

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 8–11 février 2010**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/2010/7-A**  
29 décembre 2009  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IPSR AFGHANISTAN 104270**

**Activités de secours et de redressement  
au sortir du conflit en République  
islamique d'Afghanistan**

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice du Bureau de l'évaluation:	Mme C. Heider	tél.: 066513-2030
---------------------------------------	---------------	-------------------

Chargée de l'évaluation:	Mme C. Conan	tél.: 066513-3480
--------------------------	--------------	-------------------

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2174).



## RÉSUMÉ

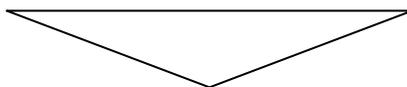
L'Afghanistan fait partie des pays les moins avancés et il affiche des taux élevés de pauvreté, d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Depuis 2002, année qui a marqué la fin de deux décennies de guerre et de troubles civils, l'assistance du PAM est passée de l'urgence au relèvement et au redressement. Le présent rapport a pour objet d'évaluer l'intervention prolongée de secours et de redressement menée actuellement par le PAM en Afghanistan, en examinant successivement la pertinence de la stratégie arrêtée, les résultats obtenus et les facteurs qui ont influé sur les performances. L'évaluation a été réalisée par une équipe de quatre consultants indépendants, qui se sont rendus sur le terrain en mai et en juin 2009.

Les évaluateurs ont constaté que l'intervention du PAM était globalement conforme aux politiques du gouvernement et aux stratégies des partenaires et qu'elle était conçue pour répondre aux besoins humanitaires et sociaux les plus pressants, dans la situation actuelle, mais que la multiplicité des activités entreprises nuisait à la cohérence du programme. De façon générale, cependant, l'intervention est parvenue à atteindre la population cible, ce qui mérite d'être mentionné compte tenu des conditions de sécurité et des problèmes d'accès.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'efficacité et à l'efficacé de l'intervention: i) un ciblage adéquat; ii) une bonne réactivité face à l'accroissement des besoins lié à la flambée des prix des produits alimentaires et aux catastrophes naturelles; iii) des approches souples et novatrices; iv) de bonnes relations avec les partenaires; et v) des activités Vivres contre travail (VCT) adaptées et simples. D'autres aspects, en revanche, ont eu une incidence négative, notamment: i) la grande diversité et le manque de cohérence des activités; ii) les pénuries de ressources survenues en 2007, les ruptures d'approvisionnement et les menaces contre la sécurité qui se sont traduites par des retards de distribution; iii) les carences du système de suivi et d'évaluation; et iv) l'insuffisance des moyens en personnel du PAM et des partenaires.

Les évaluateurs recommandent que le bureau de pays: i) rationalise et simplifie son approche globale; ii) se penche sur les risques dus à l'insécurité et leurs conséquences; et iii) cherche à établir un système pratique de suivi et d'évaluation en accord avec les partenaires. Des recommandations sur certaines composantes précises du programme sont également proposées.

## PROJET DE DÉCISION\*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR Afghanistan 104270" (WFP/EB.1/2010/7-A) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.1/2010/7-A/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

---

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



## INTRODUCTION

1. Les deux objectifs de la présente évaluation étaient les suivants: i) rendre compte du travail accompli et des résultats obtenus jusqu'ici; et ii) tirer des enseignements en vue d'éclairer l'élaboration de la prochaine intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). L'évaluation couvre l'ensemble des composantes et des zones géographiques de l'intervention. Néanmoins, s'agissant des trois activités pilotes mises en place au moyen de révisions budgétaires (repas scolaires cuisinés, transferts monétaires et bons d'alimentation, et santé et nutrition maternelles et infantiles), l'étude s'est limitée à la phase de conception.
2. L'évaluation a été organisée par le Bureau de l'évaluation et confiée à quatre consultants indépendants. Les observations sur le terrain en Afghanistan (du 21 mai au 11 juin 2009) ont fait suite à une étude sur dossier et à une mission préparatoire sur place du responsable de l'équipe.
3. Les difficultés suivantes sont apparues: i) l'insuffisance des données sur les effets directs a obligé l'équipe à s'appuyer sur des informations qualitatives et des témoignages, ce qui a conduit à des résultats indicatifs qui ne sont pas nécessairement représentatifs; ii) les contraintes de temps ont limité le nombre de visites sur site; et iii) les problèmes de sécurité ont empêché d'accéder à de nombreuses parties du pays.

## Contexte national

4. Entre 1979 et 2002, l'Afghanistan a connu la guerre, des conflits civils et des catastrophes à répétition, qui ont fait de très nombreuses victimes parmi la population. Au cours de cette période, des millions de personnes ont trouvé la mort et un plus grand nombre encore a fuit le pays pour se réfugier au Pakistan, en Iran et au-delà.
5. Depuis 2002, d'importants efforts ont été entrepris par le pays pour relancer l'économie et renforcer le développement social, avec l'assistance de la communauté internationale. Toutefois, freinés par des menaces permanentes d'insécurité, des problèmes sociopolitiques, la corruption et des situations d'urgence récurrentes, ces efforts n'ont pas permis de réduire l'extrême pauvreté ni la faim. Près de la moitié de la population, estimée à 25 millions d'habitants, continue de vivre au-dessous du seuil de pauvreté, et l'Afghanistan se classe au 174<sup>e</sup> rang sur 178 selon l'indice de développement humain.
6. Les indicateurs de santé des femmes et des enfants demeurent particulièrement bas et figurent parmi les plus faibles au monde: 54 pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans présentent un retard de croissance et 6,7 pour cent souffrent de retards de croissance liés à la malnutrition. Les taux de mortalité des femmes témoignent de la détresse dans laquelle vivent la plupart d'entre elles. Un tiers de la population d'âge scolaire n'est pas scolarisée et seules 30 pour cent des filles vont à l'école.
7. La production alimentaire est très aléatoire, du fait principalement de conditions climatiques imprévisibles. L'Afghanistan accuse un déficit vivrier permanent qui fait du pays un importateur net de céréales (essentiellement de blé), même les années de bonnes récoltes.

## PRÉSENTATION ET STRATÉGIE DE L'INTERVENTION

### Description de l'intervention

8. Depuis la chute du régime Taliban et l'instauration d'un gouvernement de transition en juin 2002, les opérations du PAM sont passées de l'aide d'urgence au relèvement et au redressement. L'IPSR a été approuvée en novembre 2005 pour une période de trois ans (de janvier 2006 à décembre 2008). Le nombre initial de bénéficiaires était de 6,6 millions et le coût de 360,2 millions de dollars É.-U. Le budget a été révisé à six reprises, suite notamment aux sécheresses récurrentes, à la crise et aux conséquences de la flambée des prix des produits alimentaires, ainsi qu'à d'autres situations d'urgence locales. Aujourd'hui, l'intervention permet de venir en aide à 14,8 millions de personnes pour un coût total de 848 millions de dollars. Sa durée a été prolongée d'un an, jusqu'en décembre 2009.
9. L'objectif général de l'IPSR est de renforcer la sécurité alimentaire et d'améliorer le capital humain et productif des populations afghanes vulnérables qui vivent dans des zones très isolées et particulièrement exposées à l'insécurité alimentaire, en prêtant une attention particulière aux femmes et aux enfants. L'intervention a également des objectifs spécifiques qui correspondent aux cinq grands objectifs du précédent Plan stratégique du PAM (2004-2007), à savoir:

Objectifs spécifiques de l'IPSR	⇒	Objectif stratégique correspondant du PAM
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Sauver des vies humaines dans les situations de crise.</li> <li>➤ Améliorer l'accès à la nourriture des groupes vulnérables soumis à des conditions climatiques extrêmes.</li> </ul>	⇒	1
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Renforcer la capacité des groupes vulnérables, y compris des personnes déplacées, à faire face aux chocs et à subvenir à leurs besoins alimentaires.</li> </ul>	⇒	2
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Contribuer à une réduction significative du nombre de tuberculeux.</li> <li>➤ Sensibiliser les populations locales aux mesures de prévention sanitaire et nutritionnelle et les faire participer aux activités correspondantes.</li> <li>➤ Contribuer à une réduction significative des infections helminthiques.</li> <li>➤ Élargir les disponibilités de farine de blé enrichie et produite localement à toute la population.</li> </ul>	⇒	3
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Renforcer la scolarisation et la fréquentation scolaire dans le primaire dans les zones d'insécurité alimentaire où les enfants vont peu à l'école; améliorer les taux d'inscription et d'assiduité à l'école des filles dans les régions où les écarts entre garçons et filles sont importants; et lutter contre la faim immédiate afin d'améliorer l'apprentissage.</li> <li>➤ Augmenter le nombre d'écoles primaires.</li> <li>➤ Améliorer le niveau d'alphabétisation et les aptitudes pratiques des adultes pauvres vivant en zone rurale, particulièrement des femmes.</li> </ul>	⇒	4
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Renforcer les capacités de l'administration, des homologues non gouvernementaux et des populations locales pour leur permettre de déterminer les besoins alimentaires, de concevoir des stratégies et de mettre en oeuvre des programmes alimentaires.</li> </ul>	⇒	5

10. L'IPSR 104270 a deux composantes:
- **Secours.** Cette composante inclut une assistance alimentaire d'urgence sous forme de distributions générales de vivres et d'activités VCT, à l'intention: a) des victimes des calamités naturelles et des conflits dans les zones d'insécurité alimentaire et dans les régions exposées aux catastrophes; b) des populations vulnérables touchées par la flambée des prix des produits alimentaires; et c) des personnes déplacées.
  - **Redressement.** Cette composante comprend trois volets: a) création d'actifs pour protéger les moyens de subsistance ainsi que l'environnement et les ressources naturelles – activités VCT et Vivres pour la création d'actifs (VCA) destinées à la réfection des routes, à la construction d'ouvrages d'irrigation, à la protection de l'environnement et au reboisement; b) formation professionnelle pour restaurer les moyens de subsistance et renforcer les capacités; c) éducation et santé pour accroître les taux de scolarisation, réduire les taux d'abandon et soulager la faim immédiate – Vivres pour l'éducation (VPE), construction et réhabilitation d'écoles, formation et mobilisation des enseignants, formation en alphabétisation fonctionnelle, éducation à la sécurité alimentaire et jardins scolaires, déparasitage, aide aux patients tuberculeux et à leur famille, et enrichissement de la farine; fourniture de suppléments alimentaires enrichis aux enfants, femmes enceintes et mères allaitantes.
11. L'intervention se déroule dans l'ensemble des 34 provinces et dans 390 des 398 districts du pays. Elle est gérée par un bureau de pays, cinq bureaux de section et trois bureaux auxiliaires. Au moment de l'évaluation, le PAM disposait de 827 agents en Afghanistan: 57 recrutés au plan international et 770 au plan national.

## Évaluation de la conception

12. L'équipe d'évaluation a constaté que les objectifs de l'intervention étaient en phase avec ceux des stratégies nationales de développement, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et des stratégies des donateurs.
13. Des liens clairs ont pu être établis entre les objectifs de l'IPSR et ceux du Pilier 3, relatif au développement économique et social, de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan, à savoir: "Réduire la pauvreté, assurer un développement durable [...], améliorer les indicateurs de développement humain et accomplir des progrès significatifs en vue de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD)". L'intervention a pour objet de répondre aux besoins des populations pauvres, vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire, ce qui participe directement à la réalisation de l'OMD 1 (Réduire l'extrême pauvreté et la faim), mais elle a aussi été élaborée pour contribuer, à travers ses diverses composantes, aux autres OMD: l'OMD 2 (Assurer l'éducation primaire pour tous); l'OMD 3 (Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes), l'OMD 4 (Réduire la mortalité infantile), l'OMD 5 (Améliorer la santé maternelle), la cible c de l'OMD 6 (Avoir maîtrisé le paludisme et d'autres grandes maladies et commencer à inverser la tendance actuelle) et l'OMD 7 (Assurer un environnement durable).
14. Les objectifs de l'intervention contribuent à ceux du Plan stratégique du PAM pour 2004–2007 et l'éventail des activités a été élargi suite à l'approbation du Plan stratégique pour 2008–2011. L'IPSR tient compte des principaux documents de politique générale, notamment ceux traitant de la problématique hommes-femmes, des engagements renforcés en faveur des femmes et du passage des opérations de secours au redressement. Les liens secours–redressement ont été envisagés à la fois de manière implicite – dans les efforts de prévention du dénuement et de maintien des moyens de subsistance aux

moments critiques, condition préalable au redressement – et de façon explicite, en associant l'aide de secours à des approches VCT chaque fois que possible.

15. Les constatations des précédentes évaluations ont été prises en compte dans la conception du programme: ainsi, certains projets tels que l'activité de boulangerie ont été arrêtés, tandis que l'accent était mis sur l'amélioration des liens entre l'évaluation des besoins, la programmation et le suivi, en particulier le suivi des effets directs.
16. Cependant, le cadre logique de l'intervention présente de graves carences dans les domaines suivants:
  - la logique interne (cohérence entre les produits, les effets directs et les objectifs) et le réalisme de certains produits et effets directs attendus;
  - l'inadéquation de la plupart des indicateurs et le manque de valeurs cibles; et
  - les risques et les hypothèses, qui ne tiennent pas compte des problèmes extérieurs mais seulement de la situation relevant du PAM.
17. L'une des caractéristiques notables de l'intervention est la grande diversité des activités qu'elle englobe (16 au total), notamment au titre de la composante Éducation, où la complexité de la conception est particulièrement sensible. Les activités correspondent aux besoins mis en lumière par les indicateurs socioéconomiques et elles sont adaptées aux conditions et pratiques locales. Si, culturellement, la préférence va à la distribution de produits alimentaires dans le cadre d'un système d'échange de type VCT par exemple, les distributions générales de vivres sont malgré tout jugées utiles dans les situations d'urgence aiguë et dans les cas où les bénéficiaires ciblés ne sont pas aptes au travail ou encore quand aucun projet VCT valable ne peut être mis en œuvre. Cependant, l'activité pilote de distribution de repas cuisinés dans les écoles a suscité plusieurs questions, car elle n'avait pas été validée préalablement, avait été élaborée sans guère de concertation et risquait de présenter d'importantes difficultés de mise en œuvre<sup>1</sup>.
18. Le ciblage géographique repose sur l'évaluation nationale des risques et de la vulnérabilité menée en 2005 par des partenaires du gouvernement avec l'appui technique de la Commission européenne, du Réseau du système d'alerte rapide face aux risques de famine (FEWS-NET), du PAM et d'autres; il fournit des informations à l'échelle des districts avec un degré de fiabilité acceptable dans un contexte de redressement et de développement. Des évaluations spéciales ont été conduites à l'occasion de situations d'urgence et de crise. Le ciblage secondaire (sélection des bénéficiaires) effectué pour les distributions générales de vivres et les activités VCT est jugé globalement adéquat même si des erreurs ont parfois été relevées. Des représentants des populations locales ont participé à la sélection des bénéficiaires pour les deux types d'activité. Des critères précis sont appliqués dans le cadre des distributions générales de vivres, tandis que les activités VCT reposent essentiellement sur l'autociblage. Dans l'ensemble, l'aide apportée aux bénéficiaires des activités VPE et Vivres pour la formation (VPF) était justifiée, mais la multiplicité des critères utilisés pour sélectionner les écoles et les projets VPF a suscité des interrogations

<sup>1</sup> L'évaluation a porté uniquement sur la conception de cette activité de distribution de repas scolaires cuisinés.



## RÉSULTATS

19. Depuis 2006, le PAM est venu en aide à 20 millions de personnes dans le pays, dont 8,7 millions en 2008: cette année-là, ce sont donc 70 pour cent des populations vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire qui ont bénéficié, d'une manière ou d'une autre, d'une intervention du PAM<sup>2</sup>. De façon générale, on recense légèrement plus de bénéficiaires masculins en raison du plus grand nombre de garçons scolarisés recevant des repas à l'école et du plus grand nombre d'hommes participant aux activités VCT; en revanche, la plupart des bénéficiaires des rations à emporter à la maison dans le cadre des activités VPE (de l'huile pour les filles) et VPF sont de sexe féminin. Le volume total de vivres distribués en 2008 est inférieur de 26 pour cent aux prévisions, ce qui laisse penser que les bénéficiaires n'ont pas reçu tous les produits alimentaires qui leur étaient destinés ou que les périodes d'assistance ont été plus courtes que ce qui avait été planifié.
20. Alors que, dans le descriptif initial du projet, les composantes Secours et Redressement devaient représenter respectivement 5 et 95 pour cent des activités, le budget de la composante Secours a été considérablement augmenté du fait de la succession des urgences, et porté à 50 pour cent des ressources et des volumes de l'intervention.

### Distributions générales de vivres

21. En 2008, 1,2 million d'Afghans ont reçu des rations de secours dans le cadre de distributions générales de vivres; ce chiffre comprend notamment des personnes déplacées et des personnes victimes de crises et de catastrophes qui ont bénéficié d'une assistance pendant une période comprise entre un et six mois. Globalement, les vivres ont été distribués à des groupes vulnérables ayant souffert de crises alimentaires aiguës. Malgré quelques retards de livraison, des erreurs de ciblage lors des premières distributions dans les villes et une ration ne couvrant qu'une partie des besoins des ménages, toutes choses qui ont nuit dans une certaine mesure à l'efficacité des opérations, les distributions générales de vivres ont aidé les familles pauvres et vulnérables à surmonter les pires moments des périodes de pénurie alimentaire sans être obligées de recourir à des expédients dangereux. Ces distributions ont constitué un filet de sécurité temporaire efficace. Elles ont effectivement permis aux ménages bénéficiaires de compenser le renchérissement de leur principal aliment de base, le blé, dont le prix a plus que doublé entre 2007 et 2008<sup>3</sup>. Un autre effet direct de cette activité a été de renforcer la capacité des homologues afghans de gérer des programmes de distribution de produits alimentaires, comme l'a montré en 2008 l'opération montée par le gouvernement avec l'aide alimentaire fournie par la Fédération de Russie<sup>4</sup>.

### Vivres contre travail

22. La composante VCT repose sur des bases solides: elle est mise en œuvre dans le cadre de partenariats solides passés avec des acteurs nationaux et avec le concours des populations locales. Conçue au départ comme une activité de redressement, elle est aussi

<sup>2</sup> Le nombre de bénéficiaires doit être considéré avec la plus grande prudence étant donné les insuffisances et les incohérences qui caractérisent la planification, le suivi et la communication des données. Dans bien des cas, les partenaires coopérants ne communiquent pas leurs rapports ou bien le font avec retard, et ces rapports comportent des erreurs et des manques du fait de l'insuffisance des capacités de suivi et des difficultés d'accès.

<sup>3</sup> Voir le bulletin du PAM d'avril 2009 sur les prix du marché en Afghanistan. De 15 afghanis (AFN)/kg début 2007, les prix de détail du blé ont atteint le niveau record de 30 AFN/kg en avril 2008, date à laquelle ils ont recommencé à baisser pour revenir à moins de 20 AFN/kg en avril 2009.

<sup>4</sup> Ces opérations n'ont pas été examinées lors de l'évaluation.



devenue le principal élément de la composante renforcée de secours à la suite de l'appel conjoint de 2008, et absorbe la plus grande partie des ressources de l'IPSR. Depuis 2006, 1,77 million de personnes ont participé à des projets VCT, ce qui représente 8,8 millions de bénéficiaires. La "valeur" de la ration était inférieure au salaire journalier, ce qui a permis une autosélection efficace des participants parmi les ménages les plus vulnérables. La sélection des projets émane de la base, une approche qui cadre avec les intentions de la Stratégie nationale de développement de l'Afghanistan et les attentes des populations locales; il revient à ces dernières de déterminer leurs besoins moyennant un processus participatif et ouvert, en particulier aux femmes et aux personnes les plus vulnérables. Les projets sont préparés par des conseils de développement local représentatifs<sup>5</sup> avec l'appui technique du Ministère de la reconstruction et du développement rural et de partenaires coopérants, puis sont évalués par le ministère compétent et entérinés par le gouverneur de la province. Le processus d'approbation des projets par le PAM est rapide.

23. Les activités VCT des composantes Secours et Redressement ont eu des effets directs positifs en permettant aux bénéficiaires de maintenir leur budget alimentaire à un niveau suffisant pour subvenir à leurs besoins, tout en apportant un complément temporaire à leurs moyens d'existence. Il a également été observé que les personnes handicapées ou malades, qui ne pouvaient pas participer à ces activités, ont reçu une partie des rations de la part d'autres membres de leur communauté. Aucun problème nutritionnel grave (famine, malnutrition aiguë) n'a été rapporté dans les zones où ont été menées des activités VCT, et ces opérations ont stabilisé les prix sur les marchés en limitant les possibilités de profit pendant la période de flambée des prix alimentaires. Les représentants et acteurs locaux reconnaissent que la création et la reconstitution d'actifs<sup>6</sup> ont un impact économique positif, que les activités VCT qui les rendent possibles bénéficient à l'ensemble de la communauté et qu'elles sont essentielles au développement, à la résilience et au bien-être de la communauté et de ses membres. Les activités VCT contribuent également à la mise en œuvre de l'Initiative verte en Afghanistan, un programme d'action mené conjointement par le gouvernement et six organismes des Nations Unies en vue de protéger l'environnement et les ressources naturelles<sup>7</sup>.

## Vivres pour l'éducation

24. Le programme d'alimentation scolaire a permis de distribuer des biscuits à haute teneur énergétique sous emballage hermétique à 1,4 million d'enfants (92 pour cent du nombre prévu) par an. Ces aliments sont bien acceptés par les écoliers et faciles à distribuer – bien que l'absence d'eau potable à certains endroits soit regrettable, puisqu'il s'agit de biscuits secs. Les ruptures d'approvisionnement de ces biscuits fin 2006 et début 2008 n'ont pas eu d'impact significatif sur l'assiduité, car les écoliers savaient que la nourriture arriverait tôt ou tard, et de fait les distributions ont bien eu lieu. Bien que 829 000 enfants aient reçu des rations à emporter chez eux en 2008 (soit 184 pour cent du nombre prévu, car ce chiffre comprend les enfants ayant reçu un supplément de farine de blé dans le cadre du projet de préparation hivernale), les résultats obtenus en ce qui concerne la construction d'écoles sont particulièrement décevants.

<sup>5</sup> Des conseils de développement local ont été créés dans 80 pour cent des communautés couvertes par le Programme de solidarité nationale

<sup>6</sup> Ainsi, le désenvasement des canaux permet d'améliorer la productivité des terres irriguées, et la remise en état des routes et des ponts, de réduire le coût de l'accès aux marchés.

<sup>7</sup> Le PAM fournit un appui alimentaire à diverses activités incluses dans le programme, principalement en faveur des personnes travaillant dans les jardins d'enfants.



25. L'activité VPE a renforcé la tendance actuelle à l'augmentation des taux d'inscription dans les écoles primaires et du taux d'assiduité des filles. La comparaison des données entre les écoles bénéficiant et ne bénéficiant pas de l'aide du PAM montre une réduction claire des écarts entre filles et garçons dans les premières, même s'il n'a pas échappé à la mission d'évaluation que les directeurs de ces établissements surestimaient légèrement leurs effectifs. En outre, les incitations en faveur de la scolarisation des filles ont surtout porté leurs fruits dans les premières classes du cycle primaire, la mission ayant observé une tendance à l'abandon des études dans les niveaux supérieurs.
26. L'augmentation du taux de scolarisation, encouragé par l'activité VPE, a accentué la pression sur le système éducatif. Les écoles sont souvent surchargées, si bien que des investissements et des mesures supplémentaires sont nécessaires pour accueillir un nombre croissant d'écoliers. Cette situation appelle la mise à disposition d'une "enveloppe de services essentiels" dans les écoles appuyées par le PAM<sup>8</sup>.
27. Les cours d'alphabétisation fonctionnelle et de formation professionnelle ont été suivis par 150 000 participants, dont deux tiers de femmes, ce qui a contribué à faire progresser l'acquisition des savoirs fondamentaux et des aptitudes pratiques au sein de la population rurale, en particulier parmi les femmes pauvres. En ce qui concerne la formation des enseignants, en revanche, l'échec est patent sur deux points cruciaux: le nombre de participants et la participation requise des femmes.

## Santé et nutrition

28. Entre 75 et 82 pour cent du nombre prévu de patients atteints de tuberculose ont été aidés en 2007 et 2008, car des problèmes d'insécurité ont interrompu certaines livraisons de produits alimentaires. Néanmoins, les effets directs ont été suivis de manière systématique et les résultats sont remarquables: augmentation du nombre de personnes volontaires pour recevoir un traitement, amélioration des taux de détection de la maladie et du taux de couverture du traitement sous surveillance directe, et diminution du taux de non-observance. De plus, on peut s'attendre à des effets encore plus favorables à mesure que l'exposition au risque d'infection diminuera dans les familles et leur entourage, et que les personnes guéries pourront participer dans de meilleures conditions à l'économie familiale et locale. Bien que l'assistance alimentaire soit indispensable pour mieux détecter la maladie et parvenir ensuite à réduire la prévalence de la tuberculose, ces résultats n'auraient pas été possibles sans un partenariat intégré et pleinement fonctionnel.
29. Les activités de déparasitage et d'enrichissement de la farine ont également donné de bons résultats. L'objectif annuel chiffré de cinq millions d'enfants pour le déparasitage est largement dépassé depuis 2005, avec plus de six millions d'enfants de 6 à 13 ans traités chaque année. La production de farine de blé enrichie, qui dépend de la demande, a presque doublé depuis l'IPSR précédente, mais reste en deçà du chiffre visé; la capacité des techniciens du Ministère de la santé demeure inadéquate. La farine enrichie est achetée principalement par les populations urbaines à revenu moyen et modeste, qui souffrent le plus de carences en micronutriments. La généralisation de la consommation de cet aliment devrait aboutir à une amélioration du taux de fer individuel et de l'état de santé général de la population.

---

<sup>8</sup> La mise en œuvre de l'enveloppe de services essentiels fait intervenir l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et le Programme alimentaire mondial (PAM). Voir <http://www.un.org/esa/socdev/poverty/PovertyForum/Documents/The%20Essential%20Package.pdf>.



30. Les programmes de formation professionnelle et d'éducation à la santé et à la nutrition ont été moins efficaces, voire quasiment inexistantes. Ces programmes n'ont pas réussi à éveiller l'attention sur les questions nutritionnelles en raison du peu d'efforts consentis pour, d'une part, identifier des formateurs dans les domaines de la santé et de la nutrition et, d'autre part, préparer correctement ces formateurs à assumer leur fonction.

## FACTEURS EXPLIQUANT LES RÉSULTATS

31. Les **problèmes de sécurité** ont pesé sur l'intervention tout au long du cycle des projets: face aux restrictions de déplacement imposées par les règles de sécurité des Nations Unies dans les zones interdites d'accès, le PAM a suivi des approches souples et novatrices pour le choix des partenaires coopérants, l'organisation du transport via des sociétés locales et avec l'aide des collectivités bénéficiaires, et l'externalisation du suivi dans ces régions. Cela étant, l'information communiquée aux parties prenantes et en particulier aux donateurs quant aux conséquences des menaces pour la sécurité sur l'efficacité de l'intervention a été insuffisante. Certains donateurs ont eu l'impression que tout se passait bien jusqu'à ce que les rapports leur apprennent que tel n'était pas le cas; ils ont exprimé le besoin d'une meilleure communication sur ces aspects et souhaité que le PAM leur transmette régulièrement et de façon anticipée des données qualitatives sur l'efficacité de ses méthodes dans les zones présentant des risques d'insécurité.
32. Le **risque de corruption et de détournement** est très présent, et bien que diverses lois imposent des règles de transparence dans le secteur public, la corruption à tous les niveaux est bien connue et manifeste. Ce problème pourrait aussi avoir une incidence sur le PAM, en particulier dans les zones interdites d'accès dans lesquelles l'institution a sous-traité l'exécution de composantes critiques pour le cycle des projets.
33. Des **contraintes de ressources** ont perturbé les activités en 2007, et le PAM est tout juste parvenu à assurer un niveau minimum d'activité et à répondre aux besoins les plus urgents en prélevant 10 millions de dollars sur le Compte d'intervention immédiate (CII). Les contraintes de ressources se sont également répercutées sur la capacité opérationnelle des bureaux de pays et de section, et le personnel international a été remplacé par des volontaires des Nations Unies. Toutefois, suite à la réponse favorable des donateurs à l'appel conjoint de 2008, le programme était financé à 80,6 % en mars 2009.
34. La **filière d'approvisionnement** a été perturbée par de nombreux facteurs, dont les pénuries de ressources de 2007, les risques d'insécurité et les menaces d'intempéries. Des ruptures d'approvisionnement se sont produites fréquemment, entraînant d'importants retards dans les distributions de vivres, ce qui a freiné l'exécution des opérations.
35. Le descriptif du projet prévoyait une augmentation des **achats locaux de céréales** selon les liquidités disponibles, mais ces approvisionnements ont été limités jusqu'ici. Bien que l'Afghanistan soit un importateur net de produits alimentaires, le pays présente quelques poches de production excédentaire, les récoltes n'y sont pas toujours mauvaises et il existe un potentiel d'augmentation de la production que pourrait favoriser l'achat local de produits alimentaires destinés à l'aide.
36. Le bureau de pays a fait la preuve de sa **faculté d'adaptation au changement** et a su tirer parti des révisions budgétaires pour accroître le volet Secours de l'IPSR afin de répondre aux besoins d'urgence, et pour expérimenter de nouvelles activités en accord avec le Plan stratégique du PAM. On notera tout de même certaines inquiétudes quant aux **ressources en personnel**, les agents des bureaux de section et des bureaux auxiliaires ayant dû se démener tout au long du cycle des projets pour répondre aux besoins de toutes



sortes d'activités, notamment après l'élargissement du programme VCT et la mise en place de projets pilotes.

37. Toutes les évaluations d'IPSR précédentes ont fait ressortir la **nécessité d'un suivi de meilleure qualité et plus efficace**, notamment en ce qui concerne les effets directs. Bien que certaines mesures aient été prises en vue d'une mise à niveau du système de suivi et d'évaluation (S&E), elles n'ont pas encore débouché sur des résultats tangibles répondant aux besoins essentiels du PAM et de ses partenaires en matière d'information et de reddition de comptes, et capables d'améliorer l'efficacité et l'efficacé de ses opérations.
38. Le **partenariat stratégique** avec le Ministère de la reconstruction et du développement rural fonctionne bien, mais il se limite au contexte des activités VCT. Le Ministère est officiellement mandaté pour assurer la coordination générale de l'aide alimentaire; il est nécessaire de définir le rôle de cette aide dans la stratégie future de développement de l'Afghanistan. Comme pour les autres activités, le PAM travaille avec les ministères compétents (éducation; agriculture, irrigation et élevage, rapatriement et réfugiés; travail et affaires sociales; martyrs et handicapés; santé publique) et les partenaires coopérants sur la base de mémorandums d'accord bilatéraux. Le personnel du PAM sur le terrain entretient des relations de collaboration fortes, amicales et régulières avec les parties prenantes qui se déclarent généralement satisfaites de la réactivité, de la coopération et de l'appui technique et matériel de l'institution. Les rôles et responsabilités sont bien compris et convenablement assumés.

---

## ÉVALUATION GÉNÉRALE ET RECOMMANDATIONS

### Évaluation générale

39. Par la réponse apportée à des besoins humanitaires et sociaux critiques et par sa contribution à la réalisation des OMD 1 à 7, l'intervention va tout à fait dans le sens des stratégies et des politiques du PAM. Elle correspond également aux besoins de la population et concorde avec les objectifs des stratégies nationales de développement de l'Afghanistan. Cependant, son cadre logique est imparfait et sa conception complexe, ce qui conduit à une juxtaposition d'activités plutôt qu'à un programme complet et cohérent. Il a été constaté que les activités étaient en adéquation avec les besoins et le contexte, à quelques exceptions près. Il existe des liens entre secours et redressement, mais ils résultent des relations qui se sont nouées sur le terrain à la faveur de la mise en œuvre.
40. En dépit de graves problèmes de sécurité, le PAM est resté opérationnel dans toutes les provinces et presque tous les districts du pays, ce qui est une réussite majeure en soi, reconnue comme telle par le Gouvernement afghan, les partenaires des Nations Unies, les donateurs, les collectivités locales et les bénéficiaires. Le gouvernement, les partenaires des Nations Unies et les donateurs comptent en grande partie sur le PAM pour organiser et assurer l'assistance alimentaire dans les situations de catastrophe et de crise.
41. Environ 70 pour cent de la population vulnérable et en situation d'insécurité d'alimentaire ont bénéficié de l'action du PAM sous une forme ou une autre. Le nombre réel de bénéficiaires est passé de 4,7 millions en 2006 à 8,7 millions en 2008, soit une augmentation de 28 pour cent par rapport aux prévisions en 2008. Cette année-là toutefois, le volume de vivres distribués a été inférieur de 26 pour cent aux chiffres prévus, ce qui signifie que les bénéficiaires n'ont pas reçu tous les produits alimentaires qui leur étaient destinés ou que les périodes d'assistance ont été plus courtes que ce qui avait été planifié. En outre, des retards de livraison et de distribution, de plus de huit mois dans certains cas



(résultant à la fois des pénuries de ressources en 2007, des ruptures de la filière d'approvisionnement, des menaces contre la sécurité et de la corruption), ont nui à l'efficacité de l'intervention. Les vivres qui arrivent plusieurs mois après une catastrophe, une fois les projets VCT achevés ou quand l'année scolaire est terminée ne peuvent pas être distribués aux bénéficiaires au moment où ceux-ci en ont besoin et ne permettent pas d'atteindre les objectifs visés.

42. Les produits alimentaires représentent 52 pour cent du coût de l'IPSR, soit une proportion analogue à celle d'autres interventions dans d'autres pays, ce qui peut être considéré comme un indicateur d'efficacité, surtout au vu de la complexité de la conduite des opérations dans le contexte afghan. L'accès aux populations dans les zones dangereuses entraîne un coût supplémentaire important, avec des risques de pertes et de retards; d'où la question de savoir jusqu'à quel point ces coûts et ces risques sont acceptables.
43. Plusieurs facteurs ont contribué à l'efficacité et à l'efficacité de l'intervention: a) un ciblage géographique adéquat et des méthodes généralement adaptées de sélection des bénéficiaires; b) la réactivité face à l'accroissement des besoins liés à la flambée des prix des produits alimentaires et aux catastrophes naturelles; c) des approches souples et novatrices, en particulier pour la mise en œuvre des activités dans les zones interdites d'accès; d) des relations globalement bonnes avec les partenaires en termes de collaboration, de coopération et d'appui technique et matériel; et e) le fait que les activités VCT soient simples et d'un accès facile pour les populations locales, tout en étant adaptées à leurs besoins.
44. À l'inverse, certains aspects ont eu une incidence négative: a) la grande diversité et le manque de cohérence des activités, qui pose des problèmes d'exécution sur le terrain et nuit à l'efficacité; b) des pénuries de ressources en 2007, conjuguées à des ruptures de la filière d'approvisionnement et à des menaces sur la sécurité, qui ont conduit à des retards de distribution; c) les carences du système de suivi et d'évaluation des résultats, notamment en ce qui concerne les effets directs de l'intervention; et d) l'insuffisance des moyens en personnel du PAM et des partenaires.
45. Pour ce qui est de l'impact probable à long terme de l'IPSR, nous ne pouvons qu'émettre des hypothèses à ce stade. Nous supposons donc que l'intervention du PAM: a) contribuera au processus de développement des populations locales grâce à ses approches VCT concertées avec les bénéficiaires; b) renforcera les capacités humaines et le rôle des femmes dans l'économie et la société au moyen des activités VPE et VPF, qui font partie intégrante de l'Initiative pour la santé à l'école menée conjointement avec d'autres organismes des Nations Unies et de l'Initiative afghane intégrée d'alphabétisation fonctionnelle; et c) aidera à préserver et à améliorer le niveau nutritionnel et l'état de santé de la population grâce aux opérations de secours et aux actions menées sur le plan sanitaire et alimentaire.
46. En ce qui concerne la planification et la mise en œuvre, le PAM collabore étroitement avec les partenaires gouvernementaux et les populations locales; l'apprentissage par la pratique et les mesures de renforcement des capacités devraient leur permettre d'assumer davantage de responsabilités et, à terme, de prendre le relais des activités. Cette implication des populations locales et la simplicité des techniques employées dans les activités VCT sont des facteurs décisifs pour une utilisation et un entretien durables des actifs générés. L'engagement du gouvernement en faveur des activités VPE a trouvé récemment une confirmation dans un document de réflexion sur un programme national de type Vivres pour l'éducation destiné à élargir l'alimentation scolaire à toutes les écoles primaires du pays.



## Recommandations

47. Les recommandations ci-après s'adressent au bureau de pays.
48. Rationaliser et simplifier les approches en s'appuyant sur les éléments suivants:
- l'expérience et les enseignements tirés;
  - les capacités dont disposent le PAM et les partenaires sur lesquels il peut compter;
  - des partenariats solides, avec des rôles et des responsabilités bien définis; et
  - un ordre de priorités et des articulations entre les types d'activité et les zones géographiques des opérations futures, établis à partir d'un ensemble clair, réaliste et cohérent d'objectifs, d'effets directs et d'indicateurs, dans un cadre logique élaboré par le PAM avec le concours de ses principaux partenaires.
49. Adopter, dans la conception de la prochaine IPSR, une approche pratique du suivi et de l'évaluation conforme avec celles des partenaires et fondamentalement différente de celle qui a été suivie jusqu'ici. Le système de S&E doit comporter un premier niveau correspondant au suivi de base de la distribution et des bénéficiaires, qui doit produire des données et des informations en temps réel sur les progrès de la mise en œuvre et les problèmes éventuellement rencontrés, et un second niveau plus spécialement axé sur les effets directs des opérations afin de donner au PAM et à ses partenaires la possibilité de suivre l'ensemble des résultats obtenus au regard des objectifs visés. Pour cela, le PAM devra apporter un soutien à ses partenaires pour leur permettre de renforcer leurs capacités, étant entendu que la condition préalable à ce soutien est l'existence d'un cadre logique cohérent.
50. Gérer les risques et les problèmes liés à la sécurité. Il s'agit ici de définir clairement les conséquences que les problèmes de sécurité peuvent avoir pour l'intervention, afin de déterminer quels sont les surcoûts et les risques acceptables, d'indiquer les priorités et de justifier les risques. Les parties prenantes et les donateurs devront être consultés sur ces questions.
51. Éviter les ruptures de la filière d'approvisionnement et les retards de livraison: i) en planifiant les livraisons plus longtemps à l'avance; ii) en prépositionnant des vivres dans des endroits stratégiques; iii) en utilisant d'autres sources d'approvisionnement et d'autres routes pour le transport; iv) en définissant des priorités selon l'urgence des besoins; et v) en sensibilisant les donateurs aux conséquences de telles ruptures. En cas de retard prévisible dans les livraisons, le PAM devrait informer suffisamment à l'avance les partenaires, le personnel de terrain, les populations locales et les bénéficiaires, et leur indiquer la date prévue de réception des vivres.
52. Explorer les possibilités d'achat sur le marché local et y recourir autant que faire se peut, de manière à: i) stimuler la commercialisation des produits alimentaires locaux; ii) générer des revenus pour les agriculteurs et les commerçants; et iii) faire en sorte que les bénéficiaires reçoivent le type et la qualité de nourriture auxquels ils sont habitués. Cette démarche exige de surveiller le marché des céréales et de nouer des contacts avec les négociants concernés.

### ⇒ *Secours – Distributions générales de vivres*

53. Clarifier les critères de ciblage auprès de tous les partenaires. La sélection des bénéficiaires et la vérification du processus par une tierce partie devraient être systématiques et avoir lieu dès le départ, surtout dans les zones urbaines. Sans oublier de



prévoir des dispositions pour récupérer ultérieurement, le cas échéant, les personnes éligibles qui auraient échappé à la première sélection.

54. Préserver et étendre aux distributions générales de vivres en zones urbaines les investissements réalisés dans la banque de données de Kaboul pour gérer, suivre et documenter les dispositifs d'aide sociale, et envisager d'en faire bénéficier les partenaires gouvernementaux pour une plus large diffusion.
55. Suivre de près le projet pilote prévu de transferts monétaires/bons d'alimentation, en particulier du point de vue de l'efficacité et de l'efficacé, et comparer les résultats obtenus avec ceux des distributions générales de vivres et d'autres formules de protection sociale.

⇒ *Vivres contre travail*

56. Harmoniser les activités VCT en structurant davantage le modèle d'intervention mis au point par le PAM, appliqué par les populations locales et appuyé par le Ministère de la reconstruction et du développement rural, en mettant l'accent sur les économies d'échelle.
57. Établir une distinction claire, tout au long du cycle des projets, entre les activités VCT de secours (action humanitaire) et de redressement (développement). L'objectif devrait être de laisser systématiquement les livraisons de vivres entre les mains des conseils de développement local, à l'échelon des communautés.
58. Remettre à plat le système de suivi et d'évaluation des activités VCT, en faisant appel à des responsables expérimentés, et privilégier un petit nombre d'indicateurs VCT dignes d'intérêt.

⇒ *Vivres pour l'éducation/la formation*

59. Axer la composante VPE/VPF sur l'appui à l'acquisition de savoirs fondamentaux et de compétences de base. Indiquer clairement le bien-fondé et l'articulation des activités permettant d'atteindre les objectifs VPE et faire en sorte que cela se reflète dans le cadre logique.
60. Étendre la fourniture de rations à emporter à la maison aux lycéennes, afin d'éviter les abandons précoces et d'encourager les filles à aller jusqu'au bout de leurs études.
61. S'interroger sur l'opportunité de la fourniture de repas scolaires cuisinés, tout en recherchant d'autres solutions pour accroître les apports en vitamine C.
62. Renforcer les capacités de la fonction publique et fournir une assistance technique aux services susceptibles de mettre en place des programmes nationaux de distribution de VPE et d'action sanitaire et nutritionnelle, afin de les doter de ressources institutionnelles, financières et humaines adéquates dans la perspective d'un désengagement progressif du PAM en faveur des autorités afghanes.
63. Donner davantage de responsabilités aux conseils de développement local en matière de gestion et de distribution des vivres sur les sites d'intervention, afin d'améliorer le suivi aux points de livraison finale et d'accroître la participation des populations bénéficiaires.

⇒ *Santé et nutrition*

64. Cesser d'intégrer l'éducation sanitaire et nutritionnelle à la formation professionnelle, mais renforcer sa place dans les activités d'alphabétisation fonctionnelle en faisant appel à des approches concrètes, et continuer à appuyer l'Initiative de santé à l'école.



65. Envisager de réviser les taux de remboursement des livraisons de produits alimentaires destinées aux patients tuberculeux, compte tenu des coûts de transport plus élevés qu'entraîne l'acheminement de petites quantités.
66. Étudier la possibilité de distribuer de la farine de blé enrichie produite localement dans le cadre des projets appuyés par le PAM. Développer l'enrichissement de la farine, tout en réfléchissant à une stratégie de retrait. Former tous les techniciens de laboratoire du Ministère de la santé publique au suivi de la qualité de la farine de blé enrichie localement et importée.
67. Lancer conjointement avec l'UNICEF, la FAO et le gouvernement une initiative pilote de collaboration dans le cadre du programme ciblé de supplémentation alimentaire à Herat et à Kaboul afin d'agir simultanément sur trois fronts, à savoir: i) malnutrition aiguë (avec le soutien de l'UNICEF); ii) malnutrition modérée (avec le soutien du PAM); et iii) prévention (avec le soutien de la FAO). Cette démarche renforcerait l'approche multisectorielle adoptée par le gouvernement pour combattre la malnutrition et garantirait la solidité des effets de l'assistance du PAM. Il serait souhaitable d'établir un mémorandum d'accord précisant les objectifs communs, les plans de travail annuels et les modalités d'exécution pour formaliser cet arrangement.
68. Explorer les possibilités de production de biscuits à haute teneur énergétique dans le pays afin de stimuler l'activité économique locale et de réduire les coûts de distribution.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
S&E	suivi et évaluation
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail
VPE	Vivres pour l'éducation
VPF	Vivres pour la formation