

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–11 février 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.1/2009/7-B

22 janvier 2009

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE NICARAGUA 10700.0 ET DE L'OPÉRATION D'URGENCE 10695.0 FINANCÉE PAR LE COMPTE D'INTERVENTION IMMÉDIATE

**Intervention du PAM à la suite de
l'ouragan Félix**

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>).

RESUME

Lorsque l'ouragan Félix a frappé la Région autonome de l'Atlantique Nord au Nicaragua, le 4 septembre 2007, le PAM a lancé: i) l'opération d'urgence 10695.0 financée par le Compte d'intervention immédiate pour venir en aide à 38 000 victimes; et ii) l'opération d'urgence 10700.0 pour assurer des distributions générales de vivres à 80 000 personnes, fournir une supplémentation alimentaire à 35 000 femmes et enfants de moins de 5 ans et mener des activités Vivres contre travail en faveur de 55 000 personnes. Au total, 90 pour cent des ressources requises pour ces opérations ont été mises à disposition.

Au départ, 1 202 tonnes de produits alimentaires ont été empruntées au programme de pays 10044.0 et à l'intervention prolongée de secours et de redressement régionale 10212.0. La cherté des produits locaux a ultérieurement obligé le PAM à importer les vivres utilisés dans le cadre de ses opérations. Après une évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence réalisée en mars 2008, l'opération d'urgence 10700.0 a été prolongée jusqu'au 30 novembre 2008, sans modification de son budget.

L'opération d'urgence 10700.0 était bien adaptée aux réalités du terrain et aux spécificités des bénéficiaires, à savoir une région reculée peuplée par des populations autochtones, prenant en compte leurs stratégies de survie et leurs priorités. L'opération était conforme aux politiques et priorités du PAM, des donateurs et du Gouvernement. Le PAM a très rapidement mis en place les distributions générales de vivres en faisant participer les communautés au ciblage et aux distributions, les rations alimentaires et les activités Vivres contre travail servant à appuyer la reconstruction. L'aide alimentaire en faveur des groupes vulnérables a été jugée moins bien adaptée parce que distribuée dans des centres de santé maternelle et infantile et non par le biais des structures communautaires.

Il a néanmoins été constaté un délai de deux mois entre les distributions générales de vivres et le démarrage des activités Vivres contre travail en raison du retard des livraisons et de la difficulté de trouver des partenaires coopérants. Par l'intermédiaire de ses partenaires, le PAM a appuyé toute une gamme d'activités Vivres contre travail, qui ont rétabli les avoirs communautaires et individuels sans parvenir cependant à soutenir avec autant de succès la sécurité alimentaire des bénéficiaires là où ceux-ci avaient pour priorité de reconstruire leur logement. Il n'a pas été possible de mesurer l'impact des activités sur la situation nutritionnelle.

Durant les quatre journées qui ont suivi l'alerte donnée par le Siège de l'arrivée d'un ouragan, les préparatifs se sont appuyés sur les mécanismes de planification déjà en place et les programmes en cours. En partie grâce à l'action de sensibilisation menée par le PAM, l'opération d'urgence a démarré rapidement, et ce en dépit du coût élevé du transport et des difficultés logistiques, auxquelles le PAM a su trouver des solutions innovantes. Le détachement de cinq personnes venues de Panama et de Rome et la formation dispensée dans le domaine de l'évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence a permis de renforcer les capacités d'intervention. Les activités auraient été plus efficaces si le PAM s'était doté de meilleurs indicateurs de la sécurité alimentaire.

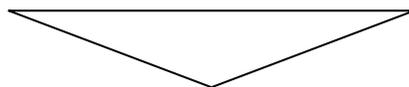


L'impact de ces interventions est globalement positif: d'une part, la cohésion des communautés a été maintenue et, d'autre part, la qualité des logements, la situation des femmes, les systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement ainsi que la fréquentation des centres de santé se sont améliorés. En outre, grâce à l'aide du PAM, les bénéficiaires ont pu réduire leur part de dépenses consacrées à l'alimentation.

Il est probable que l'opération d'urgence 10700.0 a amélioré la situation nutritionnelle et la sécurité alimentaire des bénéficiaires, de même qu'elle a consolidé les partenariats, les infrastructures et les capacités locales. Les communautés se sont montrées résilientes et ont développé leur autosuffisance, utilisant l'aide alimentaire pour appuyer la reconstruction. Toutefois, les problèmes alimentaires chroniques appellent des solutions à long terme pour s'attaquer aux causes premières de la malnutrition.

Au total, l'évaluation formule 19 recommandations sur la préparation et la conception des interventions, les évaluations des besoins, le cadre logique, le suivi, les partenariats et l'exécution des activités.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'opération d'urgence Nicaragua 10700.0 et de l'opération d'urgence 10695.0 financée par le Compte d'intervention immédiate" (WFP/EB.1/2009/7-B) et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, 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.

HISTORIQUE

Contexte

1. Le 4 septembre 2007, l'ouragan Félix, de catégorie 5, s'est abattu sur la côte de la Région autonome de l'Atlantique Nord (*Región Autónoma del Atlántico Norte, RAAN*), l'une des régions les plus pauvres du Nicaragua, frappant 185 000 personnes et détruisant des maisons et des exploitations agricoles; les pêcheries ont été ravagées par des vagues destructrices et par la montée du niveau de la mer. Le Nicaragua est un pays à faible revenu et à déficit vivrier exposé aux ouragans, aux éruptions volcaniques, aux tremblements de terre, aux inondations, aux infestations de ravageurs et à la sécheresse; la RAAN est une région isolée et sous-développée, où les problèmes logistiques sont de taille. L'intervention mise en place à la suite du passage de l'ouragan Félix pourra être utile à la conception d'autres opérations de secours dans la région.

Description de l'intervention

⇒ *Assistance antérieure*

2. Au moment du passage de l'ouragan, le PAM avait déjà mis en place un programme de pays 10044.0 dans le but d'améliorer l'état nutritionnel des femmes et des enfants vulnérables, de soulager la faim immédiate, d'accroître les taux de scolarisation et d'assiduité dans le primaire et d'atténuer la vulnérabilité face aux catastrophes. En 2007, l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) régionale 10212.0 englobait la RAAN et l'opération d'urgence 6079.00 lancée à la suite du passage de l'ouragan Mitch couvrait aussi le Nicaragua.

⇒ *Objectifs et caractéristiques principales*

3. Le PAM a d'emblée lancé l'opération d'urgence Nicaragua 10695.0 financée par le Compte d'intervention immédiate (opération d'urgence/CII) pour venir en aide à 38 000 victimes durant trois mois, avec 410 tonnes de produits alimentaires, représentant pour le PAM un coût de 500 000 dollars É.-U.: des rations individuelles devaient dans un premier temps être distribuées durant 20 jours en utilisant les stocks prépositionnés dans la RAAN. L'opération d'urgence 10700.0 devait suivre l'opération d'urgence/CII avec des distributions générales de vivres en faveur de 80 000 personnes; un programme de supplémentation alimentaire en faveur de 35 000 bénéficiaires pour stabiliser leur état nutritionnel, une attention spéciale étant portée aux femmes et aux enfants de moins de 5 ans; et des activités Vivres contre travail (VCT) devaient permettre à 55 000 personnes de conserver leurs avoirs et de rétablir leurs moyens de subsistance et leurs équipements communautaires.

⇒ *Budget*

4. Le budget de l'opération d'urgence 10700.0 prévoyait la distribution de 8 647 tonnes de vivres répartis de la manière suivante:
 - i) distributions générales de vivres – 4 032 tonnes, soit 46 pour cent du budget;
 - ii) activités VCT – 3 780 tonnes, soit 44 pour cent; et
 - iii) supplémentation alimentaire – 835 tonnes, soit 10 pour cent.



À la date du 28 mai 2008, l'opération disposait de 90 pour cent des ressources requises. Le budget est présenté au tableau 1.

TABLEAU 1: BUDGET DE L'OPÉRATION D'URGENCE 10700.0 (en dollars)	
Coûts opérationnels directs	8 646 991
Coûts d'appui directs	925 617
Coûts d'appui indirects	670 083
Coût total pour le PAM	10 242 691

⇒ *Ressources*

5. Au départ, les rations fournies dans le cadre de l'opération d'urgence/CII 10695.0 et de l'opération d'urgence 10700.0 ont utilisé le riz, le maïs, les pois cassés jaunes, l'huile végétale enrichie en micronutriments et le mélange maïs-soja disponibles dans le pays pour le programme de pays 10044.0, l'IPSR régionale 10212.0 et l'IPSR régionale 10444.0; Après avoir emprunté 1 202 tonnes de produits, l'opération d'urgence 10700.0 a ensuite utilisé des produits importés en raison du coût élevé des produits locaux.

⇒ *Durée*

6. L'opération d'urgence/CII 10695.0 a démarré une semaine après le passage de l'ouragan et s'est poursuivie jusqu'au 1^{er} octobre 2007, date à laquelle elle a été remplacée par l'opération d'urgence 10700.0, dont l'exécution a duré neuf mois dans cinq municipalités, en partenariat avec le Ministère de l'agriculture et des forêts et les organisations communautaires.
7. La phase de secours de l'opération d'urgence 10700.0 a duré jusqu'en janvier 2008, les distributions générales de vivres ciblant essentiellement les femmes. La phase de redressement lui a succédé, en février 2008, avec des activités de supplémentation alimentaire et des activités VCT choisies en concertation avec les communautés et menées en partenariat avec le Ministère de l'agriculture et des forêts. Il était initialement prévu d'interrompre les activités de redressement le 30 juin 2008, mais une évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence réalisée en mars 2008 a recommandé une prolongation; l'opération a donc été prolongée de cinq mois, sans modification du budget, jusqu'au 30 novembre 2008.

Caractéristiques de l'évaluation

8. L'évaluation s'est déroulée du 6 au 23 septembre 2007. L'équipe était composée de deux hommes, spécialistes des interventions d'urgence et de la logistique, et d'une femme, spécialiste de la nutrition et de la sécurité alimentaire. Ses objectifs étaient les suivants: i) voir dans quelle mesure les objectifs des opérations d'urgence avaient été atteints, évaluer l'efficacité des moyens mis en œuvre et rendre compte des dépenses aux parties prenantes; et ii) en tirer des enseignements, formuler des recommandations et mettre en relief les bonnes pratiques.



9. À Managua, l'équipe a interrogé le personnel du bureau de pays, des organismes publics et des Nations Unies, des donateurs et des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires. Dans la RAAN, elle s'est entretenue avec le personnel de l'antenne locale du PAM, des organismes gouvernementaux locaux et des partenaires coopérants. Elle s'est rendue à Puerto Cabezas et à Waspan, les deux principales villes sinistrées, a visité trois centres de santé et cinq communautés qui constituaient un échantillon représentatif en termes de moyens de subsistance, d'environnement et de caractéristiques socioculturelles; l'équipe s'est divisée pour s'entretenir avec des dirigeants communautaires et des bénéficiaires et pour examiner les divers aspects des activités. Les évaluateurs sont convaincus qu'ils sont parvenus à établir les faits et ont abouti à des interprétations valables.

PRINCIPALES REALISATIONS

Conception de l'intervention: pertinence et adéquation

⇒ Objectifs

10. L'opération d'urgence/CII 10695.0 avait pour objet de fournir une aide alimentaire à 38 000 personnes durant 90 jours. L'opération d'urgence 10700.0 avait pour but d'apporter une aide alimentaire immédiate, de prévenir la détérioration de l'état nutritionnel – en particulier des femmes enceintes et mères allaitantes et des enfants de moins de 5 ans – et de préserver et rétablir les moyens de subsistance et les infrastructures communautaires par le biais d'activités VCT.

⇒ Cohérence interne

11. Ces opérations, qui sont conformes aux premier et deuxième objectifs stratégiques du PAM (2006–2009)¹, ont été conçues sur la base de l'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2005, de la première évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, ainsi que du programme de pays 10044.0 et de l'IPSR régionale 10212.0 en cours d'exécution.
12. L'IPSR régionale 10212.0 a été suspendue dans la RAAN pendant le déroulement des deux opérations d'urgence pour les raisons suivantes: i) la menace immédiate qui pesait sur la sécurité alimentaire nécessitait une intervention rapide; ii) les communications étaient gravement perturbées; et iii) les donateurs étaient prêts à appuyer une opération d'urgence mais se désintéressaient de l'IPSR.

⇒ Cohérence externe

13. Le PAM s'est chargé de la coordination avec le Système national pour la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et l'organisation des secours (*Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Atención de Desastres, SINAPRED*) et avec les autorités de la RAAN pour sélectionner les sites de distribution. Il a joué un rôle important dans le lancement de l'appel éclair et a conduit l'évaluation des besoins. L'opération d'urgence 10700.0 était conforme au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

¹ Objectif stratégique 1: sauver des vies dans les situations de crise; Objectif stratégique 2: protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs.



(PNUAD) et au bilan commun de pays réalisé en 2000 par les Nations Unies, ainsi qu'au Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP).

⇒ *Conception du projet*

14. Le projet a été conçu par le bureau de pays et examiné par le Siège et par le Bureau régional, qui a détaché sur place quatre membres de son personnel. La formulation du projet s'est essentiellement basée sur: i) l'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité effectuée en 2005 et les deux évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, la première pour la conception initiale du projet, la deuxième six mois plus tard; et ii) la bonne connaissance du contexte ainsi que les liens établis par le PAM avec les autorités de la RAAN, les communautés et un certain nombre de personnes.
15. Les rations prévues dans le cadre des distributions générales de vivres et des activités VCT respectaient les normes internationales (teneur en protéines et en matières grasses); le mélange maïs-soja était enrichi en micronutriments. Les rations étaient suffisantes si les quatre aliments étaient fournis ensemble.
16. L'objectif lié à la sécurité alimentaire était bien formulé et corrélé à des indicateurs qui pouvaient être recueillis lors du suivi des ménages et des communautés. Ces indicateurs permettaient de voir comment l'aide alimentaire fournie dans le cadre des activités VCT complétait les activités de redressement des autres organismes. Concernant certains aspects – préservation des avoirs, rétablissement des moyens de subsistance et reconstruction des infrastructures communautaires –, le PAM se réservait la possibilité de proposer des activités au cas par cas en négociant avec les partenaires coopérants, sans les imposer. Cette souplesse a été utile compte tenu de la diversité des partenaires coopérants, en particulier dans les cas où la communauté était le principal partenaire.
17. Le cadre logique mentionnait les Objectifs stratégiques 1 et 2, mais les indicateurs sélectionnés étaient insuffisants: ils ne permettaient qu'un suivi superficiel des aspects logistiques, sans rendre compte des résultats au niveau des produits ou des effets directs.
18. Les risques et les hypothèses n'ont pas tenu compte d'un certain nombre de facteurs qui étaient pourtant connus du personnel du PAM puisqu'il menait déjà à bien un programme de pays et une IPSR: à savoir, par exemple, la forte probabilité de mauvaises conditions météorologiques qui auraient des répercussions sur la logistique, la production vivrière, la sécurité alimentaire et la nutrition, autant de freins au redressement.

⇒ *Adéquation*

19. Le PAM a réagi au passage de l'ouragan en trois temps: il a rapidement mis en place des distributions générales de vivres, avant de distribuer des secours ciblés en fonction des besoins, puis de s'engager dans la phase de redressement. Cette démarche était appropriée compte tenu de l'insécurité alimentaire chronique, du fait que le PAM savait que les communautés étaient favorables aux interventions collectives, et qu'il avait les capacités d'atteindre des régions reculées. Le PAM s'est montré souple en augmentant le nombre de ses bénéficiaires, quitte à réduire les rations. Les activités de santé maternelle et infantile (SMI) en faveur des groupes vulnérables ont ciblé ceux pour lesquels le risque nutritionnel était le plus grand.



Produits obtenus et modalités d'exécution: éléments d'efficience

⇒ *Produits obtenus*

20. Le PAM est venu en aide à 262 communautés dans huit municipalités, prenant également en charge les communautés que SINAPRED ne parvenait pas à atteindre. En fin de compte, il a porté secours à 60 pour cent des bénéficiaires et SINAPRED à 40 pour cent.
21. Les distributions générales de vivres et les activités VCT se sont déroulées dans le cadre d'interventions communautaires tandis que la supplémentation alimentaire des groupes vulnérables a été assurée par les centres de santé.
22. Les distributions générales ont fourni entre 1 534 et 1 887 calories par personne et par jour à un nombre de bénéficiaires compris entre 70 562 et 98 649 personnes durant 60 jours, alors que les prévisions étaient de 2 131 calories par personne et par jour pour 80 000 bénéficiaires durant 90 jours. Le PAM a pu régulièrement approvisionner trois distributions générales de vivres, mais la ration par bénéficiaire était inférieure de 53,7 pour cent à la ration prévue, les communautés ayant néanmoins accès à d'autres aliments.
23. Dans le cadre de l'opération d'urgence 10700.0, il était prévu deux séries d'activités VCT, la première devant couvrir 55 000 bénéficiaires et la seconde 20 000 bénéficiaires, chacune durant 90 jours avec une ration de 2 131 calories par personne et par jour. Les chiffres effectifs ont été de 62 385 bénéficiaires durant 90 jours, avec une ration de 1 339 calories par personne et par jour et de 42 375 bénéficiaires durant 75 jours, avec une ration de 1 665 calories par personne et par jour. La ration était inférieure de 36,9 pour cent par personne aux prévisions, mais les effectifs de bénéficiaires ont dépassé les chiffres prévus.
24. La supplémentation alimentaire était destinée à 35 000 personnes durant 90 jours, avec une ration de 1 063 calories par personne et par jour. En fait, 6 764 bénéficiaires ont reçu durant 90 jours une ration se situant entre 1 050 et 1 177 calories par personne et par jour. Le déficit par personne est d'environ 3 pour cent, mais le total indiqué de 10 138 bénéficiaires inclut probablement des personnes comptées deux fois. Sur les 835 tonnes de produits alimentaires prévues pour la supplémentation alimentaire (une activité qui a réutilisé les modalités prévues par l'IPSR régionale), 242 tonnes uniquement, soit 29 pour cent, ont été nécessaires. Les bénéficiaires étaient des femmes enceintes et des mères allaitantes ainsi que des enfants de moins de 3 ans, mais seuls recevaient une aide ceux qui étaient en mesure de se rendre dans les 17 centres de santé utilisés pour ces distributions et qui n'étaient donc pas forcément les plus vulnérables. Quand le mélange maïs-soja n'était pas disponible, il a été remplacé par des pois cassés jaunes, un complément d'huile et du riz.

⇒ *Mécanismes de mise en œuvre*

25. Le ciblage géographique s'est concentré sur les zones les plus sinistrées. Le PAM s'est occupé des communautés les moins accessibles que SINAPRED ne pouvait atteindre. Les comités communautaires ont utilisé les listes du recensement pour organiser les distributions, dont le suivi était assuré par le Ministère de l'agriculture et des forêts.
26. L'unité chargée de la logistique a établi des itinéraires rationnels pour acheminer les vivres jusqu'aux points de distribution. Les sociétés de transport ont été recrutées par voie d'appels d'offres conformément aux règles du PAM. Ce dernier a utilisé le transport maritime et fluvial là où cela était possible et s'est arrangé pour que les communautés



côtières viennent chercher l'aide alimentaire à Puerto Cabezas avec leurs propres bateaux, d'où une réduction considérable des frais de transport à la charge du Programme.

27. Le suivi s'est concentré sur la logistique et les activités VCT des partenaires. Aucun format de présentation du suivi n'a été proposé pour la nutrition et la sécurité alimentaire, mais l'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité réalisée en 2005 et les deux évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence ont rendu compte de la situation à cet égard. Dans le cadre des activités de supplémentation alimentaire, il n'a pas été recueilli de données nutritionnelles pour les femmes, et les dispensaires n'ont pas analysé les données nutritionnelles concernant les enfants ni examiné les rapports entre nutrition et sécurité alimentaire. Ce point s'explique par la capacité limitée du Ministère de l'action sociale.

⇒ *Arrangements institutionnels extérieurs*

28. Le PAM, les communautés et le Ministère de l'agriculture et des forêts se sont chargés des distributions générales de vivres et des activités VCT parce que rares étaient les partenaires potentiels parmi les ONG présentes dans la RAAN. Les programmes ont été encadrés par les dirigeants communautaires dans un esprit d'équité et de responsabilité collective; les communautés n'ont en fait pas vu de différence entre les rations des distributions générales de vivres et celles des activités VCT. Le PAM a également collaboré avec 36 partenaires coopérants, y compris des ONG et des centres de santé. Le PAM et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont coordonné la distribution de la supplémentation alimentaire.

⇒ *Coût et financement de l'intervention*

29. Les donateurs ont financé 91 pour cent du montant demandé dans l'appel; 74 pour cent des produits alimentaires ont été achetés en dehors du pays en raison des prix élevés sur les marchés nicaraguayens. Par rapport au budget, le riz a été payé 18 pour cent plus cher, le mélange maïs-soja, 3 pour cent, l'huile végétale, 18 pour cent et les pois cassés jaunes, 21 pour cent.
30. En incluant les dépenses d'entreposage des produits à Corinto, le transport et les cinq distributions, le coût de l'aide alimentaire s'est situé entre 38 et 49 cents des États-Unis par personne et par jour.

Résultats

⇒ *Efficacité*

31. L'opération d'urgence/CII 10695.0 a réussi à fournir une aide alimentaire appropriée aux populations gravement sinistrées juste après le passage de l'ouragan Félix.
32. L'opération d'urgence 10700.0 devait venir en aide à 80 000 des 185 000 personnes sinistrées; SINAPRED a pris les autres en charge. En réponse à la demande du Gouvernement, le PAM a réduit la ration des distributions générales de vivres de façon à relever l'effectif de bénéficiaires à 98 000 personnes, une mesure qui a contribué à préserver l'état nutritionnel de la population. Il semble que la supplémentation alimentaire à l'intention des femmes enceintes et des mères allaitantes ainsi que des enfants de moins de 5 ans n'a été distribuée qu'à 10 pour cent de l'effectif prévu, un chiffre qui traduit probablement une surestimation des besoins. Cette aide a été fournie à des enfants de moins de 3 ans et non de moins de 5 ans.



33. Les activités VCT ont démarré lentement, faute de livraisons suffisantes. Elles ont néanmoins contribué au redressement et étaient adaptées au contexte puisqu'elles ont appuyé la reconstitution des moyens de subsistance et la reconstruction des infrastructures. Certaines communautés ont accordé la priorité à leur logement et consacré plus de temps que prévu aux travaux de reconstruction, faisant passer au second plan les activités de relance de l'agriculture. Dans l'ensemble, les communautés avaient le sentiment d'un retour progressif à la normale.

⇒ *Impact*

34. L'impact a été jugé globalement positif. Les distributions alimentaires PAM ont aidé les populations à se stabiliser et rares sont ceux qui ont fui vers les villes. Les structures communautaires d'appui ont été préservées et des changements positifs ont été relevés dans les zones d'habitation: amélioration de la qualité du logement et des méthodes de construction, des systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, de la fréquentation des centres de SMI ainsi qu'une certaine diversification de l'agriculture. L'intervention du PAM a contribué à sensibiliser les communautés aux risques posés par les catastrophes.

⇒ *Durabilité*

35. Le PAM a conçu ses activités de supplémentation alimentaire et ses activités VCT en utilisant les modalités prévues par l'IPSR régionale 10212.0, assurant ainsi la continuité de l'action et facilitant le passage à l'opération d'urgence 10700.0, ainsi que le retour aux activités de l'IPSR. Il a fallu prolonger l'opération d'urgence 10700.0 pour répondre aux besoins dans la mesure où la relance de la production vivrière ne pouvait être que modeste jusqu'à la récolte de décembre 2008 et où la sécurité alimentaire et la malnutrition étaient courantes dans la RAAN, tel que démontré par l'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité réalisée en 2005.

36. On s'attend à ce que les activités VCT aient des effets durables compte tenu des infrastructures mises en place: le principe consistant à reconstruire mieux qu'avant a permis de bâtir des maisons plus résistantes aux ouragans; les nouveaux logements n'auront pas besoin d'être réparés ou remplacés avant 10 ans. Les compétences acquises pourront resservir à la construction de futurs logements, ce qui laissera plus de temps aux travaux agricoles. Les innovations dans le domaine de l'agriculture, par exemple le fait de planter plus de maïs et d'arbres fruitiers, permettront la vente des excédents, et la diversification des cultures dans les nouveaux potagers créés à proximité des zones d'habitation devrait améliorer la sécurité alimentaire.

37. Les activités de supplémentation alimentaire ont encouragé les mères à fréquenter les dispensaires pour assurer le suivi de la croissance de leurs enfants et recevoir des conseils nutritionnels et médicaux. L'amélioration de l'état nutritionnel des femmes et des enfants de moins de 3 ans relèvera l'état de santé général.

Problèmes transversaux

38. À l'exception du directeur de pays, les cadres du bureau de pays sont des femmes. Dans les structures administratives de la RAAN, en revanche, les femmes ont des rôles subalternes. Le PAM a estimé que l'aide alimentaire devrait normalement être livrée aux femmes, en particulier aux femmes enceintes et mères allaitantes, et a aidé les femmes à gérer les problèmes d'alimentation et de nutrition.



39. Conformément aux principes de programmation du PAM, la conception de l'opération d'urgence 10700.0 prévoyait le passage des secours au redressement tout en garantissant la poursuite des activités de secours en faveur des groupes vulnérables. Les activités VCT ont permis de réaliser les progrès suivants: i) la reconstruction des logements; ii) la restauration des sources d'eau potable; iii) l'amélioration de l'assainissement; et iv) le retour à la production vivrière comme moyen de subsistance.
40. Compte tenu des réalités du terrain de la RAAN, seuls des partenariats efficaces pouvaient permettre de surmonter les difficultés d'intervention. Le nombre limité d'ONG partenaires a conduit le PAM à maintenir des liens étroits avec le Ministère de l'agriculture et des forêts et à nouer des partenariats avec les communautés.
41. La formation dispensée aux responsables de l'évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence de mars 2008 a permis d'obtenir de bons résultats et de renforcer les capacités du Gouvernement en matière d'évaluation des besoins. Les activités VCT ont pour leur part contribué à améliorer les techniques de construction et le savoir-faire des communautés.
42. L'information diffusée par le PAM a sensibilisé le Gouvernement, les médias et les donateurs à la nécessité de financer correctement l'opération d'urgence; elle a également contribué au succès de l'appel éclair et confirmé la priorité accordée par le Gouvernement à l'alimentation. Le renforcement des capacités d'intervention du Gouvernement en cas de crise a eu pour effet direct une prise de conscience accrue des problèmes liés à l'alimentation.
43. L'opération d'urgence/CII 10695.0 et l'opération d'urgence 10700.0 ont répondu à l'impératif de protection qui est celui du PAM: i) en satisfaisant les besoins nutritionnels des jeunes enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes; ii) en atténuant les effets des catastrophes naturelles; iii) en faisant face aux calamités soudaines; iv) en ciblant les groupes vulnérables; et v) en protégeant les intérêts des femmes par une action soucieuse d'égalité entre les sexes.
44. En replantant des arbres et en déblayant les dégâts causés par l'ouragan dans le cadre des activités VCT, le PAM a contribué à la régénération de l'environnement. Les logements de meilleure qualité seront plus résistants aux ouragans futurs. Les populations locales sont devenues plus conscientes des dangers des ouragans, un point important pour développer des interventions à assise communautaire en cas de catastrophe.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation globale

⇒ *Pertinence et adéquation*

45. L'intervention du PAM était adaptée aux besoins d'une population rurale victime d'une catastrophe brutale, a pris en compte les moyens de subsistance et les priorités des bénéficiaires et était en accord avec les politiques et priorités du PAM, des donateurs et du Gouvernement. Le PAM a immédiatement démarré les distributions générales de vivres au moment où les besoins étaient les plus aigus. Les communautés ont participé au ciblage et à la distribution des vivres, utilisant ces distributions et les activités VCT à l'appui de la reconstruction. En revanche, l'aide alimentaire en faveur des groupes vulnérables a été jugée moins bien adaptée dans la mesure où elle a été distribuée par l'intermédiaire des



dispensaires de SMI, sans passer par les structures communautaires; elle a néanmoins relancé la fréquentation des dispensaires et, de ce fait, a contribué à améliorer la situation nutritionnelle.

⇒ *Efficacité*

46. L'intervention du PAM a permis de fournir une aide immédiate, mais le délai de deux mois qui s'est écoulé entre les distributions générales de vivres et les activités VCT est regrettable. Le PAM a appuyé toute une gamme d'activités VCT, sans réussir toutefois à renforcer la sécurité alimentaire des bénéficiaires qui accordaient la priorité à la reconstruction de leur logement. Les activités VCT ont permis de reconstituer les avoirs communautaires et individuels, et les communautés ont efficacement utilisé l'aide alimentaire à l'appui du redressement; l'impact nutritionnel n'a pu être mesuré. Alors que les objectifs fixés en matière de sécurité alimentaire étaient associés à des indicateurs de résultats, aucun suivi n'a été effectué pour les mesurer.

⇒ *Efficience*

47. La préparation des secours d'urgence au cours des quatre journées ayant suivi le signal d'alerte s'est appuyée sur les mécanismes de planification déjà en place. L'opération d'urgence 10700.0 a été financée de manière satisfaisante, sans doute en partie grâce à l'efficacité de l'action de sensibilisation menée par le PAM, et a pu démarrer rapidement. L'unité chargée de la logistique a rapidement acheminé les produits alimentaires en dépit des difficultés logistiques, auxquelles le PAM a su trouver des solutions innovantes malgré le coût élevé du transport. Cinq personnes ont été détachées auprès du bureau de pays et tous les responsables de l'évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence ont reçu une formation, ce qui a renforcé l'efficacité du bureau. Il aurait néanmoins été possible d'améliorer l'efficience des interventions en choisissant de meilleurs indicateurs de la sécurité alimentaire. Le manque de partenaires coopérants susceptibles de s'associer à l'action du PAM explique sans doute les retards du démarrage et du développement des activités VCT et de la supplémentation alimentaire.

⇒ *Impact*

48. L'impact de ces interventions est globalement positif: la cohésion des communautés a été maintenue et les zones d'habitation ont connu des améliorations (logements et systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement de meilleure qualité et fréquentation accrue des centres de santé). Il convient également de noter une certaine diversification de l'agriculture et une amélioration du statut de la femme. Rien n'indique que l'aide alimentaire ait créé une marginalisation ou une dépendance des bénéficiaires; elle leur a permis en tout cas de diminuer la part des dépenses consacrées à l'achat de produits locaux onéreux.

⇒ *Pérennité des résultats ou interconnexion des processus*

49. Il est probable que l'opération d'urgence 10700.0 a amélioré la situation nutritionnelle et la sécurité alimentaire des bénéficiaires, de même qu'elle a consolidé les partenariats, les infrastructures et les capacités locales, autant d'atouts en cas de crises futures et au moment du retrait du PAM. Les communautés se sont montrées résilientes et ont développé leur autosuffisance, utilisant efficacement l'aide alimentaire. Toutefois, les problèmes alimentaires chroniques appellent des solutions à long terme pour s'attaquer aux causes premières de la malnutrition.



Questions à se poser à l'avenir

⇒ *Préparation*

50. La RAAN connaît une insécurité alimentaire et une malnutrition chroniques. Or le PAM dispose de peu de ressources pour l'IPSR régionale 10212.0 et rares sont ses partenaires. Il lui faut néanmoins chercher à résoudre ces problèmes chroniques et veiller à la planification préalable des situations d'urgence. D'autres indicateurs de suivi doivent être définis pour les situations d'urgence.
51. La connaissance qu'a le PAM du contexte local, les relations qu'il noue dans le cadre de ses programmes ordinaires et ses évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité pourraient être davantage exploités, notamment en donnant des informations sur les besoins et les possibilités, dans les documents de planification des mesures d'urgence. D'autres pays pourraient tirer parti de ces évaluations approfondies ainsi que des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence menées dans les zones inaccessibles exposées aux calamités pour améliorer leur planification préalable. Il pourrait être utile de réaliser des évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité dans tous les pays où le PAM est présent (voir la recommandation 1).

⇒ *Sensibilisation*

52. Les efforts de sensibilisation, menés en temps utile, ont aidé le bureau de pays à mobiliser des fonds. Les résultats des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence ont été très utiles au Gouvernement et aux organismes humanitaires. Le PAM pourrait envisager des moyens de diffuser plus rapidement et plus largement les données de ces évaluations (voir la recommandation 4).

⇒ *Conception de l'intervention*

53. Les évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence ont donné un aperçu très utile de l'évolution de la situation. Il faut que le PAM conserve la capacité de réaliser ces évaluations et d'utiliser les résultats dans d'autres programmes pour permettre un suivi des tendances; ces données pourraient également servir de référence dans les situations d'urgence chronique ou les crises extrêmes. Les évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence se sont servies des données de référence des évaluations approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité en réutilisant quelques variables pour dégager des tendances (voir les recommandations 2, 3, 9 et 18).

⇒ *Cadre logique*

54. Le cadre logique comportait deux points faibles: les indicateurs et l'évaluation des risques. Le PAM doit être capable d'élaborer des cadres logiques pour les opérations d'urgence sans attendre la prochaine crise. Les indicateurs doivent être adaptés aux situations d'urgence sans être totalement différents des indicateurs utilisés en temps normal. Il doit notamment développer des indicateurs de la nutrition et de la sécurité alimentaire en situation d'urgence (voir les recommandations 4 à 9).

⇒ *Exécution*

55. Certains bénéficiaires ont privilégié la reconstruction de leur logement par rapport à la relance de leur activité agricole, ce qui a ralenti le redémarrage de la production vivrière. Le PAM doit trouver des partenaires pour relancer la production vivrière et doit anticiper les conséquences des choix des communautés au moment de la conception des activités VCT.
56. Dans le cadre de l'opération d'urgence 10700.0, le PAM a choisi de réduire les rations pour couvrir un plus grand nombre de bénéficiaires, une décision judicieuse en l'occurrence. Il s'agissait de faire un choix entre nombre de bénéficiaires et qualité de la nutrition et entre objectifs nutritionnels et objectifs de sécurité alimentaire. La question se pose ici de savoir s'il est réaliste de penser que les opérations d'urgence de courte durée peuvent avoir l'impact nutritionnel visé dans les objectifs des projets.

⇒ *Suivi*

57. Certains indicateurs du cadre logique étaient imprécis ou inadaptés. Le bureau de pays doit s'assurer que: i) les indicateurs sont adaptés aux situations d'urgence; ii) les responsables du suivi ont les compétences requises pour utiliser ces indicateurs; iii) les partenaires chargés du suivi connaissent les règles du PAM en matière de suivi et de communication des résultats; iv) les indicateurs de SMI correspondent aux activités des partenaires coopérants; et v) l'information est communiquée aux partenaires en temps voulu.
58. La conception de l'opération d'urgence 10700.0 aurait pu tirer parti des mécanismes de suivi des activités de l'IPSR régionale et du programme de pays, dont la méthodologie était mieux structurée. Le PAM pourrait fournir des formulaires types pour le suivi des projets et s'assurer que ce dernier ne se limite pas à rédiger des comptes rendus et contient une analyse des données pour une meilleure prise de décisions (voir les recommandations 9 à 13).

⇒ *Partenariats*

59. La relation établie avec le Ministère de l'agriculture et des forêts, qui a permis au PAM d'intervenir rapidement après le passage de l'ouragan Félix, a été bénéfique pour l'une et l'autre parties et devrait être développée dans le cadre du suivi des activités et de l'évolution de la situation. Le PAM a besoin d'autres partenaires coopérants pour intervenir en situation normale et en situation d'urgence.
60. Le PAM et l'UNICEF s'intéressent tous deux aux résultats obtenus dans le domaine de la nutrition, l'UNICEF étant l'organisme chef de file des Nations Unies dans ce domaine. Ils ont tous deux travaillé dans la RAAN après le passage de l'ouragan Félix, mais selon des modalités opérationnelles différentes. Il importe que les divers organismes coordonnent leur travail de manière à fournir le même niveau de services (voir les recommandations 14 et 15).

⇒ *Stratégie de retrait*

61. Le dispositif de l'opération d'urgence 10700.0 permet des prolongations, qui peuvent être justifiées, entre autres, parce qu'il faut plus de temps pour mener à terme les activités ou parce que l'évolution de la situation entraîne de nouveaux besoins. Dans le cas de l'opération d'urgence 10700.0, une prolongation a été nécessaire en raison de l'évolution de la situation et des retards d'exécution (voir les recommandations 18 et 19).

Recommandations

62. Au total, 19 recommandations ont été formulées, les plus prioritaires étant indiquées en caractères gras.

Formulation du projet

⇒ Préparation

63. Le bureau de pays devrait:

- Rec. 1: **poursuivre et améliorer la planification préalable des secours d'urgence en tirant parti de l'expérience acquise dans le cadre des opérations d'urgence 10695.0 et 10700.0; effectuer, en collaboration avec le Ministère de l'agriculture et des forêts, un examen a posteriori des résultats obtenus par le PAM et ses partenaires coopérants, aussi vite que possible après la fin de l'opération d'urgence 10700.0, en faisant éventuellement appel au Bureau régional et aux partenaires coopérants; ce bilan devrait servir à la planification prévisionnelle et étayer les processus de préparation et de planification des activités consécutives aux opérations d'urgence.**

⇒ Conception des interventions

64. Le bureau de pays devrait:

- Rec. 2: **maintenir la qualité des évaluations initiales de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence en assurant la formation avant les crises, et des évaluations ultérieures en dispensant une formation semblable à celle mise en place pour la deuxième évaluation de ce type;**
- Rec. 3: continuer à associer le Ministère de l'agriculture et des forêts aux évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence et envisager d'y faire participer plusieurs organismes; et
- Rec. 4: élaborer une stratégie de communication, prévoyant la diffusion rapide des résultats des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, destinée à susciter une prise de conscience, à éclairer d'autres organismes sur les activités à entreprendre et à éviter les doublons; les réseaux formels et informels pourraient être utilisés à cette fin.

⇒ Cadre logique

65. Le bureau de pays devrait:

- Rec. 5: envisager la participation sélective des partenaires coopérants, en particulier du Ministère de l'agriculture et des forêts, à la préparation des cadres logiques;
- Rec. 6: **lier la conception des systèmes de suivi et de communication des résultats à l'élaboration des cadres logiques, en tenant compte des capacités des responsables de l'exécution et du suivi et, si besoin est, en les renforçant;**
- Rec. 7: **évaluer avec précision les risques de catastrophe, en tenant compte de leur probabilité, de leur urgence et de leur dangerosité, et les classer par ordre de priorités;**



- Rec. 8: **travailler avec la Division de la conception et de l'appui aux programmes pour définir des indicateurs concernant la nutrition et la sécurité alimentaire pour les interventions de courte durée (ou, si ce n'est pas possible, opter pour des méthodes utilisant des indicateurs supplétifs, tels que des enquêtes sur la consommation alimentaire ou des entretiens avec les ménages); et**
- Rec. 9: examiner le cadre logique à la lumière des résultats des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence, des suivis réguliers de la sécurité alimentaire et de la nutrition, d'autres facteurs de risques inhérents au contexte et des données disponibles sur les activités des autres donateurs.

Exécution du projet

⇒ *Suivi*

66. Le bureau de pays devrait:

- Rec. 10: **envisager un suivi plus approfondi de quelques sites sentinelles représentatifs des moyens de subsistance, de l'environnement et des structures sociales, pour repérer les sources d'alimentation autres que l'aide du PAM; ce devrait être là, en sus du suivi régulier, un moyen d'obtenir des renseignements sur le degré de redressement (la méthode utilisée pour effectuer la deuxième évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence est un modèle); les sites sentinelles pourraient faire l'objet d'un suivi dans le cadre du programme de pays et de l'IPSR, en tenant compte des aspect saisonniers;**
- Rec. 11: concevoir le système de suivi en concertation avec les partenaires en prévision de crises éventuelles, en veillant dans toute la mesure possible à ce qu'il soit compatible avec les activités de l'IPSR et du programme de pays;
- Rec. 12: veiller à ce que le suivi soit davantage axé sur les effets directs;
- Rec. 13: donner un caractère prioritaire au suivi des prix du marché étant donné que 67 pour cent de l'aide est achetée sur les marchés; et
- Rec. 14: assurer un suivi de la qualité des produits distribués dans le cadre des activités VCT et s'assurer que ces dernières appuient toute la gamme des activités de redressement.

⇒ *Partenariats*

67. Le bureau de pays devrait:

- Rec. 15: continuer à rechercher des partenariats à long terme pour améliorer les interventions d'urgence et les activités de l'IPSR; et
- Rec. 16: **appuyer le développement institutionnel du Ministère de l'agriculture et des forêts en dispensant une formation sur les méthodes de suivi, y compris un système informatisé de suivi et d'évaluation et une base de données permettant de recueillir des données en frise chronologique.**

⇒ *Modalités d'exécution*

68. Le bureau de pays devrait:

- Rec. 17: prendre en compte les aspects saisonniers de la sécurité alimentaire dans ses interventions, par exemple en prévoyant des stratégies de transfert des responsabilités qui tiennent compte de la saison des récoltes, afin d'optimiser les probabilités de redressement;
- Rec. 18: s'assurer que les opérations d'urgence s'en tiennent, là où cela est réalisable, aux modalités des activités exécutées avant la situation d'urgence, pour assurer la continuité des opérations; et
- Rec. 19: documenter les raisons pour lesquelles des modifications sont apportées à la couverture des distributions, par exemple lorsqu'il est décidé de prolonger une opération d'urgence.

ANNEXE

Intervention du PAM à la suite du passage de l'ouragan Félix



Cette carte a été préparée par le Service de l'analyse de la sécurité alimentaire (OMXF) et peut être téléchargée à l'adresse <http://vam.wfp.org/vamsie>

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

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CII	Compte d'intervention immédiate
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
opération d'urgence/CII	opération d'urgence financée par le Compte d'intervention immédiate
PNUAD	Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement
RAAN	<i>Región Autónoma del Atlántico Norte</i> (région autonome de l'Atlantique Nord)
SINAPRED	Système national pour la prévention des catastrophes, l'atténuation de leurs effets et l'organisation des secours
SMI	santé maternelle et infantile
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail