

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–13 novembre 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2009/6-G
28 septembre 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IPSR RÉPUBLIQUE DU CONGO 103121

**Aide aux populations touchées par les
conflits et la pauvreté**

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice du Bureau de l'évaluation: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Fonctionnaire principal chargé
de l'évaluation, Bureau de l'évaluation: M. T. Nour tél.: 066513-2319

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



RESUME

À la fin des années 80, la République du Congo entrait dans la catégorie des pays à revenu moyen de la tranche inférieure. Durant la décennie qui a suivi, les conflits, les guerres dévastatrices et la faiblesse de la gouvernance ont fait reculer le pays dans de nombreux domaines et contribué à l'appauvrissement constant de sa population. Récemment, le Gouvernement a entrepris de définir clairement ses priorités et ses programmes, dans le Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté élaboré en collaboration avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international.

L'intervention prolongée de secours et de redressement 103121 a duré 24 mois, du 1^{er} juin 2007 au 31 mai 2009, pour un coût total de 10,4 millions de dollars É.-U à la charge du PAM. Elle avait généralement pour but d'améliorer la sécurité alimentaire et d'aider au relèvement socioéconomique des populations pauvres touchées par le conflit armé. Ses objectifs étaient les suivants:

- améliorer la sécurité alimentaire et renforcer la résistance aux chocs des groupes vulnérables dans les zones touchées par le conflit;
- aider à améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des enfants, et réduire la transmission du VIH de la mère à l'enfant; et
- renforcer l'assiduité des élèves, en particulier des filles, dans les écoles appuyées par le PAM.

La plus grande part des ressources – 90 pour cent – a été affectée au redressement, et seulement 10 pour cent aux secours. La composante secours n'est pas analysée dans cette évaluation.

Au vu des données concernant le nombre effectif et le nombre prévu de bénéficiaires, l'une des conclusions qui s'impose est que la composante secours a atteint les objectifs fixés. La composante redressement n'a pas obtenu d'aussi bons résultats, à l'exception des activités en faveur des personnes vivant avec le VIH. Dès le départ, l'intervention s'est heurtée à des ruptures d'approvisionnement.

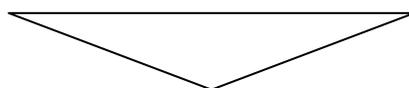
D'après les chiffres fournis par les rapports d'activité trimestriels du bureau de pays, il apparaît que le nombre de bénéficiaires des activités Vivres pour l'éducation n'a atteint en moyenne que 32 pour cent des prévisions durant la période étudiée. Les rapports n'offrent pas suffisamment d'informations pour déterminer si cette composante a eu un effet positif sur les taux d'assiduité.

Du fait de l'insuffisance des données communiquées, et même des entretiens, il n'a pas été possible d'évaluer les résultats de la composante Vivres contre travail. Dans le meilleur des cas, les produits obtenus ont été décrits, mais aucune information ou presque n'a été donnée concernant les effets directs. Les activités prises en charge dans le cadre de cette composante étaient trop dispersées géographiquement, et les capacités de gestion des partenaires d'exécution n'étaient pas à la hauteur des besoins.

En ce qui concerne les personnes atteintes du VIH et sous thérapie antirétrovirale qui recevaient l'aide alimentaire du PAM, des données éparses montrent que certaines ont gagné du poids et suivi plus régulièrement leur traitement.

Pour garantir le bon déroulement de l'intervention dans son ensemble, il serait essentiel que le Gouvernement mette sur pied des dispositifs de coordination et de coopération réellement efficaces.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR République du Congo 103121" (WFP/EB.2/2009/6-G) et de la "Réponse de la direction aux recommandations du rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR République du Congo 103121 (WFP/EB.2/2009/6-G/Add.1) et invite le PAM à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



CADRE GENERAL

Contexte

1. La République du Congo, malgré ses riches ressources naturelles, est constamment secouée par des crises, tant extérieures qu'intérieures. Cette instabilité et le déficit de gouvernance qui l'accompagne se sont traduits par un appauvrissement de la population. L'espérance de vie à la naissance est tombée de 52,1 ans en 1970 à 49,2 ans en 2000 et, selon les estimations, à 48,2 ans en 2005¹. D'après l'Enquête démographique et sanitaire (EDS) de 2005², le taux de malnutrition aiguë serait passé de 3,9 pour cent en 2000–2001 à 6,5 pour cent, montant même jusqu'à 8,1 pour cent dans les départements du sud.
2. La situation économique est instable, car les recettes pétrolières ont attisé les rivalités, au lieu d'aider à remettre sur pied un pays autrefois rangé dans la catégorie des pays à revenu intermédiaire. Depuis 1970, le produit intérieur brut par habitant diminue, et selon l'indicateur de développement humain des Nations Unies lui aussi en recul, la République du Congo figure au 140^e rang sur 177 dans le classement le plus récent. La pauvreté et la malnutrition ont augmenté, et l'accès à l'éducation s'est détérioré. La prévalence du VIH est estimée à 5,3 pour cent, les femmes vivant en zone urbaine étant particulièrement touchées; la pauvreté et l'insécurité alimentaire sont à cet égard des facteurs aggravants. Le véritable potentiel économique de la République du Congo n'a pratiquement pas été mis en valeur; le chômage demeure élevé et d'autres indicateurs sociaux tardent à s'améliorer. Toutefois, l'actualité récente donne des raisons d'espérer un retour proche à la stabilité et à une paix durable. Si cela se confirme, les besoins de secours d'urgence devraient diminuer, et le PAM devrait être appelé à renforcer son appui au redressement.
3. Le Gouvernement a entrepris de définir clairement ses priorités et ses programmes dans le cadre du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) élaboré avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) et approuvé en septembre 2007. Ont ainsi été établies des priorités nationales que les partenaires de développement ont rapidement adoptées, notamment dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). Grâce aux composantes Vivres pour l'éducation (VPE), Vivres contre travail (VCT) et VIH/sida de son intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 103121, le PAM a joué un rôle de chef de file dans les interventions associées au PNUAD. En outre, les interventions du PAM appuient les politiques sectorielles de la République du Congo, notamment la stratégie nationale de lutte contre le VIH/sida (2009–2013) et le Plan d'action national Éducation pour tous (2003–2015).

Description de l'intervention

4. L'IPSR étudiée a duré 24 mois, du 1^{er} juin 2007 au 31 mai 2009, représentant au total un coût de 10,4 millions de dollars pour le PAM. Compte tenu des problèmes de sécurité dans la région centrale du pays, la zone couverte par l'IPSR comprenait les départements du Pool, de Pointe-Noire et de Nkayi. L'intervention avait dans l'ensemble pour but

¹ Voir http://globalis.gvu.unu.edu/indicator_detail.cfm?Country=CG&IndicatorID=18#row.

² Ministère du Plan, de l'Aménagement du Territoire, de l'Intégration Économique et du NEPAD et Centre National de la Statistique et des Études Économiques. 2006. Enquête Démographique et de Santé 2005. *Enquête démographique et de santé 2005*, Kinshasa.



d'améliorer la sécurité alimentaire et de contribuer au relèvement socioéconomique des populations affectées. Ses objectifs étaient les suivants:

- améliorer la sécurité alimentaire et renforcer la résistance aux chocs des groupes vulnérables dans les zones touchées par le conflit;
- aider à améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des enfants, et réduire la transmission du VIH de la mère à l'enfant;
- renforcer l'assiduité des élèves, en particulier des filles, dans les écoles appuyées par le PAM.

5. Ces objectifs correspondent aux Objectifs stratégiques 1, 2, 3 et 4 du PAM. La plus grande part des ressources – 90 pour cent – a été affectée au redressement, 10 pour cent seulement allant aux secours. Dans la composante redressement, 30 pour cent des ressources ont été alloués aux activités VPE, 28 pour cent aux activités de lutte contre le VIH/sida et 32 pour cent aux activités VCT.

6. Le tableau 1 présente le nombre escompté de bénéficiaires après correction³.

TABLEAU 1: BÉNÉFICIAIRES												
	Juin-décembre 2007			2008			Janvier-juin 2009			Total		
	Hommes/ garçons	Femmes/ filles	Total	Hommes/ garçons	Femmes/ filles	Total	Hommes/ garçons	Femmes/ filles	Total	Hommes/ garçons	Femmes/ filles	Total
SECOURS												
Groupes vulnérables	1 500	1 500	3 000	1 500	1 500	3 000	1 500	1 500	3 000	1 500	1 500	3 000
Programme de nutrition	400	1 300	1 700	400	1 300	1 700	400	1 300	1 700	1 200	3 900	5 100
Total partiel	1 900	2 800	4 700	1 900	2 800	4 700	1 900	2 800	4 700	2 700	5 400	8 100
REDRESSEMENT												
VCT	7 500	17 500	25 000	14 550	33 950	48 500	3 000	6 800	9 800	25 000	58 300	83 300
Personnes vivant avec le VIH	2 600	6 000	8 600	2 600	6 000	8 600	2 600	6 000	8 600	2 600	6 000	8 600
Alimentation scolaire	16 500	16 500	33 000	31 150	31 150	62 300	31 150	31 150	62 300	31 150	31 150	62 300
Total partiel	26 600	40 000	66 600	48 300	71 100	119 400	36 750	43 950	80 700	58 750	95 450	154 200
TOTAL	28 500	42 800	71 300	50 200	73 900	124 100	38 650	46 750	85 400	61 450	100 850	162 300

7. Étant donné la taille relativement réduite de la composante secours, elle n'a pas été analysée dans l'évaluation. La composante redressement prévoyait les activités suivantes:

- VPE: distribution d'un repas quotidien aux enfants inscrits dans les écoles primaires, prioritairement dans les régions les plus exposées à l'insécurité alimentaire;
- VIH/sida: distribution de nourriture aux femmes séropositives venant de familles en situation d'insécurité alimentaire qui étaient inscrites et participaient aux programmes de prévention de la transmission de la mère à l'enfant du VIH (PTME) et de traitement antirétroviral mis en place dans les dispensaires;

³ L'équipe d'évaluation a relevé des erreurs dans le descriptif de l'IPSR, apparemment liées aux différentes versions du projet; par exemple, la catégorie des soldats démobilisés figurait dans une version préliminaire, mais avait disparu de la version finale.



- VCT: fourniture de vivres et de travail à des personnes vulnérables pour la reconstitution des actifs détruits durant les guerres, en fonction des priorités des bénéficiaires, la communauté locale jouant un rôle essentiel aux stades de l'identification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des activités; et
 - développement des capacités: renforcement des capacités du Gouvernement afin qu'il puisse gérer efficacement ces interventions. Les fonctionnaires devaient participer à des ateliers de formation organisés par le PAM, ainsi qu'à des stages pratiques dans le cadre de missions conjointes de suivi et évaluation (S&E).
8. Seule une version résumée du cadre logique était jointe au descriptif du programme, et l'équipe d'évaluation n'a à aucun moment disposé d'une version complète ou à jour. Le système de S&E ne contenait que des indicateurs généraux. Les hypothèses présentées dans le cadre logique étaient plus précises que dans l'IPSR précédente, et des efforts ont été faits pour décrire plus précisément les conditions sur le terrain. La matrice de S&E a été produite durant et immédiatement après la mission préparatoire d'évaluation (du 13 au 20 septembre 2008); l'équipe d'évaluation l'a reçue à son arrivée à Brazzaville pour la mission principale (du 8 au 28 novembre 2008). Ce seul fait montre bien que la matrice de S&E de l'IPSR n'a pas rempli la fonction escomptée, c'est-à-dire servir de cadre pour la construction d'un système d'information fiable.

Caractéristiques de l'évaluation

9. Cette évaluation servait un double objectif: répondre aux obligations redditionnelles, en consignnant les travaux réalisés et les résultats atteints, et favoriser l'apprentissage, en tirant les leçons de l'expérience. Elle a été conduite par deux consultants internationaux – le chef d'équipe, un spécialiste du développement rural, accompagné d'un spécialiste des activités VPE – et un spécialiste national du VIH/sida. L'évaluation s'est basée sur l'examen de la documentation, des réunions avec les pouvoirs publics, des partenaires et le PAM, et des visites sur le terrain dans les écoles primaires appuyées par le PAM, dans les dispensaires et auprès des communautés locales. Des réunions thématiques avec les diverses parties prenantes ont également eu lieu. L'équipe a appliqué le Système d'assurance qualité des évaluations du PAM (EQAS), inspiré des normes et règles du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation (GNUE) et des bonnes pratiques internationales en la matière, à savoir celles du Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire (ALNAP) et du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

PRINCIPAUX ASPECTS DE L'EXECUTION

Conception de l'intervention: pertinence et adéquation

10. Toutes les activités de redressement de l'IPSR étaient conformes au Plan stratégique 2006–2009 du PAM, au DSRP, au PNUAD et aux politiques gouvernementales adoptées dans les secteurs concernés. Les interventions du PAM dans le cadre de cette IPSR ont été favorablement perçues comme soutenant ces initiatives.
11. Compte tenu des dégradations subies par les infrastructures du pays durant le conflit et de son taux de chômage élevé, la mission d'évaluation a estimé qu'il avait été judicieux de proposer des activités VCT de reconstruction aux segments de population les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Par ailleurs, étant donné la chute du taux net de scolarisation, qui est passé de 81 pour cent en 1991 à 55 pour cent en 2006, les activités VPE constituaient



une réponse appropriée pour tenter d'inverser cette tendance à la baisse. Il en est de même pour la composante de lutte contre le VIH/sida, les interventions du PAM étant considérées comme un moyen utile d'assurer la prise régulière du traitement et de réduire la transmission du virus. La mission estime que, dans sa conception, l'intervention était à la fois pertinente et adéquate, car conformément aux prévisions initiales, toutes les composantes devaient être mises en œuvre dans les régions du pays les plus exposées à l'insécurité alimentaire, comme le préconisait l'Évaluation de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence conduite par le PAM en 2006⁴.

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

12. Le tableau 2 indique le nombre de bénéficiaires prévu et leur nombre effectif pour les différentes activités de la composante redressement de l'IPSR.

TABLEAU 2: NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES PRÉVU ET EFFECTIF, AVRIL 2007–JUIN 2008						
Composante	Avril–juin 2007	Juillet–sept. 2007	Oct. –déc. 2007	Janv. – mars 2008	Avril–juin 2008	Moyenne pour la période
REDRESSEMENT						
Vivres contre travail⁵						
Nombre prévu	25 000	25 000	25 000	48 500	48 500	34 400
Nombre effectif	6 110	6 025	16 110	12 420	8 779	9 889
Taux d'exécution (%)	24	24	64	26	18	29
Personnes vivant avec le VIH						
Nombre prévu	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600	8 600
Nombre effectif	8 910	10 200	13 600	13 100	14 400	12 042
Taux d'exécution (%)	104	119	158	152	167	140
Alimentation scolaire						
Nombre prévu	33 000	0	33 000	62 300	62 300	47 650
Nombre effectif	9 105	0	12 873	25 800	14 100	15 470
Taux d'exécution (%)	28	0	39	41	23	32

13. Il était prévu que les activités VCT se tiennent dans le département du Pool, mais à la suite d'un changement intervenu en 2008, de nombreux petits projets ont été mis en œuvre dans le département de la Cuvette. La composante VCT a enregistré en moyenne un taux d'exécution de 29 pour cent en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires, avec un sommet au dernier trimestre 2007. Les fluctuations ont suivi de près l'arrivée des produits alimentaires dans la seconde moitié de 2007, mais les résultats escomptés n'ont pas été atteints lors des deux premiers trimestres de 2008, durant lesquels les taux d'exécution ont

⁴ Programme alimentaire mondial. 2006. Enquête sur la sécurité alimentaire en République du Congo. Brazzaville, PAM.

⁵ Les bénéficiaires des activités VCT devaient englober les femmes chargées de gérer l'alimentation scolaire. Tous les calculs tiennent compte de cette donnée, de sorte que les totaux comprennent systématiquement, en plus des bénéficiaires des travaux de reconstruction et autres, le personnel chargé de l'alimentation scolaire.



été de 26 et 18 pour cent. Il est possible que le nombre plus élevé de participants prévus aux activités VCT pour 2008 ait saturé les capacités d'absorption des partenaires du PAM.

14. Le PAM devait fournir des vivres aux femmes séropositives exposées à l'insécurité alimentaire dans les départements du Pool, de la Lekoumou et de la Bouenza. Dans la pratique, l'opération a couvert la Bouenza et la Lekoumou, mais contrairement aux prévisions, le Pool a été laissé de côté, à cause de problèmes d'insécurité permanente, et les départements de Brazzaville, de Niari et de Pointe-Noire ont été ajoutés au projet; dans ce cas, le bureau de pays a donné la priorité aux zones qui connaissaient une forte prévalence du VIH.
15. Le tableau 3 compare les chiffres effectifs et les prévisions pour ce qui est des produits alimentaires distribués dans le cadre des différentes composantes; ces chiffres reflètent le nombre de bénéficiaires pris en charge.

Composantes	Avril– juin 2007	Juillet– sept. 2007	Oct.– déc. 2007	2007	Janv.– mars 2008	Avril– juin 2008	2008 (premier semestre)	Période complète
Vivres contre travail								
<i>Nombre de jours⁶</i>				68 40			45 120	
Prévu				988			1 277	2 265
Effectif	47	45	248	340	298	333	631	971
Taux d'exécution (%)				34			49	43
Personnes vivant avec le VIH								
<i>Nombre de jours</i>				270			180	
Prévu				1 200			800	2 000
Effectif	302	137	405	844	493	522	1 015	1 859
Taux d'exécution (%)				70			127	93
Alimentation scolaire⁷								
<i>Nombre de jours</i>				40			120	
Prévu				752			1 419	2 171
Effectif	32		23	55	102	85	187	242
Taux d'exécution (%)				7			13	11

16. Comme prévu, si l'on excepte la composante en faveur des personnes vivant avec le VIH, les taux d'exécution des distributions alimentaires sont faibles pour les activités de redressement. Étant donné les ruptures d'approvisionnement et les difficultés de transport, le bureau de pays n'a pas pu assurer les distributions prévues, même lorsque le programme de secours nutritionnel a été abandonné pour la première moitié de 2008. La distribution a parfois été limitée à certains éléments de l'assortiment alimentaire.

⁶ Les chiffres effectifs présentés sous la composante VCT prennent en compte le personnel chargé de l'alimentation scolaire (40 jours + 120 jours).

⁷ Une grève des enseignants a réduit à 40 le nombre de jours d'alimentation scolaire pour 2007.



17. Au cours de la période examinée, le PAM avait prévu de distribuer un total de 2 171 tonnes de produits alimentaires pour la composante VPE, couvrant les besoins pour 120 jours de classe en 2007 et 180 en 2008. Selon les données les plus récentes⁸, il a été fourni au total 243 tonnes de produits alimentaires dans le cadre de la composante VPE, soit 7 pour cent du volume prévu en 2007 et 13 pour cent en 2008.
18. Les activités VCT reposaient en grande partie sur les capacités des organisations non gouvernementales (ONG), lesquelles se sont avérées insuffisantes. Le rapport d'évaluation de l'IPSR 103100 faisait déjà mention de cette faiblesse en 2005. Des dirigeants d'ONG ont expliqué que malgré certains progrès dans la gestion, leurs organisations étaient "découragées" par le manque de souplesse et de fiabilité de la filière d'approvisionnement. La communication d'informations ne s'est pas vraiment améliorée, et reste axée sur les produits, au lieu de documenter les effets directs.
19. S'agissant de la composante de lutte contre le VIH/sida, la mission a observé que les ONG sanitaires, qui étaient les partenaires du PAM pour le volet alimentaire, ont assuré la sélection des bénéficiaires et la distribution des vivres. Le bureau de pays avait élaboré des outils de gestion pour le projet et mis en place un système de S&E, mais la mission a constaté que ce matériel n'avait jamais été exploité, faute de ressources financières suffisantes affectées aux activités de supervision directe.
20. La livraison des vivres aux écoles a été organisée et gérée par le PAM. Le Programme a recruté des transporteurs privés pour acheminer les produits alimentaires de Brazzaville aux écoles sélectionnées. Normalement, cela ne devrait pas excéder deux jours. Lors de ses visites sur le terrain, l'équipe d'évaluation a observé que l'acheminement pouvait prendre trois à cinq jours. Une grande partie des écoles visitées n'avait pas reçu les produits alimentaires comme prévu, et de nombreux directeurs d'école et représentants des comités de gestion de l'alimentaire scolaire ont évoqué des livraisons effectuées sans préavis ou durant la nuit.
21. Maintes fois évoquées, les difficultés de transport et les ruptures d'approvisionnement exigent que le PAM accorde une attention particulière aux problèmes logistiques propres à la République du Congo. La livraison de rations incomplètes ou, pire, l'absence totale de distribution, ont des répercussions négatives sur les interventions. Ces problèmes existent depuis que le PAM a repris ses interventions en République du Congo, et ils persistent.
22. La Lettre d'entente signée par le Gouvernement et le PAM prévoyait de mettre en place un comité de coordination pour le projet et son système de S&E. La mission a relevé que cet organe n'avait jamais été créé. De plus, selon le descriptif du projet, la coordination globale de l'IPSR 103121 au plan national devait se faire en consultation avec les principaux partenaires gouvernementaux, notamment la Direction des programmes d'aide en nature. Le constat formulé lors de l'évaluation à mi-parcours de l'IPSR précédente reste valable: faute de personnel compétent, de financement et de motivation, l'appui de cette instance et la coopération avec ses services demeurent minimes, voire inexistantes.
23. Selon le descriptif du projet, c'était le Ministère de l'enseignement primaire et secondaire en charge de l'alphabétisation qui devait mettre en œuvre la composante VPE aux niveaux national, départemental, des districts et des écoles. L'équipe d'évaluation a noté qu'il n'y avait pas d'unité de l'alimentation scolaire au niveau central, faute d'avoir été mise en place par le ministère, et qu'un seul fonctionnaire du Département de l'enseignement primaire

⁸ Les données concernant le premier trimestre de l'année scolaire 2008-2009 n'étaient pas encore disponibles au moment de la présente évaluation.



avait été affecté, à temps partiel, à la coordination des activités d'alimentation scolaire du PAM dans le pays.

24. Le suivi et la collecte de données constituent un véritable défi. Les districts couverts par les opérations du PAM sont souvent éloignés et rendus difficiles d'accès par les routes impraticables durant la saison des pluies. Jusqu'en 2003, quatre contrôleurs de l'aide alimentaire nommés par le PAM ont surveillé les activités sur le terrain. De 2003 à 2007, il n'y en avait plus qu'un, et au moment de l'évaluation, aucun.
25. Aucune enquête de référence n'a été réalisée au début des activités VPE dans le cadre de l'IPSR en cours. Les données recueillies sur les indicateurs de l'éducation – taux d'inscription et d'assiduité – n'ont fait l'objet d'aucune analyse approfondie et/ou évaluation d'impact de la part du PAM ou du Ministère de l'enseignement primaire et secondaire, et ceux-ci n'ont pas non plus effectué d'étude comparative sur un échantillon d'écoles bénéficiaires et non bénéficiaires.
26. La composante VPE devait être mise en œuvre en collaboration avec des organismes partenaires des Nations Unies, notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). L'équipe d'évaluation a relevé qu'un mémorandum d'accord avait préalablement été signé avec les deux organisations – en 2001 et en 2005 avec l'UNICEF, et en 2004 avec la FAO – pour organiser des activités conjointes. Toutefois, ces activités avaient été très limitées – cinq écoles remises en état par l'UNICEF et trois potagers scolaires créés avec l'aide de la FAO – et n'avaient pas été reconduites. La coopération avec ces organisations était très irrégulière et peu fréquente, et aucun programme de travail conjoint n'avait été élaboré. Chaque organisme poursuivait sa propre mission, sans déployer les efforts complémentaires qui permettraient d'obtenir un impact maximal.

Résultats

27. Il s'est avéré difficile d'estimer les résultats de la composante VCT, étant donné le peu d'informations communiquées, même à l'occasion des entretiens. Dans le meilleur des cas, les produits étaient décrits, mais aucune information ou presque n'était disponible concernant les effets directs. Aucune enquête de référence n'ayant été conduite au début de l'IPSR, il n'a pas été possible d'évaluer la situation avant et après l'opération avec un degré de certitude acceptable. Un suivi plus rigoureux du bureau de pays aurait pu pallier la faiblesse des informations fournies par les partenaires d'exécution. Il y a eu des réussites, comme l'aménagement de jardins et la plantation de manioc, mais on ne sait pas si elles ont duré. En résumé, les opérations VCT étaient trop dispersées géographiquement et confiées à de trop nombreux partenaires, et il semble qu'elles aient davantage été fonction d'une approche axée sur la demande que d'une vision cohérente de la mission dévolue au bureau de pays du PAM et de ses priorités.
28. Concernant la composante de lutte contre le VIH/sida, l'équipe d'évaluation a constaté qu'aucune étude n'avait été faite pour comparer les groupes ayant reçu une aide du PAM et les autres. Certaines données ont néanmoins montré que des personnes atteintes du VIH et sous thérapie antirétrovirale qui recevaient l'aide alimentaire du PAM avaient gagné du poids et suivaient plus régulièrement leur traitement. L'aide alimentaire a également renforcé la participation au programme de PTME du VIH, comme le montre le nombre de bénéficiaires recensés. Pour ce qui est des patients atteints de tuberculose et du VIH, il a été relevé que, sur les 350 recevant des vivres du PAM, 275 avaient été déclarés guéris de la tuberculose, soit un taux de guérison de 79 pour cent, par rapport à l'objectif de 85 pour cent fixé par l'OMS; il y a eu 5 cas d'abandon, soit 1,4 pour cent, et 70 cas d'échec du traitement, soit 20 pour cent. D'après l'étude d'un médecin de l'Antenne antituberculeuse de

Pointe-Noire, il convient de noter qu'avant que l'ONG ne prenne en charge la nutrition, le taux d'abandon du traitement chez les tuberculeux s'élevait à 30 pour cent.

29. Le principal objectif de la composante VPE était d'accroître l'assiduité, notamment chez les filles, dans les écoles appuyées par le PAM. Bien que le taux d'assiduité constitue un indicateur précieux pour mesurer l'efficacité de l'intervention VPE, il est apparu qu'aucune donnée fiable n'était disponible sur ce point dans les rapports des directeurs d'école. La seule indication recueillie par l'équipe était que durant l'IPSR précédente, en 2006, le taux d'assiduité moyen des 50 écoles parmi lesquelles il avait été possible d'obtenir cet indicateur s'élevait à 90 pour cent pour tous les élèves et à 91 pour cent pour les filles. En 2007, le taux d'assiduité moyen était de 95 pour cent pour tous les élèves et de 94 pour cent pour les filles dans 70 écoles. Par ailleurs, aucune étude n'a été conduite pour déterminer l'avantage comparatif des écoles appuyées par le PAM par rapport aux autres.
30. Les données issues des rapports d'activité trimestriels et du rapport normalisé sur le projet préparé par le PAM en 2007, ainsi que des analyses réalisées par l'équipe d'évaluation, ont globalement mis en évidence que la plupart des écoles appuyées par des activités VPE enregistraient une amélioration générale de leurs taux d'assiduité. Il est toutefois difficile d'imputer cette hausse à la seule composante VPE, car elle correspond à une tendance constatée dans l'ensemble du pays.
31. Dans de nombreux pays où le PAM met en œuvre des programmes VPE, le meilleur indicateur de leur impact sur les taux de scolarisation, de fréquentation et d'abandon semble être la relation entre l'assiduité et la fin de l'aide alimentaire. Durant sa mission, l'équipe d'évaluation a visité plusieurs écoles qui n'avaient pas reçu d'aide alimentaire depuis le début de l'année scolaire 2008-2009, soit deux mois avant le début de la mission. D'après les directeurs d'école, l'absence de distributions alimentaires n'avait eu aucune influence sur les inscriptions et sur l'assiduité. En revanche, l'instauration récente de l'enseignement primaire gratuit⁹ avait entraîné un gonflement considérable des effectifs d'inscrits.

Questions transversales

32. Les rapports ont fait apparaître qu'entre avril et juin 2007 les données n'étaient pas différenciées selon le sexe pour aucune des composantes, de sorte qu'il était difficile de dresser un tableau complet des effets directs obtenus par rapport à ce qui était prévu pour toute la période 2007 du programme.
33. Après de multiples recherches, l'équipe d'évaluation a découvert qu'il n'y avait pas de données fiables, différenciées selon le sexe, sur les bénéficiaires des composantes comprenant la distribution de rations familiales – VCT et personnes vivant avec le VIH (PVVIH). En fait, aucune donnée sexospécifique n'était recueillie sur les familles des bénéficiaires, si bien que seul le bénéficiaire direct déterminait le sexe du ménage¹⁰. Selon certaines sources, l'équipe du bureau de pays du PAM n'a jamais demandé que ces renseignements soient collectés. S'agissant des activités VPE, l'autre composante du redressement, les indications concernant les bénéficiaires n'étaient pas biaisées, car la proportion relative de chaque sexe pour 2007 et 2008 était proche de 100 pour cent, avec une légère avance de 22 pour cent pour les garçons au premier trimestre 2008.

⁹ Le Président de la République a annoncé l'abolition des frais de scolarité à compter du 31 décembre 2007, à l'occasion de la présentation de ses vœux à la nation.

¹⁰ Par exemple, une femme bénéficiaire figurait dans le tableau du trimestre sous l'indication 1F X 5 = 5F, quelle que soit la véritable composition par sexe de son ménage.



CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation générale

34. Des contraintes importantes ont pesé sur la mise en œuvre de la composante VCT à l'échelle prévue lors de la conception de l'IPSR, au premier plan desquelles la fragilité de la filière d'approvisionnement. Les ONG actives dans le secteur ont néanmoins bénéficié de l'aide du bureau de pays et du bureau régional du PAM afin de renforcer leurs capacités. Leurs dispositifs de ciblage et d'exécution se sont améliorés, même si la communication de rapports et d'informations restait pour elles une tâche ardue. Une fois mises en œuvre, les activités du PAM ont été accueillies favorablement, surtout celles qui renforçaient les avoirs et les moyens de subsistance des bénéficiaires, comme les activités VCT axées sur la diffusion de boutures de manioc améliorées.
35. Pour la composante VCT, le bureau de pays du PAM a adopté une approche extensive, qui a produit peu d'effets à grande échelle. En choisissant de disperser géographiquement les projets, le bureau de pays ne s'est pas donné la possibilité d'une action intensive, sans doute plus à même de produire des effets cumulatifs. Un suivi plus constant aurait permis d'identifier les domaines dans lesquels l'aide alimentaire du PAM offrait des avantages comparatifs.
36. La composante VIH/sida a elle aussi souffert de l'irrégularité des distributions de vivres. Malgré cet obstacle important, il est indiscutable que l'aide alimentaire a été un soutien pour les patients affaiblis par la maladie. L'appui nutritionnel fourni aux patients sous thérapie antirétrovirale et atteints de tuberculose leur a permis de mieux équilibrer leur régime alimentaire et d'assimiler leur traitement journalier, réduisant ainsi les effets secondaires. Concernant la PTME, les données indiquent une hausse de la participation, en dépit d'importantes contraintes.
37. Il est difficile d'évaluer dans quelle mesure la composante VPE a contribué à améliorer la scolarisation, l'assiduité et la persévérance scolaire dans les zones d'intervention, principalement du fait de l'introduction de la politique nationale d'enseignement primaire gratuit à la fin de l'année 2007. Des études supplémentaires devraient être conduites sur ce point, pour savoir si la composante VPE peut – et doit – jouer un rôle dans le domaine en question.
38. Le Gouvernement de la République du Congo accorde une grande importance à l'alimentation scolaire. Toutefois, sa contribution à l'IPSR n'a pas toujours été à la hauteur des obligations énoncées dans le descriptif. Ainsi, il n'y a jamais eu de consultations régulières avec les principaux partenaires gouvernementaux à propos de la mise en œuvre du projet.
39. L'aide alimentaire ne pouvant pas jouer un rôle d'appui indépendant, il est indispensable de mettre en place des partenariats solides afin que les interventions puissent donner lieu à des stratégies durables de transfert des responsabilités. Le PAM doit poursuivre ses efforts de partenariat avec d'autres organismes des Nations Unies, comme le prévoit la conception de l'IPSR. Ainsi, pourront être fournis les services essentiels qui vont de l'aide alimentaire à l'approvisionnement en eau, en passant par les infrastructures de santé et d'assainissement, parallèlement au renforcement des capacités locales.

Considérations pour l'avenir

40. Pour toutes les activités VCT, il importe désormais de veiller à renforcer les capacités des ONG ou organismes d'exécution en matière de S&E et de communication de rapports. Le bureau de pays, le bureau régional et les partenaires du PAM ne doivent plus se limiter à rendre compte des produits obtenus, ils doivent aussi procéder à une analyse approfondie des résultats. Pour cela, ils peuvent recourir à des formations. L'équipe d'évaluation estime que l'approche adoptée par le bureau de pays, l'absence de coordination au sein du Ministère de la planification et un certain laisser-aller dans le suivi et l'établissement de rapports n'ont pas facilité la tâche des partenaires.
41. En 2007, la République du Congo a élaboré un guide des soins nutritionnels à l'intention des personnes vivant avec le VIH. En attendant l'application de ces nouvelles directives, l'assistance alimentaire demeure nécessaire pour aider les bénéficiaires à traverser sans heurt la période de transition. Dans les années à venir, le Gouvernement devra systématiquement dispenser une éducation nutritionnelle dans les centres de santé et organiser un appui à la nutrition intégré au traitement antirétroviral dont bénéficient les porteurs du VIH dans les hôpitaux.
42. Compte tenu de l'urgence du problème, le PAM doit prendre toutes les mesures requises pour analyser les obstacles logistiques rencontrés en République du Congo et y apporter des solutions.

Recommandations

43. Il est globalement nécessaire de rationaliser les activités appuyées par la composante VCT et le travail des organismes d'exécution mobilisés pour les mettre en œuvre. Les capacités de gestion doivent faire l'objet d'un suivi sur le terrain, mais aussi à travers les outils de préparation des rapports.
44. La composante VCT devrait compléter les autres activités afin de créer des synergies. Par exemple, les personnes atteintes du VIH/sida prises en charge dans le cadre de l'IPSR pourraient participer également à des activités génératrices de revenus – petit commerce ou artisanat – soutenues par la composante VCT.
45. Pour la bonne marche de l'ensemble de l'IPSR, il est essentiel de mettre en place des dispositifs de coordination et de coopération véritablement opérationnels. Pour améliorer le S&E, il est essentiel de créer une unité capable d'identifier et d'éliminer rapidement les goulets d'étranglement.
46. Pour conserver un taux d'assiduité élevé dans les écoles appuyées par le PAM, il est essentiel de résoudre les problèmes logistiques qui entravent l'acheminement régulier de la totalité des vivres nécessaires jusqu'aux points de distribution finale.
47. Compte tenu du fait que l'alimentation scolaire a un effet positif sur la scolarisation et l'assiduité, en particulier pour les filles, et que des efforts doivent être poursuivis pour aider la République du Congo à atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), la prochaine opération VPE du PAM devrait maintenir le niveau d'aide actuel à l'éducation de base par le biais de programmes d'alimentation scolaire aux niveaux préprimaire et primaire. Des études devraient être effectuées pour déterminer si la composante VPE peut continuer de jouer un rôle utile dans le secteur éducatif.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ALNAP	Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilisation et l'efficacité en matière d'assistance humanitaire
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
EDS	enquête démographique et sanitaire
EQAS	Système d'assurance qualité des évaluations
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GNUE	Groupe des Nations Unies sur l'évaluation
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PTME	prévention de la transmission de la mère à l'enfant
PVVIH	personnes vivant avec le VIH
S&E	suivi et évaluation
sida	syndrome d'immunodéficience acquise
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail
VPE	Vivres pour l'éducation