

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/10

12 septembre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DES INTERVENTIONS PROLONGÉES DE SECOURS ET DE REDRESSEMENT 6077.00 ET 6077.01—RÉGION DES GRANDS LACS

**L'aide alimentaire au service des opérations de
secours et de redressement dans la région des
Grands Lacs**

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

Note au Conseil d'administration

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

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

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

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. S. Green tél.: 066513-2908

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



Résumé

Depuis 1995, dans le cadre d'une série d'opérations d'urgence régionales et des deux phases d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) régionale, le PAM a engagé plus d'1 milliard de dollars E.-U. dans la région des Grands Lacs. En termes de budget, l'opération des Grands Lacs est actuellement la plus importante des IPSR du PAM. La phase d'élargissement de 18 mois de l'IPSR, en cours actuellement, couvre quatre pays (Burundi, Rwanda, Ouganda et République-Unie de Tanzanie) et apporte une aide à 1,12 million de bénéficiaires estimés, avec un budget approuvé de 167 millions de dollars.

Globalement, l'IPSR a contribué avec efficacité à maintenir un statut nutritionnel satisfaisant chez les bénéficiaires ciblés dans le cadre de ses composantes secours et réfugiés de longue date. Toutefois, des problèmes d'approvisionnement et de livraison des produits alimentaires ont entraîné une hausse temporaire des taux de malnutrition parmi les populations assistées par l'IPSR fin 2000. L'accès restreint dans de nombreuses régions du Burundi a aussi limité les occasions d'atteindre les populations à risque sur le plan nutritionnel.

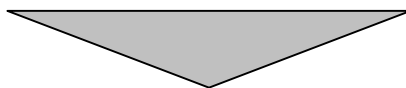
La stratégie de redressement de l'IPSR présumait une transition rapide et ordonnée de la distribution de secours au soutien accru de la programmation axée sur le redressement. Cette hypothèse s'est révélée irréaliste. Dans un contexte opérationnel défavorable et avec des ressources limitées, l'IPSR a dû continuer à donner la priorité aux activités de secours, au détriment de ses objectifs de redressement. L'affectation accrue des contributions en faveur de pays spécifiques a aussi eu tendance à empêcher les réaffectations au profit du redressement, même lorsque les stocks de secours ne peuvent pas être distribués.

L'approche régionale cherche à renforcer la préparation aux catastrophes et à assurer la souplesse nécessaire pour répondre aux crises imprévues. L'insuffisance des ressources mobilisées (y compris le manque d'engagements pour la réserve régionale d'urgence pendant la première phase de l'IPSR, 6077.00) a eu tendance à limiter la mesure dans laquelle cet objectif pouvait être effectivement atteint, mais l'évaluation est en définitive favorable à la poursuite de l'utilisation d'une approche régionale. Une telle approche est particulièrement adaptée au contexte régional extrêmement complexe et imprévisible; elle renforce la souplesse et facilite la planification prévisionnelle grâce à une gestion régionale de la logistique et de la filière des produits. L'appui régional s'est aussi montré utile pour les bureaux de pays plus petits.

L'évaluation a formulé plusieurs recommandations visant à renforcer les processus de mise en œuvre régionale de l'IPSR, notamment le renforcement des systèmes d'établissement de rapports régionaux, le suivi après-distribution davantage qualitatif des effets directs et un appui intensifié au niveau régional pour les bureaux de pays.



Projet de décision



Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/10) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/20). Le Conseil encourage à donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTEE ET METHODE DE L'EVALUATION

1. Une équipe d'évaluation¹ comportant quatre membres s'est rendue dans la région des Grands Lacs du 23 février au 28 mars 2002, dans le but d'évaluer l'IPSR régionale depuis sa création jusqu'à présent.
2. L'évaluation avait pour objectif d'évaluer la pertinence, le bien-fondé, l'efficacité et l'efficacité de l'aide apportée par le PAM dans la région des Grands Lacs. Elle visait aussi à fournir des intrants et des recommandations pour la formulation de la prochaine phase de l'IPSR, afin de mieux comprendre l'utilité de la catégorie IPSR et de l'approche régionale.
3. L'équipe a adopté une combinaison de méthodes, y compris l'analyse thématique et différenciée par sexe des documents de programme, des entretiens avec les informateurs clés à l'aide de questionnaires structurés pour la triangulation des données, des listes de contrôles de visite sur place.
4. L'équipe s'est rendue dans le bureau de pays et sur le terrain dans les quatre pays et s'est entretenue avec le personnel des bureaux de pays et les partenaires d'exécution afin de connaître leurs points de vue et les expériences qu'ils ont acquises. Un atelier rassemblant les directeurs et le personnel du bureau de pays s'est tenu à Kampala afin de contribuer à la mise au point des premières conclusions de l'évaluation et de dégager un consensus sur les principales questions de suivi liées à la phase suivante.

INTERVENTION REGIONALE DU PAM FACE A LA CRISE DES GRANDS LACS

5. Aux premiers signes de la crise politique et sociale dans la région, qui a accompagné l'escalade de la guerre civile au Burundi en 1993 et le génocide au Rwanda l'année d'après, le PAM a fourni une aide d'urgence aux réfugiés par pays. Toutefois, à partir d'avril 1995, un mécanisme d'opération d'urgence régional a été élaboré. On a en effet eu de plus en plus le sentiment que puisque les bénéficiaires étaient victimes d'un conflit régional unique, une approche régionale offrait un mécanisme d'une plus grande neutralité pour fournir une aide alimentaire dans un contexte politique aussi chargé. Comme noté dans le document de l'opération d'urgence de 1997, "dans une région où abondent les tensions ethniques, assurer en permanence l'impartialité de l'aide alimentaire fournie doit être au centre de la stratégie de programme régional".
6. En janvier 1999, le Conseil d'administration a approuvé la première IPSR régionale, pour une durée de deux ans et avec un budget approuvé de 269 millions de dollars. En février 2001, un second élargissement de 18 mois a été approuvé avec un budget total de 167 millions de dollars. L'élargissement en cours se termine en janvier 2003 et vient en aide à quelque 1,12 million de personnes dans quatre pays (Burundi, Rwanda, Ouganda et République-Unie de Tanzanie).

¹ La composition de la mission était la suivante: un chargé d'évaluation du PAM/chef de l'équipe, un socio-économiste (consultant), un nutritionniste (consultant) et un géographe/spécialiste de l'environnement (consultant). Le rapport complet de la mission est disponible en anglais.



LA STRATEGIE DE REDRESSEMENT

7. La stratégie de redressement de l'IPSR comprend deux éléments principaux:
 - une réduction progressive des distributions gratuites en faveur d'approches davantage ciblées, y compris des activités de redressement appuyées par des vivres;
 - une stratégie de retrait à court terme d'un an au plus pour les activités de redressement.
8. Le redressement dans la région des Grands Lacs n'est pas un processus simple. L'IPSR opère dans le cadre d'une mosaïque de micro-environnements d'une grande complexité ou d'un ensemble disparate de contextes sous-nationaux au sein desquels des possibilités de redressement peuvent apparaître soudainement, pour retomber rapidement dans le secours. Des cadres de politiques nationales différents en matière de redressement, des accords de partenariats nécessairement complexes, des conditions de sécurité imprévisibles, y compris une pléthore de règlements au niveau des Nations Unies et du gouvernement sont autant de facteurs qui restreignent de manière considérable les mouvements du personnel et compliquent le tableau d'ensemble du redressement. Ce cadre complexe d'intervention fait que les Grands Lacs sont un candidat de choix pour une approche régionale.
9. L'IPSR des Grands Lacs a été conçue comme un instrument souple. En période de pénuries de ressources, les composantes secours et réfugiés de longue date ont été prioritaires par rapport à la composante de redressement. Ceci a cependant porté préjudice aux objectifs fondamentaux de redressement de l'IPSR, en particulier au Rwanda, où les activités de redressement bénéficiant de l'aide alimentaire ont fortement chuté. Un problème fondamental sera de garantir que ce type d'activité ne s'effondre pas lorsque l'IPSR retourne aux activités de secours.
10. La stratégie de retrait de l'IPSR envisageait que les activités de redressement seraient de "courte durée avec des objectifs réalisables dans une période ne dépassant pas un an", après quoi les investissements supplémentaires requis seraient pris en charge par d'autres institutions ou dans le cadre d'autres projets de développement bénéficiant de l'aide du PAM. Cette position était optimiste compte tenu de la nature complexe et prolongée de la crise: il faudrait prévoir des interventions de durée plus longue que celles proposées pour les deux premières IPSR, qui étaient de 24 et de 18 mois, respectivement, même si la durée nécessaire n'apparaît pas clairement. Cependant, pour que l'IPSR constitue un mécanisme convaincant dans la voie du redressement, elle doit conserver la souplesse d'appuyer les activités de redressement dans les régions plus calmes, même si le risque et l'incertitude persistent ailleurs.
11. Les tentatives visant à transférer l'appui aux activités de redressement à la catégorie de développement ordinaire du PAM ont rencontré un succès limité. Le manque général de ressources pour le développement du PAM ne permet pas de mettre en place aisément d'importantes activités de développement, comme en témoigne les cas du Rwanda. Des résultats encourageants ont toutefois été obtenus en passant à des approches plus ciblées en Ouganda, avec la réduction progressive des rations de réfugiés sur la base des niveaux d'autosuffisance.



Recommandations

- Formuler une nouvelle IPSR régionale, à compter de février 2003, sur la base de la durée maximale autorisée de trois ans.
- Entreprendre l'examen des directives de 1999 pour la formulation d'une IPSR à la lumière des différentes expériences acquises dans l'application des directives et de la catégorie de programme afin de prendre en considération les trajectoires secours-redressement, en particulier dans les opérations régionales complexes.

EFFICACITE DE L'IPSR: REALISATIONS ET RESULTATS

12. Les objectifs de l'IPSR ont été reformulés une première fois pour la phase d'élargissement, et une seconde fois au cours de la récente analyse du cadre logique. Le langage des révisions peut varier mais il y a toujours trois grands objectifs.

Objectif 1: Faire face aux besoins nutritionnels et maintenir des effets directs favorables sur le plan nutritionnel pour les groupes cibles

⇒ Distributions générales aux réfugiés

13. Globalement, l'IPSR a réussi à maintenir des niveaux nutritionnels satisfaisants dans les limites acceptables sur le plan international dans tous les camps de réfugiés. Malgré des problèmes de filière en République-Unie de Tanzanie, la prévalence de la malnutrition est plus basse dans les camps de réfugiés bénéficiant de l'appui de l'IPSR que parmi la population nationale.
14. Compte tenu de problèmes de mobilisation de ressources et de difficultés au niveau de la filière des produits, l'IPSR n'a pas toujours pu fournir des rations générales complètes. En raison d'une rupture d'approvisionnement², on a réduit progressivement les rations dans les camps de réfugiés en Tanzanie à partir de juillet 2000. Les rations ont diminué de 40 pour cent en cinq mois, notamment les légumineuses. Les kilocalories distribuées sont tombées à environ 60 pour cent en août/septembre 2000, pour remonter progressivement à 75 pour cent en décembre 2000; le niveau de 100 pour cent n'a pas été retrouvé avant décembre 2001. On trouvera dans l'annexe tous les détails concernant la diminution par mois des rations dans les camps de Tanzanie, de janvier 1999 à décembre 2001.
15. En l'absence d'un système de suivi mensuel des données nutritionnelles³, il est difficile d'évaluer correctement les effets immédiats de la diminution des rations sur l'état nutritionnel dans les camps de réfugiés. Toutefois, selon les enquêtes nutritionnelles qui sont menées deux fois par an dans tous les camps, en décembre 2000, les taux de

² Cette rupture d'approvisionnement était due à la convergence de plusieurs facteurs de ressources, de gestion et de filière et à un détournement d'une expédition en mer vers une nouvelle opération d'urgence dans une autre région.

³ Conformément au Mémorandum d'accord intervenu à l'époque entre le PAM et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le HCR était chargé d'établir et d'appliquer un système de suivi nutritionnel.



malnutrition aiguë générale dans les camps de Tanzanie ont doublé par rapport aux chiffres de juillet 2000, pour atteindre 7,4 pour cent.

16. La mission estime également que la mesure du poids pour la taille ne devrait pas être le seul indicateur de l'état nutritionnel dans le cas de réfugiés de longue date, et qu'il faudrait ajouter d'autres mesures aux fins d'une surveillance systématique.

⇒ **Alimentation complémentaire dans les centres d'alimentation sélective**

17. Dans l'ensemble, l'IPSR a généralement réussi à maintenir l'état nutritionnel à des niveaux acceptables pour les enfants âgés de 6 à 59 mois vivant dans les camps de réfugiés et parmi les populations de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) au Burundi et au Rwanda. Selon certaines enquêtes nutritionnelles menées au Rwanda et en Ouganda, le taux général de malnutrition aiguë parmi les enfants de 6 à 29 mois est cependant presque le double que celui du groupe d'âge plus élevé⁴. Ces taux dépassent le seuil critique de 10 pour cent utilisé normalement comme point de référence internationale pour mettre fin progressivement aux programmes d'alimentation sélective. Compte tenu de cette information, il a été décidé à juste titre de cibler uniquement les enfants de moins de 3 ans dans les programmes d'alimentation sélective au Rwanda. L'état nutritionnel a cependant tendance à retomber après sortie des centres.

⇒ **Distributions ciblées de produits alimentaires pour les groupes vulnérables (Burundi et Rwanda uniquement)**

18. Il a été plus difficile d'améliorer l'état nutritionnel dans le cas des distributions ciblées pour les groupes et les ménages vulnérables. Les programmes d'alimentation complémentaire et d'alimentation thérapeutique ont été maintenus en période de rupture d'approvisionnement ou de pénurie, mais les distributions ciblées aux autres groupes vulnérables ont souvent été réduites.
19. Au Burundi, un rupture d'approvisionnement en juillet 2001 a entraîné une légère diminution de la ration, moins de 20 pour cent. En temps ordinaire, cette réduction n'aurait pas dû poser de grave problème, mais cette fois là elle a eu lieu au moment d'une poussée de malaria, ce qui selon les rapports du partenaire d'exécution a provoqué la montée en flèche des taux de malnutrition. Il faudrait inclure les données de mortalité et de morbidité dans tous les systèmes de suivi.

Objectif 2: Soutien aux possibilités de redressement et à la création d'actifs

20. La complexité du contexte régional ne favorise pas vraiment la programmation d'activités de redressement d'une envergure appropriée. Les facteurs limitants identifiés par la mission d'évaluation incluent les politiques nationales qui ne sont pas favorables à certaines activités de redressement, comme par exemple le renforcement de l'autonomie parmi les réfugiés en République-Unie de Tanzanie. En outre, pendant la durée de l'IPSR, les mesures de restriction mises en place par les Nations Unies et le gouvernement pour des raisons de sécurité ont continué à limiter considérablement les possibilités de programmation autres que la fourniture de secours immédiat (comme par exemple au Burundi et au Rwanda). Un autre facteur a été la réticence d'une partie des agents du PAM à travailler dans les postes difficiles et imprévisibles qui constituent une grande partie de la région des Grands Lacs. Compte tenu de ces contraintes, les extrants dans le cadre de la composante redressement ont diminué notablement. Pendant une période de cinq mois, le

⁴ Poids pour la taille: écart-type <-2



bureau de pays pour le Rwanda a dû arrêter d'approuver de nouvelles interventions vivres-contre-travail (VCT).

21. Une grande partie des activités de redressement au Rwanda observées par la mission, ont privilégié l'amélioration des infrastructures rurales sans pour autant être axées particulièrement sur la construction d'actifs durables pour les bénéficiaires. Sur l'un des sites visités, en dépit de la qualité technique du travail qui était très bonne, les travailleurs, en majorité des femmes, semblaient n'avoir retiré que des avantages à court terme, principalement les rations alimentaires reçues. En recentrant les éléments redressement de l'IPSR suivante, il faudra insister principalement sur la création d'avantages durables pour les bénéficiaires
22. La durabilité des effets nutritionnels directs obtenus dans les autres composantes de l'IPSR est aussi un problème qu'il faudra traiter dans le cadre de l'effort plus large visant à établir des liaisons concrètes avec la composante redressement. Étant donné qu'un grand nombre des enfants qui ne bénéficient plus des programmes d'alimentation sélective rechuteront probablement, il faudra déployer plus d'efforts pour rattacher ceux qui sortent de ces programmes à d'autres programmes à plus long terme. Des actions dans ce sens ont déjà été entreprises au Rwanda.
23. L'étiquetage rigoureux des activités de l'IPSR comme activités de secours ou de redressement cache parfois la dualité de beaucoup d'entre elles. Le Programme de distribution de rations pour la protection des semences au Burundi, qui est exécuté conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et la Société coopérative pour l'aide au monde entier (CARE) est un très bon exemple à cet égard. Ce programme non seulement fournit un secours à court terme mais suppose aussi qu'ayant reçu une aide alimentaire, les bénéficiaires seront moins enclins à vendre les semences qu'ils reçoivent dans le cadre d'un programme associé de la FAO. Entre la mi-1999 et la fin 2000, ce programme a été le canal de distribution de vivres le plus important au titre de l'IPSR au Burundi.

Objectif 3: Renforcer la préparation aux catastrophes pour faire face à des crises inattendues d'origine humaine ou naturelle

24. Il a été difficile de faire face à des crises soudaines et imprévues dans le contexte de l'IPSR régionale, et les problèmes de mobilisation des ressources ont entravé la capacité de l'IPSR à répondre à des besoins de secours anticipés. À l'appui de la planification préalable aux catastrophes, l'IPSR initiale avait prévu une réserve d'urgence de 20 000 tonnes de produits alimentaires, mais étant donné l'absence d'engagements de ressources de la part des donateurs cette réserve a dû être éliminée de l'élargissement en cours. Selon les discussions avec les représentants des donateurs, cet absence de soutien pour les stocks de réserve n'est pas nécessairement un refus de principe mais résulte plutôt d'une incompréhension concernant la manière dont ces stocks seraient gérés et utilisés. Le PAM devrait peut-être améliorer le marketing de cette option.
25. L'approche régionale comportait aussi, afin de renforcer la préparation aux catastrophes, une approche "les vivres suivent les personnes", en cas de mouvements de population massifs, et une souplesse intrinsèque permettant de réaffecter les ressources selon les pays. Les résultats peu encourageants de la mobilisation des ressources dans la phase initiale ont conduit à une réticence marquée à utiliser l'IPSR comme mécanisme principal pour faire face à de nouvelles catastrophes et à des besoins de secours supplémentaires. Certains représentants de donateurs, au cours de réunions avec la mission d'évaluation, ont estimé que l'IPSR régionale devrait avoir la souplesse suffisante pour faire face à toutes les urgences par des révisions budgétaires. Ils ont aussi estimé que l'usage fréquent



d'opérations d'urgence devrait être évité car il réduisait la cohérence des programmes au niveau national et soulevait des questions de transparence. Dans la pratique, la plupart des bureaux de pays mettent toutefois en œuvre des programmes de secours et de redressement indépendamment de la source proprement dite du financement, et accueillent très favorablement la souplesse accrue qui découle de la disponibilité de ressources provenant de sources diverses. Dans ces conditions, il est sans aucun doute souhaitable de conserver l'option des opérations d'urgence si nécessaire en cas de situation d'urgence imprévue. Les révisions du budget de l'IPSR pourraient aussi être envisagées, notamment dans le cas de crises de faible ampleur.

26. La planification d'urgence en fonction de scénarios probables est réalisée depuis un certain nombre d'années, avec plus ou moins de succès. Ce type de planification a été effectué au niveau des pays en collaboration avec des partenaires clés comme le HCR. Il y a eu un certain nombre d'exercices régionaux de grande envergure, qui ont demandé beaucoup de temps sur la base de scénarios qui en définitive ne se sont pas réalisés. Les exercices au niveau des pays semblent par ailleurs avoir été plus utiles pour formuler des réponses ponctuelles efficaces à des situations à évolution rapide⁵.

Recommandations

- Pour mieux évaluer les effets nutritionnels de la diminution des rations, envisager de créer des programmes de promotion et de suivi réguliers par l'intermédiaire des partenaires et/ou de postes sentinelles (sites échantillons choisis comme étant représentatifs d'une zone géographique ou d'un groupe de population plus larges), qui pourraient devenir des centres d'alerte rapide.
- Envisager d'utiliser des indicateurs de retard de croissance afin de contrôler la nutrition infantile dans les situations plus prolongées.
- Entreprendre un examen indépendant des avantages durables retirés par les participants aux activités VCT dans les programmes d'infrastructure rurale.
- Dans tous les pays où des programmes d'alimentation sélective sont en place, les mères de ceux qui sortent de ces programmes devraient être dirigées sur des activités axées sur le redressement, à condition que ces activités ne constituent pas une charge inacceptable pour ces femmes.

PROBLEMES DE MISE EN ŒUVRE

Aspect régional

27. L'aspect régional de l'IPSR fait l'objet d'un débat qui reste ouvert. Certains fonctionnaires du PAM dans la région considèrent que l'approche régionale a été une grande réussite en ce sens qu'elle a permis de fournir un soutien et des ressources aux interventions au niveau national plus considérables qu'il n'aurait été possible autrement. D'autres fonctionnaires ont été plus réservés, et considèrent que l'approche régionale ne se justifie plus et constitue un niveau de gestion supplémentaire qui est coûteux et manque de transparence.

⁵ L'exercice de planification d'urgence 1999 effectué en République-Unie de Tanzanie a été mentionné à la mission comme ayant été utile pour formuler une réponse plus rapide et efficace à un afflux de réfugiés.



28. L'évaluation a constaté que les rôles et les responsabilités de la prise de décisions au niveau régional au sein de l'IPSR sur les questions liées à la planification stratégique, à l'affectation des ressources et à la filière des produits n'étaient pas clairement définis ou compris par les agents du PAM. On a signalé que d'importantes décisions de gestion avaient dû être retardées ou prises sans approbation. Les directeurs de pays se sont parfois trouvés en concurrence du fait de l'insuffisance des ressources alimentaires, des coûts d'appui directs (CAD) et des contributions non liées. Pendant un certain temps le directeur d'un des pays de l'IPSR a même fait fonction de directeur régional pour l'IPSR, posant le problème de conflit d'intérêt possible entre les deux rôles. L'obligation redditionnelle au niveau régional est aussi plus délicate étant donné le nombre de bureaux de pays concernés.
29. La mission d'évaluation estime cependant que dans l'ensemble l'approche régionale reste l'option la plus souhaitable. Les principaux facteurs à l'appui de la poursuite de l'approche régionale sont les suivants:
- étant donné la complexité du contexte régional, elle facilite la planification préalable grâce à la gestion régionale de la logistique et de la filière des produits;
 - elle apporte un soutien supplémentaire aux pays plus petits grâce à un personnel de base régional spécialisé et en facilitant le transfert des ressources d'un pays à l'autre;
 - elle a un caractère plus neutre, ce qui permet à l'intervention de rester en dehors de tout contexte national spécifique;
 - elle prend en compte la concentration géographique de la région affectée —qui comprend deux très petits pays et constitue une zone d'environ 400 kilomètres de diamètre, et qui est en fait beaucoup plus petite que de nombreux États et zones de conflit où sont mises en œuvre d'autres IPSR.

⇒ *Soutien à la gestion régionale*

30. Jusqu'en décembre 2001, l'IPSR a été appuyée par un système d'agents régionaux spécialisés appartenant à une Unité de soutien pour les Grands Lacs établie à Kampala. Le personnel s'est rendu de manière systématique sur les sites d'opérations au niveau national afin d'apporter un soutien supplémentaire. Cependant, au moment de la mission, tous les agents de cette unité avaient été intégrés au nouveau Bureau pour l'Afrique orientale et australe (ODK) à Kampala, alors chargé de toute l'Afrique orientale et australe. Le personnel, qui consacrait auparavant la plus grande partie de son temps à l'IPSR, n'était plus à même, au moment de la mission, de le faire. Il s'en est suivi une période transitoire difficile au cours de laquelle il a fallu réduire considérablement l'appui au jour le jour consacré à l'IPSR. Il faudra traiter de ce problème si l'on veut continuer à retirer tous les avantages d'une approche régionale.

⇒ *Gestion régionale de la logistique et de la filière des produits*

31. La gestion régionale de la logistique et de la filière des produits renforce la planification préalable et la préparation aux catastrophes. L'utilisation de véhicules réservés à cet effet a considérablement facilité la livraison des produits alimentaires lorsque les moyens de transport commerciaux ne fonctionnaient pas ou n'étaient pas disponibles. La flotte de camions d'Hino par exemple a été extrêmement utile pour faire face à la pénurie de transport commercial au Burundi. La flotte régionale de camions de Bedford a aussi été utilisée à de nombreuses reprises pour accroître la capacité de transport privé lors de situations d'urgence soudaines, notamment la récente éruption volcanique de Goma.



32. La gestion régionale de la filière des produits a eu recours aux prêts entre pays, aux réaffectations et aux achats locaux pour atténuer les problèmes de livraison. L'affectation des contributions par les donateurs a pour effet de restreindre la souplesse. Par exemple, au cours de la première phase de l'IPSR, on a pu réaffecter 1,1 pour cent seulement du tonnage total des contributions, tandis que 18 pour cent ont été transférés au titre de prêts entre pays. Au cours de la phase d'élargissement, ces mêmes chiffres étaient en mars 2002 de 1,8 pour cent et 19 pour cent, respectivement.
33. Jusqu'il y a peu de temps, il n'existait pas de procédures établies pour les prises de décisions concernant la filière des produits; il faut renforcer la coordination entre la gestion régionale de la filière et les processus de programmation au niveau des pays. L'alerte rapide sur les ruptures d'approvisionnement imminentes a aussi été problématique. La grande rupture d'approvisionnement de 2000, par exemple, est apparue trop tard dans le document sur les ressources du PAM (les "Pages jaunes")⁶ pour que les mesures correctives aient pu être prises.
34. La décentralisation du bureau de Rome à Kampala à la fin 2001 devrait renforcer la gestion régionale de la filière des produits. Depuis janvier 2002, des rapports normalisés sur la filière sont utilisés pour renforcer davantage l'alerte rapide sur les ruptures d'approvisionnement anticipées.

⇒ *Suivi et établissement de rapports au niveau régional*

35. Il n'existe pas à l'heure actuelle de rapport régional consolidé pour l'IPSR qui suive régulièrement les intrants et les extrants par pays et par composante. Chaque pays adopte sa propre approche qui est légèrement différente et la mission a constaté qu'il était difficile d'obtenir de la part des bureaux de pays des données cohérentes et comparables.
36. Un cadre logique a été établi pour l'IPSR, qui identifie un certain nombre d'indicateurs d'extrants. Des matrices de planification et de nouvelles présentations de rapport ont aussi été élaborées; il ne semble pas toutefois que cette initiative ait eu un impact notable sur les activités de suivi au jour le jour, qui sont effectuées aux niveaux du bureau de pays et des bureaux auxiliaires. Il faudra certainement plus de temps avant que cette initiative ne débouche sur des changements significatifs.
37. À l'heure actuelle, les systèmes de suivi ne sont pas liés de manière satisfaisante à la modification de programme en cours et au suivi. Il est urgent de rationaliser les activités d'établissement de rapports, en mettant l'accent sur l'analyse et la synthèse d'informations plus limitées et qualitatives sur les effets directs et non plus collecter et rassembler de trop grandes quantités de données. Il faut rationaliser le système de suivi et le concentrer sur un nombre limité d'indicateurs qui peuvent être obtenus et analysés en temps réel.

⇒ *Couverture, évaluation et ciblage*

38. Lorsque le contexte des opérations et le manque de ressources ne sont pas des facteurs limitants, l'IPSR a dans l'ensemble réussi à modifier de manière efficace ses approches de ciblage en fonction de l'évolution des besoins. La politique du gouvernement conditionne de manière considérable la capacité de l'intervention à cibler les bénéficiaires comme planifié. À une extrémité du spectre politique, les gouvernements rwandais et ougandais

⁶ Ce document, publié périodiquement par le Service de la programmation des ressources au siège du PAM, fournit un aperçu général sur les besoins de ressources du PAM dans le monde. Il est utilisé notamment comme un instrument pour la mobilisation des ressources. Le titre complet de ce document est: Estimation des besoins et des déficits alimentaires pour les opérations et les projets assistés par le PAM.



ont collaboré étroitement avec le PAM et les partenaires d'exécution pour passer d'un contexte de secours à un contexte d'autonomie, de redressement et de développement. L'Ouganda est un bon exemple d'une situation où le PAM et les partenaires d'exécution réussissent à réduire progressivement les rations, et ainsi réduire la dépendance vis-à-vis des ressources du PAM. Au Rwanda, des efforts considérables ont été déployés pour entreprendre des programmes de vivres contre travail, pour la création d'actifs, la formation et l'éducation, bien que les ressources nécessaires n'aient pas toujours été disponibles. En outre, le bureau de pays et ses partenaires ont conclu à juste titre que dans les activités d'alimentation complémentaires appuyées par le PAM il fallait donner la priorité aux nourrissons.

39. À l'autre extrémité du spectre politique, la situation d'insécurité au Burundi et les restrictions imposées de ce fait par les Nations Unies ont entravé considérablement la réalisation des approches plus ciblées. Au Burundi, les problèmes d'accès ont systématiquement limité la capacité de l'IPSR à livrer les produits alimentaires dans les zones les plus menacées par l'insécurité alimentaire et les plus à risque sur le plan nutritionnel.

⇒ *Bien-fondé des rations alimentaires*

40. Compte tenu de l'insuffisance des ressources, l'IPSR n'a pas été en mesure de fournir régulièrement des rations dans les quantités requises, et la hausse des chiffres de la malnutrition enregistrée après la réduction des rations souligne la forte dépendance des réfugiés vis-à-vis de l'aide alimentaire. Les achats de maïs blanc, de haricots et d'autres denrées en Ouganda ont été faits en temps voulu pour atténuer les effets des ruptures d'approvisionnement dans ce pays et ailleurs dans la région.
41. Les achats locaux remplacent avantageusement les produits que les réfugiés n'aiment pas. Ils sont aussi une aide pour l'économie locale, ce qui est notamment le cas en République-Unie de Tanzanie, où les achats locaux contribuent à améliorer les relations avec les communautés locales dans les zones dégradées par l'afflux de réfugiés.



Recommandations

- Réévaluer les besoins de soutien en personnel au niveau régional à financer au titre des CAD de la prochaine IPSR afin de réduire le pourcentage des CAD affectés au bureau régional. Les options pourraient inclure un partage des coûts entre les 16 pays de l'ODK ou une approche de "rémunération à l'acte".
- Préciser les procédures de prises de décisions en matière de gestion au niveau régional dans la prochaine IPSR, en particulier pour les situations où les ressources alimentaires ne permettent pas de faire face à toutes les distributions prévues.
- Pour la durée de la phase en cours de l'IPSR, réactiver un rapport au niveau régional axé sur les intrants et les extrants, éventuellement en adaptant les nouvelles "Directives et présentation pour établir le rapport de bureau de pays".
- Continuer progressivement à harmoniser les systèmes de suivi avec le cadre logique, afin d'obtenir plus de données qualitatives sur les effets directs.

PARTENARIATS ET COORDINATION

Partenariats

42. L'IPSR a utilisé de manière efficace les processus de partenariat et de coordination. Au Burundi, un petit nombre d'accords de partenariat ont permis de poursuivre l'intervention dans un contexte où les Nations Unies limitent de façon rigoureuse l'accès du personnel du PAM dans les zones d'insécurité. L'IPSR a donc dû s'appuyer sur d'importantes organisations non gouvernementales (ONG) internationales (CARE et Organisation internationale de perspective mondiale) qui avaient les capacités nécessaires et ont accepté d'exécuter les programmes dans des conditions d'insécurité.

Coordination

43. Une coordination efficace a été assurée au moyen de relations formelles et informelles, dans le cadre de mécanismes tels que des plans de travail conjoint, des discussions stratégiques avec les Nations Unies et les gouvernements, et des réunions régulières dans les bureaux auxiliaires. Tout ceci est plus facile à réaliser dans les contextes de plus grande sécurité du Rwanda et de la République-Unie de Tanzanie, mais même au Burundi le PAM participe au Comité de l'aide alimentaire.
44. Le passage de l'opération d'urgence à la modalité de l'IPSR a eu des répercussions sur la participation du PAM au processus d'appel commun. L'un des problèmes qui s'est posé est que le processus d'appel commun régional comprend aussi des dispositions pour la République démocratique du Congo alors que celle-ci ne fait pas partie de la récente IPSR. Par ailleurs, dans la mesure où le cadre de l'IPSR nécessite que le PAM adopte des calendriers plus longs pour la planification des besoins de ressources, le PAM a choisi ces dernières années d'annexer la totalité des besoins de l'IPSR au processus d'appel commun au lieu d'indiquer séparément les besoins pour une année dans ce même processus. Le HCR a opté pour une approche analogue. À cet égard, les deux institutions partenaires des Nations Unies ont indiqué à la mission que cette pratique risquait de compromettre la crédibilité du mécanisme de financement du processus d'appel commun.



MOBILISATION DES RESSOURCES DE L'IPSR⁷

Contributions

45. La mobilisation des ressources pour les opérations d'urgence régionales, exécutées entre mai 1996 et décembre 1999, a souvent dépassé 100 pour cent de la totalité des besoins. En revanche, les niveaux de mobilisation pour la première phase de la présente IPSR ont chuté considérablement. L'IPSR initiale (6077.00) n'a pu couvrir que 75 pour cent du volume de produits alimentaires requis et 67 pour cent des besoins en espèces. Des problèmes de gestion de la filière des produits ont aggravé la situation générale des approvisionnements sur le terrain. Depuis le début de la phase d'élargissement (6077.01/10062.0), il semble que les résultats à court terme se soient améliorés: 42 pour cent du tonnage requis et 45 pour cent des besoins en espèces ont été annoncés dans les six mois qui ont suivi le démarrage de l'élargissement.

Mobilisation d'engagements à plus long terme

46. Rien ne laisse prévoir que les donateurs augmenteront leurs engagements à long terme en faveur de l'IPSR, la plupart d'entre eux continuant à annoncer des contributions sur une base annuelle. Même si dans une perspective de durabilité une telle décision était justifiée, la direction hésite à allonger la durée de l'IPSR, craignant que le total plus élevé des coûts n'effraie les donateurs. Au niveau de la ligne d'action, de nombreux donateurs sont intéressés par la création d'effets de synergie entre le secours, le redressement et le développement. Ils ont toutefois leurs propres définitions et sources de financement qui ne coïncident pas nécessairement avec les catégories de programme du PAM.

Souplesse de transfert des fonds et des autres ressources

47. À la fin de la première phase, environ 63 pour cent des contributions totales à l'IPSR régionale étaient liées. Les restrictions dont sont assorties les contributions sont le reflet des politiques et des priorités nationales des principaux donateurs et ne semblent pas être liées au caractère régional de l'IPSR. Il semble que la situation se soit quelque peu améliorée pour la phase en cours; en avril 2002, 56 pour cent seulement des contributions étaient liées.

48. Les restrictions des donateurs limitent la souplesse prévue du processus de réaffectation des produits. On peut citer à titre d'exemple significatif des conséquences que peuvent avoir ces restrictions sur la programmation, le cas du Rwanda qui a dû faire face à une grave rupture d'approvisionnement entre novembre 2000 et juin 2001. Des stocks étaient disponibles dans d'autres pays, comme le Burundi —où du fait de l'insécurité dans certaines zones les livraisons étaient impossibles— mais le Rwanda n'a pas pu demander au Burundi une avance de produits, car il n'y avait pas à cette époque d'annonces de contributions pour le Rwanda dans l'IPSR régionale. Il a fallu par la suite réduire considérablement les activités VCT au Rwanda, et de nombreux projets n'ont jamais été approuvés.

49. La souplesse de transférer les ressources de l'IPSR entre les activités de secours et de redressement diminue lorsque les ressources et les approvisionnements sont limités. Dans une situation de ce type, il sera probablement nécessaire de continuer à donner la priorité

⁷ Comme l'indique le document "De la crise au redressement" (WFP/EB.A/98/4-A), les résultats de la mobilisation des ressources doivent se mesurer en fonction de la réussite des IPSR à mobiliser des engagements financiers à plus long terme de la part des donateurs.



aux activités de secours. Les conséquences négatives sur les efforts de redressement peuvent être exacerbées dans une opération régionale où les possibilités de redressement plus limitées sont en concurrence avec un contexte régional plus vaste où les besoins de secours sont instables et imprévisibles.

Recommandations

- Intensifier/diversifier les stratégies de mobilisation des ressources dans l'objectif d'obtenir des contributions non liées en espèces ou en nature. Compte tenu des délais d'expédition et de livraison, les donateurs doivent être encouragés à faire des contributions versées d'avance et rapides, dès qu'une opération a été approuvée.
- Renforcer une perspective de mobilisation des ressources à long terme en prolongeant la durée de l'IPSR suivante à 36 mois.
- Renforcer la planification préalable en anticipant davantage comment l'IPSR pourrait être utilisée pour faire face à des besoins de secours imprévus (crises d'origine humaine ou naturelle), éventuellement par la constitution d'une réserve d'urgence de produits alimentaires gérée par le PAM.

RESPECT DES ENGAGEMENTS DU PAM EN FAVEUR DES FEMMES

50. Le PAM a réussi à intégrer de manière efficace les femmes dans les organes décisionnels, tels que les comités de gestion et de distribution des produits alimentaires, et dans les activités de distribution de produits alimentaires des PDI et des réfugiés. Les déplacements sur le terrain ont aussi confirmé que les questions de parité hommes-femmes sont relativement bien comprises parmi les agents du PAM et des partenaires d'exécution aux niveaux du pays et du terrain. Certaines questions de parité semblent avoir été prises en compte dans les programmes VCT: les femmes sont en général des participants à part entière ou des chefs de groupe et sont chargées de tenir les registres et de réceptionner les produits alimentaires. Toutefois, le bénéfice qu'elles retireront à long terme des actifs de sécurité alimentaire créés n'apparaît pas toujours très clairement.
51. Afin de consolider ces résultats, il importe de garantir que les femmes ne soient pas surchargées de responsabilités et d'activités liées à la distribution, au transport et à la collecte des produits alimentaires. Les futures activités visant à promouvoir l'équité entre les sexes devront intégrer les hommes, être davantage axées sur le renforcement et le maintien des familles et encourager et consolider la participation des femmes et les résultats obtenus, tout en aidant les hommes à s'adapter à l'évolution des conditions et à conserver les éléments importants de leurs rôles traditionnels.



Recommandation

- Afin d'encourager la participation durable des femmes aux activités créatrices d'actifs et de réduire la charge des travaux domestiques, le PAM devrait envisager de collaborer avec les partenaires d'exécution pour organiser des crèches sur les sites VCT ou dans la communauté et fournir les ressources alimentaires nécessaires pour les enfants et ceux qui s'en occupent.

IMPACT SUR L'ENVIRONNEMENT

52. Les problèmes d'environnement ont été intégrés dans la conception de l'IPSR avec des résultats positifs. Des ajustements ont été apportés à l'assortiment alimentaire —l'addition de variétés locales de haricots à cuisson rapide et de céréales usinées— qui tiennent compte de la quantité de combustibles et d'eau nécessaires pour la préparation des aliments.
53. Plusieurs activités de redressement, appuyées par des VCT ont de la même manière contribué à la conservation et à la restauration de l'environnement. La mission a vu des terrasses construites de nombreuses années auparavant selon les mêmes techniques, qui se sont avérées durables et où les cultures viennent bien. Des programmes de plantation d'arbres ont été élaborés dans l'ouest de la Tanzanie avec des essences locales et permettent aux participants de choisir parmi des arbres sélectionnés pour leurs fruits ou pour leur qualité en tant que fourrage. Des projets analogues ont été réalisés avec l'appui du PAM au Rwanda, où la construction de terrasses permet de lutter contre l'érosion et l'assainissement des marécages contribue à la sécurité alimentaire.



ANNEXE

NIVEAUX DES RATIONS ET ÉQUIVALENTS EN KILOCALORIES DISTRIBUÉES DANS LES CAMPS EN TANZANIE AU TITRE DE L'IPSR RÉGIONALE 1999-2001

TABLEAU 1: 1999

Mois	Céréales (%)	Légumi-neuses (%)	Mélange maïs-soja (%)	Huile végétale (%)	Sel (%)	Ration approuvée (kcal)	Kcal distribuées	Kcal (%)
Janvier	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 093/1 953	1 953,00	100,00
Février	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 093/1 953	2 023,00	100,00
Mars	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 116,00	100,00
Avril	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 053,76	100,00
Mai	100,00	80,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	1 956,05	98,24
Juin	80,00	80,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	1 736,00	88,88
Juillet	50,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	1 448,50	74,17
Août	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 073,23	99,00
Septembre	100,00	100,00	100,00	100,00	50,00	2 166/1 991	2 119,12	97,84
Octobre	100,00	100,00	100,00	100,00	50,00	2 166/1 991	2 166,00	100,00
Novembre	100,00	100,00	100,00	100,00	50,00	2 166/1 991	2 100,38	100,00
Décembre	100,00	100,00	60,00	100,00	80,00	2 166/1 991	2 042,66	94,28
Moyenne annuelle	94,17	96,67	96,67	100,00	85,83	2 166/1 991	1 982,31	96,03

Note: Ration approuvée: 2 166 kilocalories avec maïs en grain, 1 991 kilocalories avec farine de maïs. En cas de distribution à la fois de maïs en grain et de farine de maïs, les kilocalories prévues sont calculées en moyenne.



ANNEXE (suite)

**NIVEAUX DES RATIONS ET ÉQUIVALENTS EN KILOCALORIES DISTRIBUÉES DANS
LES CAMPS EN TANZANIE AU TITRE DE L'IPSR RÉGIONALE 1999-2001**

TABLEAU 2: 2000

Mois	Céréales (%)	Légumi- neuses (%)	Mélange maïs-soja (%)	Huile végétale (%)	Sel (%)	Ration approuvée (kcal)	Kcal distribuées	Kcal (%)
Janvier	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 077,99	99,98
Février	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 061,50	99,18
Mars	100,00	100,00	50,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 027,01	97,52
Avril	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 166/1 991	2 061,25	99,17
Mai	100,00	80,00	100,00	60,00	100,00	2 166/1 991	2 014,80	93,00
Juin	100,00	100,00	100,00	50,00	100,00	2 166/1 991	2 077,50	95,91
Juillet	80,00	55,00	80,00	50,00	80,00	2 166/1 991	1 579,20	72,91
Août	60,00	60,00	60,00	50,00	60,00	2 166/1 991	1 281,90	59,18
Septembre	60,00	60,00	67,50	50,00	60,00	2 166/1 991	1 287,98	59,46
Octobre	60,00	75,00	80,00	72,50	75,00	2 166/1 991	1 412,43	65,21
Novembre	60,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 445,80	66,75
Décembre	68,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 516,62	72,97
Moyenne annuelle	82,33	82,50	83,13	74,38	86,25	2 166/1 991	1 737,00	81,77

Note: Ration approuvée: 2 166 kilocalories avec maïs en grain, 1 991 kilocalories avec farine de maïs. En cas de distribution à la fois de maïs en grain et de farine de maïs, les kilocalories prévues sont calculées en moyenne.



ANNEXE (suite)

NIVEAUX DES RATIONS ET ÉQUIVALENTS EN KILOCALORIES DISTRIBUÉES DANS LES CAMPS DE TANZANIE AU TITRE DE L'IPSR RÉGIONALE 1999–2001

TABLEAU 3: 2001

Mois	Céréales (%)	Légumi- neuses (%)	Mélange maïs- soja (%)	Huile végétale (%)	Sel (%)	Ration approuvée (kcal)	Kcal distribuées	Kcal (%)
Janvier	80,00	80,00	80,00	60,00	80,00	2 166/1 991	1 572,43	75,65
Février	80,00	80,00	80,00	60,00	80,00	2 166/1 991	1 662,60	79,99
Mars	80,00	80,00	80,00	70,00	80,00	2 166/1 991	1 680,30	80,84
Avril	82,00	80,00	65,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 746,30	80,62
Mai	85,00	80,00	56,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 768,11	81,63
Juin	89,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 774,80	85,39
Juillet	85,00	80,00	80,00	80,00	80,00	2 166/1 991	1 714,24	82,47
Août	100,00	100,00	80,00	80,00	80,00	2 032/1 857	1 878,70	96,62
Septembre	100,00	100,00	80,00	80,00	80,00	2 032/1 857	1 791,20	96,46
Octobre	100,00	100,00	80,00	80,00	80,00	2 032/1 857	1 881,83	96,78
Novembre	100,00	100,00	96,00	96,00	96,00	2 032/1 857	1 861,34	95,72
Décembre	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	2 032/1 857	1 857,00	100,00
Moyenne annuelle	90,08	88,33	79,75	78,83	83,00	2 166/1 991	1 765,74	87,68

Note: Ration approuvée: 2 166 kilocalories avec maïs en grain, 1 991 kilocalories avec farine de maïs. En cas de distribution à la fois de maïs en grain et de farine de maïs, les kilocalories prévues sont calculées en moyenne.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CAD	Coût d'appui direct
CARE	Société coopérative pour l'aide au monde entier
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ODK	Bureau pour l'Afrique orientale et australe
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
VCT	Vivres-contre-travail

