

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 6–10 juin 2011

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2011/7-B
5 mai 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION STRATÉGIQUE DU RÔLE DU PAM EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE ET DE FILETS DE SÉCURITÉ

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 mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Fonctionnaire principale chargée de l'évaluation, OE: Mme J. Watts tél.: 066513-2319

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

L'évaluation stratégique dont il est question ici a consisté à analyser le rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité, mécanismes dont l'importance est de plus en plus reconnue pour favoriser le développement. Les évaluateurs ont cherché à déterminer la portée et à la qualité de l'action du PAM, ainsi que les facteurs influant sur la capacité du Programme d'exécuter efficacement des programmes de protection sociale et de filets de sécurité.

L'évaluation a été réalisée entre septembre 2010 et février 2011 par une équipe de consultants indépendants. Plusieurs méthodes ont été utilisées: visite de cinq bureaux de pays et de deux bureaux régionaux, étude sur dossier de deux pays, évaluation au regard des règles de bonne pratique, étude sur documents et entretiens avec les principales parties prenantes.

L'évaluation a permis de constater que le PAM contribuait déjà à la mise en place de systèmes de protection sociale et de filets de sécurité, surtout dans le cadre de certaines activités. Toutefois, la systématisation de ces approches au sein du PAM suppose de modifier la manière dont il opère et d'intensifier les efforts de renforcement de ses capacités d'organisation et des capacités de son personnel.

La contribution apportée par le PAM aux systèmes de protection sociale et de filets de sécurité prend plusieurs formes, de la mise en œuvre de programmes de transfert à l'aide à l'élaboration de composantes alimentaires des dispositifs nationaux de protection sociale, en passant par les conseils dispensés aux gouvernements sur la politique à adopter dans ce domaine. Les évaluateurs ont jugé que les activités du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité étaient utiles et efficaces, et qu'elles pouvaient permettre au PAM non seulement de sauver des vies, mais, au-delà, de renforcer la capacité de résistance et de promouvoir les moyens de subsistance, en particulier lorsque les instruments traditionnels du PAM sont couplées à des approches nouvelles (par exemple alimentation scolaire associée à la production agricole locale ou nationale ou à des repas à emporter à la maison, création de banques de riz ou de réserves de céréales, projets Vivres ou Espèces contre travail qui développent les capacités de résistance aux catastrophes) et lorsque les projets sont bien ciblés, durent suffisamment longtemps et correspondent aux priorités des gouvernements.

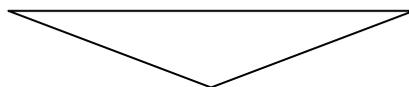
Pour être aussi efficaces que possible lorsqu'ils sont utilisés comme filets de sécurité ou dans le cadre d'un dispositif plus large de protection sociale, les transferts du PAM devraient être: *adaptés*, pour répondre aux besoins de la population; *opportuns* (fournis au moment prévu et selon les besoins); *prévisibles*, de sorte que les populations sachent qu'elles pourront en disposer quand elles en auront besoin et qu'elles puissent s'organiser en conséquence; et *viables* sur les plans financier et politique.

Les problèmes qui limitent la capacité du PAM de fournir une protection sociale ou des filets de sécurité efficaces sont les suivants: des transferts dont la durée ou le volume sont insuffisants; des ruptures d'approvisionnement dues aux cycles annuels de financement ainsi qu'aux déficits et retards de financement; et les transferts ponctuels ou aléatoires. Lorsque les

gouvernements parviennent à instaurer leurs propres filets de sécurité et systèmes de protection sociale, le PAM peut continuer d'agir utilement en passant des interventions directes à l'aide à l'élaboration des politiques, à l'appui technique, au renforcement des capacités et à la sensibilisation.

L'équipe d'évaluation a formulé six recommandations: deux d'entre elles concernent l'amélioration qualitative des activités du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité et les quatre autres visent à renforcer les capacités d'organisation dont le Programme aura besoin dans le cadre de ces activités.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation stratégique du rôle du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité" (WFP/EB.A/2011/7-B) et de la réponse de la direction (WFP/EB.A/2011/7-B/Add.1), et invite le PAM à donner suite aux recommandations qui y figurent, 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.

INTRODUCTION

1. La protection sociale et les filets de sécurité suscitent un intérêt croissant et sont de plus en plus répandus; on en trouve aujourd'hui dans toutes les régions du monde. Les filets de sécurité peuvent sauver des vies en cas de chocs et de situations d'urgence. À plus longue échéance, la protection sociale vise à favoriser un développement social et économique plus large en réduisant la pauvreté et les inégalités.
2. Les politiques internationales mettent de plus en plus souvent l'accent sur le rôle des gouvernements, qui assurent eux-mêmes la gestion de l'aide au développement. Aujourd'hui, bon nombre de gouvernements gèrent des dispositifs de filets de sécurité ou de protection sociale, qui sont devenus des éléments centraux de la démarche suivie par les organisations internationales de développement pour lutter contre la pauvreté et la vulnérabilité dans les pays en développement. Dans leurs dernières déclarations de politique générale, l'Union africaine, le Fonds monétaire international et le G20 insistent sur l'importance que revêtent les filets de sécurité et la protection sociale et les possibilités qu'ils offrent pour protéger les populations pauvres, faire reculer la pauvreté et favoriser la croissance économique. Aux Nations Unies, l'Initiative pour un socle de protection sociale vise à promouvoir les stratégies nationales en fournissant des transferts sociaux essentiels en espèces et en nature. Ces changements supposent nécessairement le renforcement des capacités des gouvernements.

ACTIVITÉS DU PAM EN MATIÈRE DE PROTECTION SOCIALE ET DE FILETS DE SÉCURITÉ

3. La protection sociale et les filets de sécurité ne sont pas des questions nouvelles pour le PAM. En 1998, le PAM a publié une analyse du rôle des filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire comme instruments efficaces et économiques de protection contre les chocs alimentaires. L'approche exposée dans ce document a été reprise dans le document de politique générale de 1999 intitulé "Favoriser le développement"¹. Un autre document de politique générale publié en 2004 sous le titre: "Le PAM et les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire"² présente les principes et les modalités d'action du PAM en la matière, en fonction de la situation du pays. Le Plan stratégique du PAM (2008-2013) considère les filets de sécurité comme un moyen de renforcer la résistance aux chocs et propose que le PAM élabore des programmes de nutrition, d'alimentation scolaire et de filets de sécurité.
4. Les derniers documents de politique générale du PAM qui comportent un volet relatif aux filets de sécurité et à la protection sociale, sont consacrés au renforcement des capacités (2004), à la distribution de bons d'alimentation et d'espèces (2008), à l'alimentation scolaire (2009) ou encore au VIH et au sida (2010). Le PAM a rédigé plusieurs documents sur le sujet, le dernier en date étant le hors-série intitulé "Unveiling Social Safety Nets" (Présentation des filets de protection sociale)³ paru en 2009.

¹ WFP/EB.A/99/4-A.

² WFP/EB.3/2004/4-A.

³ Document hors-série n° 20, consultable sur <http://www.wfp.org/content/unveiling-social-safety-nets>.

5. Un grand nombre de projets menés par le PAM ces 20 ou 30 dernières années ont servi de filets de sécurité, et certains poursuivaient parfois des objectifs plus larges de protection sociale. Cela étant, le PAM n'est pas doté d'un dispositif permettant de suivre les contributions du PAM à la protection sociale.

Présentation de l'évaluation

6. Cette évaluation avait pour but de mieux comprendre comment le PAM peut contribuer le plus efficacement possible à la protection sociale et aux filets de sécurité, et quels sont les facteurs qui pèsent sur son aptitude à le faire, l'objectif étant de faciliter la systématisation d'approches nouvelles et à d'éclairer les choix de programmation.
7. Plusieurs méthodes ont été utilisées: visite de cinq bureaux de pays et de deux bureaux régionaux, évaluation à distance de deux bureaux de pays, évaluation au regard des règles de bonne pratique, étude sur documents et entretiens avec le personnel du PAM et d'autres parties prenantes. Il s'agissait de mener une étude de cas sur plusieurs pays pour examiner les contributions du PAM dans différentes situations, selon que le dispositif national de protection sociale:
 - évoluait vers un filet de sécurité national (Sénégal et Sierra Leone);
 - mettait en place un filet de sécurité national (Éthiopie et Ouganda);
 - améliorait un filet de sécurité national déjà en place (Colombie, Géorgie et Guatemala).
8. Des définitions très diverses de la protection sociale et des filets de sécurité sont utilisées tant au PAM qu'à l'extérieur. Bon nombre d'aspects des dispositifs de protection sociale, tels les régimes de pensions et la plupart des régimes d'assurance, ne relèvent pas du mandat du Programme. Pour les besoins de la présente évaluation, les définitions pratiques suivantes ont été élaborées à partir de travaux antérieurs menés par les unités chargées des politiques et des programmes du PAM:
 - i) La protection sociale désigne les transferts alimentaires ou monétaires en faveur des populations les plus vulnérables, dans le but de prémunir celles-ci contre les risques pesant sur les moyens de subsistance, de développer ces moyens et d'améliorer la situation sociale et les droits des personnes exclues de la société et marginalisées.
 - ii) Les filets de sécurité appuyés par une aide alimentaire fournissent une assistance alimentaire directe, régulière et prévisible, sous forme de transferts monétaires ou en nature, aux populations les plus vulnérables, afin d'éviter que celles-ci ne tombent au-dessous d'un seuil de sécurité alimentaire à la suite d'un choc et de renforcer leur capacité de résistance aux crises et, dans certains cas, leur sécurité alimentaire.
9. Les évaluateurs ont cherché à déterminer de quelle façon les activités du PAM peuvent contribuer à atteindre tout un éventail d'objectifs dans des domaines allant de la protection à l'autonomisation:
 - i) protection: aider les populations à survivre aux périodes de tension et de crise;
 - ii) prévention: atténuer les conséquences des chocs et réduire le risque de crise;
 - iii) développement: renforcer les moyens de subsistance en contribuant à réduire la pauvreté chronique;
 - iv) autonomisation: aider les personnes marginalisées à faire valoir leurs droits.
10. Les activités traditionnelles du PAM visent principalement à mettre en place des filets de protection, mais elles peuvent également avoir pour objet d'atteindre des buts plus

"globaux" comme la prévention ou l'atténuation des chocs, le développement des moyens de subsistance ou l'autonomisation des populations marginalisées.

11. En matière de protection sociale et de filets de sécurité, il n'existe pas de meilleures pratiques susceptibles de s'appliquer partout et dans toutes les circonstances; les programmes varient selon la situation du pays et en fonction de la nature et de l'intensité des problèmes à traiter. Pourtant, un certain nombre de principes commencent à s'imposer, et les évaluateurs ont cherché à déterminer dans quelle mesure les transferts du PAM:
 - répondent aux besoins des populations;
 - sont fournis au moment prévu et selon les besoins;
 - sont prévisibles, de sorte que les populations sachent qu'elles pourront en disposer quand elles en auront besoin et puissent s'organiser en conséquence; et
 - sont viables, tant sur le plan financier que sur le plan politique.

PRINCIPALES CONSTATATIONS

Bilan de l'action du PAM

12. **Utilité et résultats.** L'équipe d'évaluation a examiné des projets qui font appel à divers instruments (alimentation scolaire, activités Espèces ou Vivres contre travail [ECT/VCT] et Vivres pour la formation [VFP], distributions générales de vivres, initiatives de santé et de nutrition maternelles et infantiles [SNMI], supplémentation alimentaire, et appui alimentaire et nutritionnel aux personnes vivant avec le VIH ou aux patients atteints de tuberculose), lesquels reposent sur différentes formes d'aide comme les produits alimentaires, les transferts monétaires et les bons. Pour les projets et les pays étudiés, ce sont les transferts de vivres qui ont été le plus souvent employés et qui ont permis de porter assistance au plus grand nombre de bénéficiaires, tandis que les programmes de transferts monétaires et de bons n'ont été utilisés que dans le cadre de projets pilotes.
13. Tous ces instruments et toutes ces formes d'aide sont de nature à procurer des avantages en termes de protection sociale et de filets de sécurité. La plupart des projets et activités du PAM examinés visent essentiellement à protéger les populations en périodes de tension et de crise. Certaines parties prenantes ont fait part de leur préoccupation à l'égard des aides de courte durée, considérant que celles-ci n'offrent pas une protection suffisante. En effet, les bénéficiaires ne disposent pas du temps nécessaire pour accumuler des avoirs qui leur épargneraient d'adopter des mécanismes de survie préjudiciables lorsque l'aide prend fin.
14. Une partie des opérations du PAM qui ont été examinées avaient pour but de réduire les risques de choc ou d'aider les populations à sortir de la pauvreté chronique. Il a été observé que les interventions du PAM offrent de meilleures perspectives de prévention et de développement lorsque les mécanismes traditionnels sont conjugués aux approches nouvelles, au nombre desquelles on citera: les programmes d'alimentation scolaire qui s'appuient sur la production agricole locale ou ceux qui fournissent aussi des repas à emporter à la maison, contribuant ainsi aux moyens de subsistance des ménages; la création de banques de riz ou de réserves de céréales qui servent à accumuler des ressources pour se prémunir des chocs futurs; et les projets de type VCT/ECT qui permettent de construire des infrastructures capables de résister en cas de catastrophe. C'est lorsque ces projets correspondent aux priorités des gouvernements et durent suffisamment longtemps que le PAM est en mesure d'apporter sa contribution la plus forte aux objectifs de prévention et de protection.

15. Sous certaines conditions, certains instruments peuvent contribuer efficacement à la protection sociale même s'ils sont employés seuls, comme l'illustre le tableau 1. D'autres instruments (les distributions générales de vivres, la supplémentation alimentaire, les activités de SMNI et la fourniture de vivres aux personnes vivant avec le VIH) procurent des avantages en termes de protection et peuvent aussi contribuer plus efficacement à la prévention et au développement lorsqu'ils sont coordonnés avec d'autres interventions.

TABLEAU 1. CONDITIONS PERMETTANT DE CONTRIBUER EFFICACEMENT À LA PROTECTION SOCIALE	
Instrument	Contribution plus efficace à la prévention et au développement lorsque:
Alimentation scolaire	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cet instrument est associé à d'autres formes de protection sociale en faveur des membres non scolarisés des ménages (rations à emporter à la maison bénéficiant aux autres membres du ménage ou programmes ciblant les enfants d'âge scolaire qui ne sont pas scolarisés); ➤ cet instrument fait appel à la production locale (Programme d'alimentation scolaire issue de la production locale par exemple); ➤ les écoles disposent de moyens suffisants pour faire face à l'augmentation des demandes d'inscription qui résulte de la mise en place de cet instrument; ➤ la lutte contre l'inégalité entre les sexes est assortie d'objectifs clairs, tels que la réduction de l'écart entre la scolarisation des filles et des garçons au moyen de programmes d'alimentation scolaire incitant les filles à suivre un enseignement secondaire ou à rester scolarisées en période de crise; ➤ l'augmentation du nombre des inscriptions s'accompagne des investissements nécessaires dans les moyens d'enseignement (professeurs, livres ou salles de classe, par exemple).
Transferts monétaires/bons d'alimentation	<ul style="list-style-type: none"> ➤ la valeur réelle du transfert reste stable compte tenu de l'évolution des prix des produits alimentaires et de l'inflation; ➤ ces instruments ne limitent pas le choix des produits que les bénéficiaires peuvent acheter; ➤ Ils contribuent à une croissance favorable aux pauvres car ils sont utilisés à bon escient et aux effets multiplicateurs qu'ils engendrent.
VCT/ECT	<ul style="list-style-type: none"> ➤ les avoirs produits dans le cadre de ces programmes sont de très bonne qualité; ➤ le chômage ou le sous-emploi saisonnier limite sérieusement le développement des moyens de subsistance; ➤ le travail ne présente pas de difficulté pour une proportion importante de la population.

16. De façon générale, le personnel et les partenaires interrogés ont estimé que l'adoption d'une stratégie de protection sociale et l'application de bonnes pratiques en la matière améliorent l'utilité globale de l'action du PAM. En intervenant directement, en dispensant des conseils techniques et en contribuant sur le plan politique à la mise en place de dispositifs nationaux de protection sociale et de filets de sécurité, le PAM fournit une assistance qui a été jugée utile et adéquate; les partenaires gouvernementaux et autres sollicitent souvent son aide. La seule exception concerne un pays à revenu intermédiaire doté d'un dispositif national de protection sociale bien en place et pour lequel la sécurité alimentaire ne figure pas en tête des priorités. Bien qu'en situation d'urgence la contribution du PAM à l'instauration d'un filet de sécurité dans ce pays ait été appréciée, une fois la crise terminée, le PAM n'a assumé aucun rôle opérationnel ou autre — dans le dispositif national. Toutefois, il a réussi à amener le Gouvernement à reprendre certaines des activités qu'il avait engagées, même si celles-ci ont été réalisées par d'autres acteurs.

Application de principes de bonne pratique

17. Le PAM n'a pas défini de principes, règles et indicateurs de bonne pratique en matière de protection sociale et de filets de sécurité, si bien que les programmes examinés n'ont pas volontairement cherché à les appliquer et que les résultats sont mitigés. Certains programmes n'ont permis de répondre convenablement aux besoins des bénéficiaires qu'au moment de leur achèvement. Dans d'autres cas, le transfert était insuffisant pour répondre aux besoins, ou la couverture était insuffisante. Certaines formes d'aide, telle l'alimentation scolaire, ont plus de chances d'être mises en œuvre en temps voulu, car elles sont bien rodées et qu'elles n'ont pas eu à surmonter les difficultés de démarrage rapportées dans le cas des transferts monétaires. Cela étant, même dans le cadre de programmes bien établis, des ruptures d'approvisionnement peuvent se produire. La plupart des formes d'aide adoptées dans les pays évalués sont restées prévisibles pendant toute la durée des activités, mais dans plusieurs cas, les difficultés de financement et la brièveté de certains projets ont rendu les livraisons imprévisibles. Plusieurs formes d'aide ont permis de bien progresser en termes de pérennisation et de transfert des responsabilités, certains programmes étant intégrés dans les stratégies nationales et mis en œuvre par les gouvernements. Cependant, une partie des programmes viables sur le plan politique et exécutés avec succès par les pouvoirs publics, en partenariat ou de manière autonome, sont toujours financés par des donateurs extérieurs.
18. La qualité du ciblage est une autre règle de bonne pratique à ne pas négliger. Les avis divergent sur la question de savoir s'il faut cibler les différents instruments, et sur quels critères: situation géographique, vulnérabilité, pauvreté, groupe d'âge, etc. Dans le cadre de la plupart des projets examinés, le PAM s'efforce de porter assistance aux populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Le personnel du PAM, conscient du problème que pose le risque d'exclusion erronée, recherche souvent des partenaires et des interventions complémentaires pour venir en aide aux personnes démunies qui ne bénéficient pas de ses programmes. Ainsi, l'alimentation scolaire est souvent complétée par des rations à emporter à la maison et d'autres programmes qui visent à répondre aux besoins des autres membres de la famille, qui ne vont pas à l'école. Dans plusieurs cas, le PAM a appelé les gouvernements à prendre en charge les populations qui ne bénéficiaient pas de ses programmes, afin qu'aucune personne ayant besoin d'aide ne soit exclue.
19. Bien que les bonnes pratiques soient perçues comme un idéal à atteindre dans la plupart des situations, les parties prenantes s'accordent à dire que les principes de bonne pratique doivent être traduits en indicateurs afin de faciliter la conception et le suivi des programmes.

Intégration dans les dispositifs nationaux de protection sociale

20. L'équipe d'évaluation a constaté que les formes d'appui qu'apporte le PAM aux dispositifs nationaux de protection sociale et aux filets de sécurité dépendent du contexte national ainsi que des capacités d'organisation du PAM et de la capacité de son personnel d'intervenir dans des environnements opérationnels et non opérationnels. Le rôle du PAM sur le plan opérationnel consiste notamment à participer au fonctionnement des filets de sécurité, à combler les éventuelles lacunes et à faire la démonstration de ses programmes. Sur le plan non opérationnel, il s'agit notamment de prendre part aux rencontres organisées, d'assurer le suivi et l'évaluation des programmes nationaux, de donner des conseils en matière de sécurité alimentaire et de nutrition, de sensibiliser l'opinion, d'élaborer des politiques et des systèmes ou encore de renforcer les capacités.

21. Dans les pays ne disposant ni de dispositifs de protection sociale ni de programmes de filets de sécurité nationaux, les activités du PAM sont bien intégrées, mais ont une portée assez réduite. Ces pays sont parfois dotés de politiques en la matière, mais la mise en œuvre de celles-ci est entravée par le manque de volonté politique et de capacités des pouvoirs publics. Les programmes du PAM ne font pas double emploi avec les mesures prises par les acteurs nationaux et les partenaires, mais les complètent. Le transfert des responsabilités aux gouvernements, s'il est prévu, reste incertain.
22. Dans les pays qui instaurent des programmes de protection sociale ou de filets de sécurité, la volonté politique et les capacités des pouvoirs publics sont bien plus affirmées, de sorte que les programmes du PAM sont nettement plus vastes et étroitement liés aux activités menées par les gouvernements et d'autres partenaires. Dans certains pays visités, d'importantes opérations de protection sociale ou d'établissement de filets de sécurité ont précédé la mise en place de la politique correspondante. Dans ces cas, le PAM a gagné en crédibilité et a eu la possibilité d'agir grâce à sa capacité opérationnelle de mettre en œuvre des programmes de filets de sécurité, et il est bien placé pour influencer sur les efforts que font actuellement ces pays en vue d'élaborer des politiques et stratégies nationales.
23. L'évaluation portait notamment sur trois pays disposant de dispositifs de protection sociale déjà relativement bien en place. Pour l'un d'eux, le PAM n'est pas intervenu directement dans l'établissement du dispositif, car: le gouvernement en question ne comptait pas la sécurité alimentaire au nombre de ses priorités premières; le PAM avait des capacités limitées pour jouer un rôle non opérationnel; et les autorités souhaitaient avant tout renforcer la capacité du secteur privé national d'assurer les prestations de protection sociale. Dans les deux autres pays, le PAM est passé d'un rôle opérationnel à un rôle non opérationnel, fournissant, à la demande des gouvernements, des conseils touchant la conception, la mise en œuvre et l'amélioration des politiques et des programmes.

Impact potentiel

24. Dans les pays qui évoluent vers un dispositif national de protection sociale, l'alimentation scolaire assurée par le PAM a de fortes chances d'avoir un impact, car il s'agit du premier instrument établi par le PAM dans ce domaine, et elle s'accompagne du renforcement des capacités gouvernementales. Il est peu probable que l'impact d'autres activités du PAM (ECT, VCT et transferts monétaires/bons d'alimentation) aille au-delà d'une protection temporaire du fait de leur portée et de leur durée limitées. Ces activités n'auront sans doute pas d'effet durable car l'action menée par le PAM pour renforcer les capacités des pouvoirs publics dans leur cadre a été plus limitée.
25. Dans les pays qui s'emploient à mettre sur pied un dispositif de protection sociale, l'éventail des instruments du PAM susceptibles d'avoir un impact est plus vaste, car le Programme intervient à une plus grande échelle et se concentre sur le renforcement des capacités nationales. Dans les deux pays visités, les objectifs de développement des moyens de subsistance sont bien définis dans les projets et liés au suivi et à l'évaluation, et les activités mises en œuvre pour influencer sur la politique des gouvernements sont assez bien dotées en ressources. Dans l'un des pays, le PAM participe à un mécanisme en place de longue date, fondé sur un consortium, qui met en œuvre le filet de sécurité national reposant sur l'aide alimentaire, ce qui multiplie l'impact potentiel du PAM et contribue à la continuité du financement.
26. Dans les pays dotés de dispositifs nationaux de protection sociale bien ancrés, les effets susceptibles d'être obtenus varient en fonction de la capacité du PAM de passer à un rôle moins directement lié aux opérations sur le terrain. Dans certains pays, les potentialités sont nombreuses et se concrétisent déjà, car le PAM a fait la preuve de la valeur qu'il

pouvait apporter dans ses rôles non opérationnels, et il influence désormais les politiques et pratiques des gouvernements. En continuant de fournir aux pouvoirs publics des services en matière de conseil technique, de suivi et autres après le transfert des responsabilités s'agissant d'interventions telles que les programmes d'alimentation scolaire, le PAM contribue à assurer la pérennisation des opérations et à obtenir les effets directs usés à long terme.

27. De façon générale, l'impact que le PAM est susceptible d'avoir dans le domaine de la protection sociale dépend de sa volonté et de sa capacité de renforcer certaines compétences (notamment sur les plans de l'analyse décisionnelle, de la sensibilisation, du ciblage dans le cas de nouvelles modalités d'assistance d'interventions en milieu urbain, du suivi et de l'évaluation au niveau des dispositifs et des effets directs, et du renforcement des capacités des gouvernements) et d'assumer de nouveaux rôles non opérationnels et opérationnels qui soient mieux coordonnés avec les activités d'autres acteurs. Ces changements sont importants, et il faudra du temps au PAM pour atteindre le niveau d'impact qui caractérise généralement son action dans d'autres domaines.

Facteurs externes influant sur les activités du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité

28. **Donateurs.** Dans l'ensemble, le financement alloué par les donateurs à la protection sociale augmente, mais une bonne partie des fonds sont souvent spécifiquement destinés à des programmes coordonnés qu'appuient des structures de protection sociale. Généralement, les donateurs considèrent le PAM comme un partenaire important dans ce domaine. Sa capacité d'opérer à grande échelle et dans des environnements complexes est jugée être un atout, et elle permet au PAM de combler certaines lacunes. Le soutien des donateurs en faveur des activités du PAM en matière de protection sociale semble en grande partie tributaire des aspects suivants:

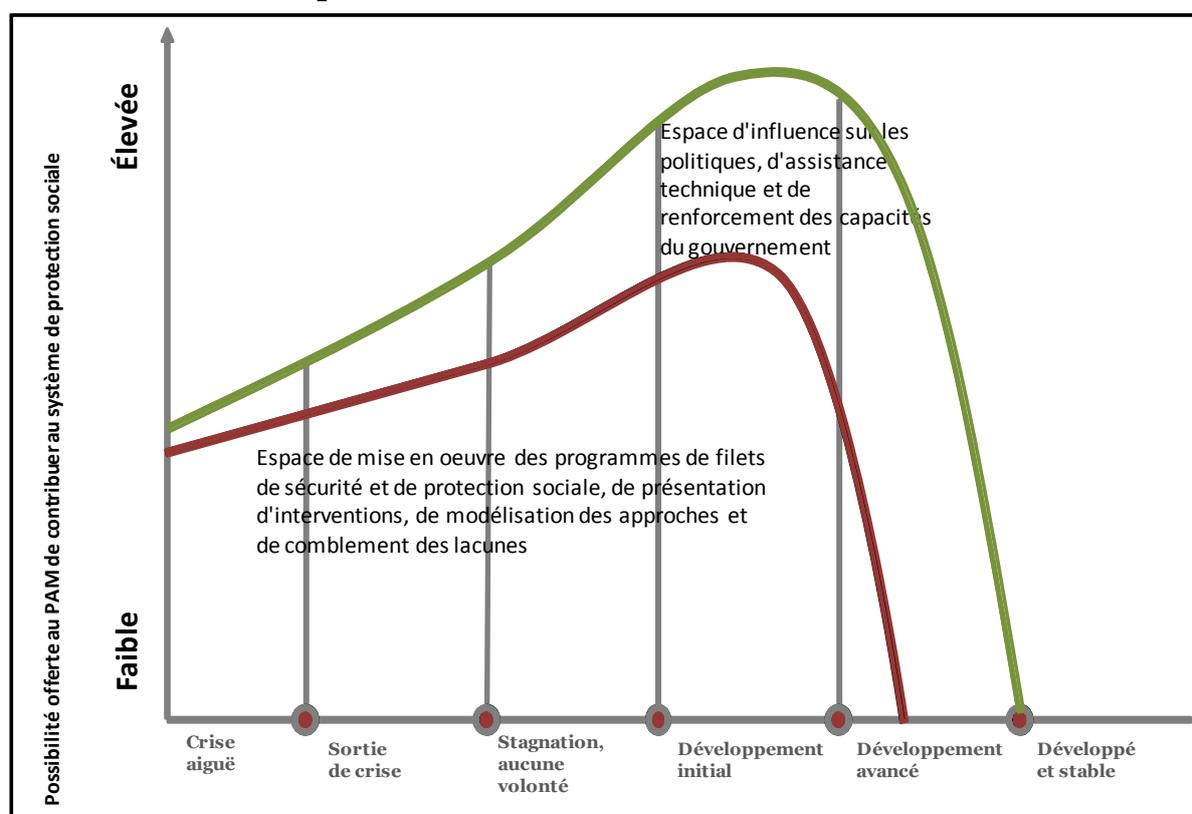
- le contexte national, en particulier l'accès aux vivres et les besoins en matières de sécurité alimentaire;
- la façon dont sont perçus le mandat et les capacités du PAM dans le domaine de la protection sociale, surtout la connaissance qu'il a des concepts et son aptitude à utiliser diverses modalités d'aide (vivres, transferts monétaires et bons d'alimentation) en fonction de la situation;
- le travail du PAM dans le cadre de partenariats noués avec les gouvernements et d'autres acteurs;
- la prévisibilité et la viabilité de l'assistance du PAM, auxquelles fait obstacle le manque de financement pluriannuel non assorti de restrictions; bien que ce type de financement soit assez rare, certains partenaires sont toutefois parvenus à en obtenir.

29. **Partenariats.** À l'échelle des pays, certains partenaires sollicitent déjà le PAM pour qu'il les guide dans la mise en place de filets de sécurité fondés sur l'aide alimentaire et apprécient sa contribution aux activités relatives à la protection sociale. La plupart ont souligné le fait que les besoins étaient si vastes que tout le monde pouvait apporter son concours. Les gouvernements sont à l'écoute du PAM pour ce qui a trait à la sécurité alimentaire, à la nutrition, à l'analyse de la vulnérabilité et aux systèmes de préparation aux situation d'urgence. Ils souhaitent que le Programme et d'autres les aident à renforcer leurs capacités. Pour que la contribution du PAM soit la plus efficace possible, les partenaires l'ont invité à mieux préciser son rôle, à participer plus activement aux débats d'orientation et à mieux se coordonner avec les autres acteurs. Les parties prenantes ont insisté sur

l'importance de la participation du PAM aux débats d'orientation nationaux et mondiaux consacrés à la protection sociale. Cela peut permettre au Programme de gagner en crédibilité, de mieux percevoir les lacunes et les possibilités qui existent, et de mieux cerner les capacités des pouvoirs publics, les obstacles auxquels ceux-ci se heurtent et les compromis qu'il leur faut faire.

30. **Facteurs sociaux, politiques et économiques.** Les facteurs sociaux, politiques et économiques déterminent la contribution que le PAM pourra apporter vis-à-vis des dispositifs nationaux. La figure illustre la marge de manœuvre, telle que la décrivent les parties prenantes, qui serait celle du PAM pour contribuer à la protection sociale par des voies opérationnelles et non opérationnelles.

Figure 1. Possibilité offerte au PAM de contribuer à la protection sociale dans différents contextes



31. C'est dans les pays qui font face à d'importantes difficultés sociales, politiques et économiques que le PAM a le plus de possibilités d'apporter des contributions opérationnelles. Ces possibilités diminuent à mesure que les pays se développent et que les acteurs gouvernementaux et nationaux parviennent à assumer la mise en œuvre.
32. En outre, c'est dans les pays qui sont fermement déterminés à créer un système durable et qui renforcent leurs dispositifs et leurs capacités que le PAM dispose de la marge de manœuvre la plus grande pour apporter une contribution non opérationnelle.

Capacités du PAM en matière de protection sociale et de filets de sécurité

33. **Politique et stratégie.** Le Plan stratégique du PAM (2008–2013) soutient l'adoption d'approches incorporant les filets de sécurité et la protection sociale. Parmi les documents qui expliquent en quoi consiste la protection sociale figure le document de réflexion

de 2004 consacré à la politique en matière de filets de sécurité. Quant à l'action menée dans ce domaine, elle englobe l'intégration de la protection sociale dans la nouvelle politique en matière d'alimentation scolaire et l'élaboration il y a peu du document sur les mesures prises pour atteindre l'Objectif stratégique relatif au renforcement des capacités nationales. Cela étant, le personnel n'a qu'une compréhension limitée de ce que signifie, pour les opérations du PAM, le passage de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Diverses lacunes, en particulier s'agissant des orientations relatives aux programmes, figuraient au nombre des difficultés entravant le lancement des projets et la collaboration avec les partenaires dans les domaines de la protection sociale et des filets de sécurité. L'équipe d'évaluation n'a pas constaté l'existence de mesures systématiques pour fournir les orientations, assurer la formation ou renforcer les capacités internes nécessaires pour traduire la stratégie et la politique du PAM en actions.

34. **Systèmes de planification et de financement.** Les décisions prises récemment au sujet du cadre de financement marquent un changement dans la façon dont le PAM établit ses budgets. Une fois appliquées, elles lèveront certains obstacles à l'adoption d'une stratégie de protection sociale.
35. Le nouveau processus d'élaboration des stratégies de pays peut également renforcer les capacités du PAM. Il donne aux bureaux de pays la possibilité d'évaluer le contexte et les besoins nationaux, et peut aider à veiller à ce que les programmes et les systèmes nationaux soient harmonisés.
36. **Modalités d'assistance.** La mise en place des transferts monétaires et des bons d'alimentation facilite l'adoption d'une stratégie de protection sociale, car elle offre au PAM un plus grand éventail de choix pour mener des interventions pertinentes et adaptées lorsque c'est l'accès aux vivres, et non les disponibilités alimentaires, qui pose problème. Les transferts monétaires et, dans une certaine mesure, les bons d'alimentation, peuvent davantage contribuer aux objectifs de développement des moyens de subsistance, car ils élargissent souvent l'éventail de choix qui s'offrent aux bénéficiaires. Toutefois, les programmes reposant sur les transferts monétaires ne sont pas synonymes de protection sociale. Les systèmes d'appui aux programmes faisant intervenir des transferts monétaires et des bons d'alimentation sont encore en cours d'élaboration au PAM, et les bureaux de pays ont signalé qu'il fallait améliorer les outils, les orientations et le partage des connaissances.
37. **Systèmes de suivi et d'évaluation.** Parmi les bonnes pratiques en matière de suivi et d'évaluation relevées figurent: l'évaluation des effets directs et des impacts; le recrutement de spécialistes externes pour aider à élaborer des données de référence, suivre la mise en œuvre et mener des évaluations d'impact; et l'échange avec les partenaires du PAM des enseignements tirés de l'expérience. En Afrique de l'Ouest, des méta-évaluations régionales sont prévues pour certains projets. Cependant, le suivi et l'établissement de rapports qu'effectue le PAM sont généralement limités par la priorité accordée aux produits aux dépens des effets directs, et les systèmes de communication des informations ne rendent pas compte des données sur les rôles et les activités non opérationnels importants. Le Cadre de résultats stratégiques pourrait permettre de remédier à ce problème, mais il faut aussi élaborer des indicateurs plus spécifiques pour la protection sociale et les filets de sécurité.
38. **Gestion de l'information et des connaissances.** Plusieurs initiatives relatives au partage des connaissances, en rapport avec les Objectifs stratégiques, ont été mises en place. L'atelier que le PAM a consacré aux filets de sécurité en 2009 constitue l'initiative la plus formelle visant à mettre en commun en interne les connaissances relatives à la protection sociale. Nombreux sont les bureaux de pays qui demandent une amélioration de

la gestion des connaissances. Le personnel n'est généralement pas informé des bonnes pratiques et des enseignements en provenance d'autres pays, sauf lorsque les fonctionnaires recrutés sur le plan international font partager les connaissances acquises au cours de précédentes affectations.

39. **Systèmes de mobilisation des ressources.** Les responsables au Siège du PAM ont constaté qu'il fallait diversifier les sources de financement et accroître le volume des fonds non affectés pour pouvoir élaborer des programmes à plus long terme et respecter les bonnes pratiques en vigueur en matière de protection sociale. La mobilisation de ressources est entravée par le manque de clarté au sujet des rôles du PAM. Entre autres obstacles cités par les partenaires et les donateurs figurent l'insuffisance des connaissances touchant la protection sociale au sein du PAM ainsi que le manque de clarté quant à la valeur que le PAM peut ajouter dans ce domaine et dans celui des filets de sécurité.
40. **Culture.** En ce qui concerne l'adoption d'une stratégie de protection sociale, la culture d'organisation du PAM présente à la fois des caractéristiques positives et des entraves. Parmi les premières figurent une attitude optimiste et volontaire, la capacité de mener rapidement des opérations adaptées au contexte, la faculté de résoudre les problèmes, l'innovation, une structure décentralisée, des directeurs de pays dotés de solides compétences, et la volonté d'assurer la rotation du personnel. Entre autres entraves, on citera le manque de patience avec les partenaires, la non-reconnaissance de l'importance de la concertation sur les politiques, la priorité donnée aux produits et aux instruments classiques, une tendance à agir de manière isolée et le manque d'expérience s'agissant des interventions en zone urbaine.
41. **Avantages comparatifs.** Les parties prenantes estiment que les avantages comparatifs du PAM concernant la protection sociale découlent de ses capacités opérationnelles. Il s'agit notamment de sa présence sur le terrain, de sa culture du résultat, de son efficacité dans les domaines de la logistique et de la gestion de projet, de ses liens avec les organisations locales et la société civile, de son aptitude à mener des projets à l'échelle voulue et dans des environnements complexes, et de ses capacités d'analyse, notamment l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité.
42. **Capacités du personnel du PAM.** Le personnel maîtrise parfaitement les instruments et les modalités d'assistance traditionnellement employés par le PAM. Le personnel des bureaux de pays affiche une volonté manifeste d'apprendre sur le terrain et fait preuve d'initiative dans l'acquisition de nouvelles connaissances liées à la protection sociale et aux filets de sécurité. Les parties prenantes ont constaté qu'il fallait que le personnel du PAM améliore ses connaissances de base concernant les concepts associés à la protection sociale. D'autres lacunes touchent aux rôles non opérationnels joués en matière de protection sociale, notamment pour ce qui est de l'analyse des politiques, de la sensibilisation, de la coordination à long terme, du ciblage dans le cas de nouvelles modalités d'assistance et d'interventions en milieu urbain, du suivi et de l'évaluation, du renforcement des capacités des gouvernements ou encore de l'analyse des dépenses publiques.
43. L'attitude du personnel à l'égard de la protection sociale et des filets de sécurité est généralement positive, et beaucoup s'accordent à penser que le PAM devrait renforcer ses activités dans le domaine de la protection sociale. Bon nombre de membres du personnel estiment que le degré d'engagement du PAM dépend de la réussite de changements plus vastes au sein du Programme, en particulier au niveau des systèmes de financement et du soutien apporté par les donateurs. Tout le monde s'accorde également à dire que le développement des activités du PAM dans ce domaine ne devrait pas se faire aux dépens d'autres domaines essentiels.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

44. Il est ressorti de l'évaluation que le PAM contribuait déjà aux filets de sécurité et à la protection sociale, surtout à la faveur d'activités telles que l'alimentation scolaire. Cela étant, la systématisation à plus grande échelle au sein du PAM d'une stratégie relative aux filets de sécurité et à la protection sociale demandera au Programme de modifier ses opérations, les objectifs de ses programmes et sa façon de collaborer. Se contenter de changer les intitulés des projets et des programmes afin de mentionner les filets de sécurité et la protection sociale aurait un effet préjudiciable sur la crédibilité du PAM.
45. Certains programmes du PAM sont en cours d'intégration dans des dispositifs nationaux, et le Programme s'oriente vers l'adoption de règles de bonne pratique généralement acceptées. Il faut mettre l'accent sur les bonnes pratiques pour donner plus de crédibilité et d'effet à l'action menée.
46. L'adoption d'une stratégie de protection sociale et de bonnes pratiques en la matière accroît l'utilité, la pertinence et l'impact potentiel de l'action du PAM. Les bureaux de pays commencent à élaborer des mécanismes permettant de mesurer l'efficacité et l'apprentissage. S'agissant du passage d'interventions à court terme à des interventions à plus longue échéance et du transfert des responsabilités aux gouvernements, la pérennisation pose souvent problème en raison des besoins en matière de financement et de renforcement des capacités.
47. Les donateurs apportent un soutien croissant à la protection sociale et considèrent le PAM comme un partenaire important, en particulier pour ce qui est de combler les lacunes des filets de sécurité là où l'insécurité alimentaire est forte. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, les partenariats sont essentiels pour que le PAM puisse contribuer à la mise en place de dispositifs nationaux durables. Dans la plupart des pays inclus dans cette évaluation, la participation du Programme à l'élaboration des politiques est insuffisante pour lui permettre de bien comprendre le contexte dans lequel œuvrent les pouvoirs publics. C'est dans les pays où la vulnérabilité et la pauvreté sont importantes et où les gouvernements n'ont pas mis en place de dispositifs nationaux de protection sociale que l'action du PAM est susceptible d'avoir le plus d'impact sur le plan opérationnel. Et c'est dans les pays qui affichent une volonté politique en la matière que les possibilités de contributions non opérationnelles sont les plus grandes.
48. Des mesures ont déjà été prises en interne pour renforcer la capacité du PAM d'adopter une stratégie de protection sociale, mais davantage d'efforts doivent être faits. Il est essentiel d'améliorer les articulations entre les stratégies, les politiques et la pratique, tout comme il est nécessaire de renforcer le suivi et l'évaluation pour pouvoir mesurer les effets directs et l'impact. Des ressources doivent être consacrées aux systèmes de gestion des connaissances afin d'améliorer la diffusion des méthodes fructueuses. Pour ce qui est de la mobilisation de ressources, on s'efforce d'obtenir des financements moins assortis de conditions, mais aussi des financements pluriannuels. La culture et les avantages comparatifs du PAM peuvent se traduire par une stratégie de protection sociale si leurs caractéristiques positives sont portées à leur maximum.
49. Les compétences du personnel sont axées sur les modalités d'assistance alimentaire faisant appel à des instruments classiques. On observe des lacunes dans les politiques, la coordination, le ciblage, le suivi et l'évaluation, le renforcement des capacités et l'analyse économique. Le personnel fait preuve d'initiative dans l'acquisition de nouvelles connaissances, mais les systèmes susceptibles de soutenir cette évolution ne sont pas

encore en place. Il sera nécessaire de maîtriser les concepts associés à la protection sociale et de renforcer les capacités des gouvernements.

50. **Recommandation 1.** Axer l'action que mène le PAM dans les domaines de la protection sociale et des filets de sécurité sur ses avantages comparatifs. La révision prévue de la politique de 2004 en matière de filets de sécurité devrait prendre en compte des concepts plus vastes touchant la protection sociale et préciser les rôles que joue le Programme, sur la base des avantages comparatifs de celui-ci. La politique devrait expliquer l'importance qu'il y a à définir les buts visés, les effets directs escomptés, les partenariats et les règles de bonne pratique. L'objectif premier du PAM, à savoir la *protection*, devrait être exprimé clairement, mais la politique devrait aussi prendre en considération les interventions appropriées en matière de *prévention* et de *développement*, en mettant l'accent sur les liens qui existent avec d'autres programmes. Il faudrait continuer à mettre en relief les contributions qu'apporte le PAM aux filets de sécurité fondés sur l'aide alimentaire à travers ses activités opérationnelles et non opérationnelles, et donner des exemples des activités menées. Des orientations générales devraient être diffusées pour promouvoir le rôle du PAM en matière de filets de sécurité et de protection sociale.
51. **Recommandation 2.** Renforcer les capacités d'organisation du PAM. Il conviendrait d'amorcer une restructuration, afin de renforcer la capacité du PAM de mettre en œuvre une stratégie concernant les filets de sécurité et la protection sociale. Cette initiative devrait être dirigée par un cadre supérieur du Siège, avec l'appui de conseillers du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays selon que de besoin. Il faudrait élaborer un plan quinquennal, principalement axé sur la mise en pratique des politiques et stratégies, compte tenu des dispositifs, processus et questions d'ordre culturel évoquées dans le présent rapport d'évaluation.
52. **Recommandation 3.** Renforcer les capacités du personnel du PAM. Dans un premier temps, le PAM devrait surtout initier le personnel compétent du Siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays aux principes de la protection sociale, en le familiarisant avec les termes élémentaires, les acteurs importants, les règles de bonne pratique ainsi que les principaux choix et compromis possibles. Une fois les éléments fondamentaux mieux compris, il sera possible d'approfondir les compétences et connaissances nécessaires pour appuyer le processus de changement évoqué dans la recommandation précédente.
53. **Recommandation 4.** Veiller à ce que le PAM agisse en concertation avec les acteurs extérieurs pour ce qui touche à la protection sociale et aux filets de sécurité. Le PAM devrait participer davantage à la formulation des politiques et aux travaux des instances de coordination, mais aussi promouvoir le rôle positif qu'il joue en la matière. Pour ce faire, il devrait s'appuyer sur les éléments suivants: ses avantages comparatifs; l'approfondissement des connaissances; les données probantes recueillies, notamment une étude approfondie d'exemples en Amérique latine et d'autres programmes du PAM qui en sont à un stade plus avancé; les compétences accrues du personnel à tous les niveaux; et la version révisée de la politique. Les bureaux de pays qui ne participent pas encore aux programmes relatifs aux filets de sécurité et à la protection sociale devraient commencer à faire participer le PAM aux travaux des instances nationales existantes ou bien à collaborer avec des partenaires pour mettre sur pied de nouvelles. Il faudrait mobiliser des contributions supplémentaires non assorties de restrictions et pluriannuelles pour appuyer ce type de programmes menés par les bureaux de pays.

54. **Recommandation 5.** Contribuer à l'élaboration de dispositifs nationaux de protection sociale. Lorsque la protection sociale est nécessaire, et que le PAM a la possibilité d'apporter sa contribution, le bureau de pays devrait analyser ce que le Programme peut faire pour aider les gouvernements à élaborer des dispositifs et améliorer les activités qu'ils mènent en matière de protection sociale et de filets de sécurité; ce que les gouvernements peuvent réaliser dans le cadre de consortiums plus larges; et quels rôles il est préférable de laisser à d'autres acteurs dotés de mandats et de compétences plus adaptés. Autant que possible, cette analyse devrait être associée à l'élaboration de la stratégie de pays du PAM, conduite dans la transparence en collaboration avec les gouvernements et les principaux acteurs, et fondée sur les stratégies et politiques nationales existantes.
55. **Recommandation 6.** Toujours améliorer le respect des règles de bonne pratique en matière de protection sociale. À mesure que le PAM systématise le renforcement des capacités s'agissant des filets de sécurité et de la protection sociale, l'encadrement devrait privilégier le suivi de l'impact et de la qualité des programmes au regard d'indicateurs relatifs aux bonnes pratiques, et en faire état dans les rapports établis sur les projets et les programmes. Le suivi devrait tenir compte des enseignements tirés des travaux des communautés de praticiens du PAM et d'autres systèmes de gestion des connaissances. À partir de ce suivi, les responsables devraient adapter les dispositifs, les processus et les ressources, afin de renforcer la contribution du PAM aux travaux menés à l'échelle mondiale, régionale et nationale. Il conviendrait de faire réaliser en externe des évaluations d'impact au fur et à mesure que des indicateurs sont définis et des données collectées.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ECT	Espèces contre travail
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
VCT	Vivres contre travail
VPF	Vivres au profit de la formation