

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 23 octobre 1997

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/97/5/Add.5
22 septembre 1997
ORIGINAL: ANGLAIS

PROJET ANGOLA 5602

Opérations de secours et consécutives à l'urgence en Angola: évaluation conjointe PAM/ONG/FICR du projet¹

Coût total pour le PAM	49,2 millions de dollars
Date de l'approbation par le CPA	Novembre 1995
Durée du projet	Douze mois
Date de la première distribution	Février 1996
Date officielle d'achèvement	Février 1997
Date de l'évaluation	Octobre/novembre 1996

Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

¹ Une équipe conjointe PAM/ONG/FICR s'est rendue dans le pays du 28 octobre au 15 novembre 1996; elle se composait des membres ci-après: un représentant (membre du personnel) du siège d'Action internationale contre la faim (ACF), à Paris; un représentant (conseiller basé à Addis Abeba) de CARE, Etats-Unis; un représentant (conseiller basé à Benguela, Angola) de l'Agro Action allemande (AAA); un représentant (membre du personnel) du siège genevois de la FICR; et un représentant (membre du personnel) du Bureau de l'évaluation du PAM, à Rome, chef d'équipe. En outre, l'équipe a été activement soutenue par de nombreuses ONG sur le terrain en Angola, ainsi que par le bureau de pays et les bureaux annexes du PAM, qui ont contribué à la logistique.

RÉSUMÉ

L'évaluation a confirmé l'opinion largement partagée que les activités de secours et consécutives au secours menées en Angola et appuyées par le PAM et les ONG partenaires ont été fructueuses. La coopération généralement efficace entre le PAM et ses partenaires a certainement été un facteur majeur de cette réussite; globalement, le PAM et les ONG partenaires se sont déclarés satisfaits de leur coopération mutuelle. L'évaluation, qui s'est essentiellement concentrée sur le processus de coopération, a permis de constater que la définition généralement claire et la compréhension commune des rôles respectifs du PAM et des ONG ont été des facteurs positifs majeurs. Tel a été le cas durant la phase d'urgence surtout, au cours de laquelle l'interdépendance et la complémentarité des atouts de chacun ont été aisément identifiables. En revanche, le type et l'intensité de la coopération ont connu certains changements dans la transition vers le relèvement; les principaux problèmes ont été liés à la complexité, au calendrier et à la nature différente des interventions, et à la dotation en ressources. Les domaines dans lesquels une meilleure harmonisation des approches et des critères a été jugée souhaitable sont notamment l'évaluation des besoins, le ciblage et le suivi, et la planification systématique des interventions à court et à long terme. La mission a identifié des recommandations ainsi que des enseignements qui pourraient valoir dans des opérations analogues ailleurs. Plusieurs d'entre elles ont déjà été suivies d'effets, notamment: amélioration de l'analyse de problèmes de sécurité alimentaire, amélioration du ciblage, planification des interventions et normalisation des indicateurs de suivi. Mis à part les facteurs qui étaient spécifiques à la situation en Angola (tels le soutien apporté par le personnel du PAM aux ONG, le Directeur du PAM en Angola étant aussi à la tête de la Coordination de l'aide humanitaire (*Unidade de Coordenação para Assistência Humanitária* - UCAH), etc., les enseignements de caractère plus général ont porté sur la bonne définition des rôles respectifs du PAM et des ONG; l'inclusion précoce des ONG dans la planification stratégique; et la nécessité d'un renforcement des capacités (gouvernement; ONG nationales) avec pour objectif d'assurer la durabilité des interventions. L'évaluation conjointe a été jugée utile. Toutefois il a été conclu que les évaluations futures devraient se concentrer particulièrement sur les effets de la coopération entre le PAM et les ONG.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent 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. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau de l'évaluation: W. Kiene tel.: 6513-2029

Fonctionnaire principal (évaluation): B. Henze tel.: 6513-2033

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.: 6513-2641).



HISTORIQUE

1. Pour répondre aux souffrances humaines et aux ravages causés par de longues années de guerre civile en Angola, le PAM a fourni des secours alimentaires dans le cadre de diverses opérations d'urgence et d'interventions prolongées en faveur de personnes déplacées (IPPD) à compter de 1989/90, tout comme ses partenaires. La situation complexe et l'ampleur de l'urgence appelaient une coopération et une coordination étroites entre tous les fournisseurs d'aide.
2. Tout du long, les relations ont été étroites entre le PAM et la communauté des ONG partenaires ainsi que la Fédération internationale de la Croix-Rouge (FICR) - un des principaux partenaires à réaliser avec le PAM des distributions de vivres - bien que l'intensité et la nature des rapports ait évolué en fonction de la situation. Les relations de travail ont été étroites dans la période relativement stable de 1992, jusqu'à ce que la guerre éclate à nouveau et que la plupart des organismes humanitaires évacuent le pays. Le PAM (avec certains partenaires de la communauté des ONG, tels que l'Agro Action allemande (AAA)) est resté, et a établi une présence et une capacité logistique fortes dans tout le pays, et a assuré la liaison avec des partenaires tels que les ONG nationales (ONGN). Les ONG internationales (ONGI) sont revenues en Angola en 1993 et ont renouvelé leur association avec le PAM, motivées notamment par les moyens logistiques du PAM.
3. Quand les accords de paix de Lusaka ont été signés en 1994, les perspectives d'une paix durable ont semblé s'améliorer et une réorientation majeure (des secours au relèvement) des activités d'aide alimentaire du PAM et des ONG a semblé devenir possible. Les changements dans le climat politique ont aussi incité à une présence beaucoup plus forte des ONG et à un accroissement du nombre des ONG partenaires avec lesquelles le PAM coopérait.¹
4. Comme en Angola, la coopération entre le PAM et les ONG s'est intensifiée dans le monde entier les années passées, en particulier dans le cadre d'opérations complexes de secours. Reconnaissant que le PAM comme les ONG ont des rôles et des atouts spécifiques qui peuvent être complémentaires et se renforcer mutuellement dans les actions de développement et de secours, le PAM et plusieurs ONG ont signé des mémorandums d'accord² pour faciliter leur coopération globale.
5. En outre, pour améliorer encore la coopération, un forum a été établi par le PAM et les parties intéressées de la communauté des ONG, ainsi qu'avec la FICR, afin de disposer d'un mécanisme de consultations systématiques et régulières permettant de mettre en commun des informations. Durant les deux premières réunions, en 1995 et 1996, le suivi et l'évaluation de l'assistance apportée dans les opérations d'urgence ont été identifiés comme un domaine important d'intérêt commun, vu que toutes les organisations étaient pressées de manifester la plus grande transparence et d'améliorer leurs interventions futures.

¹ La mission a constaté que le PAM a coopéré avec 42 ONG internationales et 102 ONG locales dans le cadre de plus de 1 000 interventions.

² Ont collaboré à la mission le Service de secours catholique (SSC) (janvier 1995); CARE Etats-Unis; SCF (Etats-Unis); World Vision International et CARE Canada (16 et 17 juillet 1996, respectivement); et AAA (septembre 1996).



6. Il a ainsi été décidé d'entreprendre une évaluation conjointe des opérations de secours. L'Angola a été choisi parce que: a) l'opération avait été complexe et avait apporté une expérience très diversifiée, vu le nombre des accords PAM/ONG; b) elle incluait des éléments de secours et de relèvement; et c) l'opération était considérée comme un exemple positif de coopération fructueuse PAM/ONG, offrant ainsi des enseignements pouvant être appliqués ailleurs.

OBJET ET CHAMP D'ACTION DE L'EVALUATION

7. Conformément à l'accord conclu lors du forum PAM/ONG, l'objet principal de l'évaluation conjointe était d'évaluer les forces et les faiblesses des mécanismes de collaboration PAM/ONG aux divers stades des opérations, et de tirer les leçons intéressant la coopération dans les opérations futures de secours et de relèvement qui pourraient être nécessaires ailleurs. Une distinction devait être faite entre les caractéristiques propres à la situation en Angola et d'autres, de caractère générique, qui se retrouveraient invariablement ailleurs. De façon générale, l'évaluation devait porter davantage sur le processus de coopération PAM/ONG que sur les effets de l'opération en tant que tels.
8. En outre, l'exercice conjoint devait permettre de parvenir à une meilleure compréhension des procédures, des méthodologies et des limites de l'évaluation des secours d'urgence et des activités consécutives, particulièrement dans une situation de transition.
9. Plusieurs questions clés¹ ont été identifiées:
- a) les responsabilités et les rôles respectifs du PAM et des ONG (tant internationales que nationales) ainsi que du gouvernement, notamment le problème de la prise en charge par des ONG de responsabilités incombant en principe au gouvernement, en particulier dans le contexte du relèvement.
 - b) Le rôle du Mémoire d'accord et des autres dispositions contractuelles - ont-ils effectivement fourni un cadre concret qui a favorisé la coopération?
 - c) Evaluation des besoins et ciblage - les méthodes appliquées sont-elles harmonisées? Y a-t-il complémentarité et coordination dans ces activités? Les critères de sélection sont-ils harmonisés?
 - d) Suivi, rapports et évaluation - y a-t-il des normes et une compréhension communes de la nature et de la portée de ces tâches? Quels types d'indicateurs et de méthodologies sont appliqués?

¹ Comme il s'agissait de la première tentative d'évaluation conjointe PAM/ONG, le mandat a connu une certaine évolution en cours de la mission. Outre qu'il a fait l'objet d'observations diverses de la part des ONG au niveau des états-majors, le mandat a aussi pris en compte des problèmes (par exemple, contributions et services du PAM) identifiés selon l'approche participative avec les ONG partenaires et la FICR, et d'autres par les ateliers/tables rondes organisés à Luanda et au niveau provincial.



PRINCIPAUX RESULTATS ET CONCLUSIONS¹

Contexte de la coopération PAM/ONG

10. Vu sa capacité d'intervention limitée durant l'urgence puis dans la période de transition, le gouvernement a accueilli favorablement la perspective d'une coopération étroite avec le PAM et les ONG. En fait, les activités appuyées par le PAM ont été exécutées par les ONG qui avaient conclu des accords avec le Ministère des affaires sociales (MINARS) ou par le MINARS lui-même. En général, le MINARS s'est déclaré satisfait de la coopération, à part le fait que la coordination des interventions d'aide pourrait être encore améliorée. Il a été fait référence à une présence inégale des ONG sur le territoire national² (certaines zones, telles que celle de Benguela, étaient "surassistées", tandis que d'autres étaient "sous-desservies"), à la nécessité d'une redistribution des tâches entre les ONG, et à un certain manque d'information sur les activités des ONG. Néanmoins, le gouvernement a, au fil des ans, pris une part de plus en plus active à la coordination des programmes d'aide humanitaire, avec le UCAH, par le biais du Groupe de coordination de l'aide humanitaire (auquel le PAM a aussi pris part). Le gouvernement, l'*União Nacional para a Independência Total de Angola* (UNITA), les principaux donateurs et les ONG prennent part aux réunions du Groupe national de coordination de l'aide alimentaire organisées et présidées par le PAM.
11. A compter de la constitution de l'UCAH en 1993, la coopération entre le PAM et les ONG doit aussi être située dans le contexte d'une collaboration générale entre les organismes des Nations Unies et les ONG, dont il avait été convenu sous les auspices de l'UCAH. L'accord entendait en substance "que les capacités techniques et logistiques des organismes des Nations Unies seraient combinées avec l'expertise du personnel de terrain des ONG angolaises et internationales";³ la répartition des attributions s'est faite en conséquence. Le fait que le PAM, en tant que principal organisme des Nations Unies en Angola, ait été invité à détacher un membre du personnel au Département des affaires humanitaires de l'ONU (DAH) pour prendre la direction de l'UCAH a certainement été bénéfique à la compréhension des problèmes d'aide alimentaire, et a renforcé la coopération entre le PAM et les ONG partenaires.

¹ Résultats et conclusions sont basés sur l'analyse de la documentation; les entretiens avec les ONG étrangères et nationales, aux niveaux provincial et central; les entretiens avec des bénéficiaires des interventions d'aide alimentaire conjointes PAM/ONG lors des visites de terrain dans neuf des 18 provinces du pays; les contacts avec des représentants d'organismes présents: PAM, UCAH, UNICEF, Organisation internationale pour les migrations (OIM), HCR et autres organismes des Nations Unies; USAID et CEE; enfin, gouvernement et UNITA, aux niveaux provincial et central.

² Ce souci pourrait avoir été exprimé en rapport avec l'assistance apportée dans les zones contrôlées par le gouvernement et les zones contrôlées par l'UNITA, malgré le fait que les zones contrôlées par l'UNITA aient reçu relativement peu d'assistance.

³ Rapport sur le DAH en Angola, par T. Lanzer (1995).



Evaluation des besoins et ciblage des bénéficiaires

12. Des évaluations conjointes des besoins alimentaires et des perspectives de récolte (PAM/FAO/organismes des Nations Unies/donateurs/ONG) ont été régulièrement effectuées. Celles-ci paraissent avoir eu des effets positifs, en ceci qu'elles ont donné confiance aux donateurs et assuré la dotation en ressources. Des évaluations de la sécurité alimentaire et de la situation nutritionnelle ont été entreprises par des ONG à titre individuel, parfois à la demande du PAM ou du gouvernement. Le PAM s'est aussi efforcé de compiler des indicateurs anthropométriques par zone afin de contrôler les niveaux de malnutrition. Toutefois, il a été difficile d'obtenir une vue générale permettant des ajustements de l'opération ou l'établissement de priorités en cas de problèmes d'approvisionnement en vivres.
13. Peu d'évaluations de cette nature ont été entreprises conjointement par le PAM et les ONG. En outre, le gouvernement n'y a pas toujours participé; de ce fait, il a parfois mis en cause les résultats des évaluations. Les échanges d'informations et l'harmonisation d'approches différentes de l'évaluation des besoins, particulièrement dans la phase de transition, ont été limités. Tandis qu'un certain nombre de partenaires mettaient l'accent sur les évaluations nutritionnelles faites sur la base des indicateurs anthropométriques (ce qui est satisfaisant dans la phase d'urgence), d'autres ont tenu à inclure des méthodologies complémentaires liées à la sécurité alimentaire et aux indicateurs socio-économiques (ce qui est approprié durant le relèvement). Le manque de concertation pourrait être lié au fait que le PAM et quelques ONG partenaires ont des vues différentes quant au rôle et au potentiel de l'aide alimentaire. Cela influence en l'occurrence leurs préférences en matière de distributions d'aide alimentaire: distribution gratuite de vivres (DGV), alimentation de groupes vulnérables (AGV); ou activités vivres-contre-travail (VCT).
14. La mission a observé que les interventions d'aide alimentaire et les types d'activités choisis ne sont pas nécessairement basés sur des évaluations coordonnées et systématiques des besoins. Alors que ce pourrait être la conséquence d'une souplesse, par ailleurs souhaitable, permettant de répondre rapidement à l'évolution des besoins et des possibilités dans la transition entre secours et relèvement, ce facteur n'a pas favorisé la mise en route et le renforcement d'un processus de réponse durable aux besoins à long terme de la population.
15. Le ciblage des bénéficiaires et la mise en oeuvre d'interventions de relèvement ou de secours ont souvent été entravés par la division régionale en zones contrôlées par le gouvernement et zones contrôlées par l'UNITA. Toutefois, la résolution de ces problèmes a été l'un des exemples de la coopération fructueuse du PAM et des ONG: l'UNITA a respecté le PAM en tant qu'organisation internationale impartiale et juste, et le PAM a instauré de bonnes relations de travail avec l'UNITA. Cela a ouvert la voie à bon nombre d'ONG partenaires¹ d'exécution du PAM pour intervenir dans les zones contrôlées par l'UNITA ou y exécuter des activités.
16. Les critères de ciblage appliqués par le PAM et les ONG n'ont pas été entièrement uniformes, pas plus qu'ils n'avaient été clairement énoncés dans les accords correspondants. Alors que le travail de ciblage avait été évidemment plus facile durant la phase d'urgence (étant basé sur des indicateurs anthropométriques), il est devenu plus

¹ D'autres ONG, telles que AAA/Benguela, ont pu établir elles-mêmes des relations de travail avec l'UNITA.



difficile durant la période de relèvement, quand il a fallu appliquer des critères socio-économiques. Toutefois, il semble que certaines ONG impliquées dans de nombreuses activités VCT à petite échelle ne soient pas en mesure de cibler activement leurs interventions (et n'en voient pas l'utilité dans un contexte général d'urgence). Elles estiment plus approprié de permettre aux communautés de choisir les bénéficiaires. Les critères de sélection pour le ciblage des groupes vulnérables semblent avoir été assez divers, vu qu'ils sont difficiles à déterminer. Il conviendrait de veiller davantage à favoriser une perception commune du concept de vulnérabilité.

17. Le ciblage devient plus difficile à mesure que les gens sont moins exposés à l'insécurité alimentaire (initialement dans les zones contrôlées par le gouvernement). Plusieurs ONG ont demandé l'organisation d'ateliers conjoints PAM/ONG sur des problèmes d'intérêt commun, tels que le ciblage et la surveillance nutritionnelle.

Planification des interventions

18. Reconnaisant la force relative des ONG expérimentées, qui habituellement ont une connaissance approfondie des zones géographiques concernées, le PAM a volontiers répondu aux propositions présentées par les ONG pour autant qu'elles étaient conformes à son mandat et à sa stratégie. Les ONG ont à leur tour élaboré leurs propositions sur la base de leurs évaluations, ou à la demande du gouvernement ou de l'UNITA. Les communautés semblent ne pas avoir été fortement incitées à déterminer leurs priorités propres. La mission a noté des approches différentes de l'utilisation de l'aide alimentaire, même quand les zones géographiques d'intervention étaient les mêmes et les besoins des populations étaient similaires. Certaines ONG considèrent les activités VCT comme un moyen valable d'entraîner la population dans des activités d'intérêt commun; d'autres insistent sur la participation communautaire sans aucune rémunération. La décision stratégique dépend de l'optique de l'ONG, donc de si elle voit dans l'aide alimentaire un instrument de développement ou un outil approprié exclusivement pour les secours d'urgence. En outre, les ONG qui ne connaissent que les urgences saisissent mal quand, dans une zone donnée, il est possible de passer à des interventions de relèvement.
19. Comme les interventions prolongées en faveur de personnes déplacées (IPPD) sont dotées en ressources pour une durée d'une année, le PAM a affecté aux ONG partenaires des produits alimentaires pour des projets d'une durée ne dépassant pas trois mois, et pouvant être reconduits trimestriellement. Cela a rendu difficile la planification des apports alimentaires donc de la programmation des interventions, ce qui a apparemment posé des problèmes à plusieurs ONG. Les difficultés se sont amplifiées dans la phase de relèvement, qui suppose la mise en œuvre de plans et de stratégies à long terme. Les ONG ressentaient le besoin d'être tenues informées de la stratégie à long terme du PAM, qui évidemment doit tenir compte d'une situation encore volatile dans le pays, ainsi que de la disponibilité de ressources. Le PAM avait déjà entrepris d'élaborer un Schéma de stratégie de pays (SSP), en consultation avec ses partenaires. En revanche, les ONG n'ont pas toujours tenu le PAM au courant de leurs stratégies et plans à long terme.

Choix des partenaires

20. Depuis que le PAM s'est associé avec des ONG en nombre croissant, en particulier pour assurer la distribution des apports et le suivi dans le cadre d'activités de relèvement, le problème qui consiste à sélectionner des partenaires efficaces possédant les compétences



voulues a gagné en importance. Il est admis que toutes les ONG qui ont été impliquées fructueusement dans des activités de secours ne sont pas également qualifiées pour identifier et mettre en œuvre les interventions de relèvement et de développement. Quand bien même il a appliqué des critères de base comme l'expérience établie, la compétence technique, la capacité logistique et la localisation géographique dans le choix de ses partenaires de mise en oeuvre, le PAM semble de ne pas l'avoir fait systématiquement et de manière volontariste. Il semble au contraire avoir suivi les propositions présentées par les ONG pour autant qu'elle étaient compatibles avec sa stratégie d'action et son mandat. Cela est bien compréhensible, vu les besoins accablants d'assistance du pays, la capacité limitée de mise en oeuvre du gouvernement, et les contraintes propres du PAM. Le problème du choix de partenaires appropriés se complique dans le contexte d'une coopération (fondamentalement souhaitable) avec les ONGN. Malgré leurs ressources financières et humaines limitées, le PAM a noué des partenariats avec les ONGN représentées localement dans le cadre de plusieurs activités, telles la remise en état des infrastructures sociales et des cantines scolaires.

21. Un autre facteur important dans la sélection de partenaires d'exécution a été la nécessité - qui en même temps représentait une difficulté pour la majorité des ONG - d'opérer dans les zones contrôlées par l'UNITA: au moment de la mission, 20 pour cent seulement de l'aide alimentaire était affectée à ces zones.

Dispositions contractuelles

22. Bien que le PAM ait signé des mémorandums d'accord avec de nombreuses ONG, la mission n'a pu confirmer si ceux-ci avaient eu une influence sur les rapports entre les partenaires. En outre, au niveau provincial, seules quelques unes de ces ONG connaissaient l'existence de ces dispositions. Du point de vue des ONG, les accords formels de projet, qui sont signés pour tout le pays à Luanda ou - plus fréquemment - au niveau provincial, et portent sur une activité précise, ont plus d'intérêt.
23. Certaines ONG souhaiteraient la signature, à l'échelon du pays, de mémorandums d'accord qui éclairciraient les responsabilités respectives des partenaires dans l'exécution de leurs activités communes, et régleraient aussi les questions de stratégie et de politique générale. C'est là un point intéressant, qui met en relief l'intérêt de ce type d'accords pour améliorer la compréhension mutuelle entre les partenaires.
24. Certains problèmes liés au transport terrestre, à l'entreposage et à la manutention (TTEM) sont survenus en raison de la méconnaissance des procédures. Les contrats déterminent généralement les coûts de TTEM et les taux de remboursement, par catégorie de produits; toutefois, plusieurs ONG ont estimé que les contrats manquaient la clarté et que les ONG n'avaient pas toujours été traitées sur un pied d'égalité. De fait, elles ont été traitées différemment, y compris à l'intérieur d'une même zone. Dans le cas de zones éloignées, les subventions ne couvrent pas toujours les coûts réels du transport sous contrat. Certaines ONG se sont aussi plaintes des retards dans le remboursement par le PAM des frais engagés. Le problème du TTEM a même conduit certaines ONG, telles que CARE Etats-Unis, à mettre fin aux dispositions conclues avec le PAM après la phase aiguë d'urgence pour faire appel à d'autres fournisseurs d'aide alimentaire. Toutefois, dans la période de transition, le financement et la dotation en ressources prennent une importance accrue pour certaines ONG qui ont besoin d'espèces pour distribuer des articles non alimentaires.



25. Les critiques faites par certaines ONG, à savoir que les services de logistique du PAM sont coûteux, ne sont pas entièrement fondées: les ONG n'ont en général pas trouvé de dispositions meilleur marché, car le PAM, qui travaille sur de plus gros volumes, jouit d'un avantage dans les négociations de prix.
26. Par ailleurs, il est admis que les dispositions de TTEM, couplées au manque d'autres financements, sont particulièrement contraignantes pour les ONGN, qui ne peuvent pas recourir aux donateurs internationaux et n'ont que des ressources financières et humaines limitées. Il importe d'autre part que les ONG, en particulier les ONG internationales, partagent ces coûts avec le PAM dans le cadre d'un véritable partenariat dépassant de simples rapports contractuels. Il semble que les ONG attendent parfois trop du PAM en termes de contributions et de services.

Suivi et évaluation (S&E)

27. Avec la distribution de vivres, le suivi et l'établissement de rapports sont des attributions fondamentales des ONG partenaires d'exécution. En général, le suivi est limité aux quantités de vivres distribuées et à la vérification des listes de bénéficiaires. Peu de choses ont été faites pour essayer de mesurer les effets de l'aide alimentaire sur les bénéficiaires; pour sa part, le PAM n'a guère insisté sur ce point, ni ne l'a prescrit précisément dans ses formulaires ou ses contrats.
28. Toutefois, certains efforts ont été faits pour suivre l'impact d'un projet de distribution de semences et d'outils (dans le cadre duquel des rations ont été distribuées pour empêcher les agriculteurs de consommer les semences fournies en même temps) sur la production et l'incidence éventuelle de l'aide alimentaire sur les prix du marché (Save the Children Fund (SCF) Royaume-Uni). Le suivi régulier de la situation nutritionnelle a aussi été convenu entre le PAM et certaines ONG. En outre SCF/Royaume-Uni a suivi les effets finals des rations sèches au niveau d'un poste de santé pour mesurer l'impact des rations sur la malnutrition.
29. Globalement, les approches du suivi et de l'évaluation ont été assez diverses, étant laissées à l'appréciation des ONG partenaires d'exécution, qui pourraient bénéficier de directives normalisées et d'une définition commune des indicateurs à contrôler. Cette situation résulte probablement de l'absence d'objectifs clairement énoncés lorsque l'intervention initiale d'urgence a été conçue.
30. Bien que le PAM et les ONG conviennent du besoin d'évaluer les interventions d'urgence et consécutives à l'urgence, il n'existe aucune définition claire du type d'effets à évaluer. L'utilisation des taux de malnutrition comme indicateurs pour l'évaluation de l'impact d'une opération donnée a été l'approche la plus courante pour justifier les interventions d'aide alimentaire ou pour ajuster le niveau des rations. Cette approche méthodologique provenait de la phase d'urgence, et elle a été maintenue dans la phase de relèvement. Bien que le suivi des taux de malnutrition et de mortalité soit pertinent pour les urgences aiguës, il l'est moins dans la phase de relèvement, car il ne permet pas de saisir pleinement le contexte dans lequel la malnutrition se développe, et n'apporte rien à la recherche d'autres types d'interventions d'aide alimentaire qui pourraient être plus appropriés.
31. L'exécution et le respect des contrats des ONG ne sont pas suivis de manière systématique. Le suivi est essentiellement laissé à l'initiative du personnel du PAM, et se



limite à de brèves visites sur les sites de projets, qui permettent seulement de s'assurer que les activités entreprises correspondent à celles que mentionnent les rapports. Les activités de suivi menées par le personnel du PAM ont occasionnellement été considérées comme autant d'ingérences dans les programmes gérés par certaines ONG, ce qui révèle un certain manque de compréhension de la volonté de partenariat.

LES ROLES SPECIFIQUES DU PAM VIS-A-VIS DE SES PARTENAIRES

Apports alimentaires du PAM

32. Assurer un approvisionnement alimentaire régulier et en temps voulu est l'une des attributions les plus importantes du PAM vis-à-vis de ses partenaires d'exécution. Parallèlement, la bonne réputation du PAM est une raison majeure qui pousse les ONG à s'associer avec le PAM pour élargir leur base d'action et accroître leur visibilité auprès des bénéficiaires, des communautés et des autorités. Inversement, les problèmes que peut rencontrer le PAM ont une incidence sur la crédibilité des ONG.
33. Globalement, les ONG ont déclaré à l'équipe d'évaluation qu'elles étaient satisfaites des résultats obtenus par le PAM malgré des difficultés occasionnelles de transport et de fonctionnement de la filière des produits. Ces difficultés peuvent être imputables au fait que les ONG n'informent parfois pas le PAM suffisamment à l'avance de leur programmation. Certains problèmes sont survenus sporadiquement, avec par exemple le manque de certains produits de base, ou en ce qui concerne la qualité et/ou le conditionnement. La normalisation des rations pour des interventions analogues menées par différentes ONG n'a pas toujours été respectée, malgré les efforts de coordination du PAM. Ces problèmes peuvent être dus au manque de directives, mais peuvent aussi résulter des concepts et stratégies propres à certaines ONG. Toutefois, les différences entre les rations peuvent poser des problèmes aux ONG qui travaillent dans les mêmes zones géographiques.

Coordination de l'aide alimentaire

34. Le rôle du PAM dans la coordination de l'aide alimentaire est bien établi au moyen de réunions aux échelons provincial et central et de la communication d'informations (rapports de situation, plans mensuels de distribution, etc.). Il est généralement apprécié par ses partenaires, le gouvernement et l'UNITA. Le rôle du PAM dans la coordination de l'aide alimentaire touche aussi d'autres problèmes tels que l'information sur l'accessibilité et la sécurité de certaines zones, ainsi que la négociation (en dehors des réunions officielles) avec l'UNITA (parfois pour le compte des ONG) des interventions d'aide alimentaire dans les zones qu'elle contrôle.
35. L'échange d'informations coordonné par le PAM aide à obtenir un tableau de la situation alimentaire de la population. Toutefois, ce tableau n'est pas complet, essentiellement parce que les représentants de l'UNITA souvent n'assistent pas aux réunions provinciales, et parce que la coordination de l'aide alimentaire entre les fournisseurs d'aide (PAM, Union européenne et USAID) aux niveaux provincial et national est insuffisante.
36. Plusieurs ONG souhaiteraient que le rôle du PAM soit élargi aux problèmes de sécurité alimentaire dans les phases de transition et relèvement. Toutefois, un rôle de coordination



toujours accru pour le PAM et une participation plus étroite des ONGI en ce qui concerne la mise en œuvre pourraient entraver la prise en charge de ces activités par le gouvernement.

Services de transport aérien

37. Les services de transport aérien assurés par le PAM pour le compte des ONG, tant en ce qui concerne le trafic passagers que le fret ont été vitaux durant la phase d'urgence, et continuent d'être grandement appréciés en raison de l'accès incertain (mines antipersonnel, banditisme) à plusieurs zones. Parallèlement, les ONG partenaires d'exécution ont été assez critiques et sensibles quand des problèmes sont survenus. Des préoccupations ont été exprimées en ce qui concerne le manque de souplesse pour le transport de contributions non alimentaires vitales telles que les équipements de déminage, les changements d'horaire sans préavis, la priorité donnée à certains passagers malgré la confirmation des réservations, et l'annulation de vols. Ces problèmes sont importants pour les ONG, car même des difficultés mineures avec les services du PAM peuvent avoir une incidence sur la mise en œuvre de leurs programmes et sur leur crédibilité.

LA COOPERATION PAM/ONG ET LES PROBLEMES STRATEGIQUES

38. Dans la mesure où l'aide d'urgence cède la place à une aide au relèvement, la qualité et l'intensité de la coopération PAM/ONG peuvent changer: les interventions orientées vers l'action rapide avec une complémentarité évidente des partenaires qui apportent leurs forces respectives sont moins nombreuses; les avantages de la coopération deviennent moins évidents et doivent être réévalués; plusieurs ONG ont trouvé plus commode de travailler directement avec leurs donateurs; un renforcement de la présence des ONG possédant des capacités techniques différentes modifie le rôle de coordination du PAM et le rend plus complexe; enfin, le rôle de l'aide alimentaire change, et les DGV sont remplacées par une aide ciblée et des activités VCT.
39. Parallèlement, en recherchant la durabilité, il est nécessaire pour le PAM et les ONG partenaires (comme pour la communauté des donateurs) d'étudier les possibilités de renforcement des capacités en ce qui concerne le gouvernement et les ONG locales. Le PAM et certaines ONG internationales (AAA, SCF/Royaume-Uni, CARE) ont fait des efforts en ce sens, qui ne se sont pas toujours soldés par des résultats positifs. L'une des raisons en a été la multiplication des ONGN, qui souvent manquent de compétences et sont plus intéressées par la facilité d'accès aux financements. Toutefois, les ressources financières limitées ont parfois empêché même des ONGN sérieuses de participer davantage et d'acquérir ainsi des compétences plus poussées. Ce problème a été résolu, dans une certaine mesure, par un fonds financé par la Suède qui est spécifiquement réservé aux projets réalisés par les ONGN. Initialement, le mécanisme était relativement discriminatoire à l'encontre des ONGN, comme celles-ci n'avaient accès à des financements que si leurs activités étaient supervisées par une ONG internationale. La sélection d'ONGN prometteuses a elle aussi été difficile, vu certaines difficultés institutionnelles d'application des normes de constitution d'ONGN et de codes de conduite.



ENSEIGNEMENTS¹

Aspects opérationnels

40. Afin de favoriser une approche plus systématique et coordonnée, les contrats conclus entre le PAM et les ONG devraient détailler comment les besoins ont été déterminés, et prévoir des indicateurs permettant de contrôler les progrès et de mesurer l'impact. Les évaluations et les indicateurs devraient être compilés aux niveaux central et provincial et mis à la disposition des partenaires intéressés. Chaque fois que possible, le PAM devrait compiler des résultats d'enquêtes concernant la sécurité et l'aide alimentaires. Pour faciliter le suivi et l'évaluation de l'impact, des objectifs clairs devraient être définis pour toutes les interventions d'aide.
41. Les critères de ciblage des bénéficiaires devraient être convenus conjointement par le PAM et les ONG au niveau central, affinés au niveau provincial et précisés plus clairement dans les contrats. Parallèlement, des efforts conjoints PAM/ONG devraient être consentis pour fonder les critères de ciblage (et le type des interventions d'aide alimentaire) sur une connaissance plus précise des conditions socio-économiques de la population cible, elle-même fondée sur la mise en œuvre des instruments d'évaluation rurale rapide (ERR). Dans toute la mesure possible, le PAM devrait envisager des activités de formation en vue de renforcer les capacités locales.
42. Pour améliorer la compréhension et la transparence, les contrats entre le PAM et les ONG partenaires devraient détailler clairement les postes de dépenses remboursables au titre du TTEM, ainsi que les délais et les procédures de remboursement.
43. Le PAM devrait poursuivre ses efforts pour assurer une plus grande normalisation des rations pour les activités de même type. Dans l'intérêt de la transparence, des directives et des principes communs devraient être établis à cet effet et convenus au niveau central par le PAM et les ONG partenaires. Ces directives et principes devraient porter sur les niveaux des rations pour les activités VCT (quelques ONG partenaires ont distribué des rations majorées aux travailleurs qualifiés, par opposition à la main-d'œuvre non qualifiée) et sur le problème de savoir si les coûts récurrents doivent être financés par des rations alimentaires; il a été constaté que certaines ONG rémunéraient les personnels d'enseignement et de santé en vivres au lieu de salaires.
44. L'information sur l'aide alimentaire fournie par PAM (par exemple rapports de situation, plans mensuels de distribution) est très appréciée. Les ONG partenaires devraient assurer que ce type d'information soit accessible à leur personnel au niveau provincial.
45. Le PAM a contribué concrètement à la coordination des activités d'aide alimentaire aux niveaux provincial et central. Toutefois, durant la période de transition vers le relèvement, le gouvernement devrait assumer plus de responsabilités à cet égard, par exemple, par le biais des réunions du Comité de coordination de l'aide alimentaire.

¹ Depuis l'évaluation, un certain nombre de recommandations et d'enseignements présentés ici ont déjà été suivis d'effets, notamment le besoin d'une analyse complète des problèmes de sécurité alimentaire et l'amélioration du ciblage (par exemple, le bureau du PAM en Angola dispose maintenant d'une Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité); une approche plus systématique de la planification des activités a été mise en œuvre (un SSP a été adopté); et des indicateurs de suivi plus systématiques et normalisés ont été élaborés.



46. En ce qui concerne les services de transport aérien fournis par PAM, certaines améliorations (annonce préalable des changements de calendrier ou d'horaire) seraient souhaitables.

Enseignements généraux en matière de stratégie et politique

47. Certains facteurs ont contribué d'une manière notable au succès des opérations en Angola, notamment l'ouverture d'esprit et l'attitude positive des directeurs du bureau du PAM envers les ONG, et la souplesse de leur comportement. Le fait que le Directeur du PAM en Angola ait été en même temps le Directeur de l'UCAH a aussi eu des répercussions positives sur les rapports entre le PAM et les ONG. Toutefois, ces aspects sont particuliers à l'Angola et ne seront pas nécessairement applicables ailleurs. En revanche, de nombreux autres enseignements de l'opération en Angola sont de nature plus générique, et devraient être pris en compte dans des situations similaires d'urgence et de relèvement.
48. Ces enseignements sont notamment les suivants:
- a) les rôles, les responsabilités et les rapports entre le PAM et les ONG ont été définis conjointement au début de l'opération. A partir de la création de l'UCAH, les ONG ont activement participé à la définition de stratégies dans le contexte de la préparation d'appels communs interorganisations. Ce type de participation a non seulement accru la crédibilité de l'opération vis-à-vis des donateurs, mais a aussi donné aux ONG un sentiment de maîtrise conjointe.
 - b) Les ONG comme le PAM ont clairement vu les avantages comparatifs de leurs rôles individuels et de leurs actions conjointes, en particulier au plus fort de la crise. Cela a été un facteur important de la réussite de la coopération entre les partenaires. En période de transition entre secours et relèvement, quand la nature de la coopération PAM/ONG peut se modifier (ne serait-ce qu'en raison des pressions exercées par certains donateurs sur les ONG pour qu'elles utilisent les produits alimentaires et les financements provenant directement d'eux), des consultations régulières et étroites entre le PAM et les ONG sur d'éventuels changements dans les stratégies et sur la perception des rôles sont très importantes.
 - c) La forte présence du PAM et ses capacités logistiques ont été reconnues par les ONG partenaires, et montrent bien que le PAM est souvent en mesure d'exercer les fonctions de chef de file parmi les organismes des Nations Unies présents, et doit être prêt à assumer les responsabilités correspondantes lorsqu'il est le mieux représenté sur le terrain (notamment au début d'une situation d'urgence). Cela peut inclure des rôles qui en première analyse n'entrent pas nécessairement dans le mandat du PAM, par exemple servir d'intermédiaire entre factions belligérantes pour des questions d'alimentation et autres problèmes humanitaires.
 - d) La plupart des ONG sont convenues que le PAM, en particulier dans la phase de transition et par la suite, pourrait et devrait jouer un rôle de coordination plus important sur des problèmes directement liés non seulement à l'aide alimentaire, mais aussi à la sécurité alimentaire. Les travaux de cartographie de la vulnérabilité organisés par le PAM peuvent avoir un rôle important à jouer.
 - e) Aussitôt qu'il est possible de réorienter l'aide vers le relèvement, le PAM et les ONG partenaires devraient envisager de conclure des accords de projet à plus long terme (six mois à une année - durée à préciser dans les contrats) conformes à leur travail de



planification de stratégies à long terme. Les raisons à cela sont les suivantes: les contrats de courte durée ne permettent pas une planification à long terme; on obtient une meilleure synergie en synchronisant les contributions à plus long terme; enfin les contrats à plus long terme aident à passer des interventions spéciales à des approches plus systématiques.

- f) Une liste de contrôle des conditions minimales à remplir pour la sélection (processus de “préqualification”) devrait être élaborée aux niveaux central et provincial; elle devrait veiller en particulier aux critères de capacité logistique (en rapport avec le volume et le type de l'activité) et à la qualité des mécanismes de contrôle interne. Un autre aspect à prendre en compte devrait être l'aptitude et la volonté des partenaires potentiels à travailler dans les zones où les besoins sont les plus grands (par exemple pas exclusivement dans des zones contrôlées par le gouvernement). Dans le contexte de la transition et du relèvement, les capacités du partenaire et son expérience spécifique en matière de relèvement et de développement (notamment pour ce qui est de la conception et de la durabilité des projets) devraient être considérées comme des critères importants.
- g) A mesure que les opérations passent des secours au relèvement, le PAM doit affronter une situation dans laquelle d'assez nombreuses ONG manquent de l'expérience voulue en matière de relèvement, ou bien ne sont plus disponibles comme partenaires. Cela conduit le PAM à former des ONGN dans des domaines comme la logistique et la gestion. Toutefois, le PAM et les ONG internationales doivent prendre garde à ne pas créer “leurs propres” ONGN. La légitimité et la durabilité de telles ONG pourraient être contestables si elles étaient établies pour répondre essentiellement aux besoins à relativement court terme du PAM et des ONG internationales en organismes de contrepartie, sans vocation ni perspectives authentiques de jouer un rôle durable dans la société civile du pays.
- h) Comme le cas de l'Angola l'a montré, une forte participation du PAM, en particulier dans le domaine de la coordination, et des ONG pour ce qui est de l'exécution, expose au risque que le PAM et les ONG se substituent aux gouvernements ou les dissuade d'assumer leurs responsabilités envers les populations, notamment en période de relèvement. Cela pose aussi des questions liées à la durabilité des actions soutenues par le PAM et les ONG, ainsi qu'au renforcement des capacités. Un équilibre doit être trouvé entre apporter une assistance justifiée et en faire trop; la situation doit donc être attentivement suivie. Le gouvernement doit être intégré dès que possible dans le processus de coordination et de planification (par exemple, en participant activement aux efforts de coordination de l'aide alimentaire).
- i) Enfin, l'évaluation conjointe PAM/ONG a été une expérience utile, les membres de la mission ayant eu l'occasion de confronter des points de vue divergents mais aussi complémentaires, tant du PAM que des ONG partenaires, et en particulier des organismes représentés. Si la mission a trouvé justifié que l'évaluation soit axée principalement sur le processus de coopération, elle a estimé qu'en donnant suite à l'expérience positive déjà acquise, les évaluations conjointes futures devraient mettre aussi l'accent sur l'appréciation des effets de la coopération entre le PAM et les ONG.

