

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 31 janvier-2 février 2005

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2005/6-A
16 décembre 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DE L'INTERVENTION PROLONGÉE DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT – AFGHANISTAN 10233.0

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 de caractère 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.

Directeur du Bureau de l'évaluation (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Responsable de l'évaluation, OEDE: Mme P. Hougesen tél.: 066513-2033

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



RESUME

Le présent rapport fait la synthèse des conclusions d'une évaluation indépendante de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 10233.0 en Afghanistan approuvée pour la période allant d'avril 2003 à avril 2005. L'évaluation a été demandée par le Bureau de l'évaluation et exécutée en mai 2004. L'équipe d'évaluation a constaté que le bureau du PAM en Afghanistan accomplit un travail remarquable pour permettre à l'Organisation de remplir sa mission malgré l'insécurité qui s'est aggravée depuis la conception de l'IPSR à la fin de 2002. Un certain nombre de points forts ont été relevés, comme une excellente synergie entre la conception du projet et les priorités du gouvernement, une bonne gestion logistique et de la filière des produits, une conception des activités créatives et novatrices, surtout dans le domaine de la nutrition. Les entretiens avec les partenaires et les bénéficiaires ont montré que l'aide du PAM en Afghanistan suscitait une satisfaction générale.

Conformément à la réorientation de la gestion désormais axée sur les résultats, l'équipe chargée de l'évaluation a considéré les résultats aux niveaux des produits et des effets directs. Toutefois, en raison de la faiblesse du système de suivi, il a été difficile d'obtenir des données fiables sur les nombres de bénéficiaires ou sur les réalisations. Les résultats ont donc été établis sur une base triangulaire à partir des données de suivi du bureau de pays, des entretiens avec les partenaires, et des études et des entretiens avec les bénéficiaires.

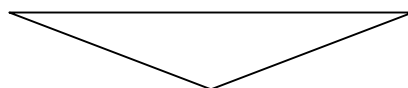
L'aide aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays vivant dans des camps a été très efficace; autrement, il est apparu que les objectifs en matière de secours n'étaient pas entièrement atteints du fait que i) les distributions alimentaires gratuites avaient été réduites en réaction à la critique de l'aide alimentaire formulée par le gouvernement et les donateurs ii) le saupoudrage des activités vivres-contre-travail ne permettait au ménage moyen que de recevoir juste de quoi se nourrir pendant 45 jours, quelle que soit la durée du déficit alimentaire. Cette lacune a été aggravée par l'approche standard de l'activité vivres-contre-travail qui ne tient pas suffisamment compte des différences entre les districts où l'insécurité alimentaire est aiguë/très forte et ceux où elle est modérée. Dans de nombreux cas, l'aide alimentaire a été insuffisante pour avoir un impact significatif sur les moyens de subsistance des bénéficiaires.

En matière de redressement, les objectifs ont été partiellement atteints par une combinaison d'activités vivres pour l'éducation, vivres pour la formation et vivres-contre-travail; toutefois, l'efficacité de l'alimentation scolaire a été réduite par les aléas de l'approvisionnement en biscuits. Les résultats en ce qui concerne la création d'avoirs ont été très satisfaisants au Badakhshan, où le PAM appuie des activités vivres-contre-travail depuis plus d'une décennie et a établi de longue date des relations avec des partenaires d'exécution qui ont mobilisé les ressources nécessaires pour la fourniture d'intrants non alimentaires. Dans les provinces qui n'avaient pas d'expérience antérieure de l'activité vivres-contre-travail orientée vers la création d'avoirs, la qualité et la durabilité des travaux sont moins satisfaisantes.



Au cours de la deuxième année de sa mise en œuvre, l'IPSR devrait s'employer à renforcer les effets directs des activités suivantes i) vivres-contre-travail, ii) vivres pour la formation, iii) vivres pour l'éducation, iv) aide aux ruraux vulnérables et v) enrichissement des aliments, ce qui suppose une collaboration plus étroite avec les partenaires pouvant fournir les intrants non alimentaires nécessaires et un écart moindre entre les évaluations des besoins et les rations alimentaires. Par ailleurs, il faut reconsidérer l'aide aux citoyens vulnérables parce que le changement du contexte économique en milieu urbain a rendu les boulangeries gérées par les femmes moins aptes à améliorer le sort des plus vulnérables. Les distributions gratuites devraient être maintenues en faveur des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays hébergées dans des camps. Le bureau de pays devrait améliorer les liens entre évaluation, programmation et suivi – des effets directs notamment – afin de renforcer l'efficacité du programme.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note des informations et recommandations présentées dans le "Rapport résumé de l'évaluation de l'IPSR 10233.0 en Afghanistan" (WFP/EB.1/2005/6-A).

* 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.



PORTEE DE L'EVALUATION ET METHODE UTILISEE

1. L'évaluation avait pour but de rendre compte au Conseil et de permettre au PAM de tirer parti de l'expérience acquise pour améliorer ses opérations au niveau du pays et de l'Organisation. Elle a été menée à mi-parcours pour informer l'administration et les parties prenantes des progrès accomplis et identifier les obstacles pouvant compromettre l'obtention des résultats voulus dans les délais prévus.
2. L'évaluation avait pour but essentiel d'évaluer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité et l'articulation avec d'autres opérations de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Au nombre des méthodes utilisées figuraient i) une étude préliminaire de documents du PAM et de documents extérieurs, ii) l'analyse de données de la base de données du bureau du PAM en Afghanistan et l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV), iii) des entretiens avec des membres du personnel du PAM, du gouvernement, d'organisations des Nations Unies, des donateurs et des partenaires chargés de l'exécution, iv) des visites à tous les bureaux de secteur et bureaux auxiliaires du PAM, v) des visites sur les sites de 65 projets dans 13 provinces et vi) des entretiens sur place avec des bénéficiaires.

LE CONTEXTE DE L'IPSR 10233.0

3. L'Afghanistan est récemment sorti d'une crise de 23 années marquée par des troubles civils, la chute du régime des Talibans en novembre 2001 et trois années consécutives de sécheresse depuis 2000. Le PAM a répondu par une aide d'urgence, assurée tout récemment par l'opération d'urgence 10155.0 exécutée entre avril 2002 et mars 2003. L'Afghanistan a beaucoup changé depuis le début de l'opération. Le gouvernement islamique transitoire désigné en juin 2002 pour un mandat de 18 mois a mis en place un Cadre de développement national prévoyant la mise en place systématique de services sociaux de base, la création de moyens de subsistance et un développement écologiquement durable. En concertation avec le gouvernement, des organisations des Nations Unies, des donateurs et des organisations non gouvernementales (ONG), le PAM a substitué à l'aide d'urgence l'IPSR 10233.0, conçue pour appuyer les objectifs de renforcement national du Cadre de développement national, qui a commencé en avril 2003.
4. L'Afghanistan est entré dans la phase de reconstruction d'après conflit, mais l'insécurité s'est aggravée depuis que l'IPSR a été conçue. La moitié des provinces du pays ont actuellement des districts auxquels le personnel des Nations Unies n'a pas accès et où les opérations du PAM ne peuvent être conduites que par l'intermédiaire de partenaires chargés de l'exécution ou du gouvernement.
5. Au cours de la seconde partie de l'opération d'urgence 10155, l'aide alimentaire et surtout les distributions d'aliments gratuits ont fait l'objet de vives critiques du gouvernement et des donateurs, inquiets des répercussions qu'elles pouvaient avoir sur le marché et affichant en ce qui concerne le gouvernement une préférence pour des opérations d'aide en espèces. L'IPSR a été bien accueillie en tant qu'instrument facilitant le passage des secours au redressement et substituant aux aliments gratuits des formules plus durables vivres-contre-travail (VCT), vivres pour la formation (VPF) et vivres pour l'éducation.



6. L'IPSR a été approuvée pour un total de 618 989 tonnes de produits divers sur une période de deux ans et constitue la plus importante intervention du PAM dans cette catégorie exécutée dans un seul pays. Les principales activités de secours incluent l'alimentation des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) vivant dans des camps, les colis des rapatriés, l'aide aux populations rurales et urbaines vulnérables et l'alimentation institutionnelle et complémentaire. Les principales activités de redressement sont les VCT, les VPE et les VPF. La conception tient compte des priorités stratégiques du PAM et du Cadre de développement national.

RESULTATS

7. **La dotation en ressources** pour la première année a été suffisante, mais seulement 38 pour cent des ressources nécessaires pour la deuxième année ont actuellement pu être réunis. En juin 2004, 315 733 tonnes – 58 pour cent du total – avaient été confirmées, dont 201 486 tonnes reportées de l'opération d'urgence 10155 et reprogrammées,¹ représentant 33 pour cent des besoins totaux de l'IPSR et près de la totalité des distributions de la première année. Seules les contributions de biscuits ont été inférieures aux besoins, le déficit portant sur 1 700 tonnes.
8. **La distribution** de 216 516 tonnes au cours de la première année a représenté 72 pour cent de l'objectif; cela tient au retard pris au premier trimestre du fait qu'il a fallu passer des modalités d'urgence à celles du redressement en établissant de nouvelles procédures et de nouveaux partenariats institutionnels. Le nombre de bénéficiaires effectifs a été de 7,2 millions,² soit 83 pour cent de l'objectif du plan opérationnel.³

¹ Dont 152 556 tonnes ont été reprogrammées avec l'accord des donateurs; les 48 430 tonnes restantes figurent dans WINGS en association avec l'opération d'urgence 10155.

² Les nombres de bénéficiaires provenant de la base de données du bureau du PAM en Afghanistan devraient être utilisés avec prudence en raison des divergences entre les nombres de bénéficiaires rapportés et effectifs, des erreurs au niveau de l'entrée des données – nombre de rations assimilé au nombre de participants, et les membres du ménage aux bénéficiaires directs – et des doubles comptages. Les totaux de bénéficiaires révisés envoyés par le bureau de pays le 30 juillet n'apparaissent pas.

³ Malgré une diminution de 10 pour cent des livraisons prévues, les bénéficiaires ciblés dans le plan opérationnel ont augmenté de 2,3 millions par suite d'erreurs de calcul – on a fait le total des nombres de rations VCT mensuelles sans considérer que les bénéficiaires de l'activité VCT reçoivent l'aide pendant plus d'un mois.



RÉSULTATS EFFECTIFS PAR ACTIVITÉ, RAPPORTÉS À L'OBJECTIF, AVRIL 2003–MARS 2004				
Activité	tonnes distribuées	% de l'objectif	Bénéficiaires	% de l'objectif
Citadins vulnérables (boulangeries)	15 049	57	231 354	101
Ruraux vulnérables (10% des VCT)	2 715	25	147 606	48
Alimentation institutionnelle et thérapeutique	7 046	28	114 687	36
Alimentation complémentaire	1 910	55	44 366	10
Alimentation des PDI (camp)	25 343	69	301 861	151
Colis des rapatriés	14 622	39	889 672	59
VCT	78 974	80	3 256 940	107
VPF/éducation non formelle (ENF)	4 044	34	64 962	9
Alimentation scolaire	10 763	73	1 188 631	163
Rations scolaires à emporter (garçons, filles)	18 208	110	160 000	88
Rations à emporter (filles)	2 228	24	145 000	49
Aliments pour la formation des enseignants	25	1	850	0
Aliments en complément de salaire des enseignants	7 913	88	660 000	147
Autres	27 703 ⁴		(non disponible)	
Total	216 543	72	7 205 929	83

Source: Les chiffres de distribution sont établis sur la base des expéditions à partir de l'entrepôt du PAM, parce que les chiffres de distribution effective aux bénéficiaires ne sont pas enregistrés régulièrement dans la base de données du bureau de pays. Tous les chiffres ont été communiqués par l'Unité du programme et vérifiés avec l'Unité d'approvisionnement avant d'être soumis à l'équipe. Les buts sont tirés du plan opérationnel.

9. À l'exception des rations de l'alimentation scolaire à emporter, aucune des activités de l'IPSR n'a atteint les buts fixés en matière de distribution. La raison tient parfois à des facteurs indépendants du PAM, comme les restrictions de mouvements dues à l'insécurité, le démarrage différé des programmes des partenaires, les retards dans les contributions des donateurs, des rapatriements inférieurs aux attentes et des effectifs réduits de PDI.

VCT

10. Dans le cadre d'une IPSR, l'aide alimentaire est supposée **tout à la fois** répondre aux besoins alimentaires immédiats des plus vulnérables et leur permettre de reconstituer leurs moyens de subsistance,⁵ mais dans la pratique il est difficile de concilier les deux fonctions dans un même projet. Le PAM appuie des objectifs de **secours** quand sa principale fonction est le transfert alimentaire, et des objectifs de **redressement** quand son but est la constitution d'avoirs.

⁴ Principalement reports de projets VCT de l'opération d'urgence 10155 et appui à des urgences de petite envergure telles qu'inondations et tremblements de terre pendant la période considérée.

⁵ *Guidelines for the Preparation of a PRRO*, section 4.2.5.



⇒ *VCT comme mécanisme de transfert alimentaire*

11. Bien que 78 974 tonnes aient été distribuées à 542 000 ménages dans le cadre de l'IPSR – 80 pour cent de l'objectif – les besoins alimentaires immédiats des plus vulnérables n'ont été satisfaits que partiellement. Le document de l'IPSR spécifiait que l'activité VCT serait limitée aux secteurs dans lesquels de 60 à 80 pour cent de la population étaient exposés à une insécurité alimentaire aiguë ou forte (déficit vivrier de 8 à 10 mois); or seulement 27 pour cent des produits ont été prévus dans ces districts. Bien que les nombres de bénéficiaires figurant dans la base de données soient peu sûrs, l'équipe conclut qu'on a procédé par saupoudrage. Avec les chiffres effectifs de bénéficiaires, on parvient à une estimation de 24 kilogrammes par bénéficiaire, qui dureraient 45 jours moyennant un apport de 2 100 calories par jour. Même si l'opération avait atteint son objectif de 32 kilogrammes, ou de 60 jours de nourriture, elle n'aurait pas comblé dans des proportions importantes un déficit portant sur 8 à 10 mois.
12. Un ciblage médiocre, comportant des **erreurs d'inclusion** (cas de ménages qui ne sont pas pauvres) et des **erreurs d'exclusion** (cas de nombreux ménages exposés à l'insécurité alimentaire qui ne sont pas couverts), a encore réduit l'efficacité de l'activité VCT au regard des objectifs. Cette insuffisance est flagrante dans les rapports de suivi du PAM et elle est corroborée de manière indépendante par l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité, qui a constaté que les membres du groupe des "très pauvres" n'avaient pas plus de chance d'être impliqués dans l'activité VCT que les membres du groupe "des mieux lotis". Cette constatation vaut pour tous les projets VCT, pas seulement ceux qui sont exécutés par le PAM.
13. Le ciblage des pauvres est très médiocre, même si les rations alimentaires sont au-dessous des salaires pratiqués, parce que les chefs de village choisissent les participants. Il leur est difficile d'exclure les membres de la communauté qui veulent avoir accès aux VCT ou les propriétaires terriens pour lesquels l'avoir présente un intérêt particulier. Le ciblage des ménages pauvres a été encore affaibli par la redistribution des aliments au sein de la communauté.
14. On ne peut affirmer que l'activité VCT ait aidé les ménages pauvres à faire face à la crise ou à préserver leurs avoirs faute de données recueillies systématiquement sur les résultats au niveau des réalisations; en revanche, il semble que les possibilités de travail aient réduit l'exode rural.⁶ Il n'est pas établi que l'aide alimentaire diminue la proportion des dépenses alimentaires dans les dépenses totales.⁷

⇒ *Contribution de l'activité VCT à la création d'avoirs*

15. Le bilan de la première année est impressionnant: remise en état de 3 878 kilomètres de routes et de 60 kilomètres de sentiers de montagne, nettoyage de 2 288 kilomètres de canaux et de conduites d'irrigation, construction de 1 361 *karezes* enterrés (réseaux d'irrigation enterrés), 125 sources, 218 réservoirs d'eau, 14 ouvrages de transport d'eau et

⁶ Évaluation par OXFAM des activités VCT appuyées par le PAM dans le cadre de l'opération d'urgence 10155 au Bamiyan (2002).

⁷ D'après l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité, les dépenses alimentaires augmentent rapidement dans chaque quintile de revenu. Cela fait penser que, même si l'aide alimentaire réduit les dépenses en produits de base, elle ne réduit pas nécessairement la proportion des dépenses alimentaires dans les dépenses totales, parce que les ménages pauvres sont enclins à dépenser de l'argent supplémentaire en produits plus coûteux. Les résultats indiquent qu'il pourrait être nécessaire de revoir l'indicateur du PAM pour la protection des moyens de subsistance.



708 puits peu profonds; 17 écoles, 3 582 latrines et 500 maisons de rapatriés et plantation de 21 000 arbres.

16. La remise en état des avoirs communautaires – routes et distribution d'eau potable – a bénéficié aux femmes et aux ménages pauvres également, mais la remise en état de l'irrigation a surtout profité aux propriétaires.⁸ Les pépinières et le reboisement ont principalement bénéficié au secteur public, même si les bénéficiaires de l'activité VCT étaient pauvres.
17. Dans le Badakhshan, la construction de nouvelles routes a permis à des villages isolés jusque là dépourvus d'accès routier de faire venir des produits de consommation, d'exporter leur production et d'accéder aux services de santé. Un pont de 84 mètres construit par AfghanAid avec l'aide du PAM assurera un accès routier à dix districts montagnards isolés. La remise en état des routes coupées par des glissements de terrain a bénéficié à 440 000 personnes réparties dans 11 districts, réduisant la durée des déplacements, facilitant la circulation et diminuant l'usure des véhicules. Ce taux de réalisations n'a pas été observé dans nombre des 30 projets VCT sur lesquels s'est rendue la mission. La qualité et la durabilité de l'avoir dépendent dans une large mesure de l'existence d'un partenaire d'exécution capable, d'intrants non alimentaires complémentaires et de la participation de la communauté à l'entretien.
18. Le rapport entre le coût, la qualité et le temps d'une part, les résultats au niveau du produit et de l'effet direct de l'autre n'est pas optimal en raison i) du coût élevé de la conception des projets auxiliaires compte tenu de la brièveté de l'aide et ii) des résultats modestes en ce qui concerne la création d'avoirs au profit des familles exposées à l'insécurité alimentaire.
19. Dans les districts exposés à l'insécurité alimentaire, la rémunération du travail est souvent préférable à la formule VCT. Il ressort de l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité que les Afghans préfèrent des produits alimentaires en hiver et au printemps et des espèces en été et en automne; toutefois, les ménages pauvres et les femmes des secteurs à déficit vivrier ayant un mauvais accès aux marchés préfèrent des produits alimentaires toute l'année. Les ménages mieux lotis dans les régions à excédents proches de marchés préfèrent des espèces. Le PAM devrait travailler avec des programmes d'emploi rétribué en espèces et tenir compte des préférences locales.

Les ruraux vulnérables

20. Sous cette rubrique, le bureau de pays a distribué 2 715 tonnes d'aliments gratuits à 147 000 bénéficiaires, représentant 25 pour cent de la cible;⁹ il a procédé essentiellement par des campagnes menées l'hiver dans des régions de montagne reculées, la mise en place de stocks alimentaires avant que la neige n'interdise les cols de montagne et des distributions alimentaires hivernales. Toutefois, les objectifs de secours n'ont été que partiellement atteints en raison de la confusion au sujet de la catégorie des "ruraux vulnérables"; le bureau de pays considère que les ruraux vulnérables sont des gens qui vivent dans des villages bénéficiant d'activités VCT, mais qui ne peuvent travailler, de ce fait, les besoins de secours ont souvent été négligés dans des districts où de 60 à 80 pour cent des ménages connaissent un déficit vivrier de 8 à 10 mois.

⁸ La propriété de la terre est très inégalitaire: de 60 à 80 pour cent des ménages ruraux ne possèdent pas de terre et les métayers disposent seulement de 10 à 20 pour cent de la récolte.

⁹ Les transferts de vivres aux ruraux vulnérables sont sous-estimés, parce que les distributions gratuites associées à l'activité VCT n'ont pas été enregistrées sous la catégorie, mais figurent dans la base de données du bureau de pays sous VCT sous la forme de distributions aux femmes à raison de 10 à 15 pour cent.



Les urbains vulnérables

21. L'IPSR appuie les populations vulnérables de quatre grandes villes par le biais de 86 boulangeries employant 897 femmes pauvres et 63 hommes, qui fournissent chaque jour du pain à des prix subventionnés à 167 868 bénéficiaires. Les boulangeries reçoivent du PAM de la farine de blé gratuite et du sel iodé et vendent le pain à un prix subventionné à hauteur de 67 à 83 pour cent. Les boulangeries ont sans doute été efficaces à l'époque où elles ont été conçues sous le régime des Talibans, mais la mission estime avec le bureau de pays que le nouveau contexte et les meilleures possibilités de travail rémunéré en espèces dans les villes ont réduit leur efficacité. Le programme fait actuellement l'objet d'un examen visant à améliorer le ciblage et à renforcer la rentabilité dans la perspective de la suppression progressive de l'appui du PAM.

⇒ Aide aux PDI et aux rapatriés

22. L'aide du PAM est bien adaptée aux priorités nationales, puisque le retour volontaire et la réinsertion des réfugiés et des PDI dans leur communauté d'origine occupe une place centrale dans le Cadre de développement national. L'aide fournie est de trois types: transferts alimentaires aux réfugiés à leur retour, aide sur les lieux de retour et alimentation des PDI dans les camps.

⇒ Aide à la réinsertion des rapatriés

23. Du fait de rapatriements moins nombreux que prévu, le PAM a fourni seulement 14 662 tonnes d'aliments — 39 pour cent de la cible — à 889 672 personnes de retour sur leur lieu d'origine. L'aide a été moins efficace que prévu parce que les rapatriés ont parfois vendu le blé pour éviter le coût du transport. Depuis 2004, le blé a été remplacé par des espèces, sauf dans les districts exposés à l'insécurité alimentaire. L'aide, qui est de l'ordre de 16 kilogrammes par personne, permet de subvenir aux besoins de la famille pendant environ un mois, mais ne peut à elle seule assurer la réinsertion.

24. L'aide fournie sur place aux rapatriés par des activités VCT dans le cadre de la Phase II de l'Initiative d'Ogata¹⁰ a été utile, mais son impact sur les moyens de subsistance a été minime. Elle n'a concerné que 26 pour cent des rapatriés bénéficiant d'une aide, et les transferts alimentaires ont été en moyenne de 7 kilogrammes par bénéficiaire seulement.

⇒ Aide aux PDI dans les camps

25. Les distributions alimentaires gratuites effectuées dans les camps ont été efficaces, atteignant 135 436 PDI dans le sud, 6 499 dans l'ouest et 1 099 à Jalalabad.¹¹ Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) s'est déclaré très satisfait de l'action du PAM, indiquant que le partenariat avait donné toute satisfaction et que l'aide avait été rapide, avait porté sur les quantités convenues et avait contribué à répondre aux besoins alimentaires légitimes. Les effets directs de l'aide aux PDI n'ont pas été évalués systématiquement, mais une enquête nutritionnelle conduite en mars 2004 par Médecins

¹⁰ L'Initiative d'Ogata, qui promeut la réinsertion des PDI et des rapatriés dans leur communauté d'origine, est financée par le Japon et exécutée en collaboration avec le gouvernement, la coordination étant assurée par la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan.

¹¹ La base de données du bureau de pays mentionne 301 861 PDI. L'équipe de la mission n'a pu vérifier quel chiffre était correct, mais vu que les partenaires sont satisfaits de l'appui assuré, il est probable que le chiffre du HCR est le plus proche de la réalité, le transfert de 177 kilogrammes d'aliments par bénéficiaire en résultant étant plus proche des 183 kilogrammes prévus.



sans frontières (MSF) dans le camp de Zhare Dasht dans le Kandahar a indiqué que les cas d'émaciation sévère chez les enfants de moins de cinq ans étaient rares.¹² Il ne semble pas que la situation soit très différente dans d'autres camps.

26. Le bureau de pays considère que le retrait progressif de l'aide du PAM aux PDI regroupées dans l'ouest dans le cadre de l'opération d'urgence constitue un succès notable: leur nombre a été ramené de 385 000 en décembre 2001 à 12 800 à la fin de mars 2003; 48 000 PDI ont reçu une aide au retour. Le rapatriement des camps du sud vers les lieux d'origine a été beaucoup plus lent en raison de l'insécurité, des problèmes non résolus de droit à la terre et de la persistance de la sécheresse. Préalablement à la mise en œuvre d'une stratégie de retrait, le HCR s'emploie à déterminer la volonté et les conditions de retour, de réinsertion et de réinstallation de 150 000 PDI regroupées dans des camps dans le sud. L'opération est une condition préalable à une stratégie de retrait.
27. Le PAM a indiqué qu'il était prêt à renoncer aux distributions gratuites aux PDI regroupées dans les camps, mais qu'il hésiterait à introduire des activités VCT/VPF dans le cadre d'une stratégie de retrait parce que les conditions dans le sud sont très différentes de ce qu'elles sont dans l'ouest. Dans le sud, il y a peu de chance que des activités VCT/VPF valables puissent être organisées pour les PDI, parce que près de la moitié d'entre elles sont des nomades qui ont perdu leurs troupeaux et ne peuvent retourner sur leur lieu d'origine. Vu la sécheresse et les conditions d'insécurité, elles n'ont guère de chance de trouver des possibilités de travail leur permettant de pourvoir à leurs besoins.

VPE

⇒ Contribution à une amélioration de l'accès

28. L'augmentation massive de la scolarisation depuis le renversement des Talibans en 2001 résulte principalement du contexte politique nouveau, de la campagne réussie de retour à l'école appuyée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'afflux de rapatriés. La contribution de l'alimentation scolaire a jusqu'à présent été modeste: en 2003, le sondage par grappes à indicateurs multiples a indiqué que 2,92 millions d'enfants de 7 à 11 ans étaient scolarisés et que 2,5 millions ne l'étaient pas; soit un taux net de scolarisation de 53,9 pour cent. Le taux était plus bas dans les régions rurales (46,4 pour cent) que dans les villes (77,4 pour cent); la scolarisation des filles (39,6 pour cent) était inférieure à celle des garçons (66,8 pour cent).
29. En 2003, le programme d'alimentation scolaire du PAM a distribué à 1,2 million d'écoliers de 2 870 écoles, 8 224 tonnes de biscuits et 13 305 tonnes de blé. Toutefois, l'impact sur l'éducation a été modeste en raison des aléas de l'approvisionnement en biscuits, aggravé par la dépendance à l'égard d'un unique fournisseur. Du fait du retard des livraisons en 2003 et en 2004, les distributions ont commencé à une époque trop avancée de l'année scolaire pour influencer sur les inscriptions. À la fin de 2003, les distributions ont été totalement arrêtées par suite d'une rupture d'approvisionnement. Les biscuits ont effectivement augmenté la fréquentation scolaire quotidienne pendant les 3 à 4 mois durant lesquels ils ont été disponibles. Quand ils ont été distribués à l'heure appropriée de la journée, ils ont aidé à soulager la faim dans le court terme, mais cette condition n'a pas toujours pu être respectée. Bien que les biscuits soient préférés partout où la distribution est possible, ils ont été remplacés par la remise de rations de blé dans les régions de

¹² Malnutrition aiguë grave: 1,2 pour cent au Camp de Zhare Dasht (MSF, Kandahar, mars 2004) et 0,5 pour cent au Camp de Maslakh (MSF, Herat, janvier 2004) exprimé en pourcentage d'enfants tombant au-dessous de l'écart type -3 du poids pour la taille.



montagne reculées comme le Badakhshan et dans des régions en proie à l'insécurité comme Zabul. Cela explique le dépassement d'objectif constaté dans le tableau. Au Badakhshan, où les distributions de rations à emporter ont commencé à temps et se sont poursuivies tout au long de l'année scolaire, elles ont contribué à améliorer la scolarisation.

30. L'objectif de la **ration d'huile à emporter qui est remise aux filles** est de réduire l'écart de scolarisation entre garçons et filles. Les résultats ont été très décevants au cours de la première année de l'IPSR parce que les rations à emporter étaient remises aux filles dans le cadre de l'alimentation scolaire, si bien que les distributions ont cessé quand le stock de biscuits a été épuisé. Au total, les quantités distribuées ont atteint à peine 24 pour cent des objectifs du plan opérationnel (voir le tableau). Les nombres de bénéficiaires ont atteint 49 pour cent de l'objectif, mais au prix d'un saupoudrage plus léger de l'aide.
31. Le **complément de salaire des enseignants**, constitué par une ration d'huile à emporter, est apprécié, mais il n'est pas encore prouvé qu'il contribue à augmenter l'effectif d'enseignants et à diminuer l'absentéisme. Les enseignants émargeant au budget du Ministère de l'éducation reçoivent la subvention, mais ceux qui sont titulaires de contrats provinciaux de courte durée n'y ont pas droit. Une part disproportionnée de l'aide va aux villes parce que les enseignants des régions rurales ont plus rarement des contrats gouvernementaux. Le complément de salaire général est donc un instrument inefficace pour augmenter l'effectif d'enseignants ruraux, notamment de femmes.
32. La **construction** d'écoles peut constituer un moyen efficace de surmonter le principal obstacle que rencontre l'amélioration de l'accès à l'éducation – le manque d'écoles. Dans le cadre de l'IPSR, on a mis au point des procédures de construction à forte intensité de main-d'œuvre dans le cadre de l'activité VCT, qui ont été testées lors de la construction de 13 écoles et peuvent désormais être appliquées sur une grande échelle. Le principal problème restant à résoudre est l'accès des filles: les écoles sont destinées aux filles et aux garçons, mais les parents sont très réticents à envoyer les filles.

⇒ *Réduction des disparités entre garçons et filles*

33. Entre 2002 et 2003, l'écart entre garçons et filles a diminué dans le pays, la proportion de filles par rapport aux garçons passant de 0,29 à 0,58. Il semble que l'incitation constituée par l'huile à emporter contribue à augmenter la scolarisation des filles, mais toute conclusion est prématurée parce que la distribution d'huile a commencé à une époque trop avancée de l'année 2003 pour influencer les inscriptions et n'a duré que quelques mois. En 2004, les inscriptions de filles ont augmenté alors que la distribution d'huile n'a pas encore commencé. La remise d'huile paraît influencer la décision initiale des parents. Une fois l'inscription faite, l'attente de l'huile empêche l'abandon scolaire. En 2004, le nombre de filles suivant la première classe dans les grandes villes – à l'exception de Kandahar – approche rapidement celui des garçons.

⇒ *VPF/Éducation non formelle*

34. L'inscription des femmes dans les classes d'**alphabétisation** se développe rapidement. L'aide alimentaire a peut-être joué son rôle, mais les cours d'alphabétisation gouvernementaux qui n'offrent pas d'aide alimentaire sont également très suivis. L'aide alimentaire du PAM ne dure que trois mois; quand elle prend fin, la plupart des femmes continuent de suivre les cours. Bien que 78 pour cent des femmes et 48 pour cent des hommes ne sachent pas lire ni écrire, et que les taux soient supérieurs dans les régions rurales, la plupart des classes d'alphabétisation sont organisées dans les villes et n'atteignent toujours pas les femmes rurales pauvres exposées à l'insécurité alimentaire.



35. **La formation professionnelle** est importante du point de vue de la création d'avoirs, si elle débouche sur des aptitudes utiles à la vie qui peuvent permettre de gagner sa subsistance. La formation appuyée par le PAM ne parvient pas encore à donner aux femmes des savoir-faire techniques et commerciaux et à les préparer à travailler pour leur compte en dehors des centres de formation. Les bénéficiaires les plus pauvres ont tendance à rester dans les centres une fois la formation terminée et à devenir dépendants de l'aide alimentaire. Les centres les emploient à confectionner des produits d'artisanat et les payent sous forme de rations alimentaires. La difficulté de trouver des partenaires d'exécution possédant l'expertise voulue explique la médiocrité des résultats dans cette catégorie.

Activités nutritionnelles et sanitaires

36. L'IPSR visait au départ à réduire la malnutrition aiguë et à améliorer la santé par l'alimentation complémentaire des personnes souffrant de malnutrition grave et l'alimentation institutionnelle dans les hôpitaux, les orphelinats, ainsi que dans le cas des malades atteints de tuberculose. Les activités étaient des priorités nationales au stade de la formulation des projets, mais les priorités du Ministère de la santé ont récemment été déplacées des villes vers les régions rurales et du traitement hospitalier vers les soins de santé primaire. Constatant que la malnutrition chronique posait un problème plus grave que la malnutrition aiguë, le PAM a réduit les ressources prévues pour les traitements hospitaliers au profit de l'enrichissement des aliments, de la diffusion de notions de nutrition/de santé/d'hygiène, de la fourniture d'eau/assainissement et des activités de déparasitage.
37. L'incitation alimentaire offerte pour le traitement de la tuberculose réduit effectivement le taux d'abandons, parce qu'elle attire les ruraux pauvres, leur permet de rester assez longtemps pour achever le traitement, et assure leur retour aux visites de suivi. D'autres activités d'alimentation institutionnelle axées sur l'hôpital sont moins efficaces au plan sanitaire et devraient être remises au ministère. Les aliments pour les orphelinats doivent être supprimés parce qu'ils ont encouragé les veuves pauvres à placer leurs fils dans des orphelinats. L'alimentation complémentaire a été considérablement réduite en août 2003, quand le Ministère de la santé, l'UNICEF et le PAM ont adopté des critères plus rigoureux et ont décidé de la limiter aux secteurs dans lesquels la prévalence de la malnutrition aiguë dépassait 15 pour cent.
38. Une sensibilisation aux problèmes de nutrition et de santé a été assurée en liaison avec les activités VPF et VPE. Dans le cadre de l'activité VPF, le PAM a appuyé 27 cours de santé/hygiène/nutrition bénéficiant de l'aide de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à l'occasion desquels 1 877 tonnes de vivres ont été remis à 11 517 participants, dont 76 pour cent étaient des femmes.¹³ La campagne de déparasitage scolaire conduite dans tout le pays a sensibilisé enfants, parents et enseignants au problème posé par les parasites intestinaux transmis par le sol et a permis de traiter 5 millions d'enfants.
39. C'est à juste titre que le projet a récemment mis l'accent sur les carences en micronutriments. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité de l'enrichissement de la farine appuyé par le PAM, mais l'impact pourrait être important et durable parce que le programme fait appel au secteur privé sur une base commerciale.

¹³ La sensibilisation des mères à l'importance de la nutrition a également été assurée dans les centres de santé maternelle et infantile en liaison avec l'alimentation institutionnelle.



Renforcement des capacités

40. Il faut féliciter le bureau de pays des efforts qu'il a faits pour renforcer les capacités de deux ministères. En ce qui concerne le projet de renforcement des capacités du Ministère de la reconstruction et du développement ruraux, 197 membres du personnel ont été formés et équipés au siège et dans 23 provinces; le PAM a en outre détaché du personnel du service d'ACV et un conseiller pour les questions pastorales. En liaison avec l'activité VPE, il a établi un service de coordination des projets au Ministère de l'éducation, détaché auprès de ce service deux administrateurs internationaux et deux agents nationaux, formulé un plan d'action transitoire pour le transfert de la mise en œuvre de l'activité VPE au ministère et formé du personnel du ministère aux niveaux central et provincial dans de multiples domaines: gestion du projet, VPE, construction d'écoles, suivi et évaluation (S&E), enquêtes de référence sur l'alimentation scolaire, déparasitage, anglais, informatique, collecte et saisie de données. À l'appui de la campagne de déparasitage scolaire, les Ministères de l'éducation et de la santé, l'OMS, l'UNICEF et le PAM ont conjointement formé 20 formateurs régionaux et 28 formateurs provinciaux détachés des ministères pour constituer des équipes de formation mobiles; par la suite ils ont formé 152 membres du personnel des ministères et 8 000 enseignants. Les ministères et les ONG partenaires demandent de toute urgence un renforcement complémentaire des capacités. Le lent démarrage de l'IPSR au premier trimestre souligne la nécessité de renforcer les capacités pour faciliter le passage des secours au redressement. Il est nécessaire d'améliorer en permanence les capacités du personnel du PAM en raison d'un roulement accéléré.

Liens entre l'évaluation de la vulnérabilité et la programmation

41. L'évaluation des risques et de la vulnérabilité a beaucoup progressé depuis que l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) a été remplacée par l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité, mais les liens entre l'évaluation de la vulnérabilité et la programmation restent faibles. Malgré un excellent travail d'évaluation, les ressources allouées aux districts dans lesquels l'insécurité alimentaire est aiguë ou très forte restent bien en deçà des évaluations de besoins. La durée et le calendrier de l'aide sont souvent inadaptés au déficit vivrier pour des raisons qui tiennent en partie à l'éloignement, à l'insécurité, au manque de partenaires d'exécution et à une mauvaise coordination avec les programmes prévoyant une rétribution en espèces. Du fait que le cycle de programmation annuel va d'avril à avril alors que le cycle d'évaluation de l'ACV/Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité va d'une récolte à l'autre chaque mois de juin, la programmation est souvent décalée par rapport aux changements qui affectent la disponibilité alimentaire.

Ciblage

42. Les faiblesses du ciblage géographique tiennent en partie à l'absence de coordination entre la programmation et l'évaluation. L'activité VCT devait être limitée aux secteurs dans lesquels l'insécurité alimentaire était aiguë ou très élevée; or, seulement 27 pour cent des ressources nécessaires à cette activité ont été prévues pour ces régions. Une part importante des ressources destinées à l'activité VCT est allée aux districts où la situation est stable et l'insécurité alimentaire moyenne.
43. Au niveau des districts, l'évaluation a relevé une tendance à concentrer les activités VCT dans les fonds de vallées irriguées et à négliger les régions non irriguées. Les activités VPE et VPF tendent à être concentrées autour des capitales de province et de district.



44. Au niveau des ménages, l'évaluation a noté des **erreurs d'inclusion** (cas de ménages qui ne sont pas pauvres) et des **erreurs d'exclusion** (cas de nombreux ménages pauvres qui ne sont pas couverts) et recommande que le ciblage soit renforcé.

Suivi

45. Bien que le bureau de pays ait fait des efforts louables pour établir des systèmes de S&E, y compris la base de données et des listes de contrôle, l'information destinée aux administrateurs pour mesurer les progrès accomplis reste incomplète. La base de données du bureau de pays ne permet pas encore d'obtenir automatiquement les chiffres prévus par rapport aux chiffres effectifs, non plus que des données sur les effets directs. Pour différentes raisons les données ne sont pas toujours fiables. Installée incorrectement en 2002, la base de données a dû être restructurée; la base de données actuelle est en cours d'amélioration. Les bureaux de secteur ne peuvent encore établir leur rapport à partir de cette base.
46. Les systèmes de suivi des projets auxiliaires établis sur la base de listes de contrôle et réunis dans des rapports hebdomadaires, mensuels et semestriels ne sont pas conçus pour saisir systématiquement les données sur les effets directs ou pour permettre aux administrateurs de savoir si les projets améliorent effectivement la situation des bénéficiaires. Comme la mesure des effets directs est une exigence relativement nouvelle au PAM, un effort de réflexion s'impose. Les bureaux de pays et de secteur connaissent les faiblesses du système et passent actuellement en revue le S&E; des mesures sont prises à l'échelle de l'Organisation susceptibles d'appuyer le bureau de pays.

ORIENTATIONS FUTURES

Fixation d'objectifs réalistes

47. Bien que le bureau de pays ait atteint 72 pour cent de ses objectifs en matière de tonnage et 82 pour cent des bénéficiaires visés, ses objectifs en matière de secours et de redressement n'ont été atteints que partiellement parce que les ressources disponibles étaient insuffisantes et ont dû être réparties trop parcimonieusement pour avoir un effet durable sur les moyens de subsistance des pauvres qui souffrent de la faim. Cela soulève le problème de savoir si les objectifs eux-mêmes n'étaient pas trop ambitieux. On ne peut espérer qu'un transfert moyen de 24 kilogrammes par membre de la famille dans le cadre de l'activité VCT, de 18 kilogrammes dans le cas des ruraux vulnérables, de 16 kilogrammes dans celui des rapatriés rentrant chez eux ou de 7 kilogrammes pour les rapatriés sur leur lieu d'origine, réponde véritablement aux besoins alimentaires, sans parler de la restauration des moyens de subsistance ou de la réinsertion des PDI. Même s'il peut être reproché au bureau de pays d'avoir saupoudré les ressources à l'excès, le problème qui se pose est d'ordre stratégique et conceptuel et interpelle l'Organisation toute entière parce que les objectifs de l'IPSR d'Afghanistan diffèrent peu de ceux de projets antérieurs ou d'autres IPSR.
48. Ce problème est particulièrement pertinent pour la priorité stratégique 2 – Protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et améliorer la résistance aux chocs. L'objectif paraît nouveau, mais les moyens de l'atteindre –VCT et VPF – sont inchangés. Les systèmes de suivi n'ont été d'aucun secours à cet égard et ont tardé à s'adapter: ils suivent les aliments expédiés à partir des entrepôts du PAM, les bénéficiaires attendus et - dans une mesure limitée – les produits matériels, mais ils ne fournissent pas de rétroinformation sur les indicateurs des moyens de subsistance, tels que les dépenses



alimentaires, l'endettement, l'épuisement des avoirs et la migration pour cause de dénuement total. Des instruments permettant de suivre les effets directs au plan des moyens de subsistance sont nécessaires de toute urgence pour permettre au PAM d'évaluer le réalisme de ses objectifs en matière de protection et d'amélioration des moyens de subsistance et les moyens et ressources employés pour les atteindre.

Stratégies de retrait

49. L'IPSR devant se terminer à la fin de mars 2005, le moment est venu d'établir une stratégie de retrait, en ce qui concerne notamment le complément de salaire des enseignants, les subventions aux boulangeries gérées par des femmes et les transferts de produits alimentaires aux hôpitaux, aux orphelinats et à d'autres institutions. Dans la perspective du retrait, VPE le Ministère de l'éducation a été préparé à la reprise de l'activité. Il faudra faire de même pour les autres composantes.
50. Le PAM et le Ministère de la santé sont d'accord pour que le PAM mette fin à l'alimentation hospitalière, étant entendu que le ministère devrait avoir les capacités de reprendre l'activité d'ici à la fin de l'IPSR. Dans sa soumission de budget, le ministre a demandé les fonds au Ministère des finances, mais il n'est pas encore certain qu'il les obtienne. Le Ministère de la reconstruction et du développement ruraux par ailleurs, a indiqué qu'il ne souhaitait pas se charger de l'exécution de l'activité VCT, mais voulait seulement reprendre les fonctions connexes de S&E.

Connexions et partenariats

51. Il faut féliciter le bureau du PAM en Afghanistan des efforts systématiques qu'il a faits pour consulter les partenaires sur la conception de l'IPSR et pour les impliquer dans sa mise en œuvre notamment au niveau du bureau de pays. Des examens trimestriels de l'opération sont organisés conjointement par le bureau de pays et par le Ministère de la reconstruction et du développement ruraux pour informer les partenaires des progrès accomplis. Depuis le début de l'IPSR, la coordination entre les acteurs humanitaires, médiocre au départ, s'est améliorée; le PAM a été associé à plusieurs initiatives interorganisations. Au cours de l'année passée, les points de vue des partenaires et du PAM concernant l'aide alimentaire se sont beaucoup rapprochés du fait de la participation des parties prenantes à l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité, de la représentation du gouvernement aux comités d'approbation des projets et de l'implication du Ministère de la reconstruction et du développement ruraux dans le suivi du projet. Le PAM, l'UNICEF, l'OMS et les Ministères de l'éducation et de la santé ont collaboré à l'opération de déparasitage conduite dans les écoles. Les partenariats de longue durée entre le PAM et les partenaires chargés de l'exécution ont joué un rôle particulièrement important pour le passage des secours au redressement au Badakhshan et pourraient servir de modèle à d'autres régions. Il est possible de renforcer la collaboration entre le PAM, le gouvernement, des organisations des Nations Unies et des ONG et de resserrer les liens avec des programmes nationaux comme le Programme de solidarité nationale, le Programme national d'emplois d'urgence et des programmes de développement sectoriels.



Prise de conscience accrue des impacts que peut avoir l'aide alimentaire sur la production, les marchés et les prix

52. L'impact de l'aide alimentaire sur les incitations agricoles continue d'être ardemment débattu en Afghanistan, mais la mission n'a trouvé aucune indication de perturbation de la production, des prix ou des marchés agricoles attribuable à l'aide alimentaire. Les études récentes parviennent à la même conclusion.¹⁴ Les seuls effets constatés sont extrêmement localisés et transitoires. Le marché du blé est totalement ouvert et les transactions sont très nombreuses. Le volume de blé entrant en Afghanistan au titre de l'aide alimentaire est insignifiant comparé à la production locale et aux importations commerciales. Il n'y a aucune indication d'un rapport direct entre l'aide alimentaire et les décisions des agriculteurs de cultiver du pavot.

Bons résultats au niveau des Engagements renforcés en faveur des femmes

53. Dans le cadre de l'IPSR, d'importants progrès ont été faits en ce qui concerne la participation des femmes. Plusieurs facteurs ont concouru à ce résultat: accent mis sur l'alimentation scolaire, ration remise aux filles pour être emportée, activité VPF (71 pour cent de femmes), ruraux vulnérables et boulangeries gérées par des femmes. Pour améliorer l'équilibre entre hommes et femmes parmi le personnel de l'IPSR, le bureau de pays a recruté et formé dix contrôleurs d'ACV de sexe féminin. Il faut le féliciter des efforts qu'il fait pour recruter et former des Afghanes qualifiées et leur donner la possibilité de voyager en engageant les services d'un parent de sexe masculin qui leur sert de chaperon ou en recrutant une femme dont le mari est chauffeur au PAM. Le bureau de pays a donné à juste titre la priorité à i) la diminution de l'écart entre hommes et femmes au niveau de l'éducation par la remise aux filles d'une incitation sous la forme d'huile à emporter, ii) la démarginalisation des femmes par la formation professionnelle, l'alphabétisation fonctionnelle et la sensibilisation aux problèmes de nutrition et de santé, iii) l'augmentation de l'emploi des femmes dans les boulangeries en ville et iv) la participation des femmes aux activités VCT dans le cadre de pépinières, de travaux de jardinage et d'artisanat.

Futur programme du PAM en Afghanistan

54. Le remplacement de l'opération d'urgence par l'IPSR se justifiait puisque le gouvernement donne désormais la priorité au redressement et à la mise en place des bases du développement. Il était optimiste de penser qu'à la fin de l'IPSR des secours ne seraient plus nécessaires. L'aide alimentaire reste justifiée dans les régions où la situation est critique et pour aider les ménages exposés à l'insécurité alimentaire à restaurer leurs moyens de subsistance.

¹⁴ Dorosh, P. 2004. *The Impact of Food Aid Flows on Wheat Markets in Afghanistan 2000-2003*. Washington DC, Banque mondiale. Neun, H. and Fitzherbert, A. 2003. *Assistance to the Transitional Authority of the Islamic State of Afghanistan to Elaborate Policy Guidance Regarding Food Aid Utilisation in Afghanistan*. Kaboul, Transitional Islamic State of Afghanistan and Development Researchers' Network.





**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
VCT		
1. Le PAM devrait améliorer les directives de l'Organisation sur l'identification des approches de l'activité VCT pour différents niveaux d'insécurité alimentaire. Dans les districts où l'insécurité alimentaire est aiguë ou forte, les transferts d'aliments devraient avoir la priorité sur la création d'avoirs par l'activité VCT. Pour que les activités aient un impact, leur durée devrait correspondre au déficit vivrier et le roulement des bénéficiaires devrait être moins rapide qu'observé pendant cette mission. Dans ces districts une combinaison d'activités VCT et de distributions alimentaires gratuites devrait être prévue. Avant la programmation d'importants transferts alimentaires au bénéfice d'un district considéré comme étant exposé à une insécurité alimentaire aiguë à forte, une mise à jour rapide des évaluations de l'ACV devrait être entreprise	OD/PSP Bureau de pays	<p>Cette recommandation sera prise en compte dans la révision en cours du <i>Manuel de conception des programmes</i> et dans les travaux de l'Équipe d'assurance de la qualité des programmes. Les directives du Manuel concernant l'activité vivres pour la création d'actifs seront revues et l'on s'efforcera d'améliorer les directives concernant le passage des secours au redressement, y compris l'activité VCT en tant que moyen de transfert alimentaire et de création d'avoirs dans des situations d'insécurité alimentaire aiguë.</p> <p>Le bureau de pays a révisé son manuel de terrain pour faire en sorte que les considérations touchant aux transferts alimentaires aient la priorité dans les secteurs à insécurité alimentaire aiguë ou forte selon l'évaluation de l'ACV, et que des évaluations locales soient entreprises pour affiner les données de l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité et déterminer le niveau et la durée de l'aide nécessaire. Les bureaux de secteur doivent examiner régulièrement l'allocation et demander des ajustements en conséquence.</p>
2. Quand la priorité est la création d'avoirs, il faut veiller à ce que ceux-ci bénéficient aux pauvres, soient de bonne qualité et correctement entretenus.	Bureau de pays	Un comité a été chargé de réviser les directives pour la mise en œuvre de chaque type d'activité VCT et de veiller à ce que les lettres d'entente avec les partenaires mentionnent les normes de contrôle de la qualité et de maintenance, et spécifient les obligations des deux parties, en ce qui concerne notamment la fourniture d'articles non alimentaires. Une équipe de vérification interne établie par le bureau de pays veillera à ce que les partenaires d'exécution et le bureau de secteur se conforment aux instructions.

**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
3. Dans la programmation de l'activité VCT, le PAM devrait collaborer avec des programmes d'emplois rétribués en espèces et tenir compte des préférences locales (aliments ou espèces).	Bureau de pays	En septembre 2004 un consultant a été détaché au Programme national d'emplois d'urgence pour faire en sorte que des programmes de travail rémunéré en espèces et en aliments soient planifiés et coordonnés conjointement. Un plan complet est en préparation pour des projets d'infrastructure routière et d'ouvrages d'eau, la responsabilité étant déterminée par i) le niveau d'insécurité alimentaire, ii) la disponibilité de ressources en espèces et iii) la préférence des bénéficiaires pour des espèces ou des vivres conformément aux conclusions de l'Évaluation nationale. Les aliments ne doivent être utilisés que lorsqu'ils présentent un avantage évident.
Les ruraux vulnérables		
4. L'appui aux ruraux vulnérables devrait être distinct de l'activité VCT et assuré aux habitants valides de secteurs à insécurité alimentaire aiguë et très forte, même en l'absence d'activité VCT. Une aide alimentaire gratuite devrait être prévue en quantités suffisantes pour toute la période de disette. En l'absence de partenaire d'exécution, le recours aux <i>shuras</i> (Conseils islamiques) devrait être envisagé. La base de données du bureau de pays devrait enregistrer systématiquement les distributions gratuites aux ruraux vulnérables sous la catégorie des ruraux vulnérables, non sous VCT.	PSP/OD Bureau de pays	On révisera le guide Vivres pour la création d'actifs dans l'optique que des interventions d'aide alimentaire visant à assurer la protection des moyens de subsistance et le redressement dans des secteurs à insécurité alimentaire forte ou aiguë ont parfois intérêt à recourir à des distributions gratuites à tous les ménages concernés plutôt qu'à des activités VCT. Au moment de la programmation des ressources, une partie sera mise de côté pour les ruraux vulnérables et distribuée gratuitement par les communautés et les <i>shuras</i> . On modifiera la base de données du bureau de pays pour faire en sorte que les deux modalités apparaissent distinctement.
Les citoyens vulnérables		
5. Le PAM devrait se dissocier des boulangeries gérées par des femmes et chercher d'autres formules efficaces pour pallier la vulnérabilité urbaine comme la formation professionnelle et des programmes d'emplois rétribués en espèces.	Bureau de pays	Une étude des boulangeries des villes a été conduite en février et en mars 2004, et une stratégie de retrait a été élaborée au cours de l'été. En conséquence, les bureaux de secteur ont commencé à revoir la liste de bénéficiaires, à mettre fin à l'aide aux personnes qui n'y ont plus droit et à cesser d'envisager de nouveaux bénéficiaires. Le PAM et ses partenaires identifient conjointement d'autres activités génératrices de revenus pouvant convenir aux bénéficiaires, dont des programmes rétribués en espèces et axés sur la formation.



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
Aide aux PDI et aux rapatriés		
6. Le roulement des travailleurs toutes les deux semaines est inadapté dans le cas des rapatriés de retour sur leur lieu d'origine. La durée de l'activité VCT par ménage devrait être portée à trois mois pour faciliter la réinsertion. Le PAM et ses partenaires devraient identifier les possibilités de suivre la situation des PDI après leur réinstallation.	Bureau de pays	D'accord. Mais les communautés instaurent parfois un roulement entre les travailleurs quand elles le jugent utile. Les rapatriés reçoivent un colis alimentaire pour trois mois quand ils sont de retour à un lieu proche du point d'entrée. L'activité VCT n'est pas prévue spécifiquement pour les rapatriés et les PDI, parce que le gouvernement a pour politique de ne pas favoriser ces populations par rapport aux populations d'accueil. Toutefois, les rapatriés et les PDI sont souvent les plus vulnérables et, de ce fait, remplissent automatiquement les conditions exigées pour les activités VCT.
7. Le PAM devrait maintenir les secours alimentaires aux PDI des camps dans le sud, mais encourager le HCR à vérifier les listes de distribution. Le PAM et ses partenaires devraient appuyer le plan national pour les PDI et identifier des solutions durables aux problèmes qui, sur le plan politique, de la sécurité, de la terre et de l'eau, empêchent le retour et la réinsertion des PDI avant que des stratégies de retrait impliquant une réduction des vivres au profit d'activités VCT et VPF ne soient imposées.	Bureau de pays	Il est reconnu que des aliments de secours doivent continuer d'être fournis aux plus vulnérables en attendant que des solutions durables soient trouvées. Le PAM appuie l'action du Représentant spécial du Secrétaire général et de l'équipe de pays des Nations Unies en faveur de politiques de distribution de la terre et de protection. Au second rang des priorités viennent la formation professionnelle, l'emploi et la restauration des services communautaires essentiels dans les lieux de transit.
Vivres pour l'éducation		
8. Le PAM devrait retirer progressivement la subvention salariale générale aux enseignants et la remplacer par une incitation alimentaire ciblée destinée aux enseignants acceptant des affectations en milieu rural, combinée à des distributions alimentaires appuyant une formation sanctionnée par les titres exigés par le Ministère de l'éducation.	Service d'alimentation scolaire (PSPF) Bureau de pays	Le PSPF est d'accord que des subventions générales et des incitations ciblées vers les enseignants doivent être considérées attentivement et utilisées judicieusement parce qu'elles peuvent avoir des effets pervers pour la grille de salaires de la fonction publique, causer des inégalités injustifiables entre enseignants et susciter des attentes et des dépenses insoutenables. Des réformes de la formation des enseignants et de la fonction publique ont été proposées par le ministère, mais n'ont pas été programmées. Le maintien des subventions serait subordonné à la prévision budgétaire d'augmentations salariales dans la fonction publique accompagnée d'un calendrier de mise en œuvre. Un dialogue a été engagé avec le Département de l'éducation sur les incitations prévues pour les enseignantes qui accepteraient des affectations en milieu rural, mais des considérations sociales et culturelles empêchent les femmes de travailler loin de leur famille.



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
Réduction des disparités entre hommes et femmes		
<p>9. Les rations à emporter remises aux filles devraient être maintenues, mais le PAM et le Ministère de l'éducation devraient mettre au point une stratégie progressive: quand les taux de scolarisation globaux sont au-dessus de la moyenne et que les taux de scolarisation des filles rattrapent ceux des garçons, l'incitation alimentaire devrait être réorientée vers les secteurs où persiste un écart important entre la scolarisation des filles et des garçons.</p>	Bureau de pays	<p>D'accord. Dans les cas où les taux généraux de scolarisation sont déjà élevés et où l'écart entre garçons et filles a beaucoup diminué, des mesures sont actuellement prises pour réduire ou interrompre l'aide alimentaire aux écoliers et réaffecter les ressources à d'autres secteurs reculés.</p>
VPF/ENF		
<p>10. Le bureau de pays devrait centrer ses efforts sur le transfert de savoir-faire techniques et commerciaux aux élèves pour les mettre en position de gagner un revenu indépendamment et de se mesurer aux forces du marché. Le PAM ne devrait pas utiliser les rations alimentaires comme complément de salaire aux centres de formation, cette mesure n'étant pas soutenable.</p>	Bureau de pays	<p>Les propositions du partenaire d'exécution concernant l'activité VPF doivent démontrer que les qualifications imparties correspondent à la demande du marché. Celle-ci sera déterminée par le PAM qui conduira des enquêtes sur les qualifications et les produits à Mazar, Kandahar, Kaboul et Herat pour la fin de décembre 2004.</p> <p>Un temps déterminé est accordé aux élèves pour éviter qu'ils ne deviennent dépendants de l'aide alimentaire. Une étude de terrain approfondie de l'activité VPF/ENF sera entreprise en janvier 2005.</p>
Renforcement des capacités		
<p>11. Le PAM devrait appuyer le renforcement des capacités des partenaires et prioritairement mettre le Ministère de la santé en mesure de reprendre l'alimentation institutionnelle et les boulangeries gérées par des femmes. Le renforcement des capacités des Ministères de la reconstruction et du développement ruraux, de l'éducation et de la santé devrait viser essentiellement le niveau provincial et les niveaux inférieurs.</p>	Bureau de pays	<p>Une proposition concernant le développement des capacités du personnel du Ministère de la santé, notamment au niveau provincial, a été préparée. Le ministère doit indiquer ses besoins pour que le projet puisse commencer avant décembre 2004. Les Ministères de l'éducation et de la santé exécutent l'essentiel des activités VPE.</p>



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
Liens entre l'évaluation de la vulnérabilité et la programmation		
12. Les liens entre l'évaluation, la programmation et le suivi devraient être renforcés à tous les niveaux. Il faudrait établir un système permettant de comparer la distribution prévue et effective avec les besoins alimentaires évalués au niveau du district pour faire en sorte que les aliments aillent à ceux qui en ont le plus besoin.	Bureau de pays	D'accord. Les données de l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité sont de plus en plus largement utilisées pour l'étude préliminaire et par les comités d'examen et d'approbation du programme. Un système de suivi inséré dans la base de données du bureau de pays permettra de comparer les évaluations aux distributions prévues et effectives en donnant une image instantanée des cas de distribution excessive et insuffisante de l'aide alimentaire.
13. Il faudrait établir un module de formation à l'échelle de l'Organisation sur les liens entre évaluation, programmation et suivi.	ACV/Évaluation des besoins d'urgence/OEDP	Le service d'évaluation des besoins d'urgence (OEN) et l'ACV mettent actuellement au point une stratégie d'apprentissage opérationnel qui renforcera les capacités du personnel du PAM affecté au programme à différents niveaux: conception, exécution et coordination d'études de référence, d'évaluations d'urgence, d'analyses de la vulnérabilité et de systèmes de suivi de la sécurité alimentaire, à compter du premier trimestre de 2005. Les services et l'OEDP travaillent actuellement sur des menus d'indicateurs et de modules dans l'idée que les mêmes outils sont employés pour la collecte des données. Nous travaillons actuellement sur une solution technologique; les liaisons seront un élément important. On peut prendre contact avec le bureau de pays pour les tests et pour l'établissement de la base de données à l'échelle de l'Organisation.
Ciblage		
14. Des ressources adéquates devraient cibler les districts les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Le PAM devrait examiner les options de mise en œuvre axée sur la communauté ou de mise en œuvre directe si des ONG fiables ne sont pas disponibles, et/ou encourager les ONG nationales à travailler dans les secteurs les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Des critères plus stricts de ciblage devraient être appliqués et suivis au niveau des districts et des villages. Pour faire en sorte que les régions les plus pauvres de chaque district reçoivent une juste part des ressources, des contreparties locales connaissant le district devraient participer aux réunions du Comité d'approbation du programme.	Bureau de pays	Des ressources sont programmées en faveur des districts les plus exposés à l'insécurité alimentaire sur la base de l'Évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité et des évaluations locales, mais des problèmes de sécurité empêchent l'accès à ces secteurs qui sont les plus exposés politiquement. Des problèmes de sécurité empêchent aussi le suivi des mécanismes de ciblage au niveau des districts et des villages. Le PAM formera donc des équipes dans les communautés et des <i>shuras</i> pour exécuter et faire rapport sous la supervision de contrôleurs de terrain du PAM dans les cas où les partenaires chargés de l'exécution font défaut. Les Départements de l'éducation, du développement rural et de la planification participent déjà aux réunions du Comité d'approbation du programme et aux évaluations conjointes pour faire en sorte qu'il soit tenu compte des connaissances locales concernant le degré d'insécurité alimentaire au-dessous du niveau du district.



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
Suivi		
<p>15. Le bureau de pays doit convenir d'un système électronique de suivi qui informera les gestionnaires des progrès effectués au niveau des produits et des effets directs ainsi que d'un mécanisme de suivi. L'OEDP devrait établir des directives sur les systèmes de suivi pour aider les bureaux de pays dans cette tâche. Le personnel à tous les niveaux devrait recevoir une formation en S&E plus spécialement axée sur le suivi des effets directs: l'application devrait être intégrée à l'évaluation de la performance du personnel à tous les niveaux.</p>	<p>OEDP Bureau de pays</p>	<p>L'actuel système de S&E fera l'objet d'une révision, le but étant de faire en sorte que les indicateurs réunis soient significatifs et conformes aux systèmes de suivi du gouvernement ainsi qu'au plan stratégique du PAM. Le bureau de pays espère que l'actuelle élaboration d'une approche S&E commune aidera à identifier les paramètres de collecte des données et d'établissement des rapports. Il est urgent de pouvoir disposer d'indicateurs permettant de mesurer les effets directs de projets d'infrastructure matérielle sur la sécurité alimentaire des ménages. En attendant, il faudra tabler sur des mesures qualitatives, par exemple la perception que les bénéficiaires ont de la valeur ajoutée pour les communautés. La formation en S&E est en cours; deux ateliers sur la gestion axée sur les résultats sont prévus pour janvier et mars.</p> <p>L'approche commune du S&E, qui a pour but de renforcer et de créer des processus communs vient seulement d'être instaurée. Le PAM n'est donc pas en mesure d'aider systématiquement les bureaux de pays à établir des systèmes S&E avant la fin de 2005.</p>
Établissement d'objectifs réalistes		
<p>16. Le PAM devrait évaluer le réalisme des objectifs de protection et d'amélioration des moyens de subsistance compte tenu des moyens et des ressources mis en œuvre. Il devrait aussi établir des directives sur les indicateurs intérimaires du suivi des effets directs sur les moyens de subsistance quand il n'y a pas d'informations sur les dépenses alimentaires des ménages.</p>	<p>Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes (PSP)/OEDP/ACV</p>	<p>L'ACV travaille en liaison étroite avec le Bureau du Sous-Directeur exécutif et Directeur des Opérations (ODO), OEDP, la Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes (PSP) et le Service de la nutrition (PSPN) pour tester sur le terrain l'actuel indicateur sur la protection des moyens de subsistance dans trois pays. Les enseignements tirés de l'exercice et les directives correspondantes seront communiqués aux bureaux de pays et aux bureaux régionaux en janvier 2005. En attendant, d'autres indicateurs analogues tirés de cadres logistiques existants sont examinés. L'Unité des situations d'urgence et de transition (PSPT) est d'accord qu'une définition plus complète pourrait aider à assurer le réalisme des objectifs de redressement. Le travail actuellement effectué par PSPT aidera à définir ce qu'il faut entendre par redressement.</p>



**ANNEXE: RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET DES RÉPONSES APPORTÉES PAR LA DIRECTION —
ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 10233**

Recommandations de l'OEDE	Action par	Réponses apportées par la direction et mesures prises
Engagements renforcés en faveur des femmes (ERF)		
<p>17. Le bureau de pays devrait renforcer VPF/ENF, cibler les femmes, évaluer l'efficacité de la ration d'huile à emporter, assurer une couverture adéquate des populations vulnérables rurales, exécuter une stratégie de retrait dans le cas des boulangeries des villes et renforcer la représentation de femmes de villages aux comités de distribution de vivres et aux organes de décision.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>A la suite de l'atelier de juin sur les ERF, un administrateur a été réaffecté au bureau de pays pour mettre en œuvre les recommandations de l'atelier. Les directives pour toutes les catégories de projet ont été mises à jour en conséquence et les plans de travail/mandats des bureaux de pays et de secteur ainsi que du personnel sont actuellement révisés en vue de l'inclusion d'indicateurs mesurables des progrès accomplis dans la mise en œuvre des ERF dans tous les domaines fonctionnels.</p> <p>Un consultant a été recruté en août 2004 pour identifier d'autres activités génératrices de revenus que les activités VPF/ENF pourraient ouvrir aux femmes des villes et des régions rurales. Plusieurs projets nouveaux issus de cette initiative sont en cours ou doivent être exécutés pour la fin de 2004.</p> <p>La participation des femmes à l'identification, à la planification et à l'exécution des projets est désormais une condition préalable à l'acceptation et au maintien des propositions du partenaire d'exécution et de la communauté. Les directives et les lettres d'entente ont été modifiées en conséquence.</p>
Programme futur du PAM en Afghanistan		
<p>18. Les besoins de secours demeurent et l'équilibre entre les besoins de secours et de redressement est difficile à prévoir; le PAM devrait donc planifier une nouvelle IPSR prenant la suite de l'actuelle.</p>	<p>Bureau de pays</p>	<p>L'actuelle IPSR sera prolongée jusqu'à la fin de 2005 ou jusqu'au début de 2006 pour permettre la préparation d'une nouvelle IPSR conforme au plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), qui devrait être achevée pour le milieu de 2005.</p>



SIGLES UTILISES DANS LE DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ENF	Éducation non formelle
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
MSF	Médecins sans frontières
ODO	Bureau du Sous-Directeur exécutif et Directeur des Opérations
OEDE	Bureau du Directeur exécutif– Évaluation
OEDP	Bureau du Directeur exécutif – Programmation
OEN	Unité de l'évaluation des besoins d'urgence
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays
PSP	Division des stratégies, des politiques et de l'appui aux programmes
PSPF	Service d'alimentation scolaire
PSPN	Service de la nutrition
PSPT	Unité des situations d'urgence et de transition
S&E	Suivi et évaluation
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail
VPE	Vivres pour l'éducation
VPF	Vivres pour la formation