

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 15 – 17 mai 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2002/3/1
21 mars 2002
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DU PAM EN ANGOLA

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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation, OEDE: M. J. Lefevre tel.: 066513-2358

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).



Résumé

Lors de la mission d'évaluation, en septembre 2001, le portefeuille pour l'Angola se composait de quatre opérations principales:

Type	Titre	Valeur en dollars
IPSR 6159.01	Aide aux personnes touchées par la guerre	167 671 644
OS 5857.02	Service de transport aérien de passagers	6 333 916
OS 5970.02	Transport aérien d'articles non alimentaires	3 672 746
PAR 6020.00	Aide alimentaire au programme communautaire en faveur des nourrissons	5 372 270

Deux opérations spéciales approuvées donnaient lieu à la recherche de financements:

OS 5887.02	Déminage à l'appui de la réinstallation	1 792 067
OS 10027.00	Transmission intégrée de données vocales et numériques	883 000

L'Intervention prolongée de secours et de redressement IPSR 6159.00 qui devait initialement couvrir la période allant de janvier à décembre 2000, a été prolongée jusqu'à mars 2001. Il s'agissait essentiellement d'une opération d'urgence: la stratégie de l'IPSR ne prévoyait pas d'activités de redressement, compte tenu du niveau élevé d'insécurité et d'incertitude. L'IPSR 6159.01 telle qu'actuellement mise en œuvre intègre un concept de redressement dans sa stratégie. Le PAM est parvenu à élaborer une stratégie de redressement malgré le fait que ni le gouvernement ni le système des Nations Unies n'aient défini un cadre de redressement dans lequel le PAM puisse inscrire son action.

L'IPSR 6159.01 a été en mesure de réaliser son objectif premier, à savoir sauver la vie des personnes menacées de mourir de faim en apportant une aide alimentaire régulière et continue aux personnes déplacées dans le pays nouvellement arrivées et réinstallées, qui sans cela n'auraient pas eu accès à une aide alimentaire. Vu les contraintes de sécurité et les structures logistiques, les deux opérations spéciales ont joué un rôle déterminant pour la livraison de l'aide humanitaire aux sites d'accès difficile et ont été cruciales pour répondre aux objectifs de l'IPSR et de la communauté humanitaire.

La stratégie de redressement n'a que partiellement atteint son but, à savoir favoriser le retour et l'autodépendance, parce que la réinstallation n'a été possible que dans des proportions limitées et dans certains secteurs. L'hypothèse que la guerre civile perdrait en intensité n'a pas été confirmée par les événements, qui se sont caractérisés par une aggravation de l'instabilité et de l'insécurité.

Trois défis restent à relever dans la phase suivante de l'IPSR:

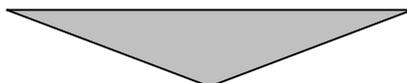
- **Déterminer les buts du PAM et formuler en conséquence des directives de mise en œuvre du programme.** Bien qu'il convienne de donner dans toute la mesure possible plus d'importance aux activités de redressement, l'utilisation de pourcentages comme indicateurs de succès devrait être abandonnée.
- **Formuler une stratégie de redressement souple et en prise avec les réalités du terrain,** repérable par les sigles correspondant à la vocation des activités, par exemple



VCA (vivres contre actifs), VCI (vivres contre infrastructures), VPC (vivres pour l'acquisition de compétences) et VPE (vivres pour l'éducation), ce pour l'ensemble des activités vivres-contre-travail (VCT). Cette stratégie devrait mettre davantage l'accent sur les approches participatives et sur la mobilisation communautaire, et privilégier l'autodépendance induite par les activités VCT de redressement.

- **Elaborer des approches souples pour chacune des provinces** afin de permettre un renforcement rapide de la composante de redressement dès que les conditions de sécurité et la situation militaire le permettent. Il faudra à nouveau se concentrer sur les activités visant à sauver des vies si les conditions de sécurité se dégradent et rendent impossibles les programmes de réinstallation et les activités de redressement.

Projet de décision



Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2002/3/1); il note également les mesures administratives prises jusqu'ici, comme indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.2/2002/INF/6), et encourage à donner suite à ces recommandations, compte dûment tenu des vues formulées durant les débats.



PORTÉE ET MÉTHODE DE L'ÉVALUATION

1. Les objectifs de l'évaluation étaient de mesurer la pertinence, le caractère approprié, la rapidité de réaction, l'efficacité et l'efficience de l'aide du PAM en Angola. L'évaluation avait donc pour objet de fournir des éléments d'appréciation et des recommandations en vue de l'élaboration de la phase suivante de l'IPSR, de mieux faire apprécier l'utilité de la catégorie des IPSR, et de rendre compte au Conseil d'administration.
2. Une équipe d'évaluation composée de cinq personnes¹ s'est rendue en Angola entre le 20 septembre et le 11 octobre 2001. Elle a consacré beaucoup de temps sur le terrain à interroger des bénéficiaires, en groupes ou individuellement, pour réunir des informations de première main sur les destinataires de l'aide alimentaire. Les méthodes suivantes ont été utilisées:
 - examen des documents justificatifs;
 - rapports internes;
 - enquêtes nutritionnelles et statistiques de morbidité réalisées par les partenaires d'exécution;
 - études de synthèse;
 - données d'observation sur les activités et les conditions de vie dans les provinces de Huila, de Malanje, de Bie et de Benguela; et
 - questionnaire à remplir par les donateurs et entretiens avec les parties prenantes primaires et secondaires.
3. La mission a eu des entretiens poussés avec le personnel du PAM, les fonctionnaires gouvernementaux de contrepartie, les organisations partenaires et les donateurs. À la fin de la mission, deux mini-ateliers dont une analyse des forces, faiblesses, opportunités et menaces (SWOT) ont été tenus à Luanda avec le personnel du PAM et les chefs de bases pour leur communiquer les observations de la mission et débattre des recommandations.

LE CONTEXTE DE L'AIDE DU PAM A L'ANGOLA

4. Depuis l'indépendance en 1975, l'Angola a connu une alternance de périodes d'insécurité et de guerre intérieures et de périodes d'apaisement relatif mais malaisé. Le PAM apporte depuis longtemps une aide alimentaire au pays, et au cours de la seule décennie écoulée il a fourni près d'un million de tonnes de produits d'aide alimentaire, pour une valeur totale de 700 millions de dollars. Entre 1993 et 1995, au plus fort de la guerre, le PAM a apporté une aide alimentaire à deux millions d'Angolais touchés par le conflit. L'aide est actuellement apportée dans un contexte différent de la situation d'il y a dix ans. Après une interruption de trois ans, pendant laquelle le Gouvernement angolais et l'Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (l'UNITA) avaient entrepris d'appliquer les accords de paix signés à Lusaka en 1996, les combats ont repris en 1998. Cette nouvelle phase de la guerre a marqué un changement de stratégie de l'UNITA, qui est passée à des activités de guérilla. La sécurité continue d'être toute relative en Angola; la longue liste des

¹ L'équipe chargée de la mission se composait d'un économiste/chef d'équipe (consultant), d'un socio-économiste (consultant), d'un administrateur principal du PAM chargé de l'évaluation, d'un agronome (consultant), et d'un logisticien (consultant local).



incidents et la réduction des périmètres de sécurité mettent en évidence cette situation. La reprise de la guerre a déterminé de nouveaux déplacements massifs de population. La population a été notablement aidée par le PAM, qui devait apporter une aide alimentaire ciblée à un effectif estimatif de 1 040 000 personnes nouvellement déplacées ou regagnant leur terroir d'origine sur une période de 15 mois, d'avril 2001 à juin 2002, soit environ 229 652 tonnes de vivres.

5. En raison des risques et des dispositions de sécurité du système des Nations Unies, les accès routiers sont très limités. Les zones accessibles sont essentiellement les villes principales, les bourgades et les chefs lieux de districts, autour desquels la population s'est concentrée pour se cantonner aux périmètres de sécurité établis. La majeure partie du transport des personnes et des marchandises doit se faire par voie aérienne.

STRATÉGIE ET CONCEPTION DE L'IPSR

6. La stratégie de l'IPSR s'articule comme suit:
 - distribution générale de produits alimentaires (DGPA) aux personnes déplacées arrivées après octobre 2000 et aux personnes qui regagnent leur région d'origine;
 - alimentation de complément et alimentation thérapeutique à titre de filet de sécurité à l'intention des familles et des individus souffrant de malnutrition dans les centres d'alimentation, et les cantines communautaires pour enfants âgés de moins de 5 ans menacés de malnutrition; et
 - activités VCT auto-ciblées dans les zones fortement exposées à la malnutrition.
7. À la différence de la phase précédente, qui était une opération de secours sans stratégie bien établie de redressement, l'IPSR 6159.01 est basée sur une stratégie de redressement à deux volets reposant sur le déploiement de filets de sécurité et sur des activités vivres-contre-travail. Quarante pour cent des ressources ont été allouées aux DGPA, 30 pour cent aux filets de sécurité et 30 pour cent aux activités VCT. Les hypothèses ont toutefois été trop optimistes, et le pourcentage d'activités VCT effectivement réalisées en termes d'effectif des bénéficiaires directs n'était que de 6,4 pour cent en septembre 2001. En l'absence d'une stratégie nationale de redressement, il est méritoire du PAM d'avoir su définir une stratégie d'action.
8. La mission a constaté que les partenaires d'exécution et le personnel de terrain du PAM confondaient les trois catégories, et que l'usage du filet de sécurité nutritionnelle était discutable. La stratégie de redressement semblait se concentrer sur les activités VCT comme si elles représentaient une fin en soi, plutôt que sur la recherche de l'autodépendance qu'elle avait vocation de favoriser. La catégorie "personnes déplacées depuis octobre 2000" répondait à la nécessité d'un point de coupure, mais elle était basée sur des facteurs chronologiques censés refléter la vulnérabilité, plutôt que sur la vulnérabilité réelle ou sur des facteurs nutritionnels. La mission a estimé que cela ne traduisait pas toujours la vulnérabilité vraie, parce qu'une partie de l'effectif antérieur des personnes déplacées continuait d'avoir besoin d'aide.
9. La mission a constaté que certains des projets VCT de redressement proposés n'avaient manifestement pas été identifiés en appliquant des techniques participatives; le reboisement en était un exemple. Le bureau de pays élabore actuellement des directives applicables aux activités VCT. Une plus grande importance devrait être accordée aux activités telles le renforcement des compétences qui favorisent la participation des femmes, plutôt qu'aux activités à forte intensité de main-d'œuvre comme la réfection de routes et le



défrichage. On pourrait par exemple enseigner aux femmes à réaliser et à utiliser des fourneaux améliorés, qui permettent d'économiser 50 pour cent de combustible par rapport aux feux ouverts.

10. La réorientation prévue vers des activités de redressement n'a pas été encore accompagnée d'un accroissement de l'effectif des personnels qualifiés et expérimentés nécessaire pour élaborer et mettre en œuvre l'IPSR, comme le prévoient les directives relatives à la préparation des IPSR. Les activités de redressement sont plus difficiles et demandent plus de temps que les distributions générales, et exigent davantage d'interventions de gestion et de supervision par tonne distribuée.
11. La mission a constaté qu'une stratégie générale d'IPSR pour l'Angola est appropriée, mais que la situation spécifique de chacune des provinces justifie l'utilisation d'approches légèrement différentes. La définition de sous-stratégies par province pourrait améliorer la cohésion et la coordination.

Recommandations:

Les catégories utilisées pour distinguer les bénéficiaires de l'aide du PAM dans le cadre de l'IPSR devraient être révisées en choisissant entre besoins d'urgence, l'aide venant en remplacement de produits indisponibles, et aide pour assurer la sécurité alimentaire sur la base d'indicateurs de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV).

La phase suivante de l'IPSR devrait être conçue à partir d'une analyse du cadre logique fondée sur des indicateurs permettant de mesurer les résultats.

La stratégie de redressement devrait se concentrer sur le développement des compétences et la création d'actifs dans les communautés de personnes déplacées. La désignation claire des activités par finalité —VCA: actifs, VPC: compétences, VCI: infrastructures et VPE: éducation— faciliterait le suivi et l'activité redditionnelle.

Une formation aux techniques d'évaluation rurale rapide (ERR) et d'évaluation rurale participative (ERP) devrait être dispensée au personnel du PAM, aux agents des partenaires d'exécution et au personnel gouvernemental de contrepartie.

Des stratégies propres aux provinces et des directives de mise en œuvre devraient être élaborées avec le gouvernement et les partenaires pour permettre une meilleure intégration et une meilleure coordination de l'action humanitaire.

12. La période couverte par l'IPSR importe tout particulièrement. L'IPSR actuelle a une durée de quinze mois, soit trois de plus qu'il n'est autorisé pour une opération d'urgence. La mission a jugé que cette durée était trop courte: le délai de définition de la phase suivante est de neuf mois, ce qui signifie qu'après seulement neuf mois d'exécution de la phase en cours le bureau de pays devrait définir la phase suivante. Il importe que la période couverte par l'IPSR soit synchronisée avec le processus d'appel commun et s'harmonise avec les activités et les programmes des autres organismes des Nations Unies. Les cycles de financement des donateurs, bien que disparates, sont aussi des critères importants de planification des ressources.

Recommandation:

La prochaine IPSR devrait être définie sur un calendrier de 30 mois, soit du 1er juillet 2002 au 31 décembre 2004.



SUCCES ET RÉSULTATS

13. L'IPSR 6159.01 a répondu à l'objectif premier de sauver la vie à des personnes menacées de mourir de faim en apportant une aide alimentaire régulière et continue aux personnes déplacées nouvellement arrivées et aux personnes réinstallées. Cette action s'est exercée à l'échelle du pays par le biais d'un réseau de bureaux de terrain du PAM couvrant toutes les provinces, un dispositif logistique complexe assurant la livraison des vivres.
14. L'IPSR permet actuellement de fournir une aide alimentaire à près de 800 000 personnes déplacées. Ce chiffre est inférieur à l'effectif estimatif visé, à savoir 1 040 000 personnes, principalement en raison des contraintes logistiques et des problèmes de sécurité, et de la prudence de rigueur en ce qui concerne l'enregistrement, le ré-enregistrement et la vérification de l'identité des bénéficiaires.
15. Les deux opérations spéciales (OS) portant sur le transport aérien d'articles non alimentaires et le service de transport aérien de passagers ont été déterminantes pour le succès de l'action humanitaire en Angola. Ce service est largement utilisé par le personnel du PAM et la communauté humanitaire.
16. Les activités de redressement ont souvent été entravées par l'arrivée tardive des semences et des outils, avec pour effet des campagnes agricoles manquées et une prolongation des distributions générales de nourriture. Le PAM applique une démarche raisonnable en limitant la période de distribution générale à la lumière d'évaluations additionnelles de la vulnérabilité qui permettent de décider si une aide additionnelle est nécessaire en raison de mauvaises récoltes. La mission a néanmoins estimé que la durée de certaines distributions générales aurait parfois pu être réduite.

Recommandations:

Les distributions générales devraient durer jusqu'à la première récolte, à moins que le moment de l'arrivée ou de la réinstallation tombe mal, auquel cas les distributions générales devraient être assurées jusqu'à la deuxième récolte. La poursuite des distributions générales devrait être exceptionnelle et résulter d'une évaluation participative rapide des besoins des communautés. L'incapacité des bénéficiaires de satisfaire leurs besoins alimentaires devrait être traitée dans le cadre de dispositifs VCA/VPC.

17. Le projet d'action rapide a permis de scolariser en maternelle des enfants pauvres, mais le Ministère de l'éducation doit encore faire davantage pour que les enfants reçoivent davantage de vivres gratuits et bénéficient d'un meilleur encadrement. Bon nombre des garderies qu'a visitées la mission ne dispensaient pas les programmes d'éducation ou de santé prévus à l'origine. Le projet d'action rapide pourrait être intégré dans l'IPSR dans le cadre d'une composante VPE.
18. Les activités de déminage proposées dans le cadre de l'opération spéciale répondent à un besoin réel en Angola: la présence de mines antipersonnel fait gravement obstacle à la reprise de l'activité agricole et à la réinstallation. Plusieurs ONG spécialisées, organismes des Nations Unies et donateurs sont déjà engagés dans les activités de déminage, aussi la mission ne voit-elle pas la nécessité de faire figurer ces activités de déminage dans le portefeuille d'activités du PAM. Celui-ci devrait en revanche participer à l'identification des priorités de déminage, en particulier en ce qui concerne les zones de réinstallation.
19. Le projet de transmission intégrée de données vocales et numériques continue de répondre à des besoins importants pour l'ensemble de la communauté des donateurs. Il importe de renforcer les efforts pour assurer le financement de cette opération spéciale.



MISE EN ŒUVRE ET GESTION

Dotation en ressources

20. En septembre 2001, après six mois d'une opération censée en durer quinze, seuls 52 millions de dollars, soit 32 pour cent du financement nécessaire à l'IPSR 6159.01, avaient été engagés. Plusieurs contributions annoncées par des donateurs n'ont pas encore été versées, aussi peut-on espérer que la dotation globale en ressources sera sensiblement supérieure avant l'expiration de la phase actuelle de l'IPSR. La phase précédente avait été financée à près de 70 pour cent des besoins.
21. La catégorie des IPSR n'est pas nécessairement un guichet de financement efficace pour l'Angola, où la praticabilité d'activités de redressement est subordonnée aux opinions que peuvent se former les donateurs. Certains se concentrent exclusivement sur l'urgence; d'autres sur le développement. L'IPSR n'est donc efficace comme mécanisme de financement que dans la perspective de donateurs finançant le redressement en tant qu'élément budgétaire. Tous les donateurs interrogés ne voyaient pas clairement les avantages d'une IPSR par rapport à une opération d'urgence. Il n'est pas apparu de consensus entre les donateurs au sujet d'une stratégie commune de secours-redressement.
22. Les opérations spéciales menées pour assurer des services de transport ont été bien financées. L'opération de déminage et l'opération de transmission intégrée de données vocales et numériques n'avaient toutefois pas attiré de financement au moment de la mission.

Recommandation:

Le PAM devrait organiser un atelier avec les donateurs et le gouvernement pour préparer la prochaine IPSR, pour bien faire comprendre quelles sont les capacités et la flexibilité de financement d'une IPSR, et pour favoriser le consensus et l'engagement des donateurs concernant les activités futures en Angola.

Bien-fondé des rations alimentaires

23. Les bénéficiaires interrogés ont estimé que les rations alimentaires étaient appropriées, à condition qu'elles soient distribuées dans leur intégralité. Certains se sont plaints que certaines variétés de haricots soient longues à cuire, et nécessitent donc plus de bois de feu. Le maïs est le produit de base principal en Angola, et l'assortiment alimentaire mensuel distribué par le PAM est en général approprié. Les bénéficiaires ont jugé que les rations distribuées dans le cadre des activités VCT compensaient de façon appropriée le travail fourni, malgré certaines préférences alimentaires régionales, par exemple pour le manioc dans le nord. Des achats locaux de manioc, de maïs, de poisson, de sel et de sorgho permettent de répondre à ces préférences. En général, la mission a constaté que le PAM était sensible aux indicateurs nutritionnels et prenait des mesures comme de besoin.
24. Des ruptures d'approvisionnement se sont produites, avec pour résultat la nécessité de réduire les distributions. Le personnel du PAM a bien réagi à ces difficultés, même lorsque cela supposait de prendre des décisions difficiles concernant les bénéficiaires et les rations. Pendant un épisode de pellagre en 2000², le PAM a adapté l'assortiment alimentaire distribué à Kuito et y a fait figurer du mélange maïs-soja, du sucre et du poisson séché

² Maladie non infectieuse de carence en niacine.



pendant quelques mois. Le bureau envisage maintenant de moulinier et d'enrichir localement de la farine de maïs avec le concours de l'UNICEF. Ceci permettrait d'éviter la pellagre, mais entraînerait des coûts additionnels significatifs de meunerie; cela semble néanmoins être la solution à court terme la plus praticable. Les stratégies à moyen terme devraient favoriser une plus grande diversification des cultures vivrières, en promouvant par exemple la culture de l'arachide.

Efficacité

25. La sécurité est le facteur qui conditionne les opérations humanitaires en Angola. Les transports routiers sont limités à 40 pour cent, et il faut recourir à de lourdes opérations aériennes pour l'activité logistique, ce qui explique les coûts élevés.
26. La mission a estimé que les apports étaient adéquatement traduits en résultats, bien que certaines diminutions supplémentaires des coûts soient sans doute possibles, en particulier en ce qui concerne la logistique. Par exemple, l'appareil B-727 est meilleur marché à exploiter et a une charge utile plus favorable que l'Hercules L-100 pour voler à l'altitude actuellement prescrite, mais il est moins robuste. La dégradation de la piste d'atterrissage de Kuito a conduit à interrompre les vols de B-727 et à utiliser l'Hercules L-100, qui revient plus cher.
27. Les bureaux auxiliaires ont eu recours à différentes stratégies pour atténuer les effets des ruptures d'approvisionnement et assurer un service minimum. À Kuito par exemple, la distribution d'une ration au minimum par famille a été possible en enregistrant au moins une personne vulnérable par famille, même si aucun membre de la famille ne répondait strictement aux critères (enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes ou allaitantes, personnes handicapées ou âgées de plus de 55 ans). Cette solution a probablement provoqué une augmentation du nombre des détenteurs de carte dans les familles mononucléaires, et a rendu flous les contours de la catégorie des personnes vulnérables.
28. En raison de l'insécurité, il est fréquemment impossible de livrer l'aide alimentaire en faisant appel à des services rentables de transport de surface. La première priorité est d'assurer la livraison des produits d'aide alimentaire dans les quantités et dans les délais voulus. Les moyens logistiques actuellement mis en œuvre ne permettent toutefois pas toujours de maximiser les quantités livrées pour un coût donné³. Les contrats de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM) comportent une clause de financement des dépenses connexes au projet encourues par les partenaires outre le transport, l'expédition et la manutention, mais il n'existe pas de politique qui détermine l'objectif de cette prise en charge, ce qui donne lieu à l'application de taux variables de TIEM.

³ C'est en particulier le cas lorsque le transport aérien s'impose, et que faute d'entretien des pistes d'atterrissage et d'envol, comme à Kuito, l'usage d'appareils au fonctionnement plus coûteux est nécessaire.



Recommandations:

Il conviendrait d'élaborer une politique de TIEM fondée sur des objectifs clairs et de réexaminer en conséquence les contrats de TIEM existants.

Le PAM et la communauté humanitaire devraient militer pour que la remise en état des routes et l'entretien des pistes d'atterrissage soient garantis par le gouvernement. Ces deux types d'interventions sont critiques pour permettre les opérations humanitaires et en abaisser les coûts.

Sécurité, accès et protection

29. Depuis que les combats ont repris fin 1998, les violences localisées se sont multipliées dans le pays. Des attaques surprises suivies de disparitions soudaines se produisent dans des zones jusque là considérées comme sûres; les routes sont ouvertes mais peu sûres. Les populations sont moins susceptibles de se trouver coupées de toutes ressources, mais les déplacements soudains, la perte d'actifs et les violations des droits sociaux, économiques et culturels sont plus à craindre. Dans cette situation, l'action du PAM revêt une dimension importante de protection.
30. Les opérations humanitaires sont maintenant limitées aux zones sous contrôle gouvernemental —centres urbains et chefs lieux de districts bénéficiant d'un périmètre de sécurité limité. Les Nations Unies ne peuvent assurer leur présence que dans une fraction très limitée du pays, mais qui porte des concentrations élevées de population.
31. Cette situation n'est pas sans effets sur la sécurité du personnel, des partenaires et des bénéficiaires du PAM. Les normes opérationnelles minimales (MINOPS) ont été intégrées dans la politique gouvernementale par le décret du 18 octobre 2000, intitulé "Normes pour la réinstallation des personnes déplacées"; la réglementation permettant de les appliquer est en cours d'élaboration. Appliquées convenablement, ces normes pourraient mieux protéger les droits des populations déplacées, donner une continuité à la politique du PAM et renforcer la capacité de résistance aux pressions qui menacent les bénéficiaires et le personnel.

Recommandation:

Les normes devraient s'appliquer à la réinstallation tant provisoire que permanente des personnes déplacées. L'observation de ces normes devrait être un préalable à la participation du PAM; le personnel devrait pouvoir se référer à une politique claire pour pouvoir refuser l'aide quand celle-ci risque d'avoir un effet négatif sur les bénéficiaires.

Portée, évaluation préalable et ciblage

32. La mission a constaté que le personnel du PAM était bien motivé et réalisait une bonne couverture des secteurs accessibles. Le PAM travaille à pleine capacité, et ne peut pas élargir sa couverture sans ressources additionnelles.



33. Des évaluations de deux types ont été faites:
- **Au niveau provincial**, des évaluations trimestrielles de la vulnérabilité ont été faites par le groupe ACV. Celles-ci reflètent la nature multisectorielle de la vulnérabilité et fournissent des informations sur les déplacements, les cultures, les marchés, la nutrition, la santé, l'hygiène et les stratégies de survie de la population. Les informations ainsi réunies sont diffusées par le biais d'un bulletin qui est apprécié par les partenaires, le gouvernement et les donateurs. Les évaluations trimestrielles permettent d'ajuster les rations alimentaires et l'effectif des bénéficiaires; elles sont utiles à la planification, et devraient être renforcées. Les groupes provinciaux chargés des évaluations tiennent compte des interventions de partenaires qui complètent l'aide alimentaire du PAM. C'est le PAM qui détermine les critères d'admission des bénéficiaires, rôle de coordination qui devrait être exploité plus avant.⁴
 - **Au niveau des communautés**, quelques évaluations ont été réalisées par des partenaires au niveau des ménages. Le groupe ACV n'a pas les ressources voulues pour réaliser des évaluations au niveau des ménages ou des communautés. Les évaluations communes faites par le personnel du PAM, les partenaires et le gouvernement ne s'inscrivent pas dans un cadre défini, mais un système pourrait être mis au point. Les contrôleurs de l'aide alimentaire supervisent la distribution de l'aide dans les communautés, mais il n'existe pas de directives pour l'évaluation. En outre, le personnel du PAM et des partenaires d'exécution n'a pas les qualifications voulues pour manier les techniques d'ERP et d'ERR.
34. L'amélioration du ciblage a été l'élément central de la stratégie de l'IPSR. Les deux catégories de bénéficiaires étaient les suivantes:
- personnes déplacées arrivées après octobre 2000; et
 - personnes réinstallées dans leur région d'origine.
35. Ont été définies comme vulnérables les personnes déplacées arrivées après octobre 2000 plutôt que celles qui présentent une vulnérabilité réelle ou des déficits nutritionnels. Certes il fallait bien trouver un seuil de coupure, mais la mission a estimé que ces critères ne permettaient pas de cibler toutes les personnes vulnérables. La mission n'est pas convenue que les personnes déplacées et les personnes de retour étaient systématiquement plus vulnérables que d'autres; son opinion a été confirmée par les discussions avec les partenaires d'exécution et les entretiens avec les bénéficiaires. Le PAM aurait intérêt, au plan opérationnel, à appliquer un système d'évaluation rapide des indicateurs de vulnérabilité plutôt que de se baser sur une distinction entre personnes déplacées et résidents d'origine. La mission n'a pas estimé que le déplacement en soi est une bonne indication de la vulnérabilité, puisque la majeure partie de la population a été déplacée au moins une fois. Un outil d'évaluation rapide est nécessaire pour déterminer les niveaux de vulnérabilité.
36. Les bénéficiaires peuvent se déplacer d'un camp à l'autre pour se faire inscrire. Les tentatives de vérification n'ont eu qu'un succès limité. En juin 2001, par exemple, l'équipe de vérification à Kuito avait omis d'enregistrer la localisation des abris, et les personnes déplacées réinscrites n'ont pas reçu de nouvelles cartes d'alimentation. Il pourrait être fait davantage pour améliorer la vérification.

⁴ Cette fonction est exercée dans le cadre d'une approche intégrée qui désigne une ONG comme chef de file.



Recommandations:

Le ciblage devrait être basé sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire, telle que déterminée par les indicateurs ACV.

Pour pratiquer un ciblage au niveau des communautés, le groupe ACV devrait définir des indicateurs de vulnérabilité et un outil d'évaluation; ce dispositif devrait s'appuyer sur la mesure de l'économie des ménages, sur les techniques d'ERR, et sur l'analyse de données nutritionnelles et épidémiologiques. Les outils d'ERR devraient être conçus et utilisés par des équipes mobiles chargées du suivi du programme. Cela suppose des changements dans l'affectation des ressources humaines, l'accent devant être mis sur la formation et la redéfinition des tâches des contrôleurs de l'aide alimentaire.

Suivi et rapports

37. En l'absence d'un cadre de référence, le système actuel de suivi fonctionne en circuit fermé: il se concentre sur les apports, les résultats quantitatifs et la distribution des produits d'aide alimentaire. La formation prévue à un suivi ventilé par sexe n'a pas eu lieu, et la plupart des contrôleurs de l'aide alimentaire manquent de compétences pour exercer un suivi qualitatif après les distributions. Des enquêtes nutritionnelles ont été réalisées par des ONG spécialisées comme Médecins sans frontières dans quelques zones, mais pas systématiquement. Or les enquêtes nutritionnelles se sont révélées utiles pour ajuster les rations d'aide alimentaire et identifier les zones de malnutrition critique.
38. Les rapports du PAM sur l'avancement des activités sont principalement quantitatifs; ils donnent peu d'informations sur les effets qualitatifs. L'activité redditionnelle des partenaires d'exécution est faible, aussi bien quantitativement que qualitativement. Certains des rapports examinés par la mission étaient insuffisants et avaient échappé au contrôle de qualité et à une action consécutive par le personnel du bureau auxiliaire du PAM. Cette situation peut s'expliquer par le grand nombre des partenaires d'exécution et par l'insuffisance numérique du personnel chargé du suivi.
39. Il est tout à fait possible d'utiliser les moyens ACV pour élaborer des systèmes de suivi axés sur les résultats. La plupart des bureaux auxiliaires disposent maintenant d'un contrôleur ACV, et le système d'hypothèses qui a été défini par le groupe ACV pour suivre la vulnérabilité au niveau des provinces devrait être un outil de gestion utile.

Recommandation:

Les systèmes de suivi et évaluation doivent être basés sur un processus de planification du type du cadre logique qui définit les hypothèses, les critères et les indicateurs de performance et permet de mettre en place une activité volontariste de suivi et d'évaluation. Un suivi qualitatif plus systématique est nécessaire, avec en particulier un suivi consécutif aux distributions à l'échelon des communautés.

Partenaires d'exécution

40. Le PAM appuie des projets menés par plus de 200 ONG nationales et internationales. Une telle diversité de partenaires a inévitablement pour effet des résultats variables en fonction des compétences et de l'expérience des partenaires. Les résultats sont inégaux en ce qui concerne les distributions générales, les modalités de distribution et l'activité redditionnelle. Dans certains cas, l'intégralité des rations destinées à une communauté ont été remises aux chefs traditionnels, contrairement aux procédures de distribution du PAM.



Recommandations:

L'approche pratiquée par les partenaires d'exécution en ce qui concerne les distributions générales devrait être unifiée, et conforme aux directives et aux procédures du PAM.

Le PAM devrait appliquer le concept de la délégation à une ONG désignée comme chef de file pour réduire le nombre des activités dont il doit lui-même assurer le suivi.

41. Le passage à des activités de plus en plus axées sur le redressement suppose des compétences de gestion et des qualifications techniques différentes de celles qui sont requises pour effectuer des distributions générales. Très peu de partenaires d'exécution possèdent les compétences voulues en matière de mobilisation des communautés et d'action participative, qui sont pourtant essentielles pour aboutir, et cela a limité le nombre des activités VCT de redressement qui ont pu être entreprises. La fourniture tardive d'articles non alimentaires est aussi un facteur limitant.

Recommandations:

Des ateliers de formation aux activités VCT devraient être organisés à l'intention du personnel du Ministère de l'éducation et de tous les partenaires intervenant dans l'action de redressement du PAM dans les provinces.

Le choix des partenaires d'exécution pour les activités de redressement devrait être fait conformément à des critères établis de compétence pour mener une action participative et en fonction de leur capacité d'appuyer les activités par la fourniture d'articles non alimentaires.

Gestion

42. Le PAM se limite à acheminer des vivres vers les districts pour distribution plutôt qu'à poursuivre des objectifs de sécurité alimentaire à long terme, et n'a pas encore mis en place une capacité opérationnelle permettant de mener une action de redressement. Or une telle capacité est déterminante pour réussir le passage à une action de redressement, qui exige, par rapport aux distributions générales ordinaires, de plus grandes compétences aux plans des techniques, de la planification, du suivi et de l'évaluation, de la supervision et de la formation technique. Le taux élevé de renouvellement des personnels reflète le caractère d'urgence des opérations. Le plus souvent, le personnel international reste en poste moins de deux ans, et il n'existe pas de processus formel de prise en charge progressive par les autorités locales. On ne compte qu'une petite poignée de nationaux parmi les administrateurs basés à Luanda. Le personnel actuel est très expérimenté en matière d'opérations d'urgence, mais l'associer à des administrateurs ayant l'expérience de l'action de développement améliorerait la programmation, et favoriserait en particulier la transition vers le redressement. L'apprentissage et le partage de l'expérience ne se font que dans le cadre de contacts informels entre les bureaux auxiliaires. Une plus grande communication entre les bureaux auxiliaires et le siège en ce qui concerne les principes et les techniques pourrait conduire à des améliorations significatives et donner au personnel des bureaux auxiliaires le sentiment, dans son travail quotidien d'exécution, d'appartenir à une équipe. Un atelier sur les IPSR, organisé à Luanda et dans les provinces en mars 2000, a été à cet égard une excellente initiative.
43. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la décentralisation après une retraite organisée en février 2001. Cela devrait se traduire dans des mandats et des attributions clairement formulés à l'intention des bureaux auxiliaires. Vu la diversité des situations d'une province à l'autre, la stratégie de l'IPSR devrait être adaptée localement, et un



maximum de compétences décisionnelles devraient être transférées aux bureaux auxiliaires.

Recommandation:

Le bureau de pays devrait chercher à maintenir le personnel international en poste pendant de plus longues périodes et au moins pour la durée de la prochaine IPSR. Il devrait par ailleurs recruter davantage de personnel national qualifié pour réduire la rotation de l'effectif et améliorer la mémoire institutionnelle.

QUESTIONS DE COORDINATION

Gouvernement

44. Au titre de l'IPSR en cours, le gouvernement a fourni en octobre 2001 une contribution sans précédent de trois millions de dollars pour l'achat local de produits alimentaires. Les subventions applicables au carburant et les exonérations de droits de stationnement et d'atterrissage pour les opérations aériennes épargneront au PAM un montant supplémentaire de 40 millions de dollars. Mais un engagement plus fort du gouvernement à répondre aux besoins de la population reste nécessaire, compte tenu de l'insuffisance des dépenses dans le domaine social⁵. Le Plan national d'aide d'urgence et humanitaire (PNEAH) devrait être rattaché au processus d'appel commun des Nations Unies pour assurer une bonne coordination et éviter les double-emplois.
45. Le Ministère de l'éducation a indiqué que des améliorations substantielles s'étaient produites dans ses relations avec le PAM, qui agit davantage en partenariat, et effectue aussi souvent que possible des missions et des visites de terrain communes. Le ministère n'approuve pas toujours les dispositions du PAM concernant la sécurité et l'accessibilité de certains secteurs; il souhaiterait voir acheminer davantage d'aide alimentaire vers les régions reculées où des personnes déplacées sont réinstallées.

Recommandation:

Le gouvernement devrait être encouragé à accroître sa participation à l'aide humanitaire et à renforcer son engagement dans le domaine social. Cela supposera qu'il accroisse ses financements et les ressources humaines dans une perspective de renforcement des capacités axée sur les techniques d'ERP et d'ERR, et sur les activités VCT.

Coordination et intégration interorganisations

46. Des sous-groupes techniques ont été constitués au cours des deux années passées; ils se réunissent régulièrement et fonctionnent efficacement. Cette évolution permet aux ministères, au PAM, aux autres organismes des Nations Unies et aux ONG de débattre des questions techniques et d'adopter des mesures. Des mécanismes de coordination sont maintenant en place aux niveaux central et provincial pour la communauté humanitaire.
47. En termes d'intégration, le PAM a travaillé à des programmes d'aide alimentaire mais n'a pas élaboré ses opérations dans le cadre d'une approche intégrée de l'aide humanitaire. Il y a matière à une intégration sensiblement améliorée avec les donateurs et les partenaires qui

⁵ FMI, février 2001



mènent des activités complémentaires. Une stratégie commune d'aide des Nations Unies est à l'étude pour remédier à cette situation.

Recommandation:

Des partenariats visant une intégration devraient être noués avec la FAO, l'Association d'organisations européennes non gouvernementales d'aide alimentaire et d'urgence (EuronAid) et le Parlement européen, en appliquant le concept d'une ONG chef de file. Il conviendrait de rechercher des synergies avec les partenaires d'exécution pour faire en sorte que tous les besoins soient satisfaits.

LES ENGAGEMENTS DU PAM EN FAVEUR DES FEMMES

48. L'action menée n'est pas encore totalement conforme aux engagements du PAM en faveur des femmes; il est urgent d'aborder la problématique hommes-femmes dans toutes les activités et à tous les niveaux de programmation.
49. Les partenaires d'exécution interrogés par la mission se sont révélés peu familiers avec la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes. Les données ventilées par sexe recueillies sur le terrain ne sont ni vérifiées ni analysées, et ne sont pas communiquées à la base de données de Luanda. Les distributions de produits d'aide alimentaire ne visent pas les femmes, bien qu'aux points de distribution observés par la mission la majorité des bénéficiaires formant les files d'attente aient été des femmes. Le PAM et ses partenaires investissent peu dans la mobilisation et l'organisation communautaires en raison du caractère d'urgence que revêt encore le programme; les déséquilibres entre les sexes, les actifs et les besoins spéciaux des ménages dirigés par une femme ne sont par conséquent pas dûment pris en compte. Les statistiques montrent que les femmes comptent pour une part considérable dans la main-d'œuvre participant aux activités VCT; davantage d'activités VCT devraient offrir aux femmes des possibilités spéciales, par exemple alphabétisation, formation pratiques et activités génératrices de revenu.
50. Un stage de formation à l'analyse de la problématique hommes-femmes et au suivi qualitatif ventilé par sexe, pourtant déjà prévu, reste à tenir effectivement à l'intention du personnel et des partenaires, ce qui dans une certaine mesure explique la situation actuelle.

Recommandation:

Le bureau de pays devrait faire en sorte que la problématique hommes-femmes soit prise en compte à tous les niveaux et dans tous les types de programmation, dans les directives et dans les mémorandums d'accord avec les partenaires, et que tous les personnels et partenaires admettent la nécessité de l'intégration de cette problématique dans la programmation.

IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

51. Le descriptif de l'IPSR omet la section relative aux effets sur l'environnement que stipulent pourtant les directives relatives aux IPSR et les directives de 1999 du PAM sur les bilans environnementaux. Les questions d'environnement n'occupent donc pas une place importante dans la conception et l'exécution des activités, à l'exception d'un nombre



limité d'actions de reboisement. Vu le degré atteint par la déforestation et le fait que la production de charbon de bois et l'extraction de bois sont les principaux mécanismes de survie des personnes déplacées et des populations réinstallées, la future IPSR devra tenir compte de l'impact de la situation sur l'environnement et prévoir des mesures d'atténuation des effets.

Recommandation:

Le PAM doit chercher à réduire au minimum l'impact négatif sur l'environnement de la poursuite des déplacements de population, et introduire une dimension de sensibilisation et de protection de l'environnement dans les activités menées dans le cadre de l'IPSR.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
DGPA	Distribution générale de produits alimentaires
ERP	Évaluation rurale participative
ERR	Évaluation rurale rapide
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNITA	Union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola
VCA	Vivres contre actifs
VCI	Vivres contre infrastructures
VCT	Vivres-contre-travail
VPC	Vivres pour l'acquisition de compétences
VPE	Vivres pour l'éducation

