



World Food Programme

SAVING LIVES  
CHANGING LIVES

# Évaluation du Plan stratégique national du PAM pour le Rwanda (2019-2023)

## CONTEXTE

Pays montagneux enclavé dans le centre-est de l'Afrique, le Rwanda compte 13,7 millions d'habitants. Ces dernières années, le Rwanda a obtenu, grâce à la croissance économique et aux réformes structurelles, des résultats positifs en matière de développement dans les domaines de la réduction de la pauvreté, de l'égalité des sexes, de la durabilité environnementale, de l'éducation et de la santé publique. Le pays reste exposé aux risques naturels, aux problèmes de santé et à l'insécurité alimentaire. En tant que pays pilote depuis 2008 de l'initiative « Unis dans l'action » des Nations Unies, le Rwanda dispose d'un Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF), dont le terme est la fin de l'année 2024.

## SUJET ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION

Le Plan stratégique de pays du PAM pour le Rwanda pour la période 2019-2023 a été approuvé en novembre 2018, puis prolongé jusqu'à fin 2024 pour s'aligner sur le cycle de planification de l'UNSDCF. Il a été précédé par le Programme de pays du PAM pour la période 2013-2018, qui a marqué le début d'une évolution de l'engagement du PAM vers une collaboration avec le gouvernement pour renforcer les capacités en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

Le Plan stratégique de pays pour le Rwanda s'articule autour de cinq objectifs stratégiques qui intègrent tous des dimensions de renforcement des capacités. Il a poursuivi les activités existantes, comme l'aide alimentaire et en espèces aux réfugiés, en a développé d'autres, comme le renforcement de l'accès des petits exploitants agricoles aux marchés, et a introduit de nouveaux domaines de travail, tels que la réduction et la gestion des risques de catastrophe dans le cadre de la protection sociale. Le cinquième objectif stratégique a été ajouté en 2019 pour soutenir les partenaires nationaux dans leur réponse humanitaire pendant les périodes de crise.

En juin 2023, le Plan stratégique de pays pour le Rwanda était financé à 57%, le budget total étant de 156 551 104 dollars É.-U. et étant consacré à 56,8% à la réponse aux crises, à 32,3% au renforcement de la résilience et à 10,9% aux causes profondes.

## OBJECTIFS ET UTILISATEURS DE L'ÉVALUATION

L'évaluation a été commandée par le Bureau de l'évaluation indépendant afin de disposer de données permettant de rendre des comptes et de tirer des enseignements utiles pour la préparation du prochain Plan stratégique de pays pour le

Rwanda. Il couvre toutes les activités du PAM mises en œuvre de 2019 à la mi-2023.

Conduite entre janvier et novembre 2023, l'évaluation a suivi une approche théorique utilisant des méthodes mixtes et a examiné la pertinence du positionnement stratégique du PAM, sa contribution aux résultats, son efficacité et les facteurs expliquant sa performance.

Cette évaluation devrait être particulièrement utile au bureau de pays du PAM au Rwanda et aux parties prenantes internes et externes, y compris les bénéficiaires du plan.

## PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION

### Mesure dans laquelle le Plan stratégique de pays est fondé sur des données probantes et stratégiquement ciblé pour répondre aux besoins des plus vulnérables

Le Plan stratégique de pays du PAM pour le Rwanda a mis fortement l'accent sur le renforcement des capacités nationales et a pris des engagements explicites en faveur des plus vulnérables, conformément aux priorités du Rwanda. Les chocs récurrents ont mis en évidence la pertinence renouvelée du rôle humanitaire du PAM au Rwanda.

Le Plan stratégique de pays avait une logique de programme claire et intégrée. L'accent mis sur la collaboration et les partenariats a favorisé la cohérence externe, bien que les parties prenantes aient perçu certaines redondances entre les priorités du Plan stratégique de pays et celles d'autres organismes des Nations Unies.

### Contribution du PAM aux résultats du Plan stratégique de pays

*Réponse aux crises* : Le PAM a assuré l'accès des réfugiés et des rapatriés les plus vulnérables à une alimentation adéquate et nutritive par le biais de transferts d'espèces, d'une nutrition ciblée et de mesures d'alimentation complémentaire et scolaire. Le manque de ressources a toutefois entraîné, au cours de la période, des réductions de rations pouvant être substantielles, ce qui peut expliquer pourquoi les ménages de réfugiés n'ont pas atteint les niveaux de nutrition visés. Néanmoins, le recours à des stratégies d'adaptation négatives a diminué, ce qui suggère que les transferts de nourriture et d'espèces, l'alimentation scolaire et l'alimentation complémentaire ont constitué des filets sociaux efficaces.

Dans le cadre de son assistance aux réfugiés, le PAM est passé de l'aide alimentaire aux transferts en espèces, ce qui a permis de favoriser l'autonomie, l'inclusion et les marchés locaux, et d'améliorer le rapport coût-efficacité. L'implication de réfugiés

dans les activités des projets et le regroupement des enfants des communautés d'accueil et de réfugiés dans les écoles ont eu des effets positifs sur la cohésion sociale. En revanche, l'incohérence des programmes d'assistance entre les différents groupes de réfugiés a provoqué quelques tensions sociales. Les ambitions du Plan stratégique de pays de soutenir l'autosuffisance des réfugiés n'ont pas été atteintes en raison de la limitation des moyens de subsistance et de l'accès à la terre ainsi que des contraintes de financement.

Lors de crises (Ebola, COVID-19 ou inondations), le PAM a apporté un soutien rapide au gouvernement, en s'appuyant sur une chaîne d'approvisionnement efficace.

*Renforcement de la résilience* : Avec ses partenaires, le PAM a contribué à renforcer les capacités et les systèmes nationaux de protection sociale, en y intégrant la gestion des risques de catastrophe, pour laquelle il a également facilité une mise à jour de la politique nationale. Le PAM a soutenu la mise en place de plans nationaux de préparation et a renforcé les capacités des institutions nationales à produire des données probantes.

Au niveau communautaire, les bénéficiaires ont amélioré leurs connaissances dans le domaine de l'atténuation des chocs climatiques et ont enregistré des progrès en matière de consommation alimentaire et d'actifs de production, ce qui s'est accompagné du renforcement de la participation des femmes à la prise de décision.

Les programmes d'alimentation scolaire locaux soutenus par le PAM ont eu des effets positifs sur l'éducation, la nutrition et l'égalité des sexes. Stimulée par les programmes d'alimentation scolaire soutenus par le PAM, l'adoption d'un programme national en 2021 a permis d'étendre l'accès à une alimentation adéquate et nutritive à tous les enfants scolarisés du Rwanda. Le soutien ultérieur du PAM s'est concentré sur les aspects politiques, stratégiques et de redevabilité, ainsi que sur le renforcement des capacités correspondantes.

Le soutien du PAM aux petits exploitants agricoles a généré des résultats agricoles et économiques positifs et des progrès ont été constatés dans le financement et la gestion des coopératives, ainsi que dans la mise en relation des agriculteurs et des acheteurs, même s'il reste des progrès à faire. Des occasions manquées ont été relevées pour ce qui concerne la promotion des aliments riches en nutriments et l'amélioration de la chaîne d'approvisionnement et des systèmes de vente au détail. Des domaines importants des résultats liés à l'objectif stratégique 4 ne sont pas pris en compte par les systèmes de suivi.

*Causes profondes* : Le PAM a contribué à l'adoption d'un système national d'évaluation pour le suivi des enfants exposés au risque de malnutrition. L'intégration réussie de la nutrition dans le Plan stratégique de pays et l'intégration de la communication sur les changements sociaux et comportementaux dans plusieurs types d'intervention ont été des réalisations importantes qui ont permis de diversifier les régimes alimentaires des populations vulnérables. Néanmoins, compte tenu des problèmes de ressources qui ont limité le champ d'application des engagements pris, les progrès réalisés par rapport aux avancées nutritionnelles attendues dans le cadre de l'objectif stratégique 3 sont restés modestes.

## Dimensions transversales et durabilité

Les ambitions du Plan stratégique de pays de produire des résultats transformateurs en matière de genre ont été partiellement satisfaites, avec des résultats notables dans le domaine de l'autonomisation des femmes, mais l'insuffisance

des ressources et d'appui aux capacités a limité les résultats. L'attention portée à l'inclusion des personnes handicapées a été très modeste.

En dépit des lacunes observées chez les réfugiés, des mécanismes de traitement des plaintes et de retour d'information ont été mis en place pour la plupart des bénéficiaires, et il est prouvé que le retour d'information a permis d'ajuster le programme.

Bien que le PAM ait accordé une plus grande attention à l'environnement et aux changements climatiques en mettant en œuvre une stratégie spécifique, les efforts demeurent limités au regard des défis environnementaux auxquels doit faire face le Rwanda, et les performances ne sont pas suffisamment mesurées.

Les progrès du Plan stratégique de pays en matière de viabilité institutionnelle ont été soutenus par l'attention croissante portée au renforcement des capacités nationales, et bien plus significatifs que les progrès en matière de viabilité sociale, financière et environnementale.

Les efforts du PAM en faveur de l'intégration des réfugiés, de la réduction et de la gestion des risques de catastrophe ainsi que de la protection sociale ont contribué au renforcement du nexus humanitaire - développement. Dans l'ensemble, le PAM a bien respecté les principes humanitaires.

## Rapidité d'exécution et utilisation efficace des ressources du PAM

Facilitées par des transferts d'espèces et des outils numériques, et grâce à l'efficacité de sa chaîne d'approvisionnement et de ses fonctions logistiques, les prestations du PAM ont généralement été effectuées en temps voulu. Toutefois, des problèmes de financement et des retards dans la passation des marchés ont entravé l'efficacité de la mise en œuvre.

Les stratégies de ciblage du PAM se sont fondées sur des données probantes et le ciblage des réfugiés selon leur niveau de vulnérabilité a globalement bien fonctionné, même si des erreurs ponctuelles ont été constatées. L'étendue du travail du PAM reste modeste par rapport aux besoins des personnes vulnérables.

Même s'il n'a pas fait l'objet d'un suivi spécifique, le rapport coût-efficacité a été amélioré grâce aux transferts d'espèces, au recours à la formation en cascade et à certains partenariats stratégiques. Les programmes conjoints des Nations Unies n'ont pas produit les gains d'efficacité attendus et la duplication des efforts de suivi du PAM et de ses partenaires de coopération a été préjudiciable à l'efficacité.

## Facteurs expliquant les performances du PAM

Malgré la fidélité des donateurs du PAM, leur diversité insuffisante, conjuguée à la part importante des financements préaffectés et à une capacité de collecte de fonds inadéquate, a fait obstacle à la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du Plan stratégique de pays et en a compromis les performances, en particulier dans le cadre des objectifs stratégiques 1 et 3.

Les systèmes de suivi et d'évaluation n'ont pas été conçus pour mesurer certains résultats, notamment en matière de renforcement des capacités nationales. Par ailleurs, les boucles de rétroaction reposant sur les données de suivi et d'évaluation et visant à améliorer les programmes doivent être mieux définies.

Les partenariats se sont étendus aux institutions nationales, y compris aux institutions décentralisées, ainsi qu'au secteur privé et aux partenaires de coopération, quoique de manière incohérente.

L'engagement et l'expertise du personnel du bureau de pays sont reconnus, mais les profils doivent mieux correspondre aux besoins du Plan stratégique de pays, notamment pour ce qui touche au renforcement des capacités nationales, à la prise en compte du genre et à la collecte de fonds. Un leadership fort et le soutien du gouvernement ont été des facteurs favorables.

## CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Le double objectif du PAM, à savoir sauver des vies et changer des vies, ainsi que son rôle renforcé de catalyseur, ont permis au PAM de se positionner de manière appropriée dans le cadre du nexus humanitaire -développement et restent tout à fait d'actualité.

Le Plan stratégique de pays a donné de bons résultats pour ce qui concerne les filets sociaux et les systèmes alimentaires sensibles à la nutrition, et le PAM a réagi de manière adéquate et avec la flexibilité requise aux chocs extérieurs. Toutefois, les capacités de financement limitées constituent une contrainte persistante et restent un défi majeur.

Un portefeuille bien intégré et des partenariats stratégiques ont permis d'améliorer l'efficacité et les résultats du Plan stratégique de pays. L'attention portée aux dimensions transversales pourrait être renforcée pour améliorer les résultats du Plan stratégique de pays, en particulier dans le domaine de l'environnement, pour lequel les mesures envisagées n'ont pas été à la hauteur des besoins.

La structure organisationnelle du PAM, les dispositions en matière de gestion et de suivi ainsi que les effectifs n'ont pas été adaptés de manière optimale aux besoins du Plan stratégique de pays.

**Recommandation 1 :** Maintenir le cap sur le double objectif consistant à sauver des vies et à changer la vie dans le prochain plan stratégique de pays, en veillant à ce que l'autosuffisance des réfugiés bénéficie d'un appui suffisant et à ce que des liens appropriés soient établis entre les activités composant le portefeuille.

**Recommandation 2 :** Poursuivre une approche multidimensionnelle du renforcement des capacités du pays, reposant sur une stratégie pertinente, des effets directs escomptés bien définis et un suivi renforcé.

**Recommandation 3 :** Renforcer la préparation organisationnelle du PAM en vue de la mise en œuvre du prochain plan stratégique de pays.

**Recommandation 4 :** Renforcer la prise en compte par le PAM de l'inclusion du handicap dans l'ensemble de son portefeuille d'activités et mettre davantage l'accent sur la problématique femmes-hommes dans tous les volets de son action.

**Recommandation 5 :** Accroître sensiblement la place accordée à l'environnement et aux changements climatiques dans le prochain plan stratégique de pays, en accordant une attention particulière à la préparation, à l'atténuation et à l'adaptation, et continuer à réduire l'empreinte carbone des activités du PAM au Rwanda.

**Recommandation 6 :** Veiller à ce que la durabilité de l'ensemble des activités du portefeuille du PAM soit prise en considération de manière équilibrée dès la phase de conception, et mettre davantage l'accent sur les partenariats et la diversification des sources de financement afin de parvenir à donner corps aux ambitions liées aux programmes.