communiqués régulièrement à OEDE à des fins de contrôle de qualité.

Dix-neuf évaluations ont été menées à bien (56 pour cent des missions prévues) dont 3 ont été gérées par le bureau régional (50 pour cent des missions prévues), 5 par les bureaux de pays (50 pour cent des missions prévues). Par ailleurs, les bureaux de pays ont conduit 11 autoévaluations (65 pour cent du total). C'est principalement à cause du manque de fonds et de temps que les objectifs n'ont pu être atteints. L'ampleur et la qualité des rapports, en particulier ceux des autoévaluations, ont été extrêmement variables.

Soutien d'OEDE aux évaluations décentralisées

Conformément à la politique du PAM en matière d'évaluation, les évaluations conduites par les bureaux de pays ou les bureaux régionaux devraient couvrir "toute opération à tout moment, si le besoin s'en fait sentir et si les problèmes ne peuvent être résolus par l'autoévaluation, et toute opération dont le budget cumulé de toutes les phases dépasse 50 millions de dollars et si l'évaluation précédente a eu lieu plus de trois plus tôt". S'il n'est pas possible ou n'est pas souhaitable que le bureau de pays ou le bureau régional conduise l'évaluation, OEDE peut alors s'en charger⁶.

Il est également stipulé que les autoévaluations doivent être "entreprises par le bureau de pays en collaboration avec le gouvernement, les partenaires chargés de l'exécution et, si possible, les représentants des bénéficiaires ... avant la planification d'une nouvelle phase ou à la fin des opérations. ... En règle générale, aucun consultant extérieur ne doit intervenir si ce n'est pour faciliter le processus."

En 2004, OEDE a offert un soutien aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays pour les évaluations. Les chargés de l'évaluation ont formulé des observations sur les projets de mandat, et des propositions concernant la composition de missions au Tchad, en Égypte, en Géorgie, en Guinée, en Iran et en République-Unie de Tanzanie, par exemple, et recommandé des consultants qualifiés pour de

activités

Amélioration de l'autoévaluation

Afin d'introduire la notion d'autoévaluation participative orientée vers l'apprentissage dans le Module 6 de suivi et d'évaluation: comment planifier et effectuer une autoévaluation, OEDE a chargé un consultant ; la première phase du projet s'est terminée à la fin de 2004. Il s'agissait de positionner l'autoévaluation par rapport à d'autres mesures de changement du PAM, notamment l'approche commune de suivi et d'évaluation et le système pratique de partage des conseils (PASSit on). Des chevauchements possibles entre l'autoévaluation et les examens après action ont été dégagés et sont étudiés par la Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes (PSP) dans le cadre du système PASSit on. Ces systèmes sont tous deux destinés à servir d'instrument d'acquisition de connaissances. Il semble possible d'utiliser "un instrument unique" en combinant l'examen après action et l'autoévaluation, à condition d'apporter quelques modifications à ce type d'examen en ce qui concerne l'orientation, la participation des partenaires d'exécution, les liens avec les données de suivi et le soutien spécialisé. OEDE et PSP coordonnent les mesures pilotes pour déterminer si l'utilisation de l'instrument unique pourrait répondre aux deux objectifs.

Participation aux groupes et réseaux

Réseau pour l'apprentissage actif sur la responsabilité et la performance au sein de l'action humanitaire (ALNAP). Deux chargés de l'évaluation d'OEDE ont assisté aux réunions organisées chaque année en juin et décembre par l'ALNAP, qui ont comme objectifs principaux de mettre en commun les informations et d'établir le plan de travail du Réseau. L'ALNAP fournit les connaissances les plus récentes disponibles en ce qui concerne les évaluations des programmes d'aide humanitaire.

Groupe des Nations Unies sur l'évaluation.

OEDE a assisté aux réunions annuelles du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation. À la réunion d'avril 2005, pour laquelle la FAO, le Fonds international de développement agricole (FIDA) et le PAM ont servi d'hôtes, le Groupe a examiné un rapport sur les normes et les règles, présenté pour approbation qui avait été établi avec la contribution

d'OEDE, ce dernier avait également réussi à faire inscrire l'évaluation des opérations humanitaires à l'ordre du jour de cette réunion.

Groupe de travail sur la gouvernance. OEDE a poursuivi les échanges de vues avec ce groupe de travail au sujet des questions en suspens comme la localisation d'OEDE, l'efficacité de l'interaction avec le Conseil d'administration et la dotation en personnel du bureau. Il a été décidé vers la fin de 2004 que le personnel du cadre organique chargé de l'évaluation se composerait à la fois de spécialistes de l'évaluation recrutés à l'extérieur et de fonctionnaires expérimentés du PAM. Ces mesures et d'autres dispositions destinées à améliorer la gestion de l'évaluation seront présentées au Conseil dans un rapport en juin 2005.

Comité d'examen des programmes. OEDE a participé à toutes les réunions du Comité d'examen des programmes et a soumis des observations écrites pour faire en sorte que les enseignements tirés des évaluations soient incorporés dans la conception des nouvelles activités et la formulation des politiques.

Formation

Comme les années précédentes, OEDE a attribué une priorité élevée à la formation de ses fonctionnaires aux méthodes d'évaluation. En 2004, quatre fonctionnaires chargés de l'évaluation ont suivi le cours de base au Programme international d'évaluation du développement. Ils ont également participé à un atelier d'une semaine sur la formation à l'évaluation participative organisé par Mosaic International au Canada.

SYNTHÈSE DES constatations et enseignements DES ÉVALUATIONS

Cette section présente les principales constatations et enseignements émanant des 31 rapports d'évaluation, dont 12 ont été soumis au Conseil en 2004 par OEDE et 19 ont été émis par les bureaux régionaux et les bureaux de pays. Elle contient également un résumé des conclusions de l'avant-dernière version du projet de rapport de synthèse de décembre 2004 de "l'évaluation conjointe extérieure de l'efficacité et de l'impact de la politique du Programme alimentaire mondial visant à favoriser le développement". Les constatations et les enseignements sont répartis en deux catégories: le portefeuille d'aide humanitaire et le portefeuille d'aide au développement du PAM.

Portefeuille d'aide humanitaire du PAM

Plusieurs constatations importantes se sont dégagées de l'évaluation thématique de la catégorie des IPSR:

- De façon générale, la catégorie des IPSR est associée à une proportion moins forte d'aide alimentaire gratuite, par exemple 55 pour cent pour ces interventions contre 74 pour cent pour les opérations d'urgence en 2002. Cette proportion plus faible a accru la souplesse des opérations de terrain et a eu un effet positif sur la capacité de mobiliser des ressources supplémentaires du PAM. Ainsi, pendant la période 1999–2002, les besoins en ressources des IPSR ont été couverts à concurrence de 86 pour cent et ceux des opérations d'urgence à concurrence de 74 pour cent.
- L'amélioration systématique du ciblage et l'amélioration de la synergie avec les autres catégories d'activités du PAM semblent être restées limitées.
- La catégorie des IPSR offre un horizon de planification raisonnable et impose une planification stratégique. Elle est assez souple pour s'adapter à l'évolution des crises prolongées (par exemple en Angola et en Somalie, où l'intervention doit faire face à toute une gamme de besoins de secours et de redressement).
- Il est difficile de savoir si les IPSR permettent effectivement de protéger et de créer des moyens de subsistance – Priorité stratégique (PS) 2 – et des actifs durables: des données quantitatives concernant la situation nutritionnelle, n'ont été fournies que dans 6 évaluations sur 17; et des

données quantitatives concernant les moyens de subsistance ne figuraient que dans 4 études de cas sur 17.

- On a souvent constaté que les bureaux de pays établissaient des stratégies de redressement peu réalistes ou mal adaptées et prévoient notamment le passage à la réinstallation des populations et la réduction des rations alors que la situation ne le permettait pas.

L'évaluation thématique comportait des recommandations visant à renforcer l'efficacité des IPSR, à savoir: i) renforcer les capacités de l'Organisation de lancer des activités de redressement; ii) fournir de meilleures directives; iii) créer des mécanismes institutionnels qui favorisent la programmation du redressement; iv) remédier aux insuffisances actuelles des ressources humaines et financières; v) renforcer les systèmes de gestion; et vi) développer les partenariats orientés vers le redressement.

L'examen des 17 autres évaluations concernant le portefeuille d'aide humanitaire du PAM a abouti à des conclusions analogues à celles de l'évaluation thématique, en particulier i) démonstration des résultats, ii) ciblage, iii) passage des secours à l'aide au redressement, iv) rapidité de l'action consécutive et niveaux de ressources appropriés et v) coordination et renforcement des capacités.

Démonstration des résultats

D'après les évaluations étudiées, le PAM a atteint ses objectifs à court terme en ce qui concerne la sauvegarde des vies et la limitation des problèmes nutritionnels en période de crise aiguë (PS 1). Le personnel du PAM et les partenaires ont distribué des vivres dans des situations difficiles et souvent dangereuses pendant des périodes prolongées. Les évaluations ont permis de constater que la logistique constitue un point fort et elles ont aussi souvent mis en lumière le dévouement et l'engagement du personnel national et international.

La faiblesse des systèmes de suivi et d'évaluation a constitué un grave obstacle car ces systèmes ne fournissaient pas les données fiables nécessaires pour suivre et évaluer la réalisation des objectifs, et en particulier les résultats à plus long terme. On a relevé des incohérences au début de la filière pour l'établissement des rapports en ce qui concerne le

calcul, la comptabilisation et le suivi des besoins en vivres, des apports et des résultats à court terme. Le problème a été aggravé dans certains cas par l'insuffisance de coordination entre les unités chargées de la logistique et celles qui étaient chargées des programmes.

La complexité de certaines opérations d'urgence, par exemple celles menées en Afghanistan et au Soudan, qui ont été compliquées par l'insécurité permanente, a rendu l'exécution et le suivi difficiles. Ces opérations étaient donc nettement différentes de celles qui se sont déroulées dans des environnements plus stables, par exemple en Érythrée et au Rwanda.

Il est nécessaire d'établir des liens plus solides entre l'examen préalable, la programmation et le suivi, en particulier en rapprochant les informations relatives à la logistique de la filière de produits et les informations relatives aux activités dans les bureaux de pays. Pour pouvoir examiner les résultats à plus long terme et l'impact au niveau des bénéficiaires, il est nécessaire de savoir plus précisément si les bénéficiaires prévus ont bien reçu la ration prévue au moment opportun.

En vue de renforcer l'aptitude à mesurer les résultats, il a été recommandé dans l'évaluation de l'opération d'urgence au Soudan que le PAM s'occupe plus activement de collecter et d'analyser des informations sur la situation nutritionnelle et renforce les capacités de son personnel de terrain dans ce domaine. Compte tenu du contexte dans lequel sont exécutées les opérations d'urgence complexes, l'évaluation a recommandé de réexaminer la PS 1 ainsi que la possibilité de mesurer les résultats obtenus en ce qui concerne la sauvegarde des vies dans les situations de crise et d'attribuer les résultats mesurés uniquement à l'aide alimentaire du PAM.

En ce qui concerne les apports, il a été recommandé dans l'évaluation conduite par le bureau de pays d'Éthiopie que les informations soient mises à disposition sur Internet et communiquées à des correspondants figurant sur des listes, ce qui permettrait de suivre plus facilement le déroulement des opérations d'urgence et des totaux cumulatifs. Ces informations devraient comporter des tableaux et des graphiques récapitulatifs permettant de comparer les prévisions et les chiffres effectifs des allocations et des livraisons/distributions.

Il est apparu nécessaire d'alléger et de rationaliser les procédures de comptes rendus internes du PAM. À cette fin, il pourrait être utile que la collecte des données soit mieux ciblée et les analyses plus approfondies. Les examens dans les pays devraient

être axés sur l'analyse plutôt que sur les données quantitatives et le nombre de rapports. Les statistiques concernant les projets devraient être accompagnées d'une analyse des résultats à long terme effectifs ou potentiels.

Ciblage

La plupart des évaluations ont fait ressortir des faiblesses de ciblage et ont reconnu que le ciblage des familles les plus durement affectées par l'insécurité alimentaire n'avait pas été assuré au mieux. Les problèmes les plus fréquemment constatés ont été les suivants:

- Erreurs d'inclusion en Afrique australe, en Érythrée et au Soudan;
- Erreurs d'exclusion, en raison surtout de l'insécurité et d'autres difficultés, en République démocratique du Congo;
- Évaluation des besoins insuffisante et utilisation limitée d'informations provenant de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour le ciblage précis au Sahel;
- Rations alimentaires insuffisantes en Afghanistan et dans le sud du Soudan;
- Redistribution et partage des rations alimentaires au sein des communautés en Érythrée et au Soudan.

L'accès a posé de graves problèmes au Soudan et en République démocratique du Congo. Les équipes sur place ont notamment consacré beaucoup de temps à permettre l'accès aux populations, ce qui a amené à négliger d'autres questions importantes comme le ciblage.

Il a été recommandé dans les évaluations que le PAM se préoccupe davantage de fixer les critères de sélection et d'établir les listes de bénéficiaires. Le Programme devrait également rechercher les occasions d'accroître les capacités de ciblage des gouvernements et d'améliorer la collecte et l'analyse des données relatives à la sécurité alimentaire. Il pourrait également envisager de prévoir la redistribution et le partage des rations alimentaires au sein des communautés dès le lancement d'une intervention, notamment dans les pays où les données disponibles sont limitées et où la capacité de rassemblement de données est insuffisante. Le PAM devrait décentraliser les responsabilités concernant la distribution des vivres au niveau administratif le plus bas, afin de permettre aux communautés d'exiger plus de transparence de la part des dirigeants.

Le PAM étudie actuellement une politique de ciblage des secours d'urgence. Afin d'élargir ses

connaissances, OEDE a entrepris une évaluation thématique des difficultés et des problèmes de ciblage sur la base de cinq études de cas. Le bureau se propose de présenter le rapport d'évaluation et un document de politique générale au Conseil pour examen en novembre 2005.

Passage des secours à l'aide au redressement

Les évaluations ont fait apparaître l'absence de critères, d'indicateurs ou de directives pour marquer le passage des distributions générales de secours aux interventions ciblées et vice-versa. Il a également été recommandé que des stratégies de départ soient incorporées dès la conception dans toutes les opérations d'urgence et IPSR.

Les évaluations ont mis en garde contre les excès d'ambition et affirmé la nécessité d'apprécier avec réalisme les besoins de secours qui persistent et les possibilités d'entreprendre des activités de redressement avec l'utilisation de l'aide alimentaire, compte tenu de l'environnement sociopolitique et des disponibilités de ressources non alimentaires. Une telle appréciation devrait favoriser la formulation d'objectifs et de buts réalistes pour un petit nombre d'activités de redressement, de préférence à un portefeuille varié qui serait difficile à mettre en œuvre et à suivre comme cela s'est produit en Afghanistan, en Érythrée et au Soudan.

Les évaluations ont permis de dégager notamment les problèmes ci-après:

- Les réductions des distributions de rations de secours générales en faveur d'activités de redressement ont eu lieu trop tôt en Afghanistan, en Érythrée et au Soudan.
- La justification et le bien-fondé des activités vivres-contre-travail dans un contexte de crise ont souvent été mises en doute. On a soutenu, à propos de l'Afghanistan et du Soudan, que les secours alimentaires pourraient aider les bénéficiaires à moins se soucier de leur approvisionnement quotidien, de sorte qu'ils pourraient ainsi choisir leurs propres activités de redressement sans avoir recours aux activités vivres-contre-travail. En d'autres termes, les distributions de secours pourraient apporter une contribution importante au redressement.
- Les actions de redressement conjuguant les activités vivres pour l'éducation, vivres pour la formation et vivres-contre-travail absorbent en règle générale des volumes de vivres relativement modestes mais imposent de gros efforts de programmation, exécution, coordination et suivi. Les évaluations des IPSR concernant l'Afghanistan, l'Érythrée

et la zone côtière d'Afrique de l'Ouest ont fait ressortir que le nombre limité de fonctionnaires dotés des qualifications requises et souvent aussi la faible capacité technique et opérationnelle des partenaires d'exécution ont eu un effet négatif sur l'exécution et les résultats.

- Le temps de travail du personnel et les fonds budgétaires supplémentaires qu'exigent les activités de redressement par opposition aux secours n'ont pas été suffisamment pris en considération.
- En Afghanistan, l'équipe d'évaluation a cherché dans quelle mesure les programmes d'emplois saisonniers mis en œuvre par le gouvernement et fondés sur la distribution de vivres ou d'espèces étaient viables et bien adaptés. Elle a recommandé que le PAM étudie la possibilité d'avoir recours aux programmes d'emploi fondés sur la rémunération en espèces et tienne dûment compte de la préférence des populations locales pour les vivres ou pour les espèces, suivant l'époque de l'année.
- L'équipe d'évaluation du projet d'Afghanistan a demandé instamment que des indicateurs concernant les moyens de subsistance soient mis au point afin de mieux suivre l'évolution de la situation.

Au Rwanda, le passage relativement facile des secours à l'aide au redressement a été favorisé par i) l'environnement sociopolitique relativement stable dans lequel les activités de redressement se sont déroulées, ii) la volonté du gouvernement de participer pleinement au processus de transition et iii) l'aptitude du PAM à s'adapter au passage à l'action de redressement et de développement en renforçant les capacités du personnel grâce à la formation.

Réponse en temps voulu et niveau des ressources

Des manques de ressources et des retards de livraison ont été signalés dans la plupart des évaluations. Ces problèmes ont influé sur le nombre de bénéficiaires touchés, le volume des rations et la durée de l'aide et, en dernier ressort, la réalisation des objectifs. De nombreuses opérations n'ont pas reçu toutes les ressources requises pendant la durée prévue; dans le cas de l'opération d'urgence en faveur des victimes de la sécheresse au Sahel, par exemple, la moitié seulement de l'aide alimentaire nécessaire selon les prévisions a été reçue et distribuée avant la fin de la période de soudure. Lorsqu'une opération ne dispose pas de toutes les ressources requises, ou lorsque les ressources n'arrivent pas à temps, l'atteinte des objectifs est compromise.

Le PAM a largement eu recours aux achats locaux ou régionaux de produits, à condition de disposer

de contributions en espèces en temps voulu et de pouvoir se procurer des vivres au niveau local ou régional à des prix concurrentiels. Les achats locaux ont contribué à réduire fortement (en général de un à trois mois) les délais de livraison.

L'atelier concernant les enseignements à tirer de l'opération d'urgence en Iraq a permis d'identifier des facteurs supplémentaires essentiels pour la réussite de l'opération:

- la mise à disposition rapide de ressources financières a permis de mobiliser immédiatement du personnel supplémentaire et d'acquérir des vivres à prépositionner dans les pays voisins de l'Iraq;
- toutes les unités opérationnelles, à l'exception de celles qui s'occupaient des achats de vivres, ont été complètement décentralisées;
- la direction du centre d'opérations à Chypre a été dotée de pouvoirs complets, ce qui a facilité la coordination de l'opération et la prise de décisions.

Coordination et renforcement des capacités

L'insuffisance des capacités des ONG et des gouvernements en matière de coordination et d'exécution de grandes interventions après des catastrophes a ralenti la mise en œuvre au début. Toutefois, les choses se sont améliorées avec le temps en Afrique australe, au Pakistan et à Timor-Leste. Les évaluations ont de nouveau confirmé que le PAM réussit à renforcer les capacités grâce à la formation. Au Timor-Leste, le partage des informations avec les partenaires dès le début a joué un rôle capital en contribuant à éviter que les activités suscitent des attentes différentes. En Iraq, la répartition rapide des responsabilités et l'établissement de mandats clairs et de plans de travail judicieux pour chaque unité ont beaucoup facilité la circulation des informations. En Éthiopie, le PAM était le seul organisme fortement implanté sur place. Il a pu compléter les capacités du gouvernement grâce à sa grande souplesse, mais cette souplesse serait terriblement compromise s'il ne pouvait pas rester présent sur le terrain par le biais des bureaux auxiliaires. Il faudrait tout faire pour maintenir ces bureaux auxiliaires afin d'appuyer les capacités régionales en matière d'alerte rapide, de ciblage et de gestion des secours et de l'aide alimentaire au développement.

Portefeuille d'aide au développement du PAM

En 2004, OEDÉ n'a effectué aucune évaluation de programmes ou de projets de développement dans les pays. Neuf évaluations décentralisées du portefeuille d'aide au développement du PAM ont été menées par les bureaux régionaux et les bureaux

de pays en 2004. Les principales constatations, ainsi que celles découlant de l'évaluation extérieure de la politique visant à favoriser le développement, sont exposées ci-après⁷.

L'évaluation extérieure a confirmé que la politique visant à favoriser le développement est bien fondée et a amélioré la pertinence et la qualité des interventions appuyées par le PAM. Considérant que les principes de base de cette politique étaient déjà en partie appliqués aux IPSR et aux opérations d'urgence, on s'est demandé s'ils ne devraient pas être appliqués plus systématiquement à ces catégories d'activités. En ce qui concerne la nutrition, on a estimé que le PAM devrait renforcer et intégrer davantage les aspects liés à la nutrition dans ses interventions.

Il est apparu que les principaux facteurs qui influent sur les résultats des projets de développement sont les suivants:

- Les interventions de développement bénéficiant de l'appui du PAM donnent de meilleurs résultats lorsqu'elles sont intégrées dans des stratégies et programmes disposant déjà de ressources comme les plans de réduction de la pauvreté aux niveaux national et local au lieu d'intégrer des ressources non alimentaires dans des programmes d'aide alimentaire. Les partenariats avec les gouvernements ou d'autres partenaires sont donc indispensables pour intégrer l'aide du PAM dans des cadres plus larges de politique et de programmation de façon à ne pas limiter la portée des avantages obtenus au niveau local et renforcer la durabilité des activités appuyées par le PAM.
- L'aide du PAM a touché des populations que les autres organismes ne réussissaient pas à atteindre. Cette réussite est due aux facteurs suivants:
 - i) les objectifs stratégiques de la politique visant à favoriser le développement qui ont contribué à mieux cibler les pauvres entre les pauvres⁸;
 - ii) l'utilisation systématique de l'ACV; et
 - iii) l'approche participative de la politique visant à favoriser le développement au niveau local qui a encouragé les activités communautaires. Cependant, il faut faire davantage pour atteindre les zones les plus reculées dans les régions souffrant d'insécurité alimentaire et les groupes de population comme les femmes qui ne fréquentent pas les centres de santé maternelle et infantile et les enfants non scolarisés.
- Les activités de développement appuyées par le PAM visaient généralement des personnes qui ne disposaient que d'actifs négligeables pour participer au développement et vivaient dans des

⁷ "Évaluation extérieure de l'efficacité et de l'impact de la politique du Programme alimentaire mondial visant à favoriser le développement". No. : 120-E/110-309, Rapport de synthèse, Volume 1 (avant-dernière version du projet), décembre 2004.

⁸ L'examen de trois évaluations de programmes de cantines scolaires du PAM mis en œuvre au Bangladesh, au Ghana et en République démocratique populaire Lao ont montré que, pour avoir la meilleure rentabilité, les activités devraient couvrir des zones où la sous-alimentation constitue un problème grave, les taux d'inscription et de fréquentation scolaires sont bas et les taux d'abandon des études élevés.

zones rurales reculées. Il est donc important de vérifier la viabilité des activités de développement proposées dès la conception des projets. Il faut en outre établir des calendriers raisonnables dans les stratégies d'aide et de départ. Il est nécessaire d'avoir recours à l'ACV pour indiquer à quel moment l'aide alimentaire doit prendre fin.

- Les programmes d'alimentation scolaire du PAM reposent encore essentiellement sur l'alimentation scolaire et non sur les activités vivres pour l'éducation⁹.
- Il n'y a guère de raison de penser que l'approche large de la problématique hommes-femmes prévue dans la politique visant à favoriser le développement a été pleinement adoptée. Cette approche a généralement eu un impact à la base mais n'a eu qu'un effet limité sur les politiques liées à la problématique hommes-femmes.

Les principales recommandations concernant l'exécution sont les suivantes:

- La direction du PAM, le Conseil d'administration et les donateurs devraient prendre en compte les questions de ressources, eu égard au rôle fondamental des autres coûts opérationnels directs (Autres COD) dans le renforcement des capacités, et de réviser à la hausse les coûts d'appui directs (CAD).
- Il est nécessaire de renforcer la démonstration des résultats et l'analyse de l'efficacité pour que les décisions soient fondées sur de meilleures informations.
- La priorité actuellement attribuée aux cinq objectifs stratégiques de la politique visant à favoriser le développement doit être réexaminée à la lumière des cadres de réduction de la pauvreté et de la nouvelle organisation du PAM.

Il convient de noter que la version intégrale des rapports a été soumise au Conseil d'administration et au Directeur exécutif en avril, afin de faire l'objet de débats officiels à la session annuelle de 2005 du Conseil.

PRINCIPAUX PROBLÈMES

Les évaluations devraient se fonder sur des données de fait reposant sur les informations rassemblées par les systèmes de suivi et d'évaluation existants. Dans la plupart des interventions du PAM, la collecte des données primaires incombe aux partenaires d'exécution; les comptes rendus sont insuffisants en ce qui concerne les résultats à court terme, le nombre des bénéficiaires et les résultats à long terme effectifs ou potentiels. Il est fréquent que les données rassemblées par les partenaires et les bureaux auxiliaires ne fassent pas l'objet d'une analyse ou d'un suivi suffisant au niveau du pays de sorte qu'il est très difficile de les analyser utilement aux fins d'évaluation. Il faut toutefois admettre qu'un bon suivi des résultats à plus long terme risque d'augmenter le coût d'une opération.

Les interventions du PAM sont approuvées sans garantie que les ressources requises seront disponibles en temps voulu. En réalité, la plupart des fonds ne parviennent pas en temps voulu et la plupart des interventions sont financées seulement en partie à la fin du délai approuvé initialement. Ces déficits de financement empêchent d'atteindre les résultats attendus à court et à plus longs termes. Il pourrait être utile d'envisager d'établir des plans de secours dès la conception des projets afin de fixer des objectifs réalistes sur la base de différents scénarios de financement.

Toutes les opérations du PAM ayant fait l'objet d'évaluations en 2004 ont été conçues avant l'adoption des priorités stratégiques et n'ont donc pu être systématiquement évaluées par rapport à la priorité applicable. Dans les cas où les objectifs ne correspondaient pas aux priorités stratégiques, il a été souvent difficile et parfois même impossible d'apprécier l'état d'avancement des opérations faute de données. Il est particulièrement difficile d'apprécier les résultats obtenus en rapport avec la Priorité stratégique 1 parce que ces résultats ne peuvent être liés uniquement à l'aide alimentaire du PAM.

Ces difficultés ont des répercussions importantes sur l'évaluation parce qu'elles limitent l'impact probable. Des échanges de vues internes sont en cours au sujet de l'orientation des activités d'évaluation et de l'équilibre à ménager entre les évaluations d'opérations et les évaluations politiques thématiques et au niveau de toute l'Organisation.

Il est nécessaire de porter davantage d'attention aux évaluations décentralisées, en particulier aux autoévaluations dont la qualité et les méthodes sont extrêmement variables, et ce pour diverses raisons: la difficulté d'allouer des liquidités provenant des budgets des projets qui ne sont eux-mêmes pas entièrement financés en général, l'absence dans les bureaux régionaux de fonctionnaires spécialistes de l'évaluation qui puissent orienter et organiser le processus et les difficultés rencontrées par OEDE pour donner des orientations pratiques aux différents bureaux de pays.

⁹ Les examens des bureaux des pays ont en outre conclu que le nombre croissant d'élèves avait encore compromis sur la qualité déjà médiocre de l'enseignement, compte tenu du manque d'infrastructures, d'enseignants qualifiés et de manuels scolaires. L'évaluation du programme de cantines scolaires en République démocratique populaire Lao a permis de constater que plus l'association de parents ou le comité d'alimentation scolaire pouvait travailler sans l'aide d'un enseignant, plus l'enseignant a de temps pour enseigner. L'engagement du gouvernement en faveur d'un programme au niveau national ou local devrait être vérifié dès le début car il est plus probable qu'un gouvernement qui s'engage ainsi prendra éventuellement en main le programme.

Évaluations effectuées en 2004

Évaluations conduites par OEDE

Note d'information sur l'assistance du PAM aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en République démocratique du Congo, février 2004.

Note d'information sur l'examen des opérations menées par le Centre conjoint de logistique des Nations Unies (UNJLC) en Iraq, février 2004.

Rapport résumé de l'évaluation thématique de la catégorie des IPSR, février 2004.

Bilan de l'expérience tirée par le PAM de l'évaluation en temps réel, mai 2004.

Note d'information sur l'examen de l'UNJLC au Libéria, mai 2004.

Note d'information sur l'examen de l'Unité de base de l'UNJLC, octobre 2004.

Rapport résumé de l'évaluation de l'opération d'urgence régionale au Sahel, octobre 2004.

Rapport résumé de l'évaluation du portefeuille de secours en faveur de l'Érythrée, octobre 2004.

Résumé du rapport d'évaluation du portefeuille des opérations de secours au Rwanda, octobre 2004.

Rapport résumé de l'évaluation de l'opération d'urgence au Soudan, octobre 2004.

Rapport résumé de l'évaluation de l'opération prolongée de secours et de redressement dans la zone côtière d'Afrique de l'Ouest (Guinée, Libéria et Sierra Leone), octobre 2004.

Rapport résumé d'évaluation de l'opération prolongée de secours et de redressement en Afghanistan, février 2005.

Évaluations décentralisées des bureaux régionaux et des bureaux de pays**Bureau régional pour l'Asie**

Rapport d'évaluation sur l'opération d'urgence 10317.0 – Assistance aux populations victimes de la sécheresse et des inondations au Timor-Leste, octobre 2004.

Rapport d'autoévaluation sur le programme de pays du PAM (2001–2005) pour le Bangladesh, avril 2004.

Impact de l'alimentation scolaire des enfants: données provenant du Bangladesh (Résumé), Institut international de recherche sur les politiques alimentaires, septembre 2004.

Rapport d'évaluation sur les résultats d'une étude des pratiques de gestion aux niveaux du village, du district et de la province, projet d'alimentation scolaire en République démocratique populaire Lao, avril 2004.

Bureau régional pour le Moyen-Orient, l'Asie centrale et l'Europe de l'Est

Rapport d'autoévaluation sur l'opération prolongée de secours et de redressement Iran 10213.0, septembre 2004.

Rapport d'autoévaluation sur l'aide aux victimes de la sécheresse au Pakistan, 2004.

Enseignements tirés, Réunion de planification 2004, le PAM et la crise d'Iraq, Rome, janvier 2004.

Rapport d'autoévaluation sur le projet soutenu par le PAM, Jordanie 5783 – Appui à l'amélioration participative des terres, décembre 2004.

Rapport d'autoévaluation sur les programmes de colonisation en Égypte, août 2004.

Autoévaluation de la performance et de l'impact de la Phase 1 – Projet de création d'actifs en faveur des femmes rurales dans le Sindh (Pakistan), septembre 2004.

Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest

Autoévaluation de l'activité 2 du Programme de pays pour le Ghana – Éducation des filles dans la zone de la savane du Nord, septembre 2004.

Examen et évaluation du projet Sao Tomé-et-Principe – Alimentation scolaire, décembre 2004.

Bureau régional pour l'Afrique australe

Études de l'effet de l'intervention du PAM dans les six pays d'Afrique australe couverts par l'opération d'urgence, rapport de synthèse, réseau de recherches sur le développement, juin 2003.

Note d'information préparée par le bureau de pays sur l'intervention prolongée de secours et de redressement en Angola, 10054.2, octobre 2004.

Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale

Enseignements tirés, examen de l'intervention d'urgence du PAM en Éthiopie, juin 2002 à décembre 2003, 2004.

Rapport d'autoévaluation de l'IPSR en Ouganda – Aide alimentaire ciblée pour les secours et le redressement en faveur des PDI, des réfugiés et des groupes vulnérables, août 2003.

Examen à mi-parcours du programme de pays pour la République Unie de Tanzanie, décembre 2004.

Rapport d'évaluation du portefeuille Djibouti, mai 2004.

Rapport d'évaluation de l'opération d'urgence en faveur des PDI 10280, République démocratique du Congo.

Bureau régional pour l'Amérique latine et les Caraïbes

Néant

Autres évaluations

Évaluation conjointe (extérieure) de l'efficacité et de l'impact de la politique visant à favoriser le développement du Programme alimentaire mondial (PAM), rapport de synthèse et rapports concernant sept études de pays, DRN, Rome, décembre 2004.

Liste du personnel, bureau de l'évaluation

au 31.12.2004

M. Kees TUINENBURG, Directeur

M. Julian LEFEVRE, Chef du bureau de l'évaluation

Mme Annemarie WAESCHLE, Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation

M. Scott GREEN, Chargé d'évaluation¹⁰

M. Paolo MATTEI, Chargé d'évaluation

M. Romain SIROIS, Chargé d'évaluation

Mme Pernille HOUGESEN, Chargée d'évaluation

Mme Yasuko ASANO, Chargée d'évaluation
(Experte associée – JPO)

Mme Aurélie LARMOYER, Chargée d'évaluation
(Experte associée – JPO)

Mme Eliana ZUPPINI, Assistante principale du personnel

Mme Rosa NETTI, Assistante de programme

Mme Anne-Marie Niro, Employée d'administration

¹⁰ M. Scott Green a obtenu un détachement au FNUAP et a quitté le bureau de l'évaluation en octobre 2004. Il a été remplacé par M. Jeff Marzilli en janvier 2005.

Protocole d'OEDE¹¹

OEDE assure au Conseil d'administration et au Directeur exécutif un service d'évaluation indépendant.

Le PAM a une politique en matière d'évaluation qui est approuvée par le Conseil d'administration et repose sur les deux principes indissociables de la transparence et de l'acquisition de connaissances.

OEDE sera situé au sein du bureau du Directeur exécutif.

OEDE est actuellement l'un des deux bureaux qui constituent la Division RBM. Le Directeur d'OEDE fait rapport au Directeur de la Division RBM, qui doit veiller à ce que les paramètres requis pour permettre à OEDE d'exécuter sa tâche soient mis en place.

OEDE exécute ses travaux d'évaluation de façon autonome. Le budget et le programme de travail sont approuvés par le Conseil.

OEDE se compose d'un directeur, de hauts fonctionnaires et de personnel de secrétariat. Le directeur est nommé par le Directeur exécutif et doit avoir une expérience professionnelle de l'évaluation correspondant à une description de fonctions qui est communiquée à l'avance au Conseil. Quant au personnel du cadre organique, il se compose de divers évaluateurs professionnels recrutés à l'extérieur et de fonctionnaires de l'intérieur expérimentés. Les cycles de réaffectation sont plus longs que de coutume. La sélection définitive des agents est effectuée par le Directeur d'OEDE, compte dûment tenu des procédures du Département des ressources humaines. Les mandats concernant les travaux d'évaluation sont établis définitivement par le Directeur d'OEDE à la suite d'un processus de consultation.

En règle générale, les évaluations conduites par OEDE sont exécutées par des évaluateurs indépendants de l'extérieur. C'est le Directeur d'OEDE qui prend la décision définitive concernant le recrutement.

Le Directeur d'OEDE doit viser tous les rapports d'évaluation avant de les soumettre simultanément au Conseil d'administration et au Directeur exécutif. Les résumés des rapports de toutes les évaluations conduites par OEDE sont communiqués au Conseil d'administration. La version intégrale des rapports techniques est mise à disposition séparément. Les

résumés des rapports comportent en annexe un tableau indiquant les mesures prises par la direction suite à l'évaluation.

OEDE doit conserver un mécanisme de suivi des recommandations de l'évaluation.

OEDE établit un rapport d'évaluation annuel qui regroupe les évaluations décentralisées, afin qu'elles soient examinées au cours de la consultation informelle annuelle avec le Conseil. Ce rapport est incorporé dans le rapport annuel sur l'exécution soumis à la session annuelle du Conseil.

OEDE tient un site Internet accessible de l'extérieur qui présente la politique du PAM en matière d'évaluation, le programme de travail, les rapports d'évaluation et d'autres informations.

Résumé de la politique du PAM en matière d'évaluation

La politique du PAM en matière d'évaluation (octobre 2003—voir document WFP/EB.3/2003/4-C) affirme que l'évaluation est une responsabilité incombant à l'Organisation qui repose sur deux principes indissociables de transparence et d'acquisition de connaissances dans un contexte d'indépendance. En conséquence, le bureau de l'évaluation (OEDE) qui était seul chargé jusqu'ici de gérer les évaluations, partage maintenant la fonction d'évaluation avec l'ensemble du PAM.

Les principaux objectifs d'OEDE consistent donc i) à assurer un service d'évaluation indépendant au Conseil d'administration, à la direction et au personnel, ii) à aider le PAM à devenir une meilleure organisation d'acquisition de connaissances et iii) à fournir un appui en matière d'évaluation aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays.

Comme il est prévu, par principe, que tout programme, projet ou opération d'une durée supérieure à 12 mois, doit faire l'objet d'une évaluation, le travail se répartit comme suit:

- Les évaluations dirigées par les bureaux de pays ou les bureaux régionaux doivent couvrir "toute opération, à tout moment si cela est nécessaire pour la gestion et si les questions ne peuvent être réglées par l'autoévaluation, et toute opération dont le budget cumulé pour toutes les phases est supérieur à 50 millions de dollars et dont l'évaluation précédente a eu lieu plus de trois ans auparavant". S'il n'est pas "possible ou souhaitable" que le bureau de pays ou le bureau régional dirige l'évaluation, OEDE doit être invité à s'en charger.
- La politique prévoit également que les autoévaluations doivent être "effectuées par le bureau de pays en collaboration avec le gouvernement, les partenaires d'exécution et, si cela est possible, les représentants des bénéficiaires ... avant la planification d'une nouvelle phase ou à la clôture d'une opération. ... Aucun consultant extérieur ne devrait normalement participer à l'évaluation, sauf pour faciliter le processus".
- Les évaluations dirigées par OEDE doivent porter sur "tous les programmes de développement de pays de première génération à mi-parcours; toutes les opérations dont le budget cumulé pour toutes les phases est supérieur à 50 millions de dollars

et dont l'évaluation précédente a eu lieu plus de trois ans auparavant (si une telle évaluation n'est pas effectuée par le bureau de pays ou le bureau régional); OEDE doit également effectuer toute évaluation d'opération, évaluation thématique ou évaluation de politique générale demandées par le Conseil d'administration ou par la direction de l'Organisation; les évaluations dirigées par OEDE qui sont identifiées et proposées dans le cadre de la planification du travail pour l'exercice biennal et doivent être entreprises avec l'accord du bureau régional et du bureau de pays.

Au PAM, l'évaluation repose sur les principes directeurs suivants:

- Les évaluations doivent contribuer à la gestion
- Elles doivent être indépendantes et impartiales
- Elles doivent être crédibles
- Les conclusions, recommandations et enseignements des évaluations doivent être rendus publics et être communiqués à toutes les parties intéressées
- Les questions d'évaluation doivent être prises en compte dès la conception d'une intervention
- Chaque fois que possible, les évaluations doivent être effectuées en partenariat avec les pays bénéficiaires, les autres institutions des Nations Unies et les donateurs intéressés.

Le bureau de l'évaluation fait simultanément rapport au Conseil d'administration et au Directeur exécutif. Son budget et son plan de travail sont soumis au Conseil pour approbation en liaison avec le Plan de gestion biennal du PAM. Depuis 2004, ce budget est entièrement financé par le budget administratif et d'appui aux programmes. L'indépendance budgétaire ainsi assurée a représenté une avance importante pour le fonctionnement du service d'évaluation.

La localisation d'OEDE à l'intérieur du Secrétariat favorise l'intégration des conclusions des évaluations dans l'élaboration des politiques et la formulation des projets et des programmes.

Au cours des débats concernant la politique du PAM en matière d'évaluation, le Conseil d'administration a invité le Secrétariat à donner

des précisions supplémentaires sur trois questions liées entre elles afin de renforcer la fonction d'évaluation au PAM: la place du bureau de l'évaluation dans la structure du PAM; l'utilité et la possibilité pratique de créer un sous-comité du Conseil sur l'évaluation et la dotation en personnel du bureau de l'évaluation. À la suite d'échanges de vues avec le sous-groupe de la gouvernance il a été décidé d'examiner huit questions¹². Le rapport établi par le Secrétariat en coopération avec le sous-groupe de la gouvernance sera présenté au Conseil pour examen en juin 2005. Il propose les innovations suivantes afin de renforcer la fonction d'évaluation:

- La création d'un comité interne consultatif de l'évaluation,
- Une consultation informelle annuelle sur l'évaluation aura lieu tous les ans.
- La création de trois ou quatre postes d'administrateurs spécialistes de l'évaluation, dont celui de Directeur, qui seraient confiés à des professionnels de l'évaluation. En outre, la politique de rotation du personnel en vigueur au PAM sera appliquée avec moins de rigidité.
- Le recours à des experts éminents de l'extérieur en vue de l'examen, par les pairs, des évaluations importantes.
- L'examen du mécanisme d'évaluation du PAM par les pairs en 2007.

¹² Le PAM consacre-t-il des ressources suffisantes à l'évaluation? Quelles sont les possibilités d'améliorer les enseignements au Secrétariat? La présentation des questions d'évaluation au Conseil pourrait-elle être améliorée? L'évaluation devrait-elle faire l'objet d'une consultation informelle annuelle? Quelles sont les mesures qui pourraient être prises pour renforcer les compétences et l'expérience du personnel d'OEDE? Le Conseil d'administration devrait-il intervenir, et dans l'affirmative comment? Le contrôle de qualité de l'évaluation pourrait-il être renforcé par le recours à des personnes de l'extérieur? Le mécanisme d'évaluation du PAM devrait-il faire l'objet d'un examen d'experts extérieurs à un certain stade?

**Pour obtenir de plus amples informations,
consultez notre site internet:**

www.wfp.org

ou contactez:

Programme alimentaire mondial
Via Cesare Giulio Viola, 68/70
00148 Rome, Italie

Adresse électronique: HQ.Evaluation@wfp.org

Télécopie: +39-066513-2833

