

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 8 -10 février 2000

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2000/5/1
15 décembre 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DE L'OPÉRATION D'URGENCE EN AMÉRIQUE CENTRALE 6079.00

Aide alimentaire d'urgence aux familles victimes du cyclone Mitch

RÉSUMÉ

Grâce à l'existence de réserves de vivres sur place, principalement constituées pour des projets de développement, et au fait qu'un petit nombre de ses agents avaient déjà été déployés dans la région, le PAM a pu répondre rapidement et efficacement à la crise aiguë causée par le cyclone Mitch. Après plusieurs opérations d'urgence financées au titre du Compte d'intervention immédiate (CII), l'opération d'urgence régionale en Amérique centrale 6079.00, généreusement financée par les donateurs, a apporté une aide alimentaire à 1 125 000 personnes dans quatre pays. Le PAM a détaché ou recruté du personnel auxiliaire et des partenaires ont été trouvés pour livrer les vivres et mettre ensuite sur pied un programme d'activités vivres-contre-travail (VCT) qui, tout en continuant à fournir des vivres aux populations sinistrées, a également appuyé la reconstruction et la remise en état des équipements endommagés.

Chaque bureau de pays a adapté l'opération d'urgence régionale à ses besoins et à ses possibilités. La qualité des organismes partenaires a joué un rôle crucial dans le succès du dispositif logistique et des activités VCT. Ces dernières ont permis de mettre en place d'importantes infrastructures. Dans l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) Amérique centrale 6089.00, approuvée pour donner suite à l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00, il devrait être possible d'inclure des activités visant à créer des équipements sociaux durables. Le PAM a coopéré avec d'autres organismes pour améliorer la santé des populations sinistrées. La gestion par le PAM de la logistique a été rationnelle et efficace. La présence d'un bureau régional décentralisé sur place a été positive, facilitant la communication, les voyages, l'évaluation et la prise des décisions.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE): A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Chargé de l'évaluation (OEDE): A. de Kock tel.: 066513-2981

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2645).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
CII	Compte d'intervention immédiate
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
VCT	Vivres-contre-travail



OBJET DE LA MISSION

1. Une mission conjointe des Nations Unies d'intervention et de relèvement après une catastrophe a été organisée par le Bureau chargé de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies en février 1999, avec la participation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de l'Organisation panaméricaine de la santé. Toutefois, le Programme alimentaire mondial (PAM), bien qu'il soit l'un des acteurs principaux des secours fournis aux pays sinistrés, a malheureusement été informé tardivement de l'organisation de cette mission et sa participation n'a pu être possible. Le bureau régional et le siège du PAM à Rome sont néanmoins convenus qu'une évaluation des résultats des opérations mises en oeuvre à la suite du cyclone Mitch devait être effectuée. Cette évaluation porte sur les résultats de l'opération d'urgence régionale Amérique centrale 6079.00 et sert à orienter la mise en oeuvre de l'IPSR d'une durée de deux ans ultérieurement mise en oeuvre (Amérique centrale 6089.00)
2. L'évaluation de cette opération d'urgence régionale met en lumière les stratégies, la coordination, les possibilités, les difficultés et les limites de la planification, de l'exécution et de la gestion de la fourniture par le PAM d'une aide alimentaire d'urgence à l'échelle régionale.

METHODOLOGIE

3. Le PAM a envoyé sur le terrain une mission de quatre personnes en juillet et août 1999, laquelle comprenait un chef d'équipe, un spécialiste d'économie sociale, un spécialiste de la logistique et un spécialiste de la nutrition/santé publique. Avant le départ de l'équipe, le responsable de la mission a procédé à des consultations au siège du PAM.
4. En six semaines, trois membres de la mission se sont rendus au Guatemala (une semaine), en El Salvador (une semaine), au Honduras (deux semaines) et au Nicaragua (deux semaines). Le spécialiste de la nutrition/santé publique s'est rendu uniquement au Honduras et au Nicaragua, les pays les plus gravement touchés.
5. La mission a rencontré le personnel du PAM travaillant pour le bureau régional décentralisé, les bureaux du pôle régional et les bureaux de pays, les bureaux auxiliaires, ainsi que les agents de terrain. Dans chaque pays, la mission a également rencontré des membres du personnel des services gouvernementaux compétents ainsi qu'un certain nombre de représentants d'organismes partenaires sélectionnés, notamment des autres institutions des Nations Unies et de certains donateurs. A l'occasion, la mission a travaillé en groupe mais s'est plus fréquemment répartie les tâches de manière à rencontrer les experts les mieux informés, à inspecter les activités de terrain et à interviewer les bénéficiaires, les non bénéficiaires et les représentants des communautés bénéficiaires (à savoir les maires, les groupes féminins et les coopératives).



CONTEXTE GENERAL DE LA CRISE

6. La présente opération d'urgence a été mise en oeuvre dans une région où les catastrophes sont fréquentes. Les quatre pays d'Amérique centrale particulièrement touchés par le cyclone Mitch sont sujets aux catastrophes naturelles, et sont fréquemment victimes de tremblements de terre et d'éruptions volcaniques. Des phénomènes tels que la sécheresse causée par El Niño en 1997/98 ne sont pas rares. Treize cyclones importants ont frappé l'Amérique centrale depuis 1950. L'histoire récente des quatre pays concernés est par ailleurs marquée par des conflits internes.
7. Le cyclone Mitch est la tempête tropicale accompagnée de fortes pluies la plus grave qui ait touché la région au cours des 200 dernières années. Le cyclone a d'abord frappé l'île de Guanaja le 28 octobre 1998, puis le Honduras, sur le continent, le 29 octobre, décrivant ensuite un arc vers le sud et vers l'ouest, pour s'éloigner du Guatemala le 1er novembre. Des pluies torrentielles ont dévasté une grande partie de la région, entraînant des inondations, des glissements de terrain et la destruction de routes, de ponts, de logements, de biens, de provisions alimentaires, d'animaux, de récoltes et de systèmes d'approvisionnement en eau salubre. Dans certaines régions du Guatemala et du Honduras, l'ordre public s'est vu gravement menacé. Le cyclone a frappé tant les zones rurales qu'urbaines.
8. Les pluies torrentielles ont causé d'énormes dégâts mais leur impact sur les personnes a fluctué en fonction de la situation politique et économique. Les pauvres ont été frappés d'une manière disproportionnée parce qu'ils vivaient dans des zones plus dangereuses, par exemple dans les plaines facilement inondables, dans les districts des centres urbains sujets aux glissements de terrain, par exemple à Tegucigalpa, ou sur les hautes terres appauvries de forte déclivité de toute la région. N'ayant pas accès aux terres agricoles de bonne qualité dans la plaine en raison d'un régime foncier caractérisé par une forte concentration, les pauvres s'efforcent de survivre en cultivant de petites parcelles dont les sols sont très dégradés et qui seraient plus appropriées pour la sylviculture. Certains groupes indigènes qui vivent dans les zones les plus reculées de l'est du Honduras et de Nicaragua sont restés inaccessibles aux équipes de secours durant plusieurs semaines.
9. La réaction des gouvernements a montré leur manque de préparation. Le plus gros des secours immédiats ont été mis en oeuvre par la population locale et la mission a été impressionnée par l'efficacité de l'intervention de la société civile en général. Les forces militaires nationales et internationales ont joué un rôle important au début des secours, mettant à disposition leurs systèmes de communication, leur main-d'oeuvre, leurs avions et leurs hélicoptères.



Recommandations:

Le PAM devrait continuer de renforcer les moyens dont disposent le gouvernement central, les collectivités locales et la société civile en matière de planification des situations d'urgence et d'intervention en cas de crise. Un aspect crucial de cette planification préalable aux catastrophes est la mise en place d'un dispositif souple de prise des décisions pour pouvoir faire face aux imprévus.

Le PAM doit se montrer dynamique et participer pleinement et dans les délais souhaités aux examens et évaluations des situations d'urgence effectués conjointement par plusieurs institutions.

OPERATIONS BENEFICIAINT DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Phase I:

10. Les opérations d'aide alimentaire du PAM ont démarré au Nicaragua le 26 octobre (première distribution), avant que le pays ne soit frappé par le cyclone. En deux jours, le PAM a coordonné la gestion des ponts aériens pour le compte d'un certain nombre d'organismes. Au cours de cette première phase, la politique du PAM était de fournir des vivres à tous ceux qui semblaient en avoir besoin. Les directeurs de pays du PAM au Honduras, au Nicaragua et au Guatemala, les pays les plus gravement touchés, ont pu faire face à ces besoins grâce aux opérations d'urgence financées au titre du CII.

Phase II:

11. Les estimations des besoins (produits alimentaires et autres) effectuées par le gouvernement ont servi à préparer l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00, qui était prévue à titre d'intervention régionale ayant pour objet de fournir une ration d'urgence complète de 2 100 kcal en compensation de la perte des réserves alimentaires, des cultures et des possibilités d'emploi. Le PAM a fourni une aide alimentaire à 600 000 victimes du cyclone au Honduras, 400 000 au Nicaragua, 65 000 au Guatemala et 60 000 en El Salvador. Cette aide était destinée aux provinces les plus gravement touchées. L'opération d'urgence régionale ne prévoyait pas d'assurer la transition avec des activités vivres-contre-travail (VCT) au titre de ses modalités d'exécution, mais cette transition est devenue un objectif dans chacun des pays et a été mentionnée dans les lettres d'accord signées avec les gouvernements.

Phase III:

12. A la mi-novembre 1998, le bureau de région préparait l'IPSR Amérique centrale 6089.00 qui, au départ, devait durer de mai 1999 à mai 2001.

PLANIFICATION ET GESTION

Préparation et intervention immédiate

13. Le PAM a pu répondre sur le champ à la situation d'urgence causée par le cyclone Mitch. Au Nicaragua, les distributions de vivres ont commencé dès le 26 octobre, avant



même qu'un appel officiel n'ait été lancé par le Gouvernement nicaraguayen. Quatre facteurs expliquent la rapidité de l'intervention: 1) l'existence de presque 14 000 tonnes de réserves alimentaires du PAM dans la région (5 166 au Honduras, 3 500 au Nicaragua, 2 355 en El Salvador et 2 769 au Guatemala); 2) en raison des projets de développement et des opérations d'urgence en cours, le PAM avait déjà des bureaux sur le terrain dotés de personnel qualifié, y compris de contrôleurs, et entretenait déjà des relations de travail avec les gouvernements et les autres organismes, disposait d'un système de communications en partie opérationnel ainsi que de moyens de transport; 3) le PAM a rapidement coordonné son action avec celle des autres organisations et a redéployé son personnel; et 4) la présence d'un directeur régional dans la région sinistrée a permis de prendre les décisions relativement rapidement.

14. Au moment de la catastrophe, deux opérations d'urgence du PAM étaient en cours, lesquelles étaient liées à la sécheresse résultant du phénomène El Niño: l'opération d'urgence régionale Amérique centrale 5949.00 et l'opération d'urgence Nicaragua 6039.00. Le PAM exécutait également huit projets de développement: Honduras 5691.00 et 5609.00; Nicaragua 4515.00 et 4571.00; Guatemala 5279.00 et 2704.00 et El Salvador 3886.01 et 4508.00. Les réserves de ces opérations et projets ont été mises à disposition, en accord avec les gouvernements concernés. Le personnel du PAM a joué un rôle crucial dans la gestion de l'aide alimentaire du Programme et de l'aide des autres organisations dans les aéroports.
15. Une fois l'opération d'urgence préparée, le PAM a commencé à renforcer ses effectifs en transférant des spécialistes supplémentaires vers la région, en organisant des visites de courte durée ou des séjours prolongés d'experts (par exemple en logistique, communication ou analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV), en organisant des visites de terrain pour le personnel du bureau régional ainsi qu'en redéployant le personnel des bureaux de pays et en recrutant des volontaires des Nations Unies et du personnel local.



Recommandations:

Le PAM devrait pouvoir accéder, à tout moment, à une gamme appropriée de produits alimentaires, pour pouvoir lutter contre la faim/la famine durant une période d'une semaine. Il pourrait donc être nécessaire de reconsidérer le niveau d'appui fourni aux projets de développement au titre du modèle de répartition des ressources, étant donné que les emprunts sur les réserves existant dans les pays pour les activités de développement revêtent une importance cruciale pour que le PAM puisse intervenir immédiatement. Il faudra notamment lors de ce réexamen envisager la question de l'appui aux activités de développement dans les pays à faible revenu et à déficit vivrier, par exemple les pays d'Amérique centrale, où les catastrophes naturelles sont exceptionnellement fréquentes. Cette proposition devrait être étudiée par rapport aux possibilités d'intervention offertes par les opérations d'urgence financées au titre du CII, et aux possibilités d'achats locaux.

Le PAM, en tant que membre de l'équipe des Nations Unies chargée de la gestion des catastrophes naturelles, devrait davantage mobiliser l'appui des services gouvernementaux et de la société civile pour faire face aux crises futures par le biais du financement d'activités ACV, de systèmes d'alerte précoce et de la mise en place de systèmes locaux d'intervention rapide.

Les unités ACV devraient être appuyées dans le cadre des activités de développement, et leurs conclusions intégrées à un système souple de planification préalable des situations d'urgence.

Le PAM, devrait, avec d'autres institutions des Nations Unies, établir et maintenir à jour une liste régionale des personnes qualifiées compétentes (par exemple de contrôleurs ayant fait leurs preuves) pouvant être contactées rapidement en cas d'urgence.

Evaluation initiale des besoins alimentaires

16. L'évaluation initiale des besoins alimentaires du PAM reposait sur les estimations établies par les gouvernements en ce qui concerne la destruction des logements et des cultures et la réduction des possibilités d'emploi. Ces données ont été complétées par la connaissance qu'a le PAM de la situation sur le terrain et par les méthodes d'évaluation rapide. Par la suite, le PAM, seul ou par le biais de ses partenaires, a sans cesse veillé à vérifier s'il y avait un déficit de l'approvisionnement ou des chevauchements. Les bureaux de pays du PAM ont ainsi pu mieux cibler les plus démunis et, comme cela a été le cas au Honduras, substantiellement réduire le nombre des bénéficiaires prévu au départ.

Coordination avec les autres institutions

17. Au cours de la phase d'urgence aiguë, la coordination a bénéficié des liens officiels et des relations de travail existants, notamment dans le cadre des projets de développement mis en oeuvre avec d'autres organismes des Nations Unies, avec les gouvernements centraux et les collectivités locales, avec les organisations non gouvernementales (ONG) et avec les donateurs tels que l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID) et l'Union européenne. L'existence de ces partenariats a permis de prendre les décisions rapidement et a facilité le travail commun d'évaluation. Le 28 octobre, par exemple, le PAM, le PNUD et l'UNICEF ont organisé une réunion dans le nord du Honduras pour recenser et diagnostiquer les problèmes, repérer les ressources disponibles et répartir les responsabilités. Dans le cadre de cette relation officieuse, le PAM a fourni les produits alimentaires et l'UNICEF de l'eau potable et des fonds pour assurer le transport et la manutention des produits alimentaires permettant des interventions immédiates.



18. Par la suite, et dès le 6 novembre, des lettres d'accord détaillées ont été signées avec les gouvernements et avec les nombreux partenaires d'exécution, qui étaient chargés de la logistique et de la mise en oeuvre des activités VCT. Les partenaires étaient notamment les services des gouvernements centraux et des collectivités locales, des municipalités et des groupes de la société civile tels que des ONG, des organisations religieuses et des associations commerciales. Dans certains cas, les responsabilités de chaque partenaire n'étaient pas claires et ont dû être précisées plus avant, par exemple, en ce qui concerne les frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM).

Recommandation:

Les gouvernements ayant une capacité limitée de coordination, cette dernière incombe aux autres organismes. Les résultats obtenus au cours de l'intervention mise en oeuvre à la suite du passage du cyclone Mitch devraient être consolidés par des réunions des groupes chargés de la sécurité alimentaire, lesquelles sont généralement présidées par les directeurs de pays du PAM. Les enseignements tirés de la coordination, des succès et des échecs devraient être incorporés dans les documents relatifs à l'exécution des interventions futures dans des situations d'urgence, par exemple, des détails précis sur les obligations mutuelles des partenaires.

Les effets de la décentralisation vers la région

19. Bien que chaque pays ait une situation et des problèmes particuliers en ce qui concerne l'histoire récente et, par exemple, qu'il y existe une multiplicité de groupes ethniques, les pays de la région ont plusieurs caractéristiques en commun. En ce qui concerne par exemple les risques et les caractéristiques écologiques, ils ont notamment en commun des terrains escarpés d'une grande fragilité écologique et une pauvreté structurelle généralisée. Ainsi, une opération d'urgence régionale, modifiée pour répondre aux besoins de chacun des pays, était une évolution positive. A cet égard, le PAM diffère des autres organisations des Nations Unies dans la région.
20. Les exemples des avantages que représentent une opération régionale et un bureau régional sont les suivants: prise des décisions par un directeur et une équipe de la région ayant une connaissance personnelle approfondie des sites, des situations, des populations, des problèmes, des possibilités et des dangers; utilisation rationnelle et efficace de ressources humaines limitées et frais de voyage et de communication limités; possibilité de visites fréquentes dans chacun des pays par le personnel du bureau de région; économies d'échelle pour ce qui est de l'acquisition du matériel; possibilités plus faciles d'échanges de personnel et de ressources ainsi que d'idées sur les bonnes pratiques à suivre dans la région; possibilités de passation de marchés au niveau régional; et existence d'un compte en banque dans la région permettant des achats et des transferts rapides.
21. Dans tous les cas cités ci-dessus, la localisation dans la région du centre stratégique de prises des décisions a représenté un avantage. Le fait de présenter la catastrophe due au passage du cyclone Mitch comme une catastrophe régionale a représenté un avantage supplémentaire qui n'avait pas été prévu. Cela a en effet presque certainement favorisé la mobilisation des fonds, en particulier en faveur des pays les moins touchés. De toute évidence, toutefois, l'exécution et le détail de la planification des programmes doivent se faire sur place dans les pays parce qu'il est nécessaire de travailler avec les gouvernements nationaux et les organisations locales.



Recommandations:

Le PAM devrait examiner les possibilités, dans la région, de centralisation des activités et des fonctions, à des fins de rentabilité, ainsi que de mise en commun de l'expérience en organisant des visites d'un pays à l'autre et en mettant l'accent sur les questions mentionnées dans le présent rapport.

Dans le cadre des systèmes d'information du PAM, les opérations d'urgence régionales devraient être repérables en tant que telles pour éviter toute confusion en ce qui concerne les responsabilités nationales, par exemple, opération d'urgence Amérique centrale 6079.00.

Répercussions des emprunts aux projets de développement

22. L'intervention rapide du PAM n'a été possible que parce que des réserves étaient disponibles dans les pays et ont été accessibles au PAM après qu'il ait pris un engagement par écrit avec les gouvernements en vue de les reconstituer. En mai 1999, les prêts étaient en cours de remboursement en El Salvador, mais une dette de 385 tonnes de riz, de 69 tonnes de légumineuses et de 61 tonnes de poisson en boîte n'était toujours pas réglée. A ce moment-là, les projets de développement ont commencé à pâtir de la situation. Il est à noter que 40 pour cent seulement de l'engagement pris au départ en ce qui concerne l'aide alimentaire à l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00 ont été reçus en El Salvador. Heureusement, 1 590 tonnes ont pu être transférées de l'opération d'urgence Amérique centrale 5949.00 (El Niño), afin de pouvoir fournir 68 pour cent des quantités promises au départ. Au Guatemala, 60 pour cent des prêts avaient été remboursés en février. Un problème s'est néanmoins posé dans la mesure où les bénéficiaires du projet de développement Guatemala 5279.00 ont dû travailler sans être rémunérés. Le Honduras a remboursé un prêt de 326 tonnes de haricots au Guatemala en janvier 1999. On ne sait pas exactement dans quelle mesure les emprunts effectués sur les réserves nationales du Honduras ont été remboursés mais il est clair que le remboursement est lié à la capacité d'absorption au fur et à mesure que redémarrent les projets de développement dont l'exécution a été retardée par le passage du cyclone Mitch. Au Nicaragua, 86 pour cent de l'emprunt avait été remboursé lors de la visite de la mission, et le remboursement du solde est en cours. Dans ce dernier cas, les projets de développement n'ont pas subi de répercussions négatives.
23. Les emprunts effectués aux projets de développement ont dans certains cas eu des conséquences négatives pour les programmes de longue durée, faute d'être remboursés. De tels emprunts doivent être remboursés étant donné que les activités de développement mises en oeuvre en Amérique centrale concernent une situation chronique qui pourrait devenir une situation d'urgence faute d'un appui suffisant.



Recommandations:

Le remboursement des emprunts aux projets de développement ou à toute autre source devrait revêtir un caractère très prioritaire lors de la livraison de l'aide destinée à une opération d'urgence. Si tel n'est pas le cas, la valeur de ces stocks nationaux en tant que réserves stratégiques pourrait s'en trouver réduite et les programmes de développement se voir menacés.

Le PAM devrait faire le bilan des succès et des échecs de l'opération d'urgence et s'assurer que les équipements et matériel sont redéployés avant de poursuivre l'IPSR Amérique centrale 6089.00.

Communications

24. Les systèmes de communication sont essentiels pour la logistique, la coordination des activités et la sécurité du personnel. Les problèmes de communication ont été les plus graves au cours de la première phase, lorsqu'il était essentiel de rassembler des informations précises en vue de la planification. Plus tard, la communication s'est améliorée, bien que certaines régions situées sur la côte atlantique du Honduras et du Nicaragua n'aient disposé que de très peu de moyens de télécommunication. Au Honduras, des téléphones cellulaires ont été achetés au tout début de l'opération d'urgence. Des téléconférences hebdomadaires, d'une durée pouvant aller jusqu'à une heure, ont servi à la planification régionale entre le siège, à Rome, et les bureaux de pays. Plus récemment, le système de suivi des produits du PAM (COMPAS) a été installé à tous les niveaux, y compris à celui des bureaux auxiliaires au Honduras; il sera bientôt mis en place dans d'autres pays. Durant la crise, un système avancé de communications de terrain a été installé au Nicaragua et au Honduras. Ce dernier porte notamment sur l'équipement des bureaux et des véhicules avec du matériel HF, VHF et le courrier électronique. Son utilité a été démontrée pour le système des Nations Unies dans son ensemble en Amérique centrale. Etant donné qu'il est certain que cette région connaîtra à l'avenir des crises d'envergure, un système de communication fiable, généralisé et mobile sur le terrain sera précieux. Il sera particulièrement nécessaire au cours des phases aiguës des situations d'urgence à venir, lors du diagnostic de la situation, lorsqu'il est très important de disposer de renseignements extrêmement précis.

Recommandation:

Dans les situations d'urgence futures, en particulier celles qui éclatent de manière soudaine, le système mobile de communication de terrain sera précieux. Le dispositif établi devrait être maintenu et devrait également couvrir le Guatemala et El Salvador.

SECURITE

25. Dans les quatre pays, l'insécurité s'est accrue en milieu tant urbain que rural. Le personnel du PAM a dû faire face à des attaques à main armée, à des enlèvements et au vol de véhicules. La sensibilisation du personnel aux questions de sécurité a récemment démarré et des procédures types ont été mises en place dans toute la région. Les mines antipersonnel posent un autre problème, au Nicaragua, dans la mesure où elles ont été emportées par les inondations dues au cyclone Mitch.



NUTRITION ET SANTE PUBLIQUE

Les effets du cyclone Mitch sur la santé et la nutrition, au Honduras et au Nicaragua

26. Même avant le passage du cyclone, l'état sanitaire et nutritionnel était médiocre dans les quatre pays. Par exemple, 39 pour cent des enfants de moins de cinq ans au Honduras et 25 pour cent au Nicaragua souffraient de malnutrition chronique, et 90 pour cent de la population rurale du Honduras et 78 pour cent de la population rurale du Nicaragua n'avaient accès qu'à une eau non salubre. Au Nicaragua, 86 pour cent et au Honduras 82 pour cent de la population rurale n'ont pas accès aux latrines.
27. Les effets sanitaires directs du passage du cyclone Mitch peuvent se résumer comme suit:

	Honduras	Nicaragua
Morts	5 657	3 045
Blessés	8 058	287
Disparus	12 225	1 000
Dégâts causés aux installations sanitaires (%)	14,6	12

28. Durant six mois après le passage du cyclone, on a noté une augmentation des cas aigus d'infections des voies respiratoires supérieures, de diarrhée, de paludisme, de leptospirose et de leishmaniose. Il est probable que la multiplication des cas de ces deux dernières maladies ait été causée par la modification des conditions écologiques. On note également une certaine progression des cas de malnutrition chronique et aiguë.

Qualité nutritionnelle de l'aide alimentaire

29. Une aide alimentaire a été fournie aux groupes vulnérables, à ceux qui étaient accueillis dans les abris et à ceux qui participaient aux activités VCT. D'un point de vue culturel, les rations fournies étaient acceptables, bien que certains produits aient été peu connus, par exemple le poisson en boîte. Certains groupes, par exemple les Misquitos, sur la côte caraïbe du Honduras et du Nicaragua, n'étaient pas habitués à consommer du maïs, du mélange blé-soja et des pois cassés. La valeur calorique de la ration était adéquate et l'on s'est efforcé de compenser le manque de certains produits alimentaires.
30. Au départ, durant la phase aiguë de la crise, les difficultés logistiques ont limité l'acheminement de l'aide si bien que certains groupes inaccessibles ou peu visibles n'ont pas eu accès aux vivres. Par la suite, le PAM a distribué des vivres à tous ceux qui, au premier abord, étaient dans le besoin: 600 000 victimes du cyclone au Honduras et 400 000 au Nicaragua. Dans la mesure du possible, la ration est restée constante mais, au Honduras, les effectifs de bénéficiaires ont été réduits au fur et à mesure que les listes étaient vérifiées, tandis qu'au Nicaragua, des recensements ont été effectués en vue de ne cibler les distributions que sur les plus démunis. Le PAM lui-même, tout comme ses partenaires, a déployé des efforts considérables pour s'assurer que des rations soient distribuées à ceux qui en avaient besoin.



Interventions complémentaires

31. Bien que le PAM n'intervienne pas dans le domaine de la santé, les bureaux de pays ont collaboré avec les organisations partenaires telles que la Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, pour fournir une eau salubre, construire des latrines et mettre en place des services de santé, tant dans les abris que dans le cadre des projets VCT de construction de logements. Dans certains cas, ces activités étaient complétées par une aide alimentaire du PAM. Une eau salubre (en général chlorée) a été fournie. Dans les abris, un programme de vaccination efficace a été mis en place en installant des postes sanitaires. Dans les projets VCT de construction de logements, les résultats ont été variables en ce qui concerne la fourniture, dans les délais souhaités, par les partenaires d'eau potable, de latrines et de systèmes de collecte des ordures.
32. Il est possible de conclure que, dans les domaines de la nutrition et de la santé, l'intervention du PAM a été rapide et adaptée, aidant le gouvernement à assurer la sécurité alimentaire, tout en mettant en place un programme alimentaire/sanitaire satisfaisant, cohérent et coordonné sans que ne se posent de problèmes majeurs de santé ou de nutrition. Toutefois, certains établissements ont encore besoin de services adaptés d'adduction d'eau/d'assainissement/de collecte des ordures.

Recommandations:

Le PAM devrait encourager, en créant des partenariats, le soutien à la formation du personnel de santé, en particulier dans le domaine de la nutrition.

Outre la coordination actuellement mise en place avec les institutions des Nations Unies et les organismes nationaux, et en prévision des crises futures, le PAM devrait nouer des alliances stratégiques avec des institutions régionales telles que l'Institut de nutrition de l'Amérique centrale et du Panama, et les instituts de technologie agricole, afin de résoudre de manière plus efficace les problèmes de santé, de nutrition et de sécurité alimentaire.

Le PAM devrait encourager le suivi de l'état nutritionnel dans les écoles, en enregistrant la taille des enfants à l'entrée à l'école (rapport taille/âge).

En association avec d'autres organisations s'occupant de santé et de nutrition dans toute la région, le PAM devrait continuer d'enquêter sur les carences en micronutriments et de produire des aliments enrichis.

Le PAM devrait encourager la réalisation de bilans nutritionnels rapides durant les crises, et se servir de leurs conclusions.

LOGISTIQUE DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Qualité et efficacité du dispositif d'acheminement des vivres

33. Les deux ports disposant d'entrepôts visités au cours de la mission (Corinto et San Lorenzo) étaient gérés de manière efficace, avec rapidité et entretenaient de bonnes relations de travail avec les autorités douanières, avec l'aide de personnel qualifié du PAM. Les entrepôts étaient bien tenus et avaient de bons systèmes de manutention, d'entreposage et d'enregistrement. Les marchés concernant le transport intérieur jusqu'aux points de livraison avancés étaient passés par voie d'appels d'offre mettant en concurrence des



fournisseurs ayant fait leurs preuves. Certains délais de paiement ont été enregistrés pour ces services de transport en raison de l'incertitude qui règne sur les coûts de TIEM (voir paragraphe 37). Au Nicaragua et au Guatemala, certains bénéficiaires se sont plaints d'avoir été facturés par les partenaires d'exécution pour la livraison finale. Une telle situation était impensable et avait ultérieurement été rectifiée par le PAM.

34. Il est évident que tant la qualité que l'efficacité de l'acheminement se sont améliorées au cours de l'opération d'urgence, au fur et à mesure qu'un plus grand nombre de contrôleurs ont été nommés et ont acquis de l'expérience. Au Nicaragua, les contrôleurs, qui disposaient de motocyclettes, ont pu contrôler deux, voire exceptionnellement trois distributions par jour.
35. Les entrevues avec les bénéficiaires ont indiqué que ces derniers associaient les livraisons de produits au PAM, même si l'un des gouvernements a tenté de se servir de l'aide alimentaire du PAM pour gagner des points sur la scène politique. Le PAM s'est fermement opposé à une telle façon de procéder. Certains bénéficiaires ont prétendu que la ration alimentaire n'était pas suffisante et d'autres, mais certainement pas tous, ont trouvé que certains des produits, en particulier les pois cassés et le poisson en boîte, n'étaient pas à leur goût. Le PAM s'est efforcé de leur apprendre à utiliser les produits qui ne leur étaient pas familiers, par exemple, au Guatemala, en faisant appel à des étudiants des cours de nutrition.

Achats locaux

36. Le paragraphe 13 souligne l'importance de l'existence de réserves dans le pays au début de la situation d'urgence. Des achats locaux ont été effectués dès la période d'exécution de l'opération d'urgence. Le bureau du PAM au Guatemala a acheté du maïs dans le sud-ouest du Mexique et le bureau du PAM au Honduras a emprunté des haricots au Guatemala. Au Nicaragua, le PAM a acheté localement 4 698 tonnes de produits, passant environ 15 marchés portant sur du maïs, du riz, de la farine, de l'huile et des haricots. Tous les bureaux de pays étaient favorables aux achats locaux car ces derniers pouvaient contribuer au redémarrage de la production locale, mais certains marchés n'ont pu être passés du fait que les fournisseurs avaient gonflé leurs prix. En outre, des difficultés pratiques se sont posées du fait que les prix locaux ont tendance à être supérieurs aux cours mondiaux types et que la progression de la demande locale a tendance à les pousser encore à la hausse. Dans une situation d'urgence, il peut être difficile de procéder aux achats car on ne peut tenir compte des cycles des cultures, et que l'on ignore de quel montant seront les contributions des donateurs.

Recommandation:

Malgré les nombreuses difficultés que pose la passation locale des marchés, il est souhaitable de trouver des solutions commerciales locales.

Transport intérieur, entreposage et manutention, et coûts d'appui directs

37. Dans l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00, les frais de TIEM et les coûts d'appui directs (CAD) ont posé un certain nombre de problèmes. Les donateurs étaient prêts à contribuer aux frais de TIEM de l'opération d'urgence à un taux de 70 dollars par tonne. En réalité, les coûts réels ont sensiblement varié si bien que les livraisons destinées à des zones inaccessibles telles que les régions de la côte atlantique du Honduras et du



Nicaragua, ont pu entraîner des coûts de plus de 250 dollars la tonne (en raison de la diversité des moyens de transport utilisés et du peu de volume des cargaisons). De plus, ces zones inaccessibles ne constituaient pas un environnement de travail agréable, de sorte qu'il a été nécessaire d'encourager les partenaires à s'y rendre en leur remboursant leurs frais réels. Une certaine confusion a régné chez les partenaires sur la question de savoir quels frais étaient remboursables (frais portuaires, location des moyens de transport et frais d'entreposage, par exemple) et lesquels ne l'étaient pas (par exemple les coûts de voyage, de suivi et d'évaluation et les frais administratifs). Il a été décidé que, dans la matrice des coûts, El Salvador et le Guatemala auraient un coût de référence inférieur à celui des pays les plus touchés, l'intention étant que les gouvernements concernés devaient participer aux frais de TIEM.

38. Les donateurs étaient cependant moins disposés à contribuer aux CAD, et n'ont fourni qu'environ la moitié du montant requis au titre des CAD. La réduction la plus conséquente a concerné les articles non alimentaires, le résultat étant que très peu d'outils ont été fournis. En conséquence, certains programmes VCT ont mis l'accent sur des activités qui n'avaient pas besoin de tels articles, par exemple le nettoyage et le défrichage. Les ONG n'avaient pas nécessairement assez de fonds pour fournir des outils. En outre, si les réserves non distribuées de l'opération d'urgence sont transférées à l'IPSR, il n'y aura pas de CAD.

Recommandations:

Les règles qui régissent la participation de toutes les organisations partenaires aux frais de TIEM devraient être précisées par écrit.

Les donateurs devraient être instamment priés, conformément au principe convenu, de financer l'intégralité des coûts d'appui directs.

Activités vivres-contre-travail

39. Les activités VCT sont devenues le mode normal de distribution de l'aide alimentaire en quatre mois et ont été activement développées dans tous les pays concernés dès janvier. Elles ont été accueillies avec satisfaction et demandées par les gouvernements centraux, les collectivités locales, les partenaires d'exécution et les particuliers. Plus de 50 organisations principales, y compris les institutions des Nations Unies et les services de l'Etat, des ONG internationales ou locales, ont supervisé toute une gamme d'activités VCT. Des activités VCT modulables ont été utilisées au Nicaragua pour permettre la participation de ceux, en particulier des femmes, qui avaient des engagements, par exemple qui devaient s'occuper d'enfants ou de la préparation des repas. De tels engagements pouvaient en effet les empêcher de participer à ces activités par périodes normales de travail d'une durée de quatre heures. Les activités VCT modulables permettent aux gens de travailler lorsque leurs autres engagements le leur permettent.
40. Au Guatemala, les activités VCT, mises en oeuvre dans le cadre de l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00 ont été considérées comme "une passerelle permettant au développement de se poursuivre". Dans la mesure du possible, des organisations dotées des ressources et des compétences appropriées et en mesure de fournir des articles non alimentaires ont été sélectionnées; le manque de compétences et de matériel de certaines organisations ont limité les activités dans certaines communautés. Les activités VCT ont été mises en oeuvre dans le cadre des programmes en cours.



41. Les infrastructures matérielles telles que les logements ou construits ou réparés et les systèmes d'adduction d'eau contribuent à améliorer les conditions de vie de certaines des victimes du cyclone; par exemple, des familles qui vivaient auparavant dans des immeubles de plusieurs étages habitent maintenant une maison individuelle. La remise en état et l'entretien de l'environnement ont contribué à préserver les moyens de subsistance. Le capital humain, par exemple les compétences transférables et les structures communautaires renforcées, représentent des avantages permanents à la fois pour les interventions d'urgence et pour le développement à plus long terme. Après une catastrophe, les activités VCT contribuent à reconstituer les moyens de subsistance mais aident également les esprits traumatisés. Les activités VCT modulables permettent de prendre en compte des besoins et des possibilités divers.
42. De nombreuses communautés ont réparé ou construit des logements dans le cadre des activités VCT. Sans nul doute, il est extrêmement nécessaire de construire des logements pour que les populations puissent quitter les abris. La mission a cependant noté de nettes différences dans la qualité des logements fournis, en fonction essentiellement des organismes partenaires. La différence entre un bâtiment d'une seule pièce d'une valeur de 500 dollars et un bâtiment de plusieurs pièces d'une valeur de 4 000 dollars, doté de l'électricité, d'un fourneau, de l'eau courante et d'un accès au tout-à-l'égout est énorme. Le PAM, en tant que participant, devrait prendre position sur les questions suivantes: sécurité par rapport aux risques futurs (localisation); santé (approvisionnement en eau salubre et services d'assainissement fournis); régime de propriété (fourniture de titres de propriété aux femmes?); processus d'attribution (transparence); et localisation par rapport aux possibilités d'activités de subsistance.
43. La mission attire particulièrement l'attention sur la question du logement étant donné qu'elle a pu remarquer de grandes différences dans la qualité des habitations et les conditions d'attribution de ces dernières. Tous les programmes mis en oeuvre avec des organismes d'exécution partenaires posent le même problème d'ordre général, compte tenu en particulier de la diversité des compétences et des modes de financement. Pour rendre les choses encore plus complexes, les organisations indépendantes du PAM peuvent exécuter des programmes similaires dans les mêmes régions mais en ayant des normes différentes. Dans de tels cas, l'uniformité et le contrôle de la qualité dépendront de la force, de la compétence et du sens des responsabilités des organismes partenaires du PAM.
44. Le problème du logement est particulièrement grave à Tegucigalpa et dans d'autres grandes villes où le cyclone Mitch a détruit la plupart des habitations. Là, bien des gens vivent encore dans des logements temporaires ou même dans des abris spécialement construits pour eux. Les nouveaux logements sont souvent construits loin des lieux de travail, et les gens ne sont donc pas prêts à quitter les abris et, quoiqu'il en soit, le rythme de la construction est extrêmement lent. En conséquence, il est peu probable que les abris soient abandonnés ou que les gens soient relogés de manière adéquate au cours de l'IPSR.



Recommandations:

Le PAM devrait arrêter un *modus operandi* en vue de fixer les normes acceptables en ce qui concerne la construction de logements et les autres investissements dans des activités VCT. Le PAM a un rôle à jouer et un devoir moral en la matière puisqu'il appuie de tels investissements par le biais d'activités VCT.

Le PAM devrait suivre les activités des organismes, engager un débat sur les modalités de partenariat possibles, et ce, en-dehors des situations d'urgence, afin de pouvoir identifier rapidement de solides partenaires et des activités pouvant faire l'objet d'interventions d'urgence.

Les choix stratégiques des programmes VCT de l'IPSR: a) devraient prendre en compte les cadres de développement national, afin de les appuyer et de ne pas aller à leur rencontre; b) devraient viser la durabilité en favorisant les activités d'entretien (questions de la prise en charge et de la responsabilité); c) devraient activement viser à faire participer les femmes; d) devraient mettre l'accent sur la production, la lutte contre la pauvreté et l'accès aux plus démunis; et e) devraient continuer de privilégier les petits producteurs.

Le PAM devrait appuyer la mise en oeuvre des recommandations de son document de 1999 intitulé "Favoriser le développement" en s'efforçant d'assurer la pérennité des programmes VCT.

Le PAM devrait privilégier et appuyer le développement du capital tant humain que matériel dans les situations d'urgence.

Le PAM devrait étudier la possibilité de proposer des activités VCT modulables pour permettre à un plus grand nombre de femmes d'en bénéficier.

Le PAM devrait s'efforcer de trouver d'autres organisations qui auront la responsabilité de reloger les personnes déplacées en milieu urbain lorsque l'IPSR s'achèvera.

Qualité des emballages

45. En général, la qualité des emballages était bonne bien que certaines boîtes de poisson aient dû être rejetées parce qu'elles avaient été endommagées, certains cartons de riz aient été éventrés et certains conteneurs en plastique (d'environ 22 litres) achetés localement pour transporter l'huile aient éclaté et aient endommagé d'autres produits. Globalement, toutefois, le nombre de sacs de céréales endommagés était faible.

Pertes après c.a.f.

46. Dans chacun des pays, les pertes après c.a.f. (coût, assurance, fret) sont restées dans des limites acceptables, bien qu'il ne soit pas possible de vérifier ce qui s'est passé durant la phase aiguë de la crise, lorsque les contrôles des distributions étaient moins rigoureux, que toute une série de transporteurs étaient utilisés et qu'il était fait appel à du personnel ayant peu d'expérience de la logistique. Globalement, le pourcentage de ces pertes a été inférieur à 0,1 pour cent au Honduras, à 0,25 pour cent au Guatemala et s'est élevé à 0,47 pour cent au Nicaragua et à 0,03 pour cent en El Salvador.



ASPECTS SOCIAUX-ECONOMIQUES DU PROGRAMME MIS EN OEUVRE PAR LE PAM

Parité hommes-femmes

47. La plupart des membres du personnel qualifié du PAM connaissaient les Engagements en faveur des femmes. Les lettres d'accord précisait que les vivres devaient de préférence être distribués aux femmes. Plusieurs membres du personnel, toutefois, n'étaient pas certains qu'un ciblage favorable aux femmes soit valable durant la phase aiguë d'une situation d'urgence. Par ailleurs, on peut supposer que le cyclone Mitch a eu des effets différents pour les hommes et pour les femmes, étant donné leur degré différent de vulnérabilité avant la catastrophe. Bien que du personnel spécialisé dans la problématique hommes-femmes soit en place dans les bureaux de pays et de région, leurs niveaux de qualification étaient divers. Aucun spécialiste de la problématique hommes-femmes n'a participé à la programmation de l'opération d'urgence, même si le PAM a sensibilisé les contrôleurs sur le terrain, par exemple en El Salvador. Un certain nombre de données ventilées par sexe ont été recueillies.
48. Dans les abris, les femmes ont assumé les rôles traditionnels du nettoyage, de la cuisine et des soins à la famille; dans les abris du Nicaragua, on a noté que les hommes ont participé à la tâche non traditionnelle de la préparation des aliments. Par ailleurs, les femmes ont participé à la reconstruction des logements.
49. Les femmes prenant part à des activités VCT modulables ont appris à mieux maîtriser le temps passé à chacune de leurs multiples tâches, mais on aurait pu faire davantage pour aider les femmes à retrouver des possibilités d'activités rémunératrices. Dans l'ensemble, les activités VCT ont plutôt aidé les hommes, dans la mesure où ces derniers ont ainsi pu trouver des emplois temporaires.
50. La répartition hommes-femmes parmi le personnel qualifié, les coordonnateurs et les contrôleurs du PAM a varié d'un pays à l'autre. Au Nicaragua, par exemple, 64 pour cent de la totalité du personnel qualifié participant à l'opération d'urgence étaient des femmes. A Choluteca (Honduras), il a été noté que la présence d'une femme à un poste de responsabilité avait, d'après certaines femmes, facilité la communication et leur avait permis de se faire aider plus facilement.

Recommandations:

Le PAM devrait réexaminer la question des ressources humaines de manière à respecter ses Engagements en faveur des femmes, et un membre du personnel ou un consultant devrait, à l'échelle régionale, surveiller les progrès réalisés à cet égard.

Le PAM devrait chercher à collaborer avec les organisations qui ont une expérience de plus longue date des questions liées à la problématique hommes-femmes et qui ont pris des conseillers en la matière (par exemple l'Agence canadienne de développement international—Honduras, USAID Nicaragua). Le PAM pourrait ainsi tirer parti de leurs réalisations en vue de tenir compte des possibilités offertes par l'accent mis sur la dimension hommes-femmes dans les activités, et les problèmes que cela pose.

Le PAM devrait envisager des objectifs d'investissement particuliers en faveur des femmes dans le cadre de l'IPSR, par exemple en facilitant leur participation aux activités VCT.



Ciblage

51. Durant les premiers jours de la crise, le gouvernement de chaque pays a recensé les zones géographiques dans le besoin. Dans ce contexte, le PAM a tenté de vérifier les listes des bénéficiaires en fonction de leurs besoins, en tenant compte du fait que les plus démunis souffrent à la fois du fait que leurs mécanismes de survie sont moins résistants, et qu'ils vivent dans les zones les plus dangereuses. Le fait d'avoir perdu son logement a été accepté comme équivalent de la perte des aliments et des moyens de survie, tout comme l'a été le fait de perdre sa terre. Le PAM a également reconnu l'importance de la perte des emplois dans les secteurs de la production vivrière et de l'agriculture destinée à l'exportation, et a pris des décisions pragmatiques pour contribuer au relèvement de certaines de ces activités. A compter de janvier 1999, le ciblage a notamment porté sur ceux qui étaient encore dans des abris, sur les groupes vulnérables et sur ceux qui participaient aux activités VCT (ciblage automatique). Le ciblage a été affiné en remettant sans cesse en cause les listes de bénéficiaires.
52. De fait, la capacité de ciblage du PAM a été limitée par: sa dépendance des compétences, des moyens et de la probité des organismes partenaires; la difficulté du ciblage dans les situations où les pauvres sont si nombreux; ainsi que le peu de précision de la définition des bénéficiaires et la rareté des partenaires potentiels dans les zones difficiles, par exemple sur la côte atlantique. Il était peu probable que les communautés de ces régions isolées, quels que soient leurs besoins, puissent être prioritaires tout au début de l'opération. D'un point de vue pragmatique, il ne pouvait en être autrement.

Recommandations:

Le PAM devrait définir des critères de ciblage précis à l'usage de son personnel et de ses partenaires, en tenant compte des besoins des groupes qui ont tendance à être exclus et des impondérables de toute opération d'urgence.

Le PAM devrait effectuer des bilans conjoints avec les organismes partenaires en ce qui concerne la nécessité du ciblage, et son évaluation.

Bénéficiaires

53. Les activités VCT tentent d'encourager la participation des bénéficiaires, mais un grand nombre de ces derniers n'y participent que par voie d'auto-sélection. Certains organismes partenaires semblent ne voir dans les bénéficiaires que des instruments, à savoir une main-d'oeuvre, et ne les associent pas aux décisions, de sorte que ceux qui construisent les maisons n'ont aucune influence sur le plan et la conception de celles-ci. Dans bien des cas, il est prévu qu'ils pourront par la suite les adapter à leurs besoins, en rajoutant des pièces, une option qu'un grand nombre d'entre eux ont choisi. De même, dans les programmes de protection de l'environnement, les bénéficiaires ont pu choisir les cultures et les espèces d'arbres à acheter, bien que les décisions concernant la gamme des choix possibles aient été prises par les organismes partenaires.
54. En El Salvador, les contrôleurs ont servi de points de contact pour les bénéficiaires. Ils ont donc été informés des points de vue de ces derniers car leurs listes de contrôle leur recommandaient de les prendre en compte.



Recommandation:

Discuter avec les bénéficiaires de leurs besoins et de leurs points de vue demande du temps et des compétences. Le PAM devrait envisager de recourir à un spécialiste de l'anthropologie sociale en vue d'étudier comment les bénéficiaires perçoivent l'aide et quels sont leurs besoins urgents, en particulier, mais pas uniquement, dans les groupes tels que les Misquitos. Il serait à conseiller d'entrer en contact avec les groupes lointains/inaccessibles en période "normale" et non pas en période d'urgence.

Suivi et évaluation

55. Le suivi et l'évaluation revêtent une importance cruciale pour que l'action soit efficace et utile. Les contrôleurs, qui sont les yeux, les oreilles et la voix du PAM, influent sur la qualité des résultats du PAM et en particulier sur la manière dont les bénéficiaires voient le PAM. Des contrôleurs ont été recrutés et formés dès le mois de décembre, mais certains d'entre eux (c'était là un grand avantage) sont venus de programmes en cours et des bureaux locaux existants. Le fait de disposer de contrôleurs des organismes de contrepartie, travaillant dans les mêmes bureaux, comme au Nicaragua, semble avoir été un point positif, rentable et peut être reproduit. Les contrôleurs ont (à juste titre) passé beaucoup de temps à vérifier les listes de bénéficiaires, ce qui leur a permis de bien connaître la communauté. En El Salvador, les contrôleurs ont établi de brefs comptes-rendus quotidiens de leurs activités, ce qui a fourni de précieuses données en temps réel sur la situation aux décideurs principaux.
56. Par contre, l'établissement des rapports hebdomadaires, dans lesquels les données quantitatives étaient nombreuses, ont demandé un temps considérable. Des données qualitatives obtenues à temps peuvent permettre d'améliorer les prestations si, comme au Nicaragua, les bonnes questions sont posées. Par bonnes questions on entend, par exemple, celles qui fournissent des renseignements sur les questions relatives à la problématique hommes-femmes, sur les besoins des bénéficiaires et sur leurs points de vue, ainsi que sur la spécificité des conditions locales.
57. Comme il en va du ciblage, le suivi dépend de la qualité des organismes partenaires. La mission a noté avec satisfaction qu'un consultant financé par l'Agence allemande de coopération technique a récemment été nommé au bureau du Honduras, chargé du suivi et de l'évaluation ainsi que des aspects sociaux de l'IPSR.

Recommandations:

Le PAM devrait capitaliser l'expérience acquise en matière de suivi et d'évaluation de manière à élaborer un manuel opérationnel simple pour les futures opérations d'urgence.

Des directives devraient être produites à l'intention du personnel du PAM et des partenaires, précisant les données qualitatives et quantitatives de suivi et d'évaluation requises.

Le PAM devrait continuer de progresser vers l'utilisation du suivi et de l'évaluation pour contribuer à l'élaboration d'une culture institutionnelle de la réflexion et servir d'outils de gestion.



ENSEIGNEMENTS TIRES DE L'OPERATION

58. Des activités VCT de très grande envergure peuvent être organisées et exécutées dans de très brefs délais après la phase aiguë de l'opération d'urgence. Pour une réelle efficacité de l'action toutefois, des partenariats doivent être mis en place pour fournir l'assistance technique et les articles non alimentaires, de manière à garantir la pérennité des équipements créés.
59. Les risques naturels, qui font partie de la vie de tous les jours en Amérique centrale, doivent être pris en compte dans les projets de développement par le biais d'activités efficaces de planification préalable. L'ACV peut être extrêmement précieuse pour élaborer des plans d'intervention d'urgence efficaces et devrait faire partie des activités normales de développement, au lieu de n'être utilisée que dans les situations d'urgence.

CONCLUSIONS

60. Plusieurs avantages importants peuvent être tirés de l'utilisation des bureaux et pôles régionaux pour concevoir et appuyer les programmes du PAM, même si l'exécution doit passer par les systèmes nationaux. Les dispositifs de veille et le déploiement rapide par le PAM des ressources et du personnel disponibles ont contribué à l'efficacité de l'intervention. Bien que l'importance de l'existence de réserves alimentaires dans les pays pour la phase aiguë de la crise ait été une nouvelle fois démontrée, une solution doit être trouvée au problème du remboursement rapide afin de ne pas compromettre les projets de développement. En outre, dans trois des pays sinistrés, l'emprunt aux réserves alimentaires destinées aux projets de développement, auquel n'était associé aucun coût de TIEM, a posé des problèmes d'utilisation de ces ressources dans une situation d'urgence. Les montants disponibles pour financer les coûts d'appui directs étaient bien trop faibles, entraînant des difficultés d'exécution de l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00. Les visites de terrain par les donateurs peuvent être très efficaces pour assurer la continuité de l'appui aux opérations du PAM.
61. Dans le cadre de l'opération d'urgence Amérique centrale 6079.00, les activités VCT mises en oeuvre sont les plus importantes de toutes celles qui ont été mises en oeuvre au cours des trois mois suivant une catastrophe naturelle. Le PAM, parce qu'il est l'un des principaux fournisseurs des secours après une catastrophe, joue un rôle dans le choix des programmes VCT mis en oeuvre dans le cadre de l'opération d'urgence, afin de s'assurer qu'il y ait des possibilités croissantes d'activités socialement responsables après la catastrophe. L'aide alimentaire du PAM, associée à l'assistance technique et aux articles non alimentaires fournis par les organisations partenaires compétentes, peut créer une synergie très utile en ce qui concerne la mise en place des infrastructures. La société civile et les militaires ont joué un rôle important au cours de la phase aiguë de la crise, en mettant leurs moyens à disposition. Il est extrêmement important de recenser les partenaires actifs et efficaces avant la situation d'urgence et de suivre leur efficacité au cours du déroulement de l'opération. La fourniture dans les délais voulus d'une aide alimentaire d'urgence a représenté une contribution précieuse au maintien de la stabilité sociale après le passage du cyclone Mitch.

