

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Deuxième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2000/3/1**  
31 mars 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

# RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION FINAL DE L'OPÉRATION D'URGENCE CHINE 6045.00<sup>1</sup>

## Aide alimentaire d'urgence aux victimes des inondations dans les provinces chinoises d'Anhui, Hubei, Hunan et Jiangxi

Nombre de bénéficiaires	5 786 900
Durée	Cinq mois
Date d'achèvement	28 mars 1999
Date de signature de la lettre d'accord	28 septembre 1998
Date d'approbation	18 septembre 1998
Date de la première distribution	29 octobre 1998
Dates d'évaluation	15 septembre–7 octobre 1999

### Coût (dollars des Etats-Unis)

Coût total pour le PAM	93 351 254
Coût total des produits alimentaires	72 928 074
Coût total pour le gouvernement	58 092 772

<sup>1</sup> Le rapport intégral est disponible sur demande, en anglais seulement. La mission réunissait un chef d'équipe/spécialiste de sociologie rurale (FAO IC); un fonctionnaire principal chargé de l'évaluation (PAM); un expert des urgences (Consultant/AusAid); et deux anciens Associés au programme chinois de l'opération d'urgence. Des fonctionnaires du gouvernement et des membres du bureau de pays du PAM ont participé à la mission sur le terrain pendant toute sa durée.

## RÉSUMÉ

Cette évaluation participative a estimé la valeur ajoutée de l'aide d'urgence du PAM dans le contexte d'une réponse vigoureuse du gouvernement à la catastrophe et en a tiré des enseignements pour les futures opérations d'urgence. Les résultats soulignent l'intérêt de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour le ciblage d'une opération d'urgence, des mécanismes d'emprunt de céréales, de la participation constructive des bénéficiaires et notamment des femmes, la complémentarité des systèmes de suivi du gouvernement et du PAM, les problèmes posés par le calendrier, les avantages et les inconvénients que présente la combinaison des objectifs de secours et de relèvement dans une opération d'urgence. Une distinction est faite entre vivres pour le redressement et vivres-contre-travail. Les premiers conviennent dans la phase de relèvement, mais non les seconds. La principale faiblesse identifiée par l'évaluation a trait au calendrier des activités qui s'est trouvé complètement décalé par suite du début tardif du projet.

L'équipe d'évaluation est arrivée à la conclusion que l'opération d'urgence 6045.00 était un projet bien conçu qui avait réussi à aider près de 5,8 millions de personnes à rétablir la situation en un temps record après une grave inondation. Le succès était largement imputable à la réaction vigoureuse et concertée du gouvernement, aux efforts du PAM pour collecter des ressources auprès de donateurs internationaux, à la très importante contribution de contrepartie du Gouvernement et à un mécanisme d'emprunt de vivres grâce auquel les distributions ont pu commencer quatre mois plus tôt que cela n'aurait été le cas autrement.

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

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation (OEDE): Mme S. Frueh tel.: 066513-2033

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
PER	Méthodes participatives d'évaluation en milieu rural
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
VCT	Vivres-contre-travail



## RESUME

### Objet de la mission

1. La mission d'évaluation finale décrite ici avait pour objet d'évaluer l'impact du projet et d'en tirer des enseignements pour la conception de futures opérations d'urgence. L'opération d'urgence 6045.00 est particulièrement intéressante en raison de son envergure et parce qu'elle associe secours et restauration des moyens de subsistance des victimes de catastrophes. La valeur ajoutée de l'aide du PAM a été estimée dans le contexte d'une intervention vigoureuse du gouvernement en réponse à la catastrophe et des enseignements en ont été tirés pour les futures opérations d'urgence.

### Méthodes d'évaluation

2. L'évaluation a fait appel à la participation, avec organisation d'ateliers réunissant les différentes parties prenantes, méthodes participatives d'évaluation en milieu rural (PER), réunion de groupes cibles, interviews semi-structurées avec les ménages et visites par sondage de sites de relèvement du projet. Au nombre des dispositions prises pour promouvoir la participation figuraient des entretiens avec les principaux enquêtés, l'utilisation de cartes de planification orientée vers des objectifs spécifiques, la cartographie de la participation, l'établissement d'un calendrier, le classement des activités de relèvement et l'analyse des impacts positifs et négatifs. Les problèmes des femmes ont reçu la priorité tout au long de l'exercice.
3. Les conclusions de l'évaluation reposent sur les visites effectuées dans trois des quatre provinces et dans huit des 23 comtés couverts par le projet. Pour comparer la situation "avec" et "sans" projet, ainsi que les bénéficiaires et les non bénéficiaires, on a fait des mini-PER dans huit villages sérieusement éprouvés, dans cinq villages moyennement éprouvés et dans quatre villages extérieurs au projet.
4. On a choisi trois villages de chaque comté pour y conduire des investigations de terrain rapides, sur la base desquelles on pourrait comparer l'ampleur des dégâts et le rythme du redressement des bénéficiaires et des non bénéficiaires du projet. Trois équipes ont été constituées pour effectuer les PER dans les villages. Les équipes comprenaient des membres de la mission d'évaluation de l'opération d'urgence, du personnel du Bureau du PAM à Beijing, des fonctionnaires du Ministère de l'agriculture, du personnel des bureaux de gestion du projet au niveau des provinces et des comtés. Chaque équipe a passé de quatre à six heures en moyenne dans chaque village et a entrepris quatre exercices principaux d'évaluation participative (établissement du calendrier, établissement des priorités, groupes ciblés, cartographie des dégâts subis par le village, et ouvrages de remise en état). Les trois équipes se sont réunies à la fin du travail sur le terrain pour présenter leurs constatations, comparer et confronter les conclusions et en tirer les enseignements.

### Historique du projet

5. Les fortes pluies qui n'ont cessé de tomber de mars à août 1998 ont causé les pires inondations du siècle en Chine. D'après les estimations officielles, 230 millions de personnes ont été touchées, 4 150 personnes sont mortes, 13,8 millions de personnes ont été évacuées, et cinq millions de maisons ont été totalement détruites. Pour atténuer les conséquences de la catastrophe, le Gouvernement chinois a pris une série de mesures de



secours tout en recherchant l'aide internationale. Le PAM a répondu à la demande du gouvernement et accepté de fournir une aide alimentaire d'urgence aux victimes ciblées des quatre provinces les plus gravement touchées—Hunan, Hubei, Anhui et Jiangxi.

6. Le projet visait à aider le gouvernement à:
  - a) répondre aux besoins aigus en vivres de la population vivant dans des abris temporaires; et
  - b) appuyer la remise en état post-catastrophe des avoirs essentiels de la population cible.
7. Le projet devait durer 120 jours, divisés en deux phases: phase de secours d'un mois (vivres gratuits sans obligation de travail) suivie d'une phase de relèvement de trois mois pour aider les communautés à redresser la situation et les ménages à restaurer leurs avoirs.
8. L'opération d'urgence 6045.00 est le plus important projet du PAM en Chine, puisqu'il intéresse 5 786 900 bénéficiaires, 23 comtés, 320 municipalités et 4 450 villages pour un coût de 146 millions de dollars E.-U. Les contributions alimentaires totales devaient se monter à 347 214 tonnes de riz (gouvernement—100 000 tonnes; PAM—247 214 tonnes). La coordination des opérations était assurée par le Ministère de l'agriculture, en étroite liaison, au niveau provincial, avec le Département des catastrophes et des secours sociaux du Ministère des affaires civiles, les bureaux provinciaux des céréales et la Fédération des femmes chinoises.

## PRINCIPALES CONCLUSIONS ET ENSEIGNEMENTS TIRES

### Evaluation globale

9. L'opération d'urgence 6045.00 était bien conçue et a donné d'excellents résultats puisqu'elle a aidé près de 5,8 millions de personnes à surmonter les effets d'une grave inondation en un temps record. Son succès a été largement attribuable à la réaction vigoureuse et concertée du gouvernement, aux mesures prises par le PAM pour collecter des ressources auprès de donateurs internationaux, à la contribution de contrepartie très importante du gouvernement et à un mécanisme d'emprunt de vivres grâce auquel les distributions ont pu commencer quatre mois plus tôt que cela n'aurait été le cas autrement.
10. Le projet a fait l'essai d'un modèle combinant secours et relèvement dans une opération d'urgence et a fourni des enseignements précieux sur les difficultés pratiques de cette combinaison lesquelles sont dues au fait que la composante classique vivres-contre-travail (VCT) est inappropriée.
11. Les principales faiblesses du projet concernent le calendrier et l'échelonnement des activités qui n'ont pu être respectés en raison du retard intervenu au départ.
12. Bien qu'un certain nombre de caractéristiques novatrices, comme l'emprunt de produits, le partage des coûts et la participation des bénéficiaires, puissent être reprises dans des situations analogues, ce projet ne peut constituer un modèle parce qu'il est lié à des circonstances exceptionnelles—l'inondation du siècle en Chine coïncidant avec une récolte exceptionnelle aux Etats-Unis—en l'absence desquelles le PAM n'aurait sans doute pas aussi bien réussi à obtenir les ressources nécessaires à une opération de cette envergure.



## REUSSITES ET CARACTERISTIQUES NOVATRICES DU PROJET

### Utilisation de l'analyse et de la cartographie et de la vulnérabilité (ACV) dans le ciblage

13. Comme les besoins dépassaient de loin les ressources disponibles, la qualité du ciblage était essentielle. Les possibilités de ciblage conforme aux normes internationales étaient excellentes en raison de l'existence de données détaillées sur les dégâts causés par les inondations au niveau des comtés et des municipalités, ainsi que d'inventaires maison-à-maison des dégâts dans les villages. En utilisant l'ACV pour cibler les victimes les plus sévèrement touchées, on a pu ramener de 55 millions—chiffre mentionné dans la demande initiale du gouvernement—à près de 5,8 millions le nombre des bénéficiaires.

### Emprunt de produits

14. Le système d'emprunt de produits qui a été établi a été très satisfaisant et a permis de commencer les distributions de vivres quatre mois plus tôt que cela n'aurait été le cas autrement. Le gouvernement a été d'accord pour autoriser des emprunts sur des stocks détenus localement contre une *annonce de contribution* d'un donateur (au lieu d'exiger que les vivres soient d'abord expédiés et déchargés au port), ce qui a constitué une innovation importante. Dans ces conditions, le PAM a pu prendre la suite des deux premières distributions effectuées par le gouvernement dans le cadre de l'opération d'urgence, et éviter toute interruption dans le programme.

### Partage des coûts

15. L'intervention du gouvernement après la catastrophe a été impressionnante et exemplaire à tous les niveaux et a prévenu des dégâts supplémentaires et la perte de vies. Les fonds de contrepartie obtenus de lui ont contribué au succès de l'opération et accéléré la réaction du PAM; néanmoins, la première distribution de vivres a eu lieu quand la phase de relèvement avait déjà succédé à la phase de secours.

### Participation des bénéficiaires

16. La participation des bénéficiaires a été positive: l'affichage public des listes de bénéficiaires et des droits à prestations dans les villages a accru la transparence et réduit l'ampleur des détournements de l'aide alimentaire. La représentation des bénéficiaires aux comités d'inscription et de distribution au niveau des villages les a responsabilisés et a contribué à assurer l'équité des distributions de riz. Par contre, la planification concertée des vivres pour le redressement a été assez décevante. Bien que les agriculteurs aient été représentés aux comités d'aménagement villageois, les PER spécifiées dans le document du projet n'ont pas été appliquées et les plans d'aménagement villageois avaient déjà été finalisés quand l'opération d'urgence a commencé.

### Rôle des femmes dans la mise en oeuvre

17. Plus de 10 000 femmes ont été représentées aux comités d'aménagement villageois, 7 000 ont participé aux comités d'enregistrement et près de 14 000 aux comités de distribution. Les femmes ont constitué 24 pour cent du personnel des bureaux de gestion du projet, 37 pour cent des membres des comités d'aménagement villageois, 39 pour cent des membres des comités d'enregistrement et 45 pour cent des membres des comités de



distribution. Toutefois, comme la représentation des femmes aux comités était une condition spéciale imposée seulement pour la durée du projet, elle n'a pas survécu au projet. Néanmoins, la présence de femmes supplémentaires aux comités a amélioré la transparence et contribué à responsabiliser les chefs de village à l'égard des victimes des inondations. Selon la Fédération des femmes, la condition initialement imposée selon laquelle 60 pour cent des rations alimentaires devaient être collectés par les femmes était inutile et culturellement inappropriée parce qu'elle a contraint les femmes à porter de 15 à 30 kilogrammes de riz sur de longues distances. Cette condition a été abandonnée par la suite. La Fédération des femmes affirme qu'en Chine, il n'y a pas lieu d'insister pour que les femmes collectent la nourriture à la place des hommes, parce qu'il y a peu de risque pour que ceux-ci détournent les produits. Comme traditionnellement les femmes chinoises contrôlent les stocks alimentaires de la famille, il importe peu que la personne allant chercher la nourriture soit un homme ou une femme.

## RESUME D'AUTRES CONCLUSIONS

### Evaluations et appels des Nations Unies

18. Si le PAM a pris un risque et fixé un objectif ambitieux pour la réunion des ressources nécessaires à l'opération d'urgence, près de 90 pour cent des vivres ont pu être fournis grâce à un puissant effort de mobilisation qui a commencé dès le mois de juillet à Beijing et à Rome.
19. L'évaluation conjointe de l'équipe des Nations Unies chargée de l'évaluation et de la coordination en cas de catastrophe a été faite du 7 au 25 septembre, alors que les victimes de l'inondation étaient déjà sur les digues depuis deux mois. Un grand retard a donc été pris, même si la raison en était que le gouvernement avait longtemps différé la demande officielle d'aide. Si le PAM avait attendu l'appel des Nations Unies, l'opération d'urgence serait intervenue trop tard.

#### **Enseignement:**

Une évaluation précoce des besoins en vivres, combinée à une mobilisation rapide et dynamique des ressources, est essentielle pour aider en temps voulu les victimes de catastrophes.

### Couverture des besoins de l'opération d'urgence

20. La couverture a été fondée pour l'essentiel sur l'estimation faite par le PAM des quantités d'aide alimentaire pouvant être fournies par les donateurs. Bien que l'aide alimentaire ait été nécessaire pendant 10 à 11 mois, le gouvernement et le PAM ont choisi de limiter l'opération d'urgence à quatre mois afin de maximiser le nombre de bénéficiaires.

### Financement de contrepartie

21. L'opération d'urgence a drainé des fonds vers les régions victimes des inondations par un mécanisme de contrepartie. Les fonds ont essentiellement servi à l'achat d'intrants nécessaires aux activités vivres pour le redressement et ont couvert toutes les activités à l'exception de la reconstruction des maisons, le montant du don ne couvrant en moyenne



que huit pour cent du coût total des nouveaux logements dans les zones de réinstallation. Comme les subventions pour la construction de maisons dans certaines zones de réinstallation étaient fonction du nombre de pièces endommagées, elles étaient d'autant plus importantes que la maison était grande. Il en est résulté qu'une part disproportionnée des subventions est allée aux ménages aisés. Les ménages pauvres qui ne pouvaient se permettre de déménager dans de nouveaux villages ont obtenu une aide de moindre importance.

**Enseignement:**

Pour les subventions au logement, un taux forfaitaire par ménage est préférable à une subvention par pièce, qui risque de favoriser les ménages qui ne sont pas pauvres. Le PAM devrait se garder d'inclure les subventions au logement dans les fonds de contrepartie, quand elles représentent moins de 10 pour cent des subventions totales au logement et moins de trois pour cent du coût des logements.

**Distribution de riz aux victimes des inondations**

22. Le gouvernement a géré efficacement une distribution massive de riz. L'opération d'urgence a atteint à 90 pour cent son objectif qui était de fournir à 5 786 900 bénéficiaires une ration de 0,5 kilogramme pendant 120 jours. Faute de ressources, les rations alimentaires n'ont été fournies que pendant 107 à 109 jours au lieu des 120 jours prévus. En conséquence, les villageois auxquels on avait annoncé qu'ils avaient droit à 120 jours de vivres ont été mécontents de ne pas recevoir la totalité de ce qu'ils escomptaient. Même s'il est souhaitable que les paysans connaissent leurs droits pour améliorer la transparence, il faut éviter de susciter des attentes qui ne sont pas satisfaites. La plupart des gens ne savaient pas que les 120 jours dépendaient de la mobilisation des ressources comme le stipulait la lettre d'accord signée par le PAM et le gouvernement. Ils pensaient que les 120 jours étaient un fait acquis, et non un objectif dépendant des ressources mobilisées.
23. Le retard de la seconde expédition de blé, qui dépendait de l'arrivée et de l'acceptation de la première expédition, a causé deux interruptions de respectivement quatre et cinq semaines de la distribution de vivres, du 28 décembre au 5 février et du 21 février au 18 mars. Durant ces périodes les gens ont emprunté du riz au gouvernement ou à d'autres sources.
24. Le riz de l'opération d'urgence a représenté environ 34 pour cent du riz total distribué gratuitement, à crédit ou contre paiement pendant la durée de la pénurie alimentaire. La contribution du PAM a représenté environ 22 pour cent du riz total distribué, emprunté ou acheté pendant la période de pénurie.

**Enseignement:**

Les partenaires des projets à tous les niveaux doivent savoir que l'aide alimentaire d'urgence ne peut être garantie par le PAM. Cela aidera à éviter les frustrations et la déception des partenaires nationaux.





## Expédition

25. La première expédition de blé est arrivée en Chine le 21 février, une semaine seulement avant la date de clôture du projet. L'expédition du blé des Etats-Unis a été exceptionnellement lente et coûteuse pour le gouvernement, du fait notamment que les deux dernières expéditions ont été faites sur des pétroliers, ce qui a donné lieu à d'importants frais supplémentaires de déchargement et de magasinage.

## RELEVEMENT PAR LA COMPOSANTE VIVRES POUR LE REDRESSEMENT<sup>2</sup>

### Planification des vivres pour le redressement et prise de décisions

26. Le PAM a une influence limitée sur les décisions concernant les vivres pour le redressement: le document du projet a fortement surestimé l'influence qu'il pouvait avoir sur la planification, du fait que:
- a) les comtés et les municipalités étaient parfaitement capables de se charger de la planification et les villages ont reçu une aide pour établir les plans;
  - b) les plans avaient déjà été établis avant l'ouverture des bureaux auxiliaires; et
  - c) les plans des villages reprenaient dans une large mesure les plans des municipalités et des comtés.

#### **Enseignement:**

On ne peut exiger des plans distincts pour l'aménagement des villages dans les cas où l'administration locale a déjà établi des plans complets de relèvement. Les responsables de la planification des projets devraient évaluer les plans de redressement locaux qui existent et, dans toute la mesure possible, travailler sur cette base.

### Adéquation et échelonnement des opérations vivres pour le redressement

27. Les cinq activités vivres pour le redressement prévues dans l'opération d'urgence (reconstruction de maisons, nettoyage des puits, des terres agricoles, des canaux et réfection des routes de village) étaient justifiées. Il était également justifié d'exclure la reconstruction des digues, ces travaux dépassant le temps prévu pour l'opération d'urgence et incombant à l'administration locale plutôt qu'au village. En principe, il était justifié d'inclure les abris; mais dans la pratique, une part importante des fonds de l'opération d'urgence est allée aux villages de réinstallation et a représenté une faible proportion du coût du logement des victimes des inondations.

<sup>2</sup> Le document du projet a appelé cette activité vivres-contre-travail, alors que l'intention était plutôt de fournir des vivres pour le redressement. Pour éviter toute confusion entre le concept vivres-contre-travail et cette activité, la composante vivres-contre-travail du projet est appelée tout au long du rapport vivres pour le redressement.



## Vivres pour le redressement: bilan

28. Plus de 79 000 maisons ont été réparées/reconstruites, 55 100 hectares de terres agricoles, 247 000 puits/citernes et 7 600 kilomètres de canaux d'irrigation ont été nettoyés et 2 000 kilomètres de routes de desserte des villages remis en état dans les 90 jours de la phase vivres pour le redressement de l'opération d'urgence. Malgré les nombres impressionnants de réalisations, les objectifs étaient généralement modestes compte tenu de la main-d'œuvre bénéficiaire. Ils ont été atteints pour l'essentiel. Cependant, la réalisation à 100 pour cent des objectifs des vivres pour le redressement n'allait pas nécessairement de pair avec le relèvement: une fraction seulement des terres agricoles, des canaux et des routes ayant besoin de réfection a pu bénéficier de l'opération d'urgence.
29. Dans quelques cas isolés—principalement Jiangxi et Anhui—des cibles trop ambitieuses avaient été fixées pour la fourniture de main-d'œuvre villageoise et les activités de l'opération d'urgence ont pris du retard parce que l'administration locale donnait la priorité au travail sur les digues, au détriment d'autres activités vivres pour le redressement.
30. Les objectifs concernant la construction de maisons n'ont pas été atteints à 100 pour cent parce que les bénéficiaires étaient supposés financer plus de 70 pour cent du coût sur leurs propres ressources. Comme les normes du logement dans les villages de réinstallation dépassent les moyens économiques des familles pauvres, la majorité des nouvelles maisons ne sont pas terminées et les familles pauvres restent à la traîne faute de ressources financières.
31. Les travaux sur les maisons, les puits, les terres agricoles, les canaux et les routes ont généralement commencé un à deux mois avant l'opération d'urgence et ont continué jusqu'à trois mois après. Les gens étaient occupés à plein temps par la reconstruction pendant l'opération d'urgence, mais n'ont peut-être pas travaillé plus de 30 jours aux activités prévues par cette opération.

## Intrants non alimentaires

32. Le redressement de l'agriculture a été plus lent qu'il n'était nécessaire parce que les agriculteurs manquaient de semences ou d'argent pour acheter des intrants: l'opération d'urgence était conçue dans l'idée que les intrants agricoles seraient fournis par l'appel lancé par le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA). Un projet de la FAO a fourni des semences et des engrais à 160 000 agriculteurs victimes de l'inondation dans six comtés d'Anhui, Jiangxi et Hunan (trois comtés couverts par l'opération d'urgence et trois non couverts par l'opération), mais seulement six pour cent environ de la population ciblée par l'opération d'urgence a pu bénéficier de l'aide de la FAO. Dans ces conditions, il aurait sans doute été judicieux que le PAM prévoit des intrants non alimentaires dans la contribution de contrepartie du gouvernement.

## Gestion et coordination

33. L'encadrement administratif de l'opération était modeste compte tenu de l'importance du projet. Les dépenses d'appui ont été très inférieures à ce qu'elles sont dans le cas d'opérations d'urgence analogues (moins de six dollars par bénéficiaire), parce qu'on a pu compter sur une organisation et un personnel de surveillance national bien rodé. La structure ternaire adoptée—Bureau de gestion du projet/groupe directeur/groupe de mise en œuvre au niveau des municipalités—était bien adaptée au contexte chinois et a donné de bons résultats.



34. Le personnel du PAM à Beijing a collaboré utilement au démarrage du projet et à la surveillance au début des distributions de vivres avant le recrutement du personnel du projet. Le gouvernement était bien engagé dans l'exécution de l'opération d'urgence lorsque les bureaux auxiliaires ont été mis en place et ont fait un excellent travail en utilisant les mécanismes et les procédures établis. Ces bureaux répondaient réellement à un besoin; mais ils ont dû assumer un volume de travail disproportionné par rapport au bureau de Beijing. Leur personnel, en particulier les contrôleurs de vivres, ont travaillé très dur, effectuant des semaines de sept jours et couvrant des superficies énormes dans leurs visites de contrôle. Le Bureau auxiliaire de Jiangxi, estimant que le Chinois des contrôleurs de vivres expatriés était insuffisant, les a doublés de contrôleurs nationaux. Cela a ramené de six à trois le nombre d'équipes assurant le suivi du projet à Jiangxi et Anhui.
35. Un audit engagé à l'instigation du Congrès national populaire a mis à découvert des détournements des fonds d'urgence du gouvernement au niveau des municipalités. Si les systèmes de contrôle avaient bénéficié d'une plus grande attention dès le départ, les contrôles effectués dans le cadre de l'opération d'urgence auraient porté sur les municipalités davantage que cela n'a été le cas.
36. Les activités de renforcement du potentiel ont été limitées, bien que les contrôleurs des vivres aient reçu une bonne formation sur le tas. Il aurait fallu renforcer la formation du personnel de contrepartie pour faire en sorte que les méthodes participatives d'évaluation en milieu rural soient appliquées et que les activités de suivi précoce et l'établissement des rapports soient conformes aux exigences du PAM.

### Efficacité du suivi

37. L'efficacité du suivi reposait sur l'existence de deux systèmes parallèles. Leur combinaison a donné un système efficace et assuré une large couverture. Néanmoins, l'efficacité aurait pu être améliorée et le potentiel renforcé si le personnel des deux systèmes avait tenu régulièrement des réunions d'échange et d'analyse des données.
38. Les formulaires utilisés pour les rapports étaient mal conçus et ont été insuffisamment expliqués—si bien que les données initiales comportaient des erreurs. Le suivi des produits n'a pas été régulier et il a été difficile de concilier les chiffres finaux avec les contributions effectives du gouvernement et du PAM.
39. On ignore si le financement de contrepartie du gouvernement a fait l'objet d'un suivi. Comme le rapport final du gouvernement n'est toujours pas établi, la mission n'a pu étudier la question.
40. Les indicateurs de la performance figurant dans le document du projet n'ont pas été utiles du fait qu'ils ne se rapportaient pas au principal objectif et qu'ils portaient essentiellement sur le suivi du second objectif. L'étude d'impact de l'opération d'urgence, dont l'objectif était de mesurer l'effet de l'aide alimentaire d'urgence sur les moyens de subsistance de la population, représentait une initiative utile, mais comportait des défauts méthodologiques.



**Enseignements:**

- Un appareil de contrôle national efficace et la culture ambiante permettent au PAM de réduire ses activités et son personnel de surveillance. Néanmoins, pour combiner en un système efficace les deux systèmes existants, il faudrait organiser régulièrement des réunions conjointes de rétro-information et d'analyse afin d'examiner les problèmes qui apparaissent au cours des visites de contrôle, les postulats sur lesquels repose la conception du projet, et son impact sur les bénéficiaires.
- Il faudrait édifier un système de suivi efficace sur la base d'une analyse approfondie des faiblesses du système existant ou de celui qu'il est prévu de mettre en place. Cette analyse permettra aux responsables du suivi de prêter une attention spéciale aux maillons faibles de la chaîne et débouchera sur un système plus rationnel.
- Une étude d'impact accompagnant un projet d'urgence peut constituer un outil précieux pour appuyer le suivi et l'évaluation. Toutefois, il faut avoir soin de fournir le soutien et le personnel techniques indispensables pour établir des méthodes d'investigation valables et inclure des villages extérieurs au projet dans l'étude afin de mieux étudier l'impact.

---

## IMPACT DU PROJET<sup>3</sup>

### Impact de l'aide alimentaire

41. L'état de préparation aux catastrophes assuré par le gouvernement a notablement réduit les pertes de vies humaines par rapport aux inondations antérieures. L'opération d'urgence a aidé le gouvernement à tenir l'engagement que personne ne devrait mourir de faim. Cependant, il n'a jamais été dit que l'opération sauverait des vies humaines, et cela à très juste titre, puisque les morts sont survenues en juillet et en août par l'effet de la rupture des digues, par noyade et du fait des ouragans. Le gouvernement a prêté la plus grande attention à l'eau de boisson, aux mesures d'assainissement et à la lutte contre les maladies afin de réduire la mortalité par ces causes. Bien que les administrations locales aient fréquemment affirmé que l'opération d'urgence avait sauvé des vies, la mission n'a trouvé aucune preuve à l'appui de cette assertion.
42. L'aide alimentaire a réduit l'endettement. Les villages non inclus dans le projet et les non bénéficiaires ont été contraints d'acheter ou d'emprunter du riz pendant toute la période allant de leur retour au village en octobre à la première récolte de riz à la mi-juin, alors que les bénéficiaires de l'opération d'urgence ont reçu du projet quatre mois de riz gratuit. L'impact sur la dette a néanmoins été modeste, si l'on considère que la valeur du riz fourni par l'opération était seulement de 850 RMB<sup>4</sup> pour une famille de quatre personnes, alors que le ménage moyen empruntait habituellement 15 000 RMB pour construire une

---

<sup>3</sup> En termes d'évaluation professionnelle on fait une distinction entre le "résultat"—qui est l'effet à court terme de l'intervention—et l'"impact" qui est l'effet au niveau supérieur. Le terme "impact" utilisé ici se réfère aux effets à court terme de l'opération d'urgence.

<sup>4</sup> Equivalant à environ 102 dollars E.-U.



nouvelle maison. Les bénéficiaires ont confirmé que l'aide leur apportait une certaine sécurité alimentaire, remontait leur moral et améliorait leur confiance en soi. Le financement de contrepartie du gouvernement a aussi contribué dans une certaine mesure à réduire l'endettement.

43. L'aide alimentaire n'a pas créé de dépendance et n'a pas découragé les contributions au titre de l'entraide. Elle a au contraire réduit la dépendance dans la mesure où elle a accéléré le redressement. Malgré son importance quantitative, elle a eu un effet minimal sur l'économie et les transactions locales. Elle n'a pas eu d'effet dissuasif sur la production et n'a pas causé de distorsion au niveau des prix locaux.

### Impact des vivres pour le redressement

44. Les travaux de reconstruction auraient été assurés de toute façon avec ou sans le projet. Toutefois, par rapport aux villages qui n'ont pas bénéficié du projet, l'opération d'urgence a accéléré le redressement. Des travaux de meilleure qualité ont été entrepris, parce que l'opération bénéficiait de l'attention du gouvernement qui assurait un meilleur financement que cela n'aurait été le cas autrement.
45. Si l'aide alimentaire a limité la migration en améliorant la sécurité alimentaire des familles, elle n'a pas totalement dissuadé les gens d'aller chercher du travail ailleurs. Ils prenaient souvent leurs décisions en mettant en balance le besoin d'espèces et la nécessité de contribuer physiquement à la reconstruction. Les rations alimentaires n'ont pas constitué une incitation importante parce que tous les villageois étaient obligés de participer à la reconstruction et que la valeur du riz reçu représentait seulement une fraction des salaires. Les rations alimentaires ne donnaient pas aux gens davantage de temps pour la reconstruction parce qu'ils étaient de toute manière pleinement occupés.
46. La production agricole a été pleinement restaurée, sauf dans les cas où la terre avait été sérieusement dégradée; dans ces conditions, les familles qui n'ont perdu que leur récolte restaureront rapidement leur situation économique, tandis que celles qui ont perdu leur maison et tous leurs avoirs ne retrouveront leur niveau de vie antérieur qu'au bout de nombreuses années. Les nouvelles inondations de 1999 ont sérieusement aggravé la situation dans les zones gravement touchées.

### Impact sur les femmes

47. L'opération d'urgence a amélioré la situation, la confiance en soi et la capacité de gestion des 10 000 femmes et plus qui ont participé aux comités d'aménagement villageois. Les effets au plan individuel seront durables, même si les comités ont été dissous quand le projet a pris fin. L'impact sur la situation des autres femmes a été plus modeste. La participation à l'activité vivres pour le redressement a eu peu d'effet, les Chinoises ayant une longue tradition de participation au travail collectif. La collecte des rations alimentaires n'a pas changé grand-chose parce que les Chinoises contrôlent habituellement les stocks alimentaires et l'épargne du ménage. L'étude d'impact et les rapports de situation hebdomadaires indiquent que l'aide alimentaire a permis aux femmes d'entreprendre des activités rémunératrices, mais cela ne s'est produit que dans quelques cas isolés dans lesquels l'administration locale a donné aux femmes un emploi dans les différentes branches d'activités de la municipalité ou leur a consenti des prêts pour remplacer les animaux perdus dans les inondations. D'une manière générale, le projet n'a pas amélioré les revenus des femmes parce qu'elles n'ont ni temps libre ni ressources pour entreprendre de nouvelles activités rémunératrices.



**Enseignement:**

La participation des femmes aux décisions, en Chine surtout, est plus importante pour améliorer leur situation que leur participation aux travaux physiques ou à la réception de l'allocation alimentaire. Les projets visant à accroître la participation des femmes devraient donc s'attacher davantage à augmenter effectivement le rôle des femmes dans les décisions.

**Impact sur l'état de préparation aux catastrophes/la capacité de réponse**

48. Bien que le gouvernement ait considérablement amélioré son état de préparation et sa capacité de réponse aux catastrophes par le renforcement des digues et le déplacement de villages entiers à l'écart des zones exposées aux inondations, la contribution de l'opération d'urgence a été relativement mineure. Comme le dégagement de stocks alimentaires contre annonce de contribution du donateur a beaucoup accéléré la distribution des produits alimentaires, la conclusion avec le PAM d'un accord permanent réglemant l'emprunt de produits pourrait améliorer l'état de préparation aux catastrophes et la capacité de réaction aux urgences.

**Valeur ajoutée de l'opération d'urgence**

49. Si les donateurs avaient directement adressé l'aide alimentaire au gouvernement au lieu de passer par le PAM, l'aide serait probablement allée au Département des secours d'urgence et sociaux du Ministère des affaires civiles, et non au Ministère de l'agriculture. L'ACV a débouché sur une nouvelle méthode de ciblage qui pourra être utilisée à l'avenir par le PAM et par le gouvernement. Les fonds de contrepartie fournis par le gouvernement pour le relèvement auraient probablement été répartis moins largement. Les céréales des donateurs auraient sans doute été fournies aux bénéficiaires à crédit (contre promesse de remboursement à la première récolte). Les donateurs n'auraient pas eu la possibilité de suivre l'acheminement et l'utilisation de leurs céréales et les villageois n'auraient eu aucun moyen d'assurer l'équité de la distribution. Néanmoins, la canalisation de l'aide alimentaire par le Ministère des affaires civiles aurait eu l'avantage d'éviter les ruptures de distribution éprouvantes pour les bénéficiaires et de réduire les quantités de céréales empruntées par les comtés.
50. L'opération d'urgence a présenté un certain nombre d'avantages par rapport à la canalisation de l'aide alimentaire par le Ministère des affaires civiles:
- elle a réduit l'endettement des ménages bénéficiaires d'environ 850 RMB (103 dollars);
  - elle a accéléré le recouvrement des moyens de subsistance par le relèvement des avoirs des ménages et des villages;
  - elle a attiré près de 12 millions de dollars de fonds de contrepartie vers les comtés du projet;
  - par l'information des villageois, elle a accru la transparence de l'exécution du projet et donné aux bénéficiaires les moyens de suivre la distribution des vivres;
  - elle a permis à 10 000 femmes d'entrer par cooptation aux comités d'aménagement villageois et a habilité 20 000 femmes à participer aux comités d'inscription des bénéficiaires et de distribution des aliments;





- elle a édifié et renforcé la capacité locale de conception, d'exécution et de suivi d'opérations d'urgence de grande échelle;
- l'ACV a amélioré le ciblage;
- le système de suivi du PAM a fourni aux donateurs l'assurance que les vivres donnés étaient bien suivis et atteignaient les bénéficiaires auxquels ils étaient destinés;
- l'opération a assuré l'établissement en temps opportun de rapports documentés sur la situation, ce qui a été très apprécié par la communauté de donateurs;
- le projet a mis en lumière le rôle du PAM dans les situations d'urgence et a encore amélioré l'image du PAM en Chine; et
- l'opération a donné au PAM une expérience qui sera précieuse pour les futures situations d'urgence et a fourni des enseignements applicables en Chine et ailleurs, notamment sur l'intérêt que présente la combinaison des secours et des aliments pour le redressement.

## FAIBLESSES ET PROBLEMES CONNEXES DE CONCEPTION DU PROJET

### Calendrier

51. La principale faiblesse du projet a trait au calendrier des activités et à l'équilibre entre secours et redressement dans la conception générale (voir l'annexe).

- Le calendrier optimal de la phase de secours n'a pu être suivi en raison d'un délai d'un mois entre la signature de la lettre d'accord et la première distribution de vivres gouvernementale. Le gouvernement était prêt à faire la distribution, mais le PAM n'a pas donné l'autorisation, la première distribution ne pouvant être faite que sur confirmation du financement par les donateurs. Dans ces conditions, la distinction entre le mois de céréales de secours et les trois mois d'aliments pour le redressement n'avait plus guère de sens, puisque les victimes de l'inondation étaient déjà rentrées dans leur village et travaillaient (*de facto*) au relèvement.
- L'opération d'urgence a duré trop peu de temps pour pouvoir atteindre complètement ses objectifs, c'est-à-dire répondre aux besoins alimentaires aigus et restaurer les avoirs des ménages et des communautés.
- Les besoins alimentaires n'ont pas été entièrement satisfaits: à la fin du projet, les bénéficiaires ont dû emprunter du riz pendant deux mois et demi supplémentaires.
- Dans les régions gravement sinistrées, trois mois de vivres pour le redressement n'ont pas suffi pour permettre la remise en état des maisons, des puits, des terres agricoles, des canaux et des routes. Les travaux de relèvement ont commencé avant l'opération d'urgence et, bien que les objectifs des vivres pour le redressement aient été atteints à 100 pour cent, ils ont continué après l'opération.
- Bien que le calendrier ait été respecté, le personnel du projet est arrivé trop tard pour influencer l'opération de planification participative, les plans d'aménagement des villages ayant été arrêtés par l'administration locale avant le début de l'opération d'urgence.
- Bien que les bureaux auxiliaires de l'opération d'urgence aient été ouverts et fermés ponctuellement (aux dates spécifiées dans le document du projet), le calendrier n'était



pas optimal puisque la première distribution d'aliments a eu lieu avant l'ouverture des bureaux en question et la dernière distribution après leur fermeture.

- La composante vivres pour le redressement a fait l'objet d'un suivi partiel seulement, du fait que les responsables du suivi des bureaux auxiliaires du PAM n'ont été sur place que le 12 décembre 1998.
- L'arrivée tardive des expéditions de blé a causé deux ruptures dans la distribution du riz. La raison en a été que le donateur subordonnait la seconde expédition de blé à l'arrivée et à l'acceptation de la première.

### Objectifs et modalités du projet

52. Le document du projet donnait la primauté aux secours, mais il ressort de la correspondance interne que le PAM prévoyait que le gouvernement répondrait aux besoins d'urgence, son aide portant essentiellement sur la phase de redressement. Le relèvement était considéré comme un objectif secondaire dans le document du projet, mais il est évident qu'au cours de la mise en œuvre il est devenu l'objectif principal.
53. Au moment de la demande du gouvernement, il y avait une situation d'urgence réelle et un authentique besoin de secours et, si le projet avait commencé conformément au calendrier originel, il aurait coïncidé avec la phase de secours. Il était donc normal de prévoir une opération de secours puisque le but essentiel était de répondre aux besoins aigus immédiats des victimes de l'inondation. Le recours à cette formule a accéléré les opérations et suscité l'intérêt des donateurs potentiels de vivres. Le mécanisme de l'opération prolongée de secours et de redressement aurait été beaucoup trop lent et probablement pas plus approprié étant donné que les inondations n'étaient pas une urgence appelée à durer.

### Liens entre secours, relèvement et développement

54. Bien que théoriquement il puisse sembler intéressant d'associer secours en cas de catastrophe, relèvement et développement, dans la pratique il faut reconnaître que chaque phase présuppose une série différente de bénéficiaires ciblés et des modalités différentes d'utilisation des vivres. L'opération d'urgence s'est heurtée à des difficultés quand elle a essayé de réunir dans un même projet secours et VCT. C'est ce qui a amené le PAM et le gouvernement à préciser certaines des implications pratiques de l'appui des activités VCT dans les opérations de redressement.

### Vivres-contre-travail ou vivres pour le redressement

55. Les dispositions dites VCT mises en place par le PAM différaient de celles qui sont appliquées dans les projets de développement du gouvernement ou du PAM et, bien que le personnel du bureau de pays ait été au courant de cette distinction, il en est résulté une grande confusion au niveau de l'administration locale. Il n'y avait pratiquement pas de rapport entre les aliments distribués et le travail effectué. Comme il s'agissait essentiellement de distribution de secours dont personne ne pouvait être exclu, les normes de travail ne pouvaient être appliquées.





**Enseignement:**

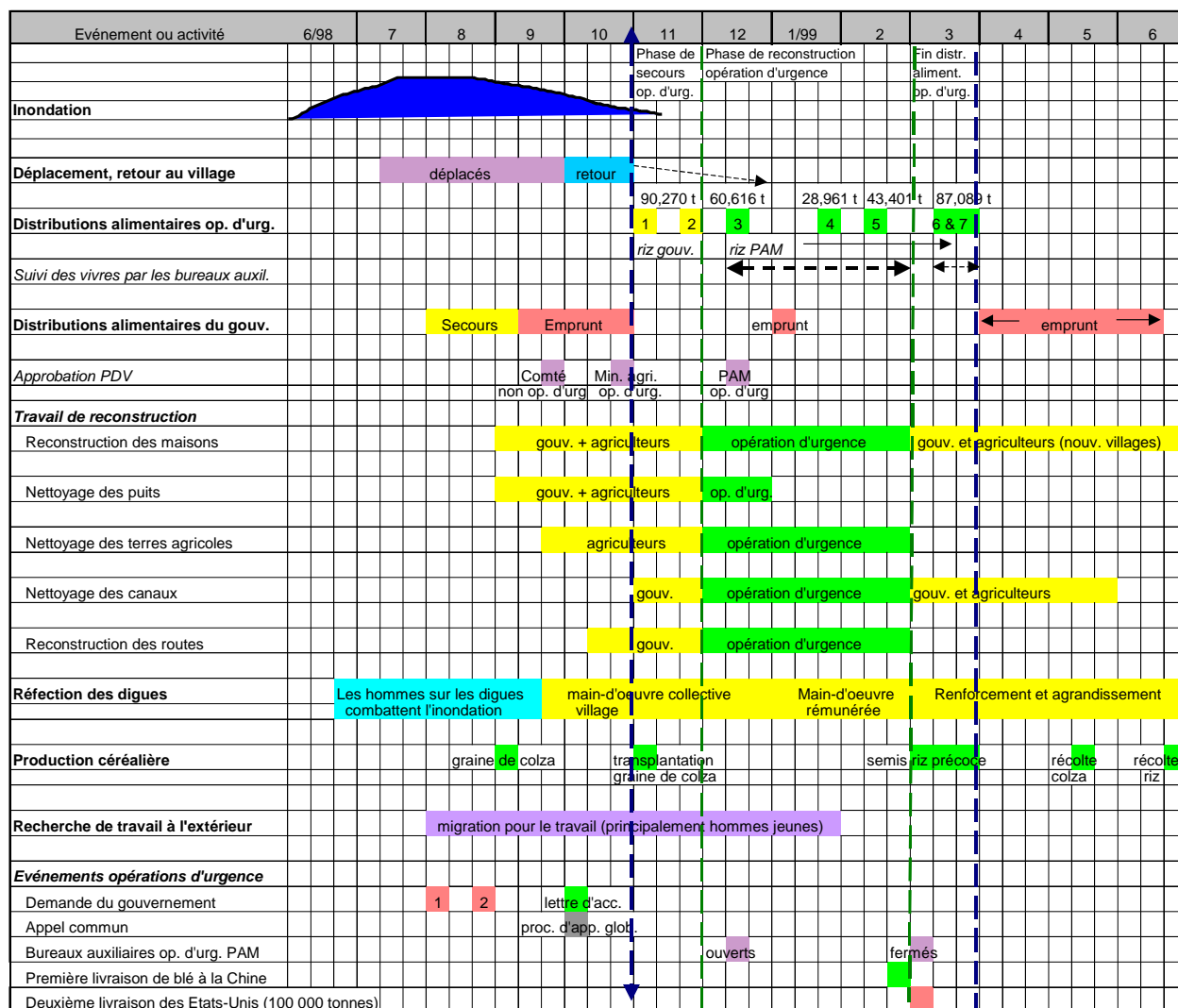
Les normes des VCT et les modalités du redressement diffèrent de celles des projets de développement. Dans une situation d'urgence, la plus grande souplesse doit présider à la fourniture des VCT. Les aliments du PAM devraient simplement appuyer les efforts des ménages pour restaurer leurs moyens de subsistance, sans stipuler d'objectif de travail. Il faudrait parler de "vivres pour le redressement" plutôt que de VCT pour éliminer la confusion tout en obtenant des résultats semblables au plan du redressement.

**Besoins de secours**

56. L'aide alimentaire était justifiée par l'ampleur de la catastrophe et par le fait que le pouvoir d'achat des victimes était nul, mais non par le déficit céréalier global. Dans les régions les plus touchées, les victimes des inondations ont tout perdu: maison, récoltes, bétail et biens. Elles n'avaient ni réserve d'aliments, ni d'argent pour acheter de la nourriture. Le Bureau des céréales avait des réserves suffisantes, mais les ménages ne pouvaient avoir accès aux céréales que contre paiement ou à crédit. Ils s'endettaient lourdement pour acheter de quoi manger. Des excédents de riz pouvaient être achetés au Bureau des céréales, mais les comtés et les municipalités n'avaient pas de fonds. Bien que les provinces et/ou le gouvernement central aient eu les ressources financières nécessaires pour acheter les céréales, le gouvernement central ne pouvait simplement décréter que les bureaux des céréales devaient mettre les stocks à la disposition des victimes des inondations parce qu'il ne voulait pas compromettre leur viabilité financière.



## ANNEXE

EVENEMENTS ET ACTIVITES DE L'OPERATION D'URGENCE<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Ce tableau a été établi par les participants au projet dans chaque village et comté où l'évaluation a été faite. Il fournit une synthèse de l'ensemble des constatations.

