

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 10–13 novembre 2014

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2014/6-C
3 octobre 2014
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO (2009-2013)

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://executiveboard.wfp.org>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, OEV*:	Mme H. Wedgwood	tél.: 066513-2030
Fonctionnaire chargée de l'évaluation:	Mme M. Sende	tél.: 066513-2539
Coordonnatrice de l'évaluation du portefeuille d'activités dans le pays:	Mme S. Burrows	tél.: 066513-2519

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en République démocratique du Congo couvre la période 2009–2013. Elle est axée sur: i) l'alignement et le positionnement stratégique des opérations du PAM dans le pays; ii) les facteurs ayant présidé à l'adoption des décisions stratégiques; et iii) la performance et les résultats des opérations du PAM. Au cours de la période couverte par l'évaluation, la taille, l'orientation, la gestion et la situation des ressources du portefeuille d'activités ont subi des changements importants.

Le portefeuille d'activités du PAM en République démocratique du Congo compte parmi les plus importants. Le pays pose de grosses difficultés sur le plan de la sécurité et de l'infrastructure de communication aux acteurs humanitaires qui portent assistance à un grand nombre de personnes touchées par les conflits prolongés et l'insécurité alimentaire chronique.

Il est ressorti de l'évaluation que le portefeuille est globalement pertinent et conforme aux besoins des femmes et des hommes, ainsi qu'aux politiques et priorités du gouvernement. Les principales composantes ont été toutes globalement appropriées mais, du fait que les moyens disponibles n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins, le bureau de pays a eu du mal à trouver un juste équilibre entre les différentes composantes, et il n'est pas toujours parvenu à s'adapter correctement à un environnement dynamique ni à dûment participer aux travaux des mécanismes de coordination. Si le PAM est encore considéré comme un acteur essentiel dans le pays, sa position stratégique dans certaines zones s'est nettement affaiblie au cours de la période couverte par l'évaluation. Des mesures prises récemment ont jeté les bases du rétablissement de la confiance des parties prenantes.

La prise de décisions au PAM a pâti du fait que les contraintes financières ont empêché le bureau de pays de s'engager pleinement dans la coordination interorganisations et dans les mécanismes institutionnels stratégiques, et de rechercher des solutions créatives aux difficultés rencontrées. L'éventail réduit de compétences spécialisées à sa disposition a nui à l'efficacité du PAM, en particulier dans le cadre du dialogue politique sur la transition des secours d'urgence au développement. La capacité du PAM à répondre rapidement et de manière proportionnée aux besoins a également été entravée par l'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatil et l'absence de directives opérationnelles claires ainsi que par le manque de flexibilité, ce qui a eu des répercussions non seulement sur le positionnement du PAM dans certains domaines, mais aussi sur le soutien apporté par les donateurs.

La performance et les résultats du portefeuille ont été mesurés principalement au niveau des produits et ont montré l'important accent mis sur les secours d'urgence tout au long de la période couverte par l'évaluation. Cependant, le profil des activités du PAM a changé au fil du temps: l'alimentation scolaire a pris trop d'ampleur par rapport à d'autres activités, particulièrement les secours d'urgence assurés dans le cas des situations de déplacement prolongées et de déplacements de petite ampleur répétés. L'utilisation des transferts monétaires et des bons au cours de la période à l'examen a été très limitée malgré le grand potentiel de ces modalités. En dépit de leur faible ampleur, les interventions nutritionnelles étaient plus efficaces et avaient contribué à l'augmentation de la fréquentation des centres de santé. Les activités relatives à la

résilience ont été pour la plupart mises en œuvre dans trois provinces, mais la détérioration des conditions de sécurité fin 2012 a contraint le PAM à remettre à plus tard ses plans concernant la réorientation des activités vers le redressement et la résilience.

L'évaluation recense les difficultés et les possibilités, et comporte huit grandes recommandations concernant l'attention à accorder à court terme à l'action humanitaire et la transition à opérer à moyen terme pour accroître l'efficacité et la durabilité des programmes du PAM.

PROJET DE DÉCISION*

Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités en République démocratique du Congo (2009–2013)" (WFP/EB.2/2014/6-C) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.2/2014/6-C/Add.1, et invite le Secrétariat à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours de ses débats.

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

INTRODUCTION

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation de portefeuille de pays a porté sur toutes les activités menées par le PAM en République démocratique du Congo de 2009 à 2013, hormis les services aériens d'aide humanitaire. Elle est axée sur les trois points ci-après: i) l'alignement et le positionnement stratégique du portefeuille; ii) les facteurs qui ont déterminé les choix stratégiques et la qualité de ces derniers; et iii) la performance et les résultats du portefeuille. Les évaluations de portefeuille poursuivent un double objectif de reddition de comptes et d'apprentissage. L'évaluation a été conduite par une équipe indépendante et a compris une phase de travail sur le terrain en République démocratique du Congo en mars et avril 2014. L'équipe a complété l'étude des données disponibles et de divers documents au moyen d'entretiens semi-structurés menés avec quelque 275 parties prenantes, dont des représentants des donateurs.

Contexte

2. La population de la République démocratique du Congo est estimée à 75,5 millions de personnes¹. En dépit de ses ressources naturelles et minérales considérables, la République démocratique du Congo occupait le 186^e rang (avec le Niger) sur 187 pays au classement de l'indice de développement humain de 2013²; elle fait en outre partie des pays à faible revenu et à déficit vivrier³, et des pays les moins avancés⁴. La République démocratique du Congo a été secouée par deux grandes guerres au cours des deux dernières décennies, liées à la déstabilisation du Nord-Kivu et du Sud-Kivu dans l'est du pays résultant du génocide de 1994 au Rwanda et de l'afflux d'environ 1,2 million de réfugiés rwandais. Des dizaines de groupes armés se sont formés dans la région depuis.
3. La période 2009–2013 a été marquée par des déplacements et retours répétés de personnes déplacées dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, la Province orientale et le Katanga. Actuellement, plus de la moitié des 2,7 millions de personnes déplacées se trouvent dans le Nord et le Sud-Kivu.
4. L'un des principaux problèmes rencontrés par les populations dans l'est du pays est le manque de protection contre la violence⁵. La violence sexuelle contre les civils, principalement les femmes, a été utilisée à une échelle massive par les forces armées gouvernementales et les groupes armés. L'appareil d'État est trop faible pour protéger les personnes déplacées, les réfugiés et les personnes retournant chez elles.
5. Les problèmes de sécurité, y compris le fait que les organisations humanitaires sont prises pour cible par les groupes armés, et le mauvais état des infrastructures de communication ont entravé l'accès des travailleurs humanitaires, en particulier le personnel des organismes des Nations Unies.

¹ http://www.indexmundi.com/democratic_republic_of_the_congo/demographics_profile.html.

² Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). *Rapport sur le développement humain de 2013*. New York.

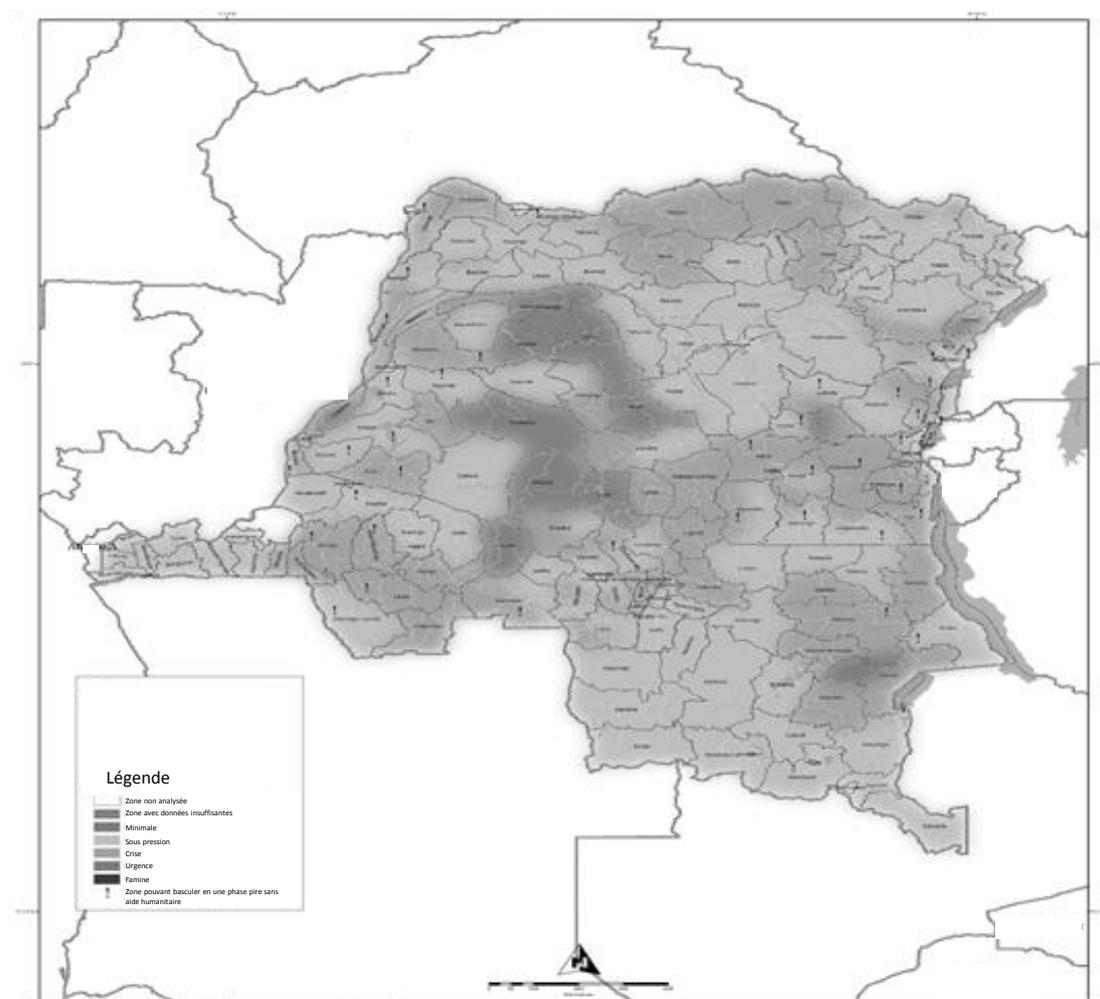
³ Site Web de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Liste des pays (2013).

⁴ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

⁵ Plans d'action humanitaire 2009–2013; Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) de la Commission européenne, Plan de mise en œuvre humanitaire de 2013.

6. La carte ci-après présente la situation de la sécurité alimentaire et ses variations régionales. Il n'y a pas eu d'amélioration notable entre 2009 et 2013. En 2011–2012, 14 pour cent de la population rurale se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire grave⁶. Dans l'Ouest, l'insécurité alimentaire est considérée comme étant chronique, car elle a des causes structurelles, alors que dans l'Est, elle est aussi due aux conflits prolongés.

Classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire en République démocratique du Congo (2013)



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

7. La prévalence de la malnutrition aiguë globale est élevée⁷ et varie considérablement entre les provinces et les zones de résidence, et résulte de facteurs qui ne sont pas nécessairement liés aux conflits. Dans six provinces, le taux de malnutrition aiguë globale excède le seuil de 10 pour cent jugé critique par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). La prévalence du retard de croissance dépasse 50 pour cent dans 3 des 11 provinces. La malnutrition est causée par des facteurs structurels qui ne sont pas tous liés à l'insécurité alimentaire, tels que la

⁶ PAM, analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, 2014; analyse des données pour 2011-2012.

⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Enquête en grappes à indicateurs multiples, 2010.

mauvaise qualité des services de santé, l'accès inadéquat à l'eau potable, et des pratiques inadéquates d'alimentation maternelle et infantile.

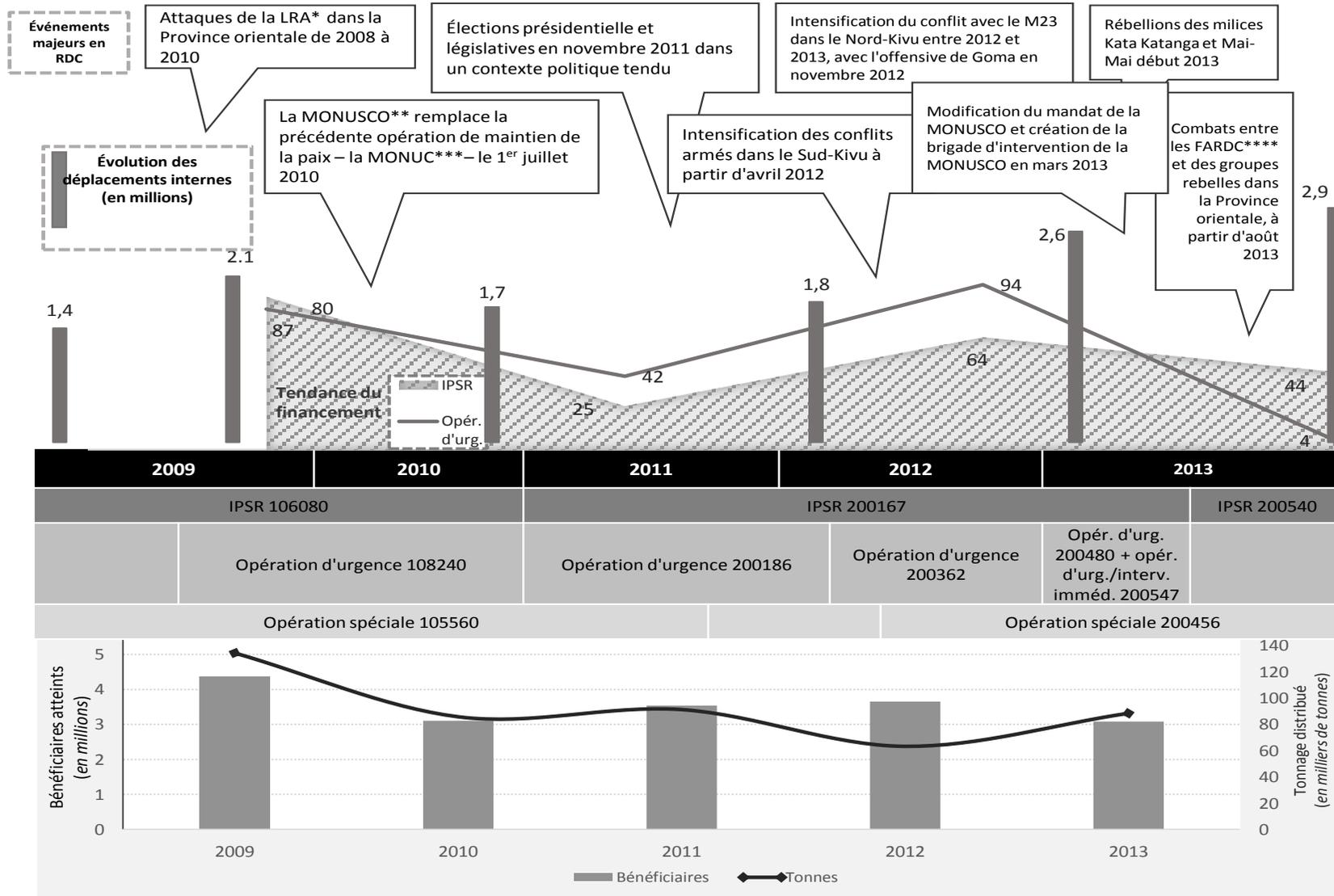
8. Environ 2,5 pour cent de la population sont séropositifs. Seuls 12 pour cent des personnes atteintes du VIH ayant droit à un traitement antirétroviral le reçoivent effectivement, et les activités de dépistage du VIH et de prévention de la transmission de la mère à l'enfant sont peu importantes. Près de 52 pour cent des personnes atteintes du VIH qui entament un traitement antirétroviral sont sous-alimentées, et 9,2 pour cent d'entre elles seulement obtiennent un soutien nutritionnel.
9. Au niveau national, le taux brut de scolarisation est passé de 64 pour cent en 2001 à 93 pour cent en 2010, mais la scolarisation pâtit des conflits prolongés et des déplacements de population, des difficultés financières et du caractère inadéquat des infrastructures scolaires. En 2010, le taux de fréquentation scolaire n'était que de 75 pour cent au niveau national.

PORTEFEUILLE DU PAM EN RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO

10. Le portefeuille d'activités du PAM en République démocratique du Congo est l'un des plus importants. Entre 2009 et 2013, le PAM a mis en œuvre dans ce pays trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), dont la dernière en date (200540) est toujours en cours; cinq opérations d'urgence, y compris une opération d'urgence approuvée de manière à permettre une intervention immédiate; et deux opérations spéciales visant à augmenter les moyens logistiques. En 2013, les activités ont été regroupées dans le cadre de l'IPSR 200540 afin que le PAM puisse utiliser les ressources avec plus de flexibilité, aux fins de l'exécution de sa stratégie d'ensemble.
11. La figure 1 montre les principaux événements survenus au cours de la période couverte par l'évaluation et les interventions lancées par le PAM. Compte tenu de la situation de conflit prolongée dans l'Est, le PAM s'est concentré sur des activités visant à réaliser l'Objectif stratégique 1⁸. Il s'agissait notamment de distributions générales de vivres en nature et sous forme de transferts d'espèces ou de bons (Objectif stratégique 1), d'interventions nutritionnelles (Objectifs stratégiques 1, 3 et 5), de programmes d'alimentation scolaire (Objectifs stratégiques 1 et 3) et de la création d'avoires (Objectif stratégique 3). Le PAM a également fourni un appui par le biais de l'initiative Achats au service du progrès, d'achats locaux destinés aux différents programmes et d'une assistance technique pour l'élaboration de politiques et de stratégies d'alerte rapide (Objectif stratégique 5). L'alimentation scolaire contribue à l'Objectif stratégique 1 ("alimentation scolaire d'urgence") dans le cadre des opérations d'urgence, ou à l'Objectif stratégique 3 dans le cadre des IPSR. L'accent a surtout été mis sur sa fonction de filet de protection sociale et sa contribution aux objectifs éducatifs (Objectif stratégique 3).

⁸ Objectifs stratégiques énoncés dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013: Objectif stratégique 1: sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence; Objectif stratégique 3: remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition; Objectif stratégique 5: renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.

Figure 1: Principaux événements et opérations lancées par le PAM au cours de la période à l'examen (2009–2013)

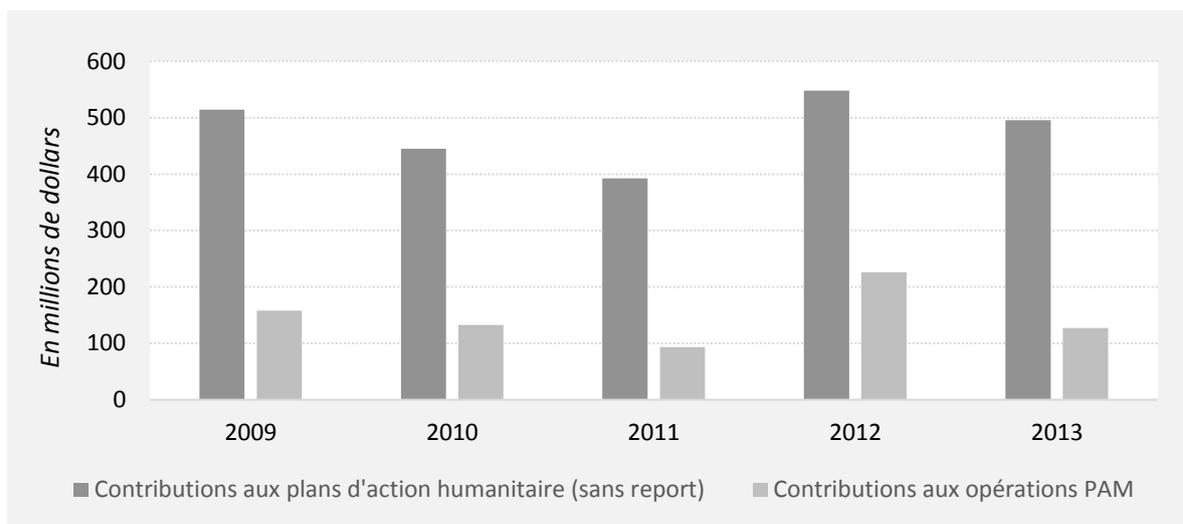


* Armée de résistance du Seigneur.
 ** Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.
 *** Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo.
 **** Forces armées de la République démocratique du Congo.



12. Les plans d'action humanitaire annuels ont fourni le cadre stratégique commun pour les interventions humanitaires pendant la période à l'examen. Les contributions annuelles à ces plans d'action ont diminué puis stagné entre 2008 et 2012, puis la tendance à la baisse s'est inversée à la suite de l'aggravation de la crise dans les provinces du Kivu. Le PAM a obtenu une part importante des financements alloués aux plans d'action humanitaire pendant la période 2008–2012 (entre 24 pour cent et 41 pour cent du total) mais, en 2013, bien que le plan d'action humanitaire ait été relativement bien financé (70 pour cent), les contributions au PAM n'ont représenté que 26 pour cent, services aériens compris (voir la figure 2). Le PAM a déclenché une intervention d'urgence de niveau 2 le 12 décembre 2013, car les ressources étaient insuffisantes pour répondre aux besoins liés aux programmes.

Figure 2: Contributions aux plans d'action humanitaire et au PAM (2009–2013)



Source: ReliefWeb – 7 juillet 2014

CONSTATATIONS ISSUES DE L'ÉVALUATION

Alignement et positionnement stratégique

13. Le PAM a eu du mal à trouver un juste équilibre entre ses activités pour pouvoir répondre aux besoins. En conformité avec sa mission première, il a choisi de donner la priorité aux activités de secours dans l'Est, région touchée à la fois par des conflits prolongés et de nouveaux conflits, plutôt qu'aux interventions dans les provinces occidentales, où l'insécurité alimentaire est chronique. Le PAM s'est fermement positionné dans le cadre de l'action humanitaire, conformément au plan d'action humanitaire, et a peu investi dans des mécanismes de planification à long terme. Par conséquent, la mobilisation n'a pas été adaptée à la nature ni à la répartition géographique de l'insécurité alimentaire.
14. Les possibilités limitées de dialogue et l'engagement faible des autorités nationales ont entravé les possibilités de partenariat. Cependant, les pouvoirs publics gagnent en autorité, comme en attestent la formulation de politiques nationales, la mise en place de cadres de coordination tels que les groupes thématiques sectoriels, et le lancement en février 2014 d'un cadre national pour la concertation humanitaire pour améliorer la coordination avec les organismes des Nations Unies. Le PAM a toutefois eu du mal à dûment participer aux groupes thématiques, car d'autres acteurs avaient des rôles plus clairs leur permettant de

s'impliquer de manière plus efficace dans toute la gamme d'activités allant de l'aide humanitaire au développement.

15. Les activités du PAM ont profité à une grande part de la population ciblée par le module d'action groupée de la sécurité alimentaire, mais sa performance en tant que co-chef de file du module n'a pas répondu aux attentes en matière de coordination de l'intervention rapide, de diffusion de l'information et d'élaboration de méthodologies novatrices.
16. Le PAM joue un rôle secondaire dans le module de la nutrition, qui est dirigé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Cooperazione Internazionale et Action contre la faim. Les plans concernant la collaboration avec l'UNICEF pour assurer la gestion intégrée des cas de malnutrition aiguë modérée à travers le système de santé⁹ n'ont été mis en œuvre que sous la forme d'accords ad hoc au niveau du terrain. Les activités du PAM visant à lutter contre la malnutrition étaient liées à des interventions destinées à sauver des vies (Objectif stratégique 1), ou faisaient partie d'une approche davantage orientée vers le développement (Objectifs stratégiques 3 et 5). Compte tenu de la présence de longue date du PAM en République démocratique du Congo et des défis structurels inhérents à la lutte contre la malnutrition, cette dernière approche n'a pas été suffisamment développée.
17. Le PAM est le seul organisme œuvrant dans le domaine de l'alimentation scolaire, qui est une priorité de second plan pour le module de l'éducation. Le nombre de bénéficiaires ciblés par les programmes d'alimentation scolaire du PAM dépasse de loin les niveaux fixés par le module. La complémentarité avec les activités d'autres partenaires n'a pas été systématiquement recherchée par le PAM.
18. Le PAM dirige le module de la logistique, considéré par d'autres membres comme une instance clé dans un contexte logistique très complexe. Reconnu comme l'un des plus actifs et des plus efficaces, ce module constitue un atout pour la visibilité du PAM. Toutefois, la coordination des activités logistiques est compliquée par la distance entre les provinces et Kinshasa et le fait que le coordonnateur du module est en poste à Kinshasa alors que le module est essentiellement actif dans l'Est.
19. Le PAM ne s'est pas fermement positionné vis-à-vis des cadres et de l'action orientés vers le développement, et les possibilités de coopération avec d'autres acteurs ont été sous-exploitées. Plusieurs de ses objectifs sont conformes au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour 2013-2017 mais, à part les Achats au service du progrès, le PAM n'a pas d'activités de développement, même si ses achats locaux contribuent au développement de l'agriculture. Contrairement à d'autres organismes des Nations Unies, le PAM ne semble pas avoir étudié les possibilités de mobiliser des fonds destinés au développement.
20. Quelques programmes conjoints existent dans le cadre de l'action humanitaire, comme l'aide au retour des réfugiés congolais, avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), mais il y a peu d'exemples de programmation conjointe orientée vers le redressement effectuée avec des partenaires stratégiques, même dans des domaines où cela aurait été très pertinent.
21. Jusqu'à l'élaboration de la stratégie de pays pour 2013–2017, qui a été bien accueillie, le PAM faisait preuve de trop peu de transparence s'agissant de ses activités et de la filière d'approvisionnement, et ne communiquait pas bien au sujet de son rôle et de son action dans toute la gamme d'activités allant de l'aide humanitaire au développement.

⁹ Mémoire d'accord PAM/UNICEF (juillet 2005), mises à jour et accords spécifiques au niveau national.

22. Cependant, la nouvelle IPSR 200540 n'a pas obtenu le soutien escompté des donateurs, ce qui s'explique en partie par le fait que des fonds humanitaires ont été utilisés pour des activités qui abordent des problématiques dont les causes sont structurelles, en particulier l'alimentation scolaire, dans un contexte de pénurie de fonds pour répondre à d'autres besoins humanitaires pressants. Par ailleurs, la faible capacité du PAM à répondre rapidement à des besoins pressants et à déterminer et utiliser la modalité de distribution générale de vivres la plus appropriée a dissuadé certains de ses principaux donateurs de soutenir ses opérations.
23. Si les objectifs du PAM sont conformes aux principes humanitaires internationaux et aux bonnes pratiques, il n'en est pas toujours allé de même des stratégies de mise en œuvre, en particulier lorsque le ciblage géographique et celui des ménages n'ont pas été suffisamment indépendants, ce qui a nui à l'impartialité, et lorsque des escortes armées ont été mises à disposition par une partie au conflit, ce qui a porté atteinte aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. La réduction des rations pour faire face aux ruptures d'approvisionnement n'est pas conforme aux normes Sphère. Récemment, le bureau de pays a pris des mesures pour améliorer la protection, mais il n'a pas suffisamment analysé des questions comme l'extorsion, la corruption ou l'obstruction à l'accès à la terre dans l'Est, ni pris toutes les mesures voulues à cet égard.

Facteurs influant sur la prise de décisions stratégiques du PAM et qualité de celles-ci

24. Du fait de la réaffectation de membres clés du personnel de direction et de niveau intermédiaire en 2011 pour des raisons financières, le bureau de pays n'a pas disposé de toutes les capacités techniques nécessaires, ce qui l'a empêché de participer de manière optimale aux travaux des mécanismes institutionnels au niveau stratégique et de rechercher des solutions créatives aux difficultés opérationnelles. Tout cela a eu des répercussions sur le positionnement du PAM dans plusieurs domaines.
25. Le PAM ne s'est pas donné les moyens d'effectuer des évaluations rapides des besoins lors de l'apparition de nouvelles crises, et il n'a pas collaboré avec le mécanisme de Réponse rapide aux mouvements de population¹⁰, ce qui a nui à sa capacité d'intervention rapide et conduit à une couverture géographique déséquilibrée. L'analyse effectuée a servi non pas à déterminer la modalité la plus appropriée pour les distributions générales de vivres, mais à justifier le recours aux transferts monétaires et aux bons, qui avait déjà été planifié. Par conséquent, certains donateurs se sont tournés vers d'autres partenaires pour répondre aux besoins alimentaires.
26. Les mécanismes existants pour répertorier les besoins dans les domaines de la nutrition et de l'éducation n'ont pas permis au PAM d'avoir une vision d'ensemble. L'analyse des besoins nutritionnels était incomplète et l'envergure du ciblage limitée; le PAM n'est en outre pas bien équipé pour cerner les besoins sur le plan éducatif.
27. La mise à l'essai des modalités de transfert d'espèces et de bons en 2011 a conduit à l'élaboration d'un plan de transposition à plus grande échelle, qui a été revu à la baisse en 2012 en raison de l'insécurité, de l'augmentation des prix des aliments dans le Nord-Kivu, et de problèmes liés aux ressources humaines et à la gestion. Le PAM a alors perdu de son dynamisme, tandis que ses partenaires coopérants mettaient à profit les leçons tirées de l'expérience pour affiner leur stratégie en matière de transferts monétaires et de bons. Certains donateurs ont alors préféré financer des organisations non gouvernementales

¹⁰ Cogéré par l'UNICEF et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

(ONG), ce qui a généré une perception mitigée du rôle futur du PAM dans ce domaine. Le bureau de pays n'a pour l'heure pas de stratégie pour guider l'augmentation de l'utilisation des modalités de transfert d'espèces et de bons qui est prévue.

28. Un plan et des outils sont en place pour le suivi, qui se fait principalement à l'aide des rapports des partenaires et de visites sur le terrain par le personnel du PAM. Le suivi et la supervision directs des partenaires coopérants sont limités du fait des restrictions d'accès et de l'insuffisance des effectifs et des fonds. L'analyse en temps opportun des données est entravée par la transmission tardive des rapports au bureau de pays. Le suivi par des tiers a été mis à l'essai à petite échelle et jugé prometteur pour l'avenir, à condition que l'accès soit possible. Par ailleurs, la façon dont les données provenant des systèmes de suivi ont été utilisées pour adapter la mise en œuvre ou guider la programmation n'est pas claire, et différentes recommandations formulées dans des rapports ou à l'issue de missions n'ont pas été suivies¹¹.

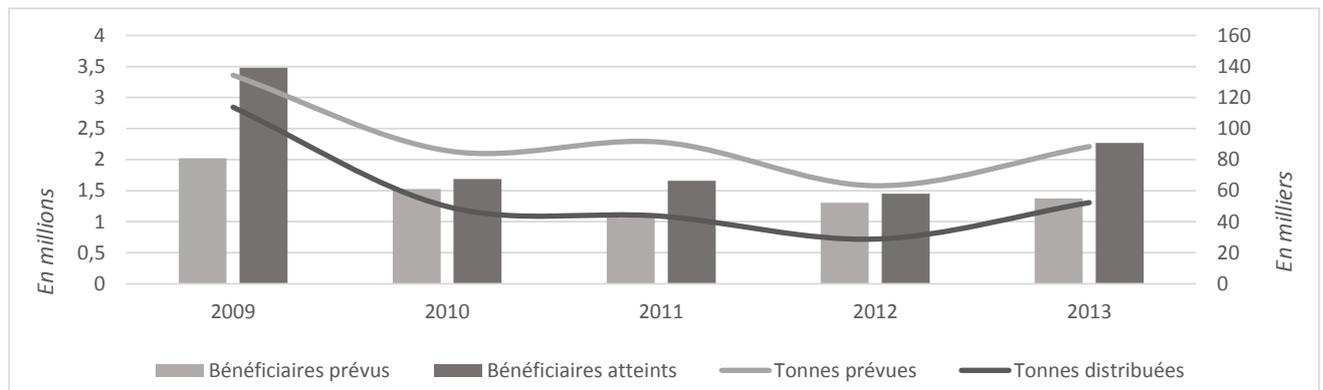
Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

29. Durant la période à l'examen, le PAM est venu en aide à 3,5 millions de bénéficiaires chaque année et a distribué au total 462 866 tonnes de vivres.
30. L'action d'urgence du PAM a généralement ciblé des territoires d'accès plus facile ou bien ceux où des ONG partenaires, internationales ou locales, opéraient déjà, ce alors qu'il existait de grands besoins dans d'autres territoires. L'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatil et de directives opérationnelles claires ainsi que le manque de flexibilité ont nui à son aptitude à répondre rapidement aux besoins. Les livraisons du PAM sont arrivées à destination 45 à 90 jours après la première distribution de produits non alimentaires par le mécanisme de Réponse rapide aux mouvements de population, soit après la phase aiguë.
31. De nombreuses parties prenantes interrogées, en particulier les donateurs, estimaient que le PAM n'a pas clairement donné la priorité aux interventions d'urgence liées aux nouveaux déplacements de population et n'a pas été en mesure de choisir et d'appliquer la modalité opérationnelle la plus pertinente.
32. Le ciblage fondé sur la vulnérabilité des ménages dans les camps de Goma n'a pas été utilisé pendant la période à l'examen bien que trois enquêtes conduites entre 2011 et 2014 aient constaté qu'entre 31 et 44 pour cent des personnes déplacées dans les camps n'étaient pas vulnérables. Il n'existe pas de stratégie à moyen terme pour ce type de ciblage. Pour les interventions relatives à la santé et à la nutrition, le ciblage des groupes vulnérables était satisfaisant bien que la couverture ait été faible par rapport aux besoins, excepté dans le Nord-Kivu.
33. Le PAM est venu en aide à 3,4 millions de personnes (82 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires du portefeuille) au moyen de distributions générales de vivres en nature en 2009, contre 1,3 million en 2012 et 2013 (42 pour cent du total). La réduction de l'ampleur de cette activité est due à des pénuries de ressources touchant la filière d'approvisionnement. Les distributions générales de vivres ont également pâti de l'accroissement d'autres activités, en particulier l'alimentation scolaire. Le PAM a été en mesure de venir en aide à un plus

¹¹ Pour la problématique hommes-femmes: PAM. 2013. *DRC Case Study*. Rome; pour les violences sexuelles et sexistes: PAM. 2011. *Sexual and Other Forms of Gender-Based Violence and Food Security in the DRC Mission*. Rome; et pour le projet Accès sans risques au bois de feu et à d'autres sources d'énergie (SAFE): Commission des femmes pour les réfugiés et PAM. 2011. *We Have No Choice: Safe Access to Firewood & Alternative Energy in Eastern Democratic Republic of Congo*. New York.

grand nombre de bénéficiaires que prévu au moyen de distributions générales de vivres (143 pour cent en moyenne), en réduisant les rations individuelles et l'apport calorique.

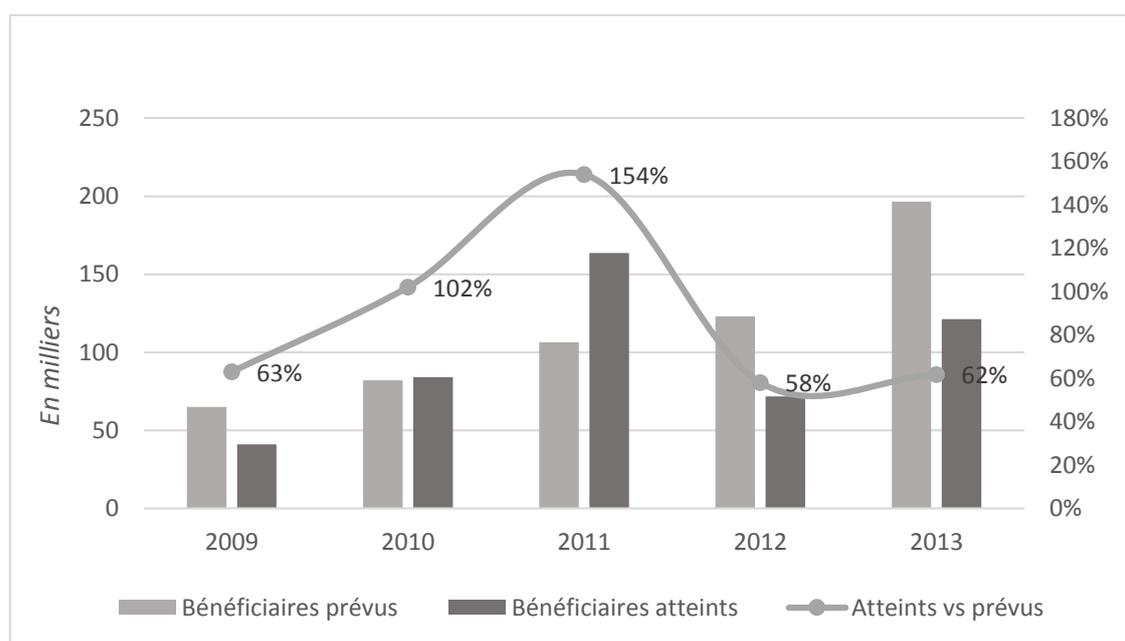
Figure 3: Distributions générales de vivres prévues et effectives



34. L'utilisation des transferts d'espèces et de bons, qui représentaient 9 pour cent des distributions générales de vivres en 2013, est restée limitée par rapport aux possibilités. Environ 6 millions de dollars ont été distribués par le biais des programmes de transferts d'espèces et de bons dans cinq provinces. Malgré les constatations issues des analyses coût-efficacité (valeur oméga) selon lesquelles ces modalités sont plus rentables que les distributions en nature, le PAM n'a pas systématiquement effectué d'analyse coût-bénéfice des différentes modalités et n'a pas toujours été en mesure de mettre en œuvre la modalité la plus appropriée.
35. En 2011, le score de consommation alimentaire des bénéficiaires de distributions générales de vivres et d'activités Assistance alimentaire pour la création d'avoirs (ACA) s'est amélioré, signe que les disponibilités alimentaires et l'accès étaient suffisants au niveau des ménages. Environ 88,4 pour cent des bénéficiaires de distributions générales de vivres, d'activités ACA et de transferts d'espèces ou de bons avaient des scores de consommation alimentaire acceptables ou limites. Toutefois, pour les bénéficiaires de distributions générales de vivres et de transferts d'espèces et de bons, ce score se dégrade lorsque les interventions sont retardées.
36. Les activités axées sur la résilience ont été mises en œuvre surtout dans le Nord et le Sud-Kivu, et dans le Katanga – 46 pour cent. Bien que le nombre de bénéficiaires des activités ACA soit passé de 44 000 personnes (1 pour cent) en 2009 à 296 000 personnes (8 pour cent) en 2013, la détérioration des conditions de sécurité fin 2012 a incité le PAM à se concentrer sur les secours d'urgence, remettant à plus tard les plans de renforcement des activités de redressement et de résilience (voir la figure 4). Selon les acteurs internes, le PAM ne se concentrait pas sur la résilience en République démocratique du Congo parce qu'il n'avait pas de vision claire de la résilience dans les situations de conflit. Plusieurs représentants des donateurs ont jugé difficile d'adopter une approche axée sur la résilience dans un contexte marqué par des conflits récurrents. Cependant, les organismes des Nations Unies, y compris le PAM, ont récemment rédigé un document exposant leur réponse conjointe pour la stabilité¹², et les partenaires coopérants du PAM sont en train d'élaborer des stratégies en faveur de la résilience et prévoient de se concentrer sur les systèmes de filets de sécurité dans les zones de retour.

¹² Réponse conjointe des agences du système des Nations Unies pour la stabilité et la résilience. Note conceptuelle, 2013 (non parue).

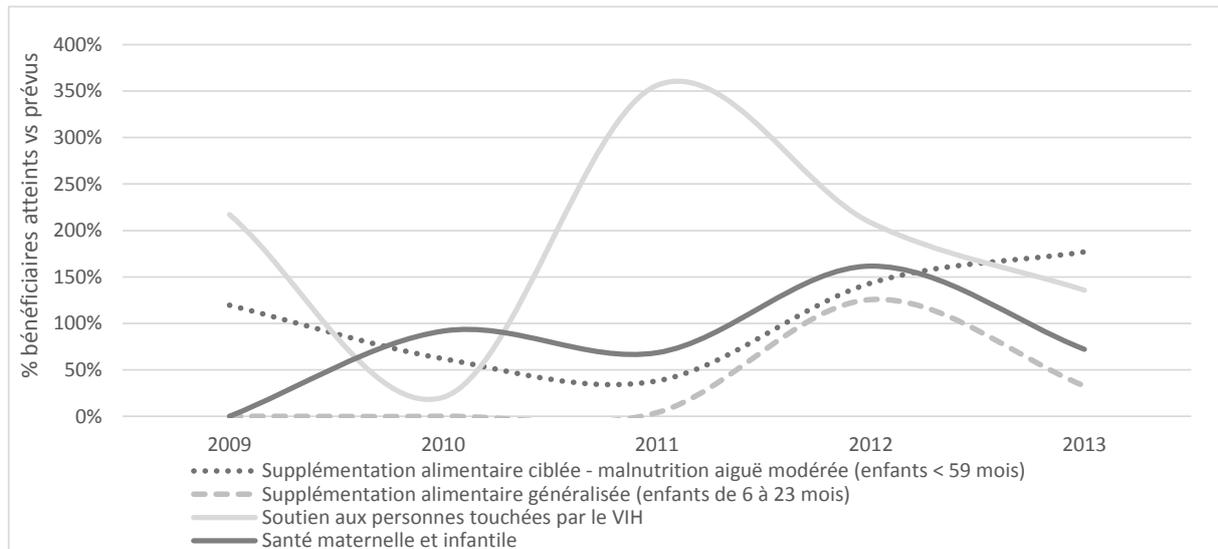
Figure 4: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif pour les activités ACA



Source: rapports normalisés sur les projets du PAM.

37. Les interventions nutritionnelles (voir la figure 5) semblaient efficaces, mais la couverture est restée modeste, à l'exception du Nord-Kivu. Le PAM a opté pour des modèles de services dispensés dans des institutions et n'a pas suffisamment soutenu la gestion assurée par les communautés. Le nombre de bénéficiaires du traitement de la malnutrition aiguë modérée s'est stabilisé autour de 300 000 personnes par an, en fonction des capacités plutôt que des besoins. Le programme a contribué à accroître la fréquentation des centres de santé par les femmes enceintes et les mères allaitantes, mais l'amélioration des taux de malnutrition et d'autres résultats n'a pas été consignée.
38. Le PAM a fourni un soutien nutritionnel aux personnes atteintes du VIH sous traitement antirétroviral, ce qui a amélioré leur état nutritionnel et renforcé l'observance du traitement. Les rapports des partenaires ont mis en évidence une relation directe entre les ruptures de la filière d'approvisionnement et les taux d'abandon.
39. Une approche structurelle est nécessaire pour s'attaquer aux taux élevés de malnutrition aiguë globale; il faudrait notamment mieux connaître les données de base et les facteurs déterminant l'incidence. Le PAM soutient le Programme national de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë (PCIMA) par le biais des structures du système de santé, ce qui nécessite une approche axée sur le développement pour améliorer la performance du système de santé, en partenariat avec l'UNICEF. Il aurait mieux valu que les mesures prises par le PAM pour améliorer les capacités locales relèvent d'un programme de développement.

Figure 5: Pourcentage prévu et effectif des bénéficiaires des interventions nutritionnelles



Source: rapports normalisés sur les projets du PAM.

40. Le portefeuille englobait des activités destinées à lutter contre la malnutrition aiguë, mais les composantes concernant la malnutrition chronique étaient très limitées, alors même qu'il s'agit là d'un grave problème. Le projet pilote inclus dans l'IPSR actuelle est une initiative louable. Toutefois, le défi consistera à savoir comment tirer des enseignements de l'expérience et transposer à plus grande échelle les activités.
41. La couverture du programme d'alimentation scolaire a été multipliée par 3,5 pendant la période couverte par l'évaluation, ce qui a nécessité de nouvelles ressources. Étant donné la diminution du volume de produits disponibles, il a fallu réduire la taille des rations et le nombre de jours d'alimentation.
42. Les statistiques scolaires et des entrevues avec les partenaires coopérants et des responsables des écoles ont montré que les taux de scolarisation et de rétention des garçons et des filles se sont améliorés dans les écoles ciblées. Le PAM a encouragé les autorités nationales à inclure l'alimentation scolaire dans leurs politiques d'éducation.
43. Cependant, le programme d'alimentation scolaire a pris une ampleur excédant celle d'une intervention d'urgence. La nature et les coûts du programme actuel, qui repose sur une approche centralisée et un approvisionnement externe, le rendent non viable. Le fait que le PAM soit le seul intervenant dans un environnement institutionnel faible rend difficile l'intégration dans les stratégies nationales d'éducation. Malgré tout, il y a eu des progrès au niveau central, avec une accentuation de la sensibilisation des pouvoirs publics, et des engagements limités ont été pris au niveau provincial.
44. Les questions transversales telles que la problématique hommes-femmes, la violence sexuelle et sexiste, la protection et la sécurité, l'environnement et le principe consistant à "ne pas nuire" n'ont pas été systématiquement prises en compte lors de la mise en œuvre.
45. Le soutien logistique aux opérations du PAM a conjugué une structure adaptée, un bon appui de la part des différents bureaux auxiliaires et de la flotte régionale à Kampala, et l'utilisation de quatre couloirs d'approvisionnement, d'une flotte de camions tout-terrain et du Mécanisme d'achat anticipé. Outre qu'ils ont appuyé ses propres opérations, les services logistiques offerts par le PAM à la communauté humanitaire ont répondu à un réel besoin.

46. Le rôle que joue le PAM en tant que chef de file du module de la logistique l'a aidé à combler les lacunes décelées par ledit module. Bien que les activités du module et les services fournis par le PAM se complètent, les deux entités bénéficieraient d'une séparation plus claire des rôles et responsabilités.
47. Afin de remédier aux ruptures de la filière d'approvisionnement et de promouvoir la production vivrière, le PAM a acheté localement 6 000 tonnes de produits en 2013 (dont 246 tonnes via l'initiative Achats au service du progrès), couvrant 11 pour cent de ses besoins. Malgré de nombreuses difficultés, le potentiel des achats locaux est sous-exploité, et une stratégie claire à moyen terme aurait pu aider à surmonter la plupart des obstacles rencontrés.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Appréciation générale

⇒ *Pertinence, cohérence et adéquation*

48. Dans cet environnement complexe et difficile, les activités mises en œuvre par le PAM ont été pertinentes et appropriées, mais la couverture géographique et l'allocation des ressources n'ont pas toujours été adaptées aux besoins selon les régions et les activités. En particulier, l'alimentation scolaire a pris trop d'ampleur par rapport aux autres activités, notamment compte tenu de l'importance de l'assistance humanitaire dans les situations de déplacement prolongées et de déplacements fréquents à petite échelle. Cela est mis en évidence par le fait que, chaque année, les bénéficiaires des distributions générales de vivres ont été plus nombreux que prévu.
49. Les objectifs et les activités relevant du portefeuille ont été conformes aux objectifs institutionnels, aux dispositions des cadres stratégiques de la République démocratique du Congo et des politiques nationales. Cependant, les synergies avec d'autres acteurs n'ont pas été suffisamment recherchées, surtout pour les activités pour lesquelles des approches intégrées auraient permis d'obtenir de meilleurs résultats, et compte tenu des facteurs structurels et de la nature prolongée des besoins.
50. Dans leur majorité, les parties prenantes considéraient le PAM comme un acteur vital en République démocratique du Congo. Les discussions stratégiques et l'établissement de priorités en 2012, 2013 et début 2014, ainsi que les consultations et efforts de communication qui les ont accompagnés, devraient permettre au PAM de se repositionner plus fermement dans ses domaines d'intervention et de restaurer la confiance des donateurs.

⇒ *Efficacité et efficacité*

51. Malgré un manque de financement chronique, le PAM semble avoir efficacement mis en œuvre ses activités de nutrition et d'alimentation scolaire. Le ciblage des groupes vulnérables pour les interventions nutritionnelles et l'efficacité du programme ont été satisfaisants, mais l'efficacité et l'efficacité pourraient tout de même être améliorées.
52. Il aurait été bon d'analyser systématiquement la pertinence et le rapport coût-avantages des différentes modalités pour choisir les plus appropriées pour les distributions générales de vivres.

53. La capacité du PAM à répondre rapidement et de manière proportionnée aux nouveaux besoins a été faible en raison de l'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatil et de directives opérationnelles claires, du manque de flexibilité et du fait qu'il n'a pas su saisir certaines possibilités d'améliorer sa performance, ce qui a nui à sa réputation et au soutien apporté par les donateurs. La lenteur de la réalisation du ciblage fondé sur les évaluations de la vulnérabilité, en particulier dans les camps de Goma, a également nui à l'efficacité et à l'efficience des distributions générales de vivres. Une stratégie à moyen terme pour ce type de ciblage est nécessaire.
54. Le soutien logistique fonctionne relativement bien. L'approche "Unis dans l'action" étant amenée à prendre de l'ampleur, la fourniture de services logistiques devrait se rationaliser. Le PAM est en bonne position pour pouvoir prendre une part de plus en plus active dans la prestation de services logistiques au niveau interorganisations.
55. Le système de suivi doit être amélioré et le PAM devrait étudier d'autres options, comme le suivi effectué par des tiers.

⇒ *Interconnexion et durabilité*

56. Les possibilités d'élaborer des stratégies avec les autorités nationales ont été relativement minces étant donné la fragilité de l'environnement institutionnel et la faible capacité du PAM à participer aux cadres axés sur le relèvement et le développement et à se positionner à l'intérieur de ceux-ci. Toutefois, les politiques et les cadres de dialogue et de coordination désormais en place au niveau central et provincial devraient permettre au PAM d'établir des partenariats et des synergies, particulièrement avec l'UNICEF et la FAO, visant à améliorer l'efficacité et la pérennité des programmes.
57. Le programme d'alimentation scolaire n'est pas viable sous sa forme actuelle. Les enseignements tirés des démarches spécifiques suivies dans les provinces où les administrations locales avaient manifesté leur intérêt pourraient faciliter la mise au point de programmes décentralisés.

Recommandations

58. Les recommandations ci-après, classées par ordre d'importance, concordent avec les priorités de la stratégie de pays pour 2013–2017 et visent à renforcer les capacités de mise en œuvre et les perspectives du bureau de pays en République démocratique du Congo, y compris au moyen de partenariats plus poussés et d'une approche davantage orientée vers le développement pour accroître la viabilité des programmes.
59. **Recommandation 1: D'ici à novembre 2014, le bureau de pays devrait mettre en place un plan de préparation des interventions d'urgence** tenant compte des différents scénarios et axé sur l'amélioration de la capacité d'intervention rapide face aux situations d'urgence et aux mouvements de population (déplacements et retours) dans l'est du pays.
60. **Recommandation 2: Il faudrait accroître le recours à de nouvelles modalités d'assistance alimentaire.** Le bureau de pays devrait élaborer une stratégie et un plan de mise en œuvre triennal pour 2014/15–2017 visant à une utilisation équilibrée des différentes modalités de transfert pour améliorer l'efficacité et l'efficience de l'assistance alimentaire. Il faudrait pour cela créer un comité de pilotage chargé d'élaborer la stratégie, de définir clairement les rôles et responsabilités en interne, et de renforcer les partenariats.

61. **Recommandation 3: Il faudrait renforcer les capacités du bureau de pays et des bureaux de section afin de leur permettre de réaliser les Objectifs stratégiques du PAM dans le pays, en particulier:**
- **Recommandation 3 a): Le Siège du PAM, le bureau régional et le bureau de pays devraient mieux collaborer pour combler les lacunes en matière de ressources humaines,** en privilégiant le recrutement de personnel expérimenté et de haut niveau aux postes clés pour améliorer la performance et le positionnement du PAM, surtout dans les domaines de la coordination des interventions d'urgence, de la nutrition, des transferts monétaires et des bons, et de l'alimentation scolaire.
 - **Recommandation 3 b): Le bureau de pays devrait améliorer la communication avec les donateurs** sur ses plans, ses opérations et les incidences opérationnelles du passage de l'aide alimentaire à une stratégie d'assistance alimentaire dans le pays. Le PAM devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de fonds auprès des sources humanitaires et d'autres sources de financement à long terme.
62. **Recommandation 4: Le bureau de pays devrait amorcer la transition vers un programme de pays** afin de permettre au PAM de passer d'un mode de fonctionnement purement humanitaire à une approche davantage orientée vers le développement, axée sur les activités et les objectifs pour lesquels des programmes et outils s'inscrivant dans le long terme seraient bénéfiques. Ce processus permettra de faire concorder les activités relevant du programme de pays avec celles prévues au titre du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2018–2022).
- **Recommandation 4 a): Le bureau de pays devrait formuler un projet de développement pour les interventions nutritionnelles qui appuie la prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë,** par le biais des programmes de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë, de santé et de nutrition maternelles et infantiles, et de lutte contre le VIH et la tuberculose pour la période 2014–2017. Compte tenu des facteurs déterminants structurels de la malnutrition en République démocratique du Congo, une approche de développement est recommandée pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée, prévoyant une composante communautaire forte et s'attaquant également à la malnutrition chronique et aux carences en micronutriments.
 - **Recommandation 4 b): Le bureau de pays devrait revoir le programme d'alimentation scolaire en prêtant une attention particulière à une approche de développement décentralisée/régionale.** L'équipe d'évaluation recommande l'ancrage de l'alimentation scolaire dans une plateforme multi-acteurs où différents objectifs pourraient coexister: la santé scolaire (Ministère de la santé publique et Organisation mondiale de la Santé); les jardins scolaires (Ministère de l'agriculture et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture); les résultats scolaires (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture/Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF] et Ministère de l'éducation); les résultats nutritionnels (Ministère de la santé publique, UNICEF et PAM); les filets de protection sociale (PAM, Banque mondiale, Ministère des affaires sociales); et les questions relatives à la problématique hommes-femmes et à la protection (Fonds des Nations Unies pour la population, UNICEF et PAM). Cela nécessite: i) des activités de plaidoyer et de sensibilisation du PAM; ii) une approche à moyen terme pour laquelle un financement de développement sera nécessaire; et iii) l'étude de la faisabilité de différents modèles dans différentes régions. En s'appuyant sur une théorie du changement, ou un cadre similaire, il est souhaitable de procéder à une évaluation approfondie du programme et à une réflexion stratégique, afin de recenser et d'analyser

les variables du programme, y compris les coûts pour les différentes provinces, en vue d'assurer la pérennité des activités.

63. **Recommandation 5: Le bureau de pays devrait améliorer la qualité du suivi de la performance et l'utilisation des données correspondantes tout en réduisant les coûts, et pour cela:** i) utiliser l'outil ActivityInfo¹³ afin d'avoir une image en temps réel et plus précise de la mise en œuvre des activités à travers le pays; ii) redoubler d'efforts pour suivre les effets directs des activités, en particulier dans le domaine de la prise en charge de la malnutrition aiguë; et iii) établir un système d'enregistrement, de gestion et de suivi des recommandations afin de faire un usage efficace de celles qui sont formulées à l'issue de missions du PAM et d'évaluations.
64. **Recommandation 6: Le bureau de pays devrait renforcer la gestion des activités interorganisations ayant trait à la logistique, notamment en distinguant mieux les services fournis par le PAM des activités menées par le module de la logistique** afin d'améliorer la compréhension des rôles et responsabilités de chacun. De même, il serait plus pertinent que le coordonnateur du module soit en poste à Goma, ce qui permettrait de consolider les liens avec le terrain, de renforcer la coordination et d'harmoniser le travail des différents modules dans les provinces.
65. **Recommandation 7: Le bureau de pays devrait élaborer une stratégie claire et ambitieuse d'achats locaux afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité des livraisons de vivres et de soutenir la production locale.** Cette stratégie devrait être liée aux efforts d'amélioration des interventions rapides en profitant du pouvoir d'achat du PAM pour soutenir le secteur agricole, afin de parvenir à instaurer la sécurité alimentaire. Les liens avec l'initiative Achats au service du progrès devraient être renforcés.
66. **Recommandation 8: Il faudrait améliorer l'intégration des questions transversales (problématique hommes-femmes et violences sexuelles et sexistes, principe consistant à "ne pas nuire" et protection, accès sans risque au bois de feu et aux autres sources d'énergie, environnement et respect des principes humanitaires) tout au long du cycle de projet, et prendre des mesures à cet égard, conformément aux politiques du PAM.**

¹³ <https://www.activityinfo.org>.

LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACA	Assistance alimentaire pour la création d'avois
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMS	Organisation mondiale de la Santé
ONG	organisation non gouvernementale
PCIMA	prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance