

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 9–13 novembre 2009**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2009/6-D**  
30 septembre 2009  
ORIGINAL: FRANÇAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IPSR RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO 106080**

**Assistance alimentaire ciblée en faveur  
des victimes de violences armées et  
autres groupes vulnérables**

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

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



## RESUME

L'évaluation a examiné la pertinence, l'efficacité, l'impact et la pérennité des réalisations de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 106080 "Assistance alimentaire ciblée en faveur des victimes des violences armées et autres groupes vulnérables" en République démocratique du Congo (RDC). L'évaluation visait à mesurer le degré de réalisation des objectifs et à en tirer des leçons pour renforcer l'intervention du PAM en RDC. La mission, menée par une équipe de consultants externes, a été réalisée sur le terrain du 25 janvier au 14 février 2009.

Dans la foulée des premières élections présidentielles et législatives en RDC depuis plus de 40 ans, et dans un contexte qui était supposé devenir graduellement plus serein, l'IPSR visait initialement à fournir une aide à quelque 3,4 millions de bénéficiaires, entre juillet 2007 et décembre 2009, par le biais d'activités de secours et de redressement. Cependant, devant la dégradation constante de la situation dans l'Est du pays, le budget de l'IPSR a dû être augmenté six fois, entraînant un doublement du budget initial, tandis que le nombre des bénéficiaires passait à 6,6 millions.

Concernant la pertinence, les objectifs de l'IPSR ont bien pris en compte les grandes orientations stratégiques nationales. La concentration des activités dans l'Est se justifie pleinement au vu des forts taux d'insécurité alimentaire et des violences qui secouent la région, ce qui n'est pas le cas pour la province de l'Équateur.

L'appui aux cantines scolaires dans les écoles primaires correspond également aux priorités nationales, mais sa classification dans la seule composante des secours d'urgence est moins pertinente. Si le nombre de bénéficiaires des cantines scolaires a fortement augmenté au Katanga par suite des retours massifs de personnes déplacées, les résultats restent cependant fragiles. En outre, l'enclavement de nombreuses zones interdit tout suivi systématique et fiable. Enfin, le ciblage conjoint des écoles avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture est parfois difficile; la cohésion et le suivi devront être améliorés.

La catégorie élargie des groupes vulnérables comprend sept groupes différents. La taille des rations, la durée de leur attribution et leur composition diffèrent selon les provinces, ce qui demande des éclaircissements.

La filière d'approvisionnement a subi un déficit important entre juillet et octobre 2008 par suite d'une série de problèmes imputables à la crise mondiale. Ces retards, conjugués aux violences et aux déplacements accrus au Nord-Kivu, ont contraint le PAM à concentrer son action sur les activités d'urgence prioritaires et à suspendre les activités Vivres pour la création d'avoirs.

Les achats locaux du PAM ont augmenté sensiblement en 2008, ce qui pourrait contribuer à redynamiser des régions agricoles autrefois prospères. Il conviendra par conséquent de définir plus clairement la politique en matière d'aide logistique aux partenaires et "d'Achats au service du progrès".



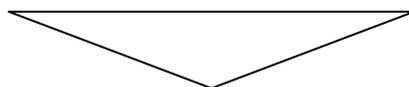
Malgré un manque de suivi systématique et fiable, les programmes de nutrition, combinés aux distributions générales de vivres, ont eu un impact positif sur l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans. Par ailleurs, la baisse de la mortalité sur tout le territoire, et en particulier dans l'Est, est un résultat auquel le PAM a certainement contribué.

La recherche d'efficience de l'IPSR a intégré une volonté de décentralisation des bureaux du PAM, justifiée par l'immensité du pays et la diversité des situations locales, mais des difficultés persistent et cet effort doit être poursuivi. Le PAM travaille à présent avec un nombre réduit de partenaires sélectionnés en fonction de leurs capacités. Les relations avec certains ministères clés ont été récemment perturbées et le degré d'engagement des diverses autorités provinciales peut varier considérablement, ce qui demande un renforcement des capacités et des relations soutenues.

Les acquis obtenus pourraient ne pas être durables, car la malnutrition, endémique, est trop souvent liée à la pauvreté, à l'ignorance ou aux traditions. Ce phénomène est surtout sensible en Équateur, qui devrait bénéficier d'un programme de développement. Seul le Gouvernement aurait la capacité et l'autorité d'imposer des solutions durables par le biais de ses représentants locaux. Les activités de plaidoyer doivent là aussi être renforcées.

La protection des femmes, principale question transversale, est bien prise en compte dans les diverses activités de l'opération, pour autant que les situations locales le permettent. Dans les bureaux du PAM en RDC, on constate cependant un manque important de parité au sein du personnel national.

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR République démocratique du Congo 106080" (WFP/EB.2/2009/6-D) et de la "Réponse de la direction aux recommandations du rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR République démocratique du Congo 106080" (WFP/EB.2/2009/6-D/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.



## APERÇU GENERAL

### Contexte

1. Après de longues années de désintégration économique et politique, la RDC a subi entre 1997 et 2003 les effets d'une série de conflits dévastateurs qui auraient provoqué la mort de 4 millions de personnes et de vastes déplacements de populations. La situation s'est ensuite progressivement stabilisée, grâce aux efforts du nouveau Gouvernement appuyé par la Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo (MONUC) et la communauté internationale. Le processus de reconstruction a culminé avec les élections présidentielles et législatives de 2006, les premières depuis plus de 40 ans. Les défis restent cependant énormes, et le processus de pacification est toujours très fragile dans l'Est du pays, comme en attestent les troubles de la fin 2008 au Nord-Kivu et les dévastations actuelles dans le Haut-Uélé (Province-Orientale).
2. Malgré ses richesses potentielles, la RDC est aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres au monde, avec un produit national brut (PNB) par habitant de 120 dollars É.-U. en 2005 (contre 380 dollars en 1960 et 224 dollars en 1990). D'après l'indicateur du développement humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) de 2007, la RDC se trouve au 168<sup>e</sup> rang sur 177 pays recensés. Sur une population qui, selon les dernières estimations, varie entre 58 et 65 millions, plus de 70 pour cent des habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté et 52 pour cent sont "extrêmement pauvres". Malgré l'énorme potentiel agricole du pays, 30 pour cent des ménages, surtout dans l'Est, auraient une consommation alimentaire "critique" (deux repas incomplets par jour en moyenne) et 6 pour cent une alimentation "pauvre" (essentiellement faite de manioc). La malnutrition endémique, qui est à l'origine de 11 pour cent des décès, constitue l'une des principales causes de mortalité. Le taux de scolarisation, qui était tombé à 64 pour cent en 2001-2002, semble être quelque peu remonté depuis lors. Dans ce pays grand comme toute l'Europe occidentale, seuls 20 pour cent du territoire sont accessibles par la route et il n'y aurait que 2 000 kilomètres de routes goudronnées. La dégradation de l'infrastructure entrave par ailleurs l'acheminement de l'aide.

### Description de l'intervention

3. Faisant suite à l'IPSR 102880, qui avait permis d'appuyer 3,5 millions de personnes en RDC entre 2004 et 2006 (203 000 tonnes de produits alimentaires pour un coût de 253 millions de dollars), l'IPSR actuelle, dont l'objectif est de contribuer à réduire la faim et la pauvreté, prévoyait la distribution de 210 000 tonnes de vivres à 3,4 millions de bénéficiaires entre juillet 2007 et décembre 2009, dans un contexte qui devait se stabiliser.
4. Les objectifs spécifiques de l'IPSR incluent: i) l'accès à la nourriture pour les victimes du conflit; ii) l'amélioration de leur état de santé, iii) leur protection contre les violences; et iv) la scolarisation des enfants dans les zones de retour. L'IPSR comporte deux grandes composantes, qui se subdivisent en cinq activités:
  - **Secours d'urgence:** i) distribution générale de vivres aux personnes déplacées; ii) programmes de nutrition spécifiques; assistance à certains groupes particulièrement vulnérables, tels que les victimes de violences sexuelles ou les réfugiés en transit et les personnes vivant avec le VIH/sida; et iii) alimentation scolaire d'urgence (cantines).
  - **Redressement:** i) activités Vivres pour la création d'avoirs (VCA); et ii) assistance aux enfants soldats démobilisés.



5. La dégradation constante de la situation dans l'Est du pays et la multiplication des déplacements de populations ont entraîné six révisions successives de l'opération, qui ont porté le budget initial de 230,8 millions de dollars à 499,7 millions de dollars début 2009. La quantité de vivres à distribuer a atteint 376 000 tonnes en novembre 2008 et la part du tonnage allouée aux secours d'urgence est montée de 78 pour cent à 90 pour cent, reflétant l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui est passé à 6,6 millions.

	Date	Budget (coût total) (en dollars)	Tonnage total	Bénéficiaires (2007-2009)	% secours d'urgence	% redressement
IPSR	Juillet 2007	230 874 212	210 084	3 367 770	78 (165 000 tonnes)	22 (45 000 tonnes)
RB* 3	Août 2008	426 878 043 (+ 149 330 759)	320 233 (+ 110 149)	6 594 690	90	10
RB 4	Novembre 2008	497 022 609 (+ 70 144 566)	376 153 (+ 55 920)	6 355 490	90	10
RB 5/6	2009	499 681 226	ND**	ND	ND	ND

\* RB: Révision budgétaire

\*\* ND: Non disponible

6. Le PAM mène également d'autres opérations en RDC, dont l'opération spéciale 105560 (coordination du Module de la logistique, services logistiques interorganisations, gestion d'une flotte de camions, réfection de routes et d'infrastructures, transport par rail, air, rivières et lacs), l'opération spéciale 107440 (services aériens – actuellement non opérationnels – destinés à la communauté d'aide humanitaire en RDC), et une opération d'urgence qui viendra en aide en 2009 aux victimes de l'insécurité dans le district du Haut-Uélé.

### Caractéristiques de l'évaluation

7. L'évaluation vise à faire le point sur le degré de réussite ou d'échec des réalisations de l'IPSR jusqu'en février 2009, à en déterminer les raisons et en tirer des leçons pour renforcer l'intervention du PAM en RDC. Elle porte sur la totalité des activités de l'IPSR dans six provinces (voir la carte des zones d'intervention en annexe).
8. La méthodologie est conforme aux recommandations du système d'assurance qualité des évaluations (système EQAS) du Bureau de l'évaluation du PAM, lequel repose sur les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation. Une matrice d'évaluation a servi de fil conducteur sur le terrain. Certaines contraintes sont à noter – report de deux mois de la mission de terrain en raison des problèmes de sécurité au Nord-Kivu et en Province-Orientale et accès restreint dû au mauvais état des routes – mais dans l'ensemble, la mission a pu se concentrer, comme prévu, sur les trois situations très différentes qui coexistent en RDC et qui représentent les grandes phases d'une nécessaire progression: urgence due au conflit aux Kivus, redressement au Katanga et prémices de développement en Équateur.



## PRINCIPAUX RESULTATS

### Conception de l'intervention: pertinence et adéquation

9. Les objectifs de l'IPSR ont correctement pris en compte les grandes orientations stratégiques qui figurent dans les principaux documents de référence pour la RDC tels que le Plan stratégique de réduction de la pauvreté (PSRP), le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et le Plan d'action humanitaire. Lors de la conception de l'opération, les recommandations des évaluations précédentes ont été prises en compte ainsi que chacun des cinq grands Objectifs stratégiques (OS) du PAM pour la période 2004-2007, et par la suite, ceux redéfinis dans le nouveau Plan stratégique pour 2008-2011.
10. Au vu des enquêtes de 2005 et 2008 sur la situation de la sécurité alimentaire, la focalisation sur l'Est se justifie pleinement. En effet, il ressort que l'insécurité alimentaire est la plus élevée au Katanga et au Sud-Kivu, où la consommation alimentaire de plus de 10 pour cent des ménages est "pauvre"; de même, les taux "critiques" de consommation alimentaire sont fréquents au Maniema, au Nord-Kivu, au Sud-Kivu, en Province-Orientale, et au Katanga<sup>1</sup>. En revanche, l'enquête la plus récente, postérieure à la conception de l'IPSR, fait apparaître que la vulnérabilité en Équateur semble d'origine structurelle et moindre que dans les autres provinces; la malnutrition y est localisée et endémique du fait de l'enclavement et de comportements nutritionnels néfastes liés à des traditions de "chasseurs-cueilleurs". La focalisation sur cette province paraît donc moins justifiée.
11. Le choix des activités se justifie pleinement. En ce qui concerne le secours d'urgence, les distributions générales de vivres et des activités de nutrition d'urgence bien ciblées et d'une durée limitée ont été recommandées dans les cinq provinces de l'Est, classées comme les plus vulnérables. L'assistance aux groupes vulnérables est aussi pertinente. Par contre, l'appui aux cantines scolaires dans les écoles primaires correspond aux priorités nationales, mais sa classification dans la seule composante des secours d'urgence n'est pertinente que si les déplacements ou les retours perdurent. L'IPSR appuie aussi le projet du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) "Espaces communautaires d'éveil" en faveur des enfants de moins de 5 ans qui n'était pas prévu dans le descriptif des activités.
12. En ce qui concerne le volet de redressement, le concept Vivres pour la création d'avoirs (VCA) implique une participation renforcée des communautés concernées, qui répond au besoin crucial de sensibiliser les bénéficiaires. De même, le nombre d'ex-enfants soldats à réinsérer diminue au Katanga et en Équateur, mais il risque d'augmenter prochainement si les Kivus parviennent à sortir de la crise.

---

<sup>1</sup> Une consommation alimentaire "pauvre" se compose essentiellement de manioc. Légumes, huile, protéines, fruits et produits laitiers sont pratiquement absents. Une consommation "limitée" consiste en la prise de deux repas incomplets par jour en moyenne.

13. L'IPSR a bien intégré, par une volonté de décentralisation accrue, les contraintes dues à l'immensité du pays, la diversité des situations qui y règnent et les difficultés de communication entre les bureaux de pays et de province. Cependant, cela a aussi contribué à la mise en place de trois programmes différents, qui correspondent par leur nature aux réalités locales mais qui sont parfois difficilement conciliables au sein d'une intervention unique:
- secours d'urgence pour répondre au conflit qui perdure dans l'Est (Kivus, Province-Orientale);
  - redressement après le retour des déplacés au Katanga et au Maniema; et
  - développement dans la province de l'Équateur.

## Résultats

14. Une recrudescence des déplacements au Nord-Kivu et un déficit important de la filière d'approvisionnement entre juillet et octobre 2008 par suite d'une série de problèmes inhérents à la crise mondiale ont contraint le PAM à concentrer temporairement son action sur les activités d'urgence (90 pour cent du tonnage) aux dépens du redressement. Une utilisation judicieuse des grands couloirs de l'Est a néanmoins permis d'organiser les transports de manière satisfaisante, même si l'état des routes, l'étendue des zones visées et les problèmes de sécurité ont considérablement réduit la couverture des activités en dehors des principaux axes. Les temps de livraison au Katanga, en particulier, sont particulièrement longs.
15. Au vu des problèmes exposés ci-dessus, le niveau des réalisations est dans l'ensemble très raisonnable: en 2008, toutes les activités ont enregistré une hausse considérable de bénéficiaires (entre 43 pour cent et 138 pour cent), hormis les activités VCA (-3 pour cent).
16. Les **distributions générales de vivres** se sont concentrées dans les Kivus et en Province-Orientale; en 2008, elles ont desservi un nombre de bénéficiaires supérieur de 138 pour cent à celui prévu pour faire face au surcroît de besoins dû aux déplacements successifs. Dans l'urgence et en l'absence de données fiables de la part d'autres acteurs, le PAM a été amené à procéder à des estimations des populations concernées. Cette méthode a initialement entraîné une surévaluation importante des besoins, problème inhérent au processus de programmation du PAM qui exige d'anticiper pour pouvoir fournir les vivres à temps; ce processus semble mal compris par certains bailleurs de fonds. La mauvaise compréhension du phénomène des déplacés "pendulaires" a également été source de confusion. Les "pendulaires" évoluent à mi-chemin entre deux catégories (personnes déplacées et personnes revenues chez elles), ils vivent partiellement dans les camps pour des raisons de sécurité mais retournent dès que possible cultiver leurs champs, parfois très proches, pour maintenir leur droit de métayage, car ils craignent de perdre leurs champs. De ce fait, ils sont souvent perçus comme doublement bénéficiaires.
17. En ce qui concerne la **nutrition**, le nombre de bénéficiaires a dépassé de 43 pour cent les prévisions initiales et l'intervention d'urgence a pu être menée dans les temps, notamment au Nord-Kivu. Cependant, la couverture des programmes nutritionnels au Katanga et en Équateur se concentre sur les zones prioritaires mais reste assez faible. Dans les Kivus, la couverture est meilleure, mais toujours basse au regard des besoins. En outre, les problèmes d'approvisionnement ont eu un impact négatif sur la valeur nutritionnelle globale des rations (moins de protéines et de micronutriments), ainsi que sur les rations familiales de protection – sans réelles conséquences toutefois sur le taux de fréquentation ou la durée de récupération des personnes souffrant de malnutrition, ce qui pose la question du bien-fondé de ces rations familiales. Ces dernières ne sont par ailleurs pas justifiées en



Équateur où les programmes d'alimentation supplémentaire prévoient la fourniture de deux repas cuits par jour. En RDC, le traitement ambulatoire de la malnutrition n'existe pratiquement pas au niveau des communautés.

18. La catégorie élargie des **groupes vulnérables** comprend sept groupes différents: victimes de violences sexuelles, personnes vivant avec le VIH/sida sous traitement antirétroviral ou qui suivent un programme de prévention de la transmission de la mère à l'enfant, patients recevant un traitement nutritionnel thérapeutique ou supplémentaire, réfugiés et victimes de catastrophes naturelles. La taille des rations, la durée de leur attribution et leur composition diffèrent. Les raisons invoquées pour justifier ces différences ne sont pas toujours claires, et en conséquence le personnel du PAM suit différentes politiques dans les différents bureaux auxiliaires. De façon générale, les partenaires sont satisfaits de la couverture, de la composition des rations données aux groupes vulnérables, ainsi que des quantités et de la ponctualité des livraisons. Il faut pourtant noter que dans la pratique, les politiques du PAM ne sont pas toujours respectées à la lettre: c'est le cas des activités d'alimentation en milieu hospitalier, du ciblage, qui inclut d'autres critères que celui de la vulnérabilité; de même l'accent a été mis sur l'aide en milieu urbain et la durée de l'assistance destinée à certains groupes a été réduite. Cependant, les victimes de violences et du VIH/sida ont pu tirer profit d'activités génératrices de revenus grâce aux activités Vivres pour la formation (VPF); par ailleurs, les vivres du PAM contribuent à réduire l'impact du VIH/sida sur la sécurité alimentaire des personnes atteintes.
19. Au Nord-Kivu, seuls 52 pour cent des bénéficiaires prévus ont profité des activités d'**alimentation scolaire**, ce qui reflète les difficultés d'insertion scolaire des enfants déplacés, dans un contexte souvent imprévisible et transitoire. Au Katanga en revanche, pour accompagner les retours massifs et éviter les effets de "saupoudrage" précédemment critiqués, 95 pour cent des bénéficiaires prévus ont reçu une aide, au détriment toutefois d'autres activités (VCA notamment). En Équateur, les cantines ont accueilli davantage d'enfants en 2008.
20. Si la gestion quotidienne dans les écoles semble efficiente, des problèmes de cohérence apparaissent avec les deux partenaires clés de cette activité. Le PAM donne parfois l'impression d'être pris entre l'UNICEF qui pratique en amont une politique d'identification très large des écoles à cibler (et des Espaces communautaires d'éveil), et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui s'occupe en aval du volet de pérennisation des activités au travers des jardins scolaires. Bien que les missions d'identification soient généralement communes et les critères de sélection identiques, on constate un certain manque de cohésion et le nombre d'écoles ciblées en commun reste relativement faible.
21. Si la hausse importante des taux globaux de fréquentation (+10 pour cent par rapport aux normes) et de parité (+12 pour cent de filles) est la preuve de l'efficacité des cantines scolaires, celle-ci reste cependant assez fragile. Outre le fait que l'activité n'est pas encore dotée d'une stratégie de durabilité effective (les jardins scolaires ne suffisent pas à produire les denrées nécessaires pour assurer les repas), ces résultats sont souvent obtenus aux dépens d'autres écoles proches ne recevant pas d'aide et qui offrent pourtant parfois une qualité d'enseignement supérieure; la parité dans les classes de fin d'études n'est pas atteinte et la fréquentation est encore très sensible aux chocs économiques, une hausse des frais scolaires pouvant faire chuter subitement la fréquentation malgré la présence des cantines.

22. La rupture de la filière d'approvisionnement a eu un impact négatif sur les activités VCA qui n'ont pas été mises en œuvre au Nord-Kivu. Cependant le PAM y a assuré la protection des semences distribuées par la FAO aux rapatriés. Au Katanga les activités VCA ont dû être suspendues. Avant cela, le PAM avait contribué à la construction, par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), de 320 maisons pour rapatriés. Ces abris sont depuis devenus des modèles qui ont été spontanément reproduits par la population. Ce concept de "villages assainis" comprend aussi l'établissement d'un comité local d'entretien des routes chargé des travaux de réfection. En Équateur, qui était supposé être moins touché que l'Est par la rupture de la filière d'approvisionnement et se concentrer davantage sur le développement, les activités VCA ont également diminué de 29 pour cent en 2008, les populations locales n'ayant pas pris conscience de l'importance des travaux et de la maintenance des acquis. Le PAM est en revanche intervenu pour protéger les semences distribuées par la FAO et a contribué à un important programme de renforcement des capacités d'autonomisation de la production vivrière (76 600 ménages ciblés dans les zones de retour).

### Impact et durabilité

23. Malgré un manque de données systématiques et certaines faiblesses, les programmes de nutrition associés aux distributions générales de vivres ont eu un impact positif sur l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans. Deux enquêtes menées en 2008 au Katanga ont par ailleurs montré que dans l'ensemble, la sécurité alimentaire s'était légèrement améliorée et la baisse de la mortalité en particulier dans l'Est est un résultat auquel le PAM a certainement contribué. Par ailleurs, les activités génératrices de revenus devraient avoir un impact bénéfique sur les personnes vivant avec le VIH/sida et les victimes de violences sexuelles les plus vulnérables, trop souvent victimes d'exclusion.

24. La pérennité des activités n'est pas assurée. Au Katanga et en Équateur, le programme actuel ne peut pas apporter de solutions durables à la malnutrition endémique, attribuable essentiellement aux traditions (manque de protéines comme complément au manioc), comme en attestent les nombreuses rechutes à l'issue des programmes de nutrition. Aujourd'hui, les structures locales au Katanga et en Équateur ne sont pas à même de prendre le relais des cantines scolaires: jardins scolaires, éducation nutritionnelle et sensibilisation sont insuffisants. Certains comportements néfastes paraissent profondément ancrés et peuvent varier considérablement d'une zone à l'autre, ce qui exigerait des approches différentes. Seul le Gouvernement aurait la capacité et l'autorité d'imposer des solutions durables.

### Modalités d'exécution

⇒ *Coût-efficience*

25. En terme de rapport coût-efficience, l'évaluation conclut que les grands couloirs traditionnels de transport (Dar es-Salaam, Mombasa) ont été judicieusement utilisés; de nouveaux itinéraires par la Zambie ont accéléré les transports tout en réduisant les coûts. Cependant, les initiatives pour améliorer le transport interne, telles que la remise en état du matériel ferroviaire, n'ont pas été concluantes du fait de la faiblesse des opérateurs institutionnels. Les importations par le lac Tanganyika sont également freinées par le manque de capacité du port de Kalemie. Au Katanga, l'extrême dispersion des activités, les distances et le mauvais état des routes entraînent des pertes considérables d'argent et d'énergie.



⇒ *Logistique et achats*

26. L'activité logistique s'est adaptée aux situations régionales et aux variations fréquentes du nombre et des catégories de bénéficiaires. L'aide du PAM à ses partenaires (Service logistique interorganisations) consiste à mettre à disposition une capacité de transport et d'entreposage correctement gérée. Cependant, au Katanga, l'aide logistique est parfois prolongée au-delà des points de distribution finale (PDF) habituels, ce qui entraîne un surcroît de travail et des dépenses supplémentaires. Au Nord-Kivu, l'insécurité régnant dans les camps de personnes déplacées impose une distribution sécurisée et centralisée à partir de Goma, ce qui réduit le rayon d'action et exclut de nombreux bénéficiaires potentiels.
27. Les achats locaux du PAM ont augmenté sensiblement en 2008 et contribuent à redynamiser des régions agricoles autrefois prospères mais qui, depuis des années, connaissent un déclin économique constant.

⇒ *Structures internes*

28. L'IPSR avait intégré une volonté de décentralisation, justifiée par l'immensité du pays et la diversité des situations dans les différentes régions. Des difficultés persistent pourtant, notamment dans les communications qui manquent parfois de suivi, et en ce qui concerne la coordination et les limites des responsabilités opérationnelles (analyse et cartographie de la vulnérabilité [ACV], programme, logistique, relations avec les partenaires, capacités de suivi et d'analyse). De plus, les fonds dont bénéficient les bureaux des provinces de l'Est sont faibles au vu de l'activité qui y a lieu; ce qui est susceptible de freiner les distributions lors des périodes d'activité les plus intenses, voire de créer des tensions avec les sous-traitants locaux. Au Katanga, une présence permanente dans certaines zones reculées permettrait un suivi plus efficace des activités, tout en réduisant le coût des missions et de la logistique.
29. Le suivi des activités manque encore trop souvent de régularité et de fiabilité; de nombreuses informations ne sont pas collectées ou les chiffres apparaissent irréalistes. L'enclavement de diverses zones, notamment au Katanga et en Équateur, empêche un suivi systématique des activités. Ce facteur est particulièrement sensible dans le domaine de la malnutrition, où certains taux donnent à penser que les résultats ont été fortement influencés par la période de l'année pendant laquelle l'enquête a été menée; les causes sous-jacentes, cruciales pour déterminer une stratégie globale de lutte contre la malnutrition, sont souvent ignorées. Pour les cantines scolaires, les chiffres globaux élevés de fréquentation publiés par exemple par le bureau de Lubumbashi pour 2008 sont difficiles à concilier avec ceux, parfois très bas, tirés des rapports des partenaires, qui traduisent l'incapacité de procéder à un suivi mensuel régulier dans les zones peu accessibles.

⇒ *Partenariat*

30. L'IPSR avait prévu une collaboration avec un nombre réduit de partenaires externes (72 organisations non gouvernementales [ONG]), sélectionnés sur la base de leur capacité opérationnelle et de leur expérience du terrain. Cet objectif a pour l'essentiel été atteint. Le renforcement des capacités des partenaires en amont, tout comme la sensibilisation et l'information des bénéficiaires en aval, doivent cependant être des processus continus à poursuivre tout au long d'un programme, car ils en conditionnent largement l'efficacité. Une seule séance ne suffit pas pour former du personnel de terrain ou des cadres locaux, lesquels sont souvent soumis à une rotation rapide.



31. La réorganisation du gouvernement central à la fin de 2008 a quelque peu perturbé les relations précédemment établies avec certains ministères clés, comme celui de l'agriculture. Dans les provinces, la situation peut varier considérablement en fonction du degré d'engagement du gouvernement provincial vis-à-vis de l'aide internationale.

⇒ *Protection des femmes*

32. Conformément aux Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes, leur protection, principale question transversale, est bien prise en compte dans l'IPSR – pour autant que les situations locales le permettent. Les femmes sont les destinataires principales des rations familiales dans les camps et dirigent la majorité des comités de gestion; les mesures de protection recommandées sont appliquées lors des distributions pour éviter violences et abus. Dans les bureaux du PAM en RDC, le personnel national est composé en majorité d'hommes et le coordonnateur pour la problématique hommes-femmes n'a que peu d'influence sur la définition des programmes.

---

## RECOMMANDATIONS

### Ciblage

33. Le PAM doit continuer à concentrer ses activités sur les zones accessibles et les activités réalisables en fonction des ressources disponibles, notamment au Katanga.

### Programme

34. La province de l'Équateur devrait bénéficier d'un programme de développement dès que la décentralisation prévue sera effective. Cette région pourrait faire l'objet d'un projet pilote appelant un engagement concret du Gouvernement. Il faudrait aussi préparer l'option d'une stratégie intégrée de sortie de crise au Nord-Kivu qui pourrait inclure l'introduction d'activités Espèces contre travail (ECT), à condition de procéder préalablement à une préparation rigoureuse. Les déplacés pendulaires devraient dans ce cadre faire l'objet d'une étude spécifique en tant qu'acteurs potentiellement importants d'un futur redressement.

35. Pour les distributions générales, des aliments riches en micronutriments devraient être inclus dans l'assortiment alimentaire des personnes déplacées, ainsi que dans celui des femmes enceintes et des mères allaitantes sous traitement nutritionnel. Il faut aussi mieux cibler, réduire la multiplicité des types de rations destinées aux groupes vulnérables, améliorer la couverture des programmes en dehors des centres urbains, accélérer la mise en place de soins thérapeutiques communautaires et des activités liées à la santé et à la nutrition maternelles et infantiles, et favoriser les activités génératrices de revenus grâce à des programmes VPF. Enfin, les compétences en matière de nutrition devraient être renforcées.

36. Il faut améliorer la cohésion de l'approche concernant les écoles appuyées conjointement par l'UNICEF, la FAO et le PAM, notamment pour éviter le saupoudrage de l'aide, assurer l'entretien des infrastructures et la fourniture systématique de semences pour les jardins scolaires; appuyer autant que possible toutes les écoles dans une zone donnée, afin de ne pas vider les écoles voisines n'offrant pas de cantines mais dont la qualité d'enseignement est correcte; et n'appuyer les Espaces communautaires d'éveil que si cela n'a pas d'influence négative pour les cantines du primaire, qui doivent rester la priorité du PAM. Enfin, étudier l'approche de l'Initiative de Développement Intégral (IDI) et, si justifié, en disséminer les résultats et la recommander auprès des partenaires concernés.



## Logistique

37. Le PAM devrait continuer à réduire les coûts, notamment en mettant en place des PDF au Katanga à partir desquels les partenaires seraient pleinement responsables de la logistique; déterminer clairement le prix des camions prêtés aux ONG; et accélérer, en prélevant les montants nécessaires sur le Fonds commun (Pooled Fund), les travaux sur l'axe Kalemie-Nyunzu-Kabalo qui peut aussi contribuer au désenclavement économique de la région. Le PAM ne devrait s'engager dans des travaux de réfection que si les routes servent au désenclavement et si les populations riveraines s'engagent à les entretenir.

## Achats locaux

38. Il faut définir clairement la politique en matière d'achats locaux. Si le PAM souhaite participer au développement de l'agriculture dans le cadre de l'initiative "Achats au service du progrès" (P4P) en réactivant des centres agricoles d'exportation au Tanganyika et en Équateur, il faut déterminer avec les autres intervenants spécialisés les objectifs à atteindre et mettre en œuvre un plan d'intervention comprenant une action sur les prix pour que les produits soient compétitifs sur les marchés ciblés.

## Suivi

39. Il convient de procéder à des enquêtes solides pour mesurer régulièrement l'efficacité des programmes, ou n'utiliser que les données de suivi provenant de partenaires fiables. Il faut aussi distinguer les bénéficiaires directs de leurs familles. Des enquêtes communes de suivi de la malnutrition – y compris ses causes sous-jacentes – et la mortalité devraient être menées dans toutes les zones d'intervention afin de mesurer l'impact de l'intervention. Pour ce qui est des cantines scolaires, il faut aussi ventiler davantage les statistiques par sexe et par année d'étude.

## Organisation interne

40. Le PAM devrait continuer à déconcentrer les moyens opérationnels en accordant plus d'autonomie programmatique et financière au niveau local, en fonction des besoins. Au Katanga, une présence permanente dans certaines zones reculées permettrait un suivi plus efficace des activités tout en réduisant le coût des missions et de la logistique. Enfin, un coordonnateur général devrait être désigné pour les provinces de l'Est; il devrait être pourvu de responsabilités étendues et chargé des communications importantes avec Kinshasa. Les tâches essentielles du bureau de pays de Kinshasa devraient être redéfinies en conséquence. Il faudrait faire une plus grande place dans l'organigramme au Coordonnateur pour la problématique hommes-femmes et améliorer la parité hommes-femmes au sein du personnel national.

## Partenariat

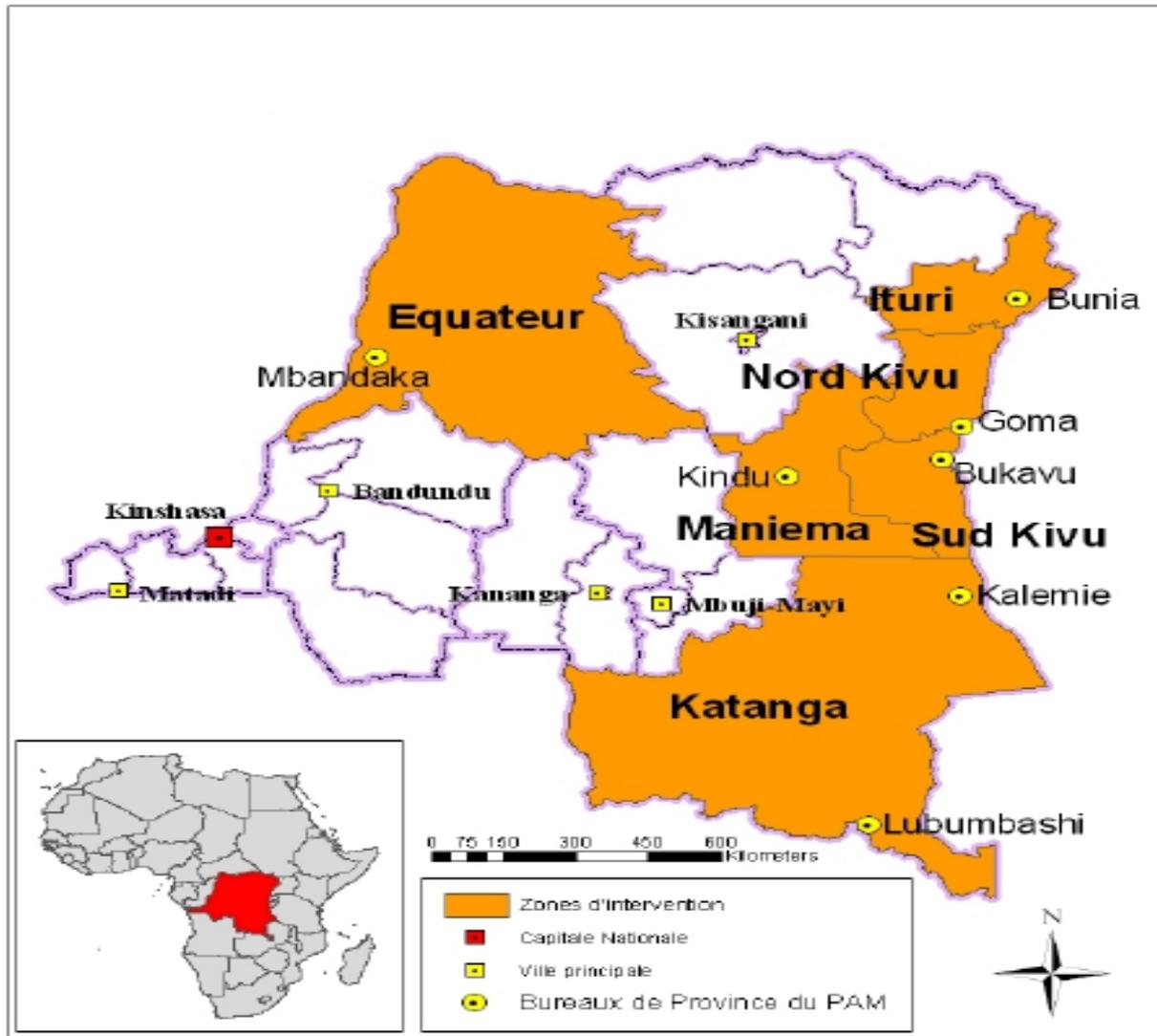
41. La formation des partenaires doit faire l'objet d'un processus continu tout au long d'un programme afin d'améliorer l'efficacité et la durabilité des réalisations et faciliter le transfert des responsabilités aux autorités. Il faudrait aussi améliorer la communication avec certains bailleurs de fonds en ce qui concerne les estimations du nombre de bénéficiaires, les montants des budgets et leurs révisions.



## Plaidoyer

42. Il faut intensifier les contacts et les activités de plaidoyer pour améliorer la participation des partenaires gouvernementaux, tant au niveau national que provincial. Les travaux réalisés dans le cadre des programmes du PAM ne pourront être durables que si les autorités s'impliquent davantage. Des actions poussées et continues de sensibilisation des bénéficiaires sont également nécessaires.

## ANNEXE

Zones d'intervention de l'IPSR République  
démocratique du Congo 106080

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

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ECT	Espèces contre travail
EQAS	Système d'assurance qualité des évaluations
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GTZ	Office allemand de la coopération technique
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IDH	indicateur du développement humain
IDI	Initiative de Développement Intégral (partenaire)
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo
ONG	organisation non gouvernementale
OS	Objectif stratégique
P4P	Initiative "Achats au service du progrès"
PDF	point de distribution finale
PNB	produit national brut
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PSRD	Plan stratégique de réduction de la pauvreté
RDC	République démocratique du Congo
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Vivres pour la création d'avoires
VPF	Vivres pour la formation