

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 11-14 octobre 2004

RAPPORTS D'ÉVALUATION

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

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2004/6-B
7 septembre 2004
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DES OPÉRATIONS DE SECOURS EN ÉRYTHRÉE

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

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



RESUME

L'aide alimentaire du PAM à l'Érythrée représente actuellement environ 50 pour cent du total de l'aide alimentaire fournie à ce pays, soit près de 33 pour cent de ses besoins estimatifs de produits alimentaires. Après une interruption des activités en 1995, les opérations en Érythrée ont repris au milieu de 1999. Une évaluation du portefeuille a été entreprise par le Bureau de l'évaluation (OEDE) pour évaluer l'efficacité et l'impact de l'aide apportée depuis la reprise des opérations.

L'équipe d'évaluation a conclu que le portefeuille avait été correctement et dûment axé sur l'apport de secours à d'importants secteurs de la population rurale touchée par la sécheresse et la guerre. Toutefois, le manque de ressources, surtout en 2002 et au début de 2003, a sérieusement limité la portée et l'efficacité des activités du PAM, ce qui a entraîné de fortes réductions dans les distributions de vivres et le nombre de bénéficiaires par rapport aux prévisions. La situation s'est améliorée à partir du milieu de 2003 si bien qu'au moment où l'évaluation a été faite, plus de 1 million de personnes, soit près d'un tiers de la population, recevait une aide.

Le PAM distribue plus de 90 pour cent de son aide alimentaire sous forme de rations alimentaires générales aux victimes de la sécheresse et de la guerre, et en fournit moins de 10 pour cent au titre de différents programmes d'alimentation scolaire, d'alimentation complémentaire et thérapeutique, d'alphabétisation des adultes et d'appui aux personnes touchées par le VIH/SIDA. Les récentes activités de redressement absorbent un faible volume des ressources alimentaires annuelles du PAM, mais exigent de gros efforts de programmation, de gestion et de coordination. Il importe que le bureau de pays continue de privilégier les distributions générales de rations alimentaires ordinaires aux personnes les plus vulnérables.

L'équipe d'évaluation n'a guère trouvé d'éléments permettant d'établir objectivement et directement que des résultats importants avaient été obtenus par rapport aux objectifs essentiels du portefeuille tels que l'amélioration de l'état nutritionnel et de l'accès aux actifs physiques, aux connaissances et aux compétences. Dans beaucoup de régions (*zobas*) où le PAM opère, les taux déclarés de malnutrition générale aiguë sont très préoccupants. D'après les données d'une enquête récente, les taux de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans et les femmes adultes ne se sont guère améliorés, et ont peut-être même augmenté depuis 2002. En revanche, à l'échelle du pays, les taux de mortalité infantile et les taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans n'ont pas cessé de baisser depuis 1985, cette baisse étant probablement due moins à l'aide alimentaire du PAM qu'à l'augmentation de la couverture de la vaccination, à l'apport de compléments de vitamine A, à la diminution des taux de fécondité chez les femmes et à l'amélioration des services de santé pendant cette période. Le PAM n'a guère eu la possibilité d'apporter un appui à la durabilité des moyens de subsistance à cause de la persistance de la sécheresse et des déplacements incessants de population; les résultats ne sont guère visibles.

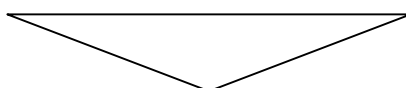


L'impossibilité manifeste d'améliorer l'état nutritionnel est attribuable à un ensemble de facteurs, dont essentiellement la chronicité des conditions de sécheresse et la forte insuffisance de ressources nécessaires pour exécuter les activités du PAM en 2002 et au début de 2003 ainsi que la redistribution et le partage communautaires extensifs de l'aide alimentaire. Malgré la sécheresse qui a débuté en 1999 dans de nombreuses parties de l'Érythrée et qui a pris, en 2002, les pires proportions depuis l'indépendance du pays, très peu nombreuses ont été les victimes qui ont bénéficié d'une aide alimentaire au second semestre de 2002. La plupart des bénéficiaires que l'équipe a rencontrés dans les villages où le PAM apportait une aide alimentaire recevaient une ration quotidienne dont la teneur énergétique, en protéines et en vitamines était inférieure à leurs besoins. La redistribution ou le partage de l'aide dans les communautés réduisent l'efficacité du ciblage et l'impact sur la nutrition, ce qui est très préoccupant.

La récente réorientation du portefeuille vers la mise en oeuvre d'activités de redressement risque de nuire à l'amélioration de l'efficacité des activités de secours nécessaires pour faire face à la redistribution communautaire et à la persistance de la malnutrition. Les activités de redressement ne permettent pas à elles seules de mettre en place le filet de sécurité alimentaire indispensable pour venir en aide aux populations qui souffrent le plus de l'insécurité alimentaire du fait qu'elles n'atteignent pas tous les groupes démographiques et sociaux. Les activités de redressement et de secours du PAM sont rarement ciblées sur les mêmes groupes de bénéficiaires et les mêmes zones géographiques; elles ne se complètent pas souvent et ne reflètent pas une stratégie de pays globale et cohérente définissant clairement les rôles et les corrélations entre les activités des opérations d'urgence et celles des interventions prolongées de secours et de redressement.

Pour commencer à renforcer l'efficacité, l'équipe d'évaluation demande qu'il soit procédé à une orientation plus stratégique vers la fourniture et la gestion de l'aide alimentaire, l'amélioration du suivi de l'insécurité alimentaire et des distributions et une plus grande synergie entre les activités de secours et de redressement. Il n'est pas indiqué aujourd'hui de continuer à mener une opération d'urgence faite pour lutter contre la situation d'insécurité alimentaire chronique qui touche la plus grande partie de l'Érythrée. Il faut axer davantage la programmation sur l'efficacité du ciblage, la participation des bénéficiaires, surtout des femmes, à la gestion des secours et la planification d'urgence. Dans la stratégie, il faut explicitement analyser l'intérêt que présente l'appui au développement à long terme, en particulier à l'éducation et à l'alphabétisation, assuré par le biais d'activités susceptibles d'avoir un impact plus immédiat sur l'autonomie et le redressement.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note des informations et recommandations présentées dans le Rapport résumé de l'évaluation du portefeuille des opérations de secours en Érythrée (WFP/EB.3/2004/6-B).

* 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.



INTRODUCTION

1. Après leur suspension en 1995, le PAM a repris ses activités opérationnelles en Érythrée en engageant une série de six opérations d'urgence au milieu de 1999, puis une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) en 2003, pour venir en aide aux populations vulnérables qui avaient été touchées par la guerre et la sécheresse. Ensemble, les activités d'aide ont représenté environ 150 millions de dollars E.-U., non comprises les dépenses afférentes à l'opération d'urgence et à l'IPSR en cours, les quantités de vivres fournies au titre de ces activités étant estimées à plus de 500 000 tonnes depuis la reprise en 1999. Le nombre des bénéficiaires avait dépassé le million au milieu de 2003.
2. De juin 2002 à juin 2003, le PAM a distribué 92 pour cent de son aide alimentaire aux victimes de la guerre et de la sécheresse sous forme de rations générales, représentant au total 81 736 tonnes¹, et a fourni les 8 pour cent restants, soit au total 7 245 tonnes, au titre de différents programmes: alimentation scolaire (5 198 tonnes, 6 pour cent), alimentation complémentaire et thérapeutique (341 tonnes, 0,4 pour cent), alphabétisation des adultes (1 354 tonnes, 1,5 pour cent) et appui aux personnes touchées par le VIH/SIDA (352 tonnes, 0,4 pour cent)².
3. Depuis son retour en Érythrée en 1999, le PAM a fourni la majeure partie de l'aide alimentaire nécessaire pour combler le déficit vivrier et répondre aux besoins essentiels du pays, apportant certaines années plus de la moitié du total de l'aide à ce pays. En 2002, cependant, le PAM n'a fourni qu'une petite quantité de vivres en dépit de la grave sécheresse qui sévissait dans le pays.

Objectifs du programme

4. L'aide du PAM comportait essentiellement deux volets: appui aux populations touchées par la sécheresse et appui aux personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) à cause de la guerre. Restés pratiquement inchangés, les trois grands objectifs sont les suivants:
 - i) sauver les vies des ménages victimes de la sécheresse et des personnes déplacées en leur assurant un accès régulier aux rations alimentaires;
 - ii) améliorer l'état nutritionnel des populations touchées par la sécheresse et la guerre, en particulier les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes; et
 - iii) améliorer l'accès aux actifs physiques, aux connaissances et aux compétences, et/ou reconstituer et protéger les moyens de subsistance.

¹ D'après les dernières données mensuelles dont disposait l'équipe (octobre 2003), 83 pour cent des rations générales étaient distribuées au titre de l'opération d'urgence et 17 pour cent étaient fournies au titre de l'IPSR aux PDI vivant dans les camps et aux personnes rapatriées et expulsées. *WFP Eritrea Situation Report*. Vol. 1/2003. No. 10.

² Chiffres tirés des données fournies par le bureau de pays pour la période allant de juin 2002 à juin 2003 (inclus). Ces différentes activités de redressement relèvent actuellement de l'IPSR.



STRATEGIE ET QUESTIONS CONCEPTUELLES

Pertinence et adéquation

5. Au milieu de 2003, plus de 700 000 (89 pour cent) bénéficiaires recevaient des rations alimentaires générales; seulement 86 000 (11 pour cent) bénéficiaient de l'ensemble des programmes d'alimentation complémentaire/thérapeutique et d'aide aux personnes touchées par le VIH/SIDA³. L'équipe a jugé qu'il était approprié de mener des opérations d'urgence fondées sur la distribution de rations générales aux victimes de la sécheresse les plus vulnérables qui vivaient dans l'insécurité alimentaire. Il était de même justifié de contribuer à répondre aux besoins nutritionnels des PDI et des personnes rapatriées et expulsées qui n'avaient pas de terres à cultiver, et peu d'autres moyens de subsistance.
6. En revanche, beaucoup des activités récentes entreprises au titre de l'IPSR, comme l'alphabétisation des adultes, l'appui aux personnes malades du SIDA ou touchées par cette maladie et l'alimentation scolaire, bien qu'intéressantes et nouvelles, peuvent ne pas se justifier entièrement dans une situation où le besoin de secours est omniprésent. Cela peut en effet devenir vraiment problématique quand des ressources qui sont rares, en termes de produits, de personnel et de moyens de gestion, sont utilisées pour les activités de l'IPSR au détriment des activités essentielles de secours. Certaines des interventions ciblées de la récente IPSR n'atteignent pas systématiquement les plus démunis —le ciblage étant fondé sur des facteurs qui ne tiennent pas compte de la vulnérabilité⁴. L'efficacité du portefeuille dans son ensemble s'en trouve limitée.

Stratégie et logique du portefeuille

7. Le portefeuille est constitué par une combinaison d'activités visant à apporter, sous forme de distributions de rations générales et de secours, un appui aux populations touchées par la sécheresse et la guerre et d'activités plus récentes considérées comme axées sur le redressement. Les distributions de rations générales destinées à assurer d'urgence une sécurité alimentaire aux populations les plus vulnérables, représentent de loin la plus grande partie du portefeuille —92 pour cent— en termes de ressources alimentaires⁵.
8. Le bureau de pays s'emploie activement à mettre en place toute une série de nouvelles activités de redressement qui absorbent un volume relativement peu important des ressources alimentaires annuelles du PAM, mais exigent de gros efforts de programmation, de gestion et de coordination⁶. Il importe de reconnaître la place primordiale des opérations d'urgence associées à la distribution systématique de rations alimentaires aux populations les plus vulnérables et vivant dans l'insécurité alimentaire et de consacrer du temps et des ressources pour appuyer l'alimentation générale et améliorer la mise en œuvre. Étant

³ Chiffres correspondant à mai 2003, quand le programme d'alimentation scolaire était pleinement opérationnel. La proportion des bénéficiaires de rations générales a progressé depuis du fait que le programme d'alimentation scolaire a été réduit à la fin de l'année scolaire et que le nombre de bénéficiaires (victimes de la sécheresse) a augmenté. En octobre 2003, les bénéficiaires de rations générales représentaient 99 pour cent du total des bénéficiaires (voir le tableau 3 du rapport principal).

⁴ Facteurs tels que les cours ou les écoles d'alphabétisation et l'enregistrement auprès des ONG des personnes vivant avec le VIH/SIDA.

⁵ Chiffres tirés des données fournies par le bureau de pays pour la période allant de juin 2002 à juin 2003.

⁶ Les activités de redressement n'ont absorbé que 8 pour cent (en poids) de toutes les ressources alimentaires du PAM pendant la période allant de juin 2002 à juin 2003.



donné qu'elles n'atteignent pas tous les groupes démographiques et sociaux, les activités de redressement ne permettent pas à elles seules de mettre en place le filet de sécurité alimentaire nécessaire pour venir en aide aux membres des communautés qui sont les plus vulnérables et souffrent le plus de l'insécurité alimentaire.

9. Les activités de redressement et de secours sont rarement ciblées sur les mêmes régions de l'Érythrée. Elles ne sont pas conçues pour être complémentaires ni pour refléter une stratégie de pays globale et cohérente, définissant clairement les rôles et les corrélations entre les activités des opérations d'urgence et celles des IPSR. Il faut aussi se demander s'il est pertinent de renouveler des opérations d'urgence à court terme étant donné les besoins prolongés de secours à satisfaire dans la situation d'insécurité alimentaire chronique qui règne dans une grande partie de l'Érythrée. L'arrivée très tardive des ressources nécessaires aux nouveaux projets montre qu'il est nécessaire de procéder à une programmation à plus long terme. Étant donné que les activités de secours se prolongeront probablement, le bureau de pays devra vraisemblablement élaborer une stratégie pour éviter toute dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Il devra aussi analyser explicitement l'intérêt que présente l'appui au développement à long terme, en particulier à l'éducation et à l'alphabétisation, apporté par le biais d'activités susceptibles d'avoir un impact plus immédiat sur l'autonomie et le redressement.

Hypothèses conceptuelles et évaluation des risques

10. Par nature, les opérations d'urgence sont essentiellement adaptées à la situation, mais les programmes efficaces de redressement ont un caractère plus stratégique et doivent tenir compte de toute une série de facteurs et de conditions externes sur lesquels le bureau de pays n'a aucun contrôle.
11. Au niveau opérationnel, les activités de redressement du bureau de pays dépendent de:
 - l'existence de partenaires d'exécution compétents capables d'appuyer une mise en oeuvre et un suivi efficaces des opérations de redressement;
 - la fourniture en temps opportun et en quantités suffisantes des apports associés, autres que ceux du PAM, qui sont indispensables aux différentes activités de redressement;
 - la capacité du personnel du bureau du PAM, et les compétences techniques, qui sont nécessaires au travail qu'exigent les nouveaux programmes inscrits dans les opérations de redressement, depuis la conception jusqu'au suivi en passant par la gestion et la coordination;
 - la disposition des donateurs à financer les activités de redressement ou à y contribuer; et
 - la capacité de la Commission érythréenne pour les secours et le relèvement (CESR) de livrer de petites quantités de produits alimentaires à un grand nombre de points de distribution finale (PDF), liés aux différentes activités, et ainsi d'assurer une filière d'approvisionnement fiable.
12. Plusieurs de ces éléments dont dépend la réussite des opérations de redressement restent hypothétiques. Le plus préoccupant concerne l'existence de partenaires d'exécution ayant les compétences et la capacité nécessaires pour mettre en oeuvre les programmes du PAM.
13. Le plan d'urgence 2003 du bureau de pays justifie grandement l'opération d'urgence 10261.0 menée pour faire face à une crise tangible qui a déjà commencé à se propager. Il fournit une évaluation superficielle de plusieurs risques potentiels, mais ne comporte pas de stratégie de gestion des risques pour les quelques risques identifiés. Il ne



prend pas en compte un certain nombre de risques liés à la mise en oeuvre des activités du PAM tels que les pénuries critiques de carburant, les attaques fréquentes dont font l'objet les véhicules de livraison de l'aide alimentaire ou le personnel du PAM/des partenaires et la politique proposée de monétisation de l'aide alimentaire aux fins des activités de redressement. Enfin, il ne traite pas de la coordination à établir entre les organismes de développement des Nations Unies et le gouvernement pour faire face à une situation d'urgence critique.

PROCESSUS DE GESTION ET DE MISE EN OEUVRE

Planification des activités

14. Le bureau de pays a facilité et continue de faciliter la mise au point d'outils utiles pour la planification des activités. Ces derniers temps, il a beaucoup amélioré sa capacité de planification. L'opération d'urgence en cours est ciblée sur des régions et des nombres de bénéficiaires définis à partir d'un indice de qualité des saisons (IQS), ce qui représente un grand progrès dans la conception des interventions d'urgence. En dépit de cette amélioration importante, ni l'IQS ni d'autres données tirées des récentes enquêtes sur la nutrition et des études sur les moyens de subsistance n'ont été utilisés par la suite pour déterminer tous les mois le nombre des bénéficiaires des sous-régions (sub-zobas) à inscrire dans les plans de distribution, ni pour ajuster le ciblage des régions après la principale campagne agricole de 2003. De ce fait, le nombre des bénéficiaires d'une aide alimentaire dans les différentes sous-régions ne correspond pas au nombre prévu, déterminé à partir de l'IQS. Aucune comparaison n'a été faite entre les nombres prévus de bénéficiaires ou les quantités correspondantes, déterminés à l'aide de l'IQS/analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV), et les chiffres effectifs. N'utiliser ces outils qu'au stade de la conception d'une opération et procéder ensuite aux distributions sans guère tenir compte de la planification (zones identifiées) amène à s'interroger sur l'utilité de l'IQS. Au demeurant, le bureau de pays a fait une plus grande place au suivi après les distributions qui, s'il est mené efficacement, pourrait servir de base à l'ajustement des programmes et aux améliorations pendant la mise en oeuvre. L'équipe d'évaluation y voit une initiative importante qui aidera l'organisation dans ses efforts pour mettre l'accent sur les résultats, et pas uniquement sur les livraisons d'aide alimentaire.
15. Il a été manifestement peu tenu compte de la coordination entre les deux opérations en cours, l'opération d'urgence et l'IPSR, ni entre les activités de l'IPSR. Bien qu'elles aient toutes les deux pour objectif d'améliorer la sécurité alimentaire et l'état nutritionnel des populations vulnérables, elles interviennent souvent dans des zones différentes et auprès de différents groupes de bénéficiaires. Il sera indispensable en particulier d'améliorer la coordination si l'on veut qu'un jour les différentes activités de l'IPSR apportent la sécurité alimentaire aux ménages vulnérables.

Ciblage et couverture

16. Sur les neuf villages visités par l'équipe, qui reçoivent une aide alimentaire générale pour les ménages victimes de la sécheresse, seuls deux appliquaient un processus d'identification et de distribution axé sur les populations les plus vulnérables. La grande majorité des villages et des ménages déclarants ont indiqué qu'il était procédé à une redistribution égale des produits alimentaires entre les ménages, quelles que soient leur vulnérabilité ou les quantités de vivres disponibles. De ce fait, généralement personne ne recevait une ration complète. Les victimes de la sécheresse bénéficiaires de rations



générales recevaient en moyenne 13,1 kilogrammes de blé par mois, alors que la ration est de 17,25 kilogrammes; il y avait une variation de 3,5 kilogrammes⁷. En revanche, les PDI et les personnes rapatriées et expulsées ont déclaré qu'elles recevaient en moyenne une ration de blé de 16,1 kilogrammes, qui pouvait se ramener à 10 kilogrammes. La vente de blé par la plupart des ménages vulnérables —qui n'avaient aucune autre source de revenu— afin de financer les frais de mouture et de transport réduisait encore ces rations. Cette situation se répercute directement sur l'objectif du PAM qui est d'améliorer l'état nutritionnel des populations vulnérables.

17. Dans les villages et les camps de PDI dans lesquels elle s'est rendue, l'équipe n'a rien constaté qui permettait d'établir que les ménages les plus vulnérables étaient exclus des distributions de rations générales (erreur d'exclusion). En revanche, il était manifeste que l'aide alimentaire allait à des personnes qui n'étaient pas les plus vulnérables de la communauté et qui avaient d'autres moyens de se procurer des vivres.
18. Malgré l'apport d'une aide alimentaire régulière dans les villages sélectionnés pour la visite de l'équipe, la couverture de l'aide du PAM en ce qui concerne les zones géographiques et le nombre de bénéficiaires a été variable. Pendant la pire sécheresse qui a frappé le pays après son indépendance en 2002, l'aide alimentaire du PAM est tombée de 167 000 tonnes à 39 000 tonnes⁸. Très peu de victimes de la sécheresse, qui sévissait cependant depuis 1999, ont bénéficié de l'aide du PAM au second semestre de 2002. Le problème critique du manque de ressources ne s'est que partiellement réglé en février 2003 quand un apport suffisant a permis de venir en aide jusqu'à 400 000 bénéficiaires qui ont reçu les 60 pour cent prévus d'une ration complète, mais c'était un nombre bien inférieur aux 738 450 victimes de la sécheresse prévues au départ. Après un retard de deux mois, de nouveau en raison de problèmes de ressources, la nouvelle opération d'urgence 10261.0 a débuté en juillet 2003. Au départ conçue pour aider 900 000 bénéficiaires dans les régions de Debub, de Gash Barka, d'Anseba, de la mer Rouge nord et de Maekel, à la fin de 2003 elle bénéficiait à moins de 600 000 personnes dans les régions de Debub et de Gash Barka.
19. On sait que les situations d'urgence ne sont pas statiques et que la planification est difficile. Néanmoins, il n'y a guère de correspondance entre ce qui a été prévu et arrêté lors de la conception des projets et la mise en œuvre ultérieure des projets. L'irrégularité de l'approvisionnement des bénéficiaires, sur les plans quantitatif ou géographique, ne facilite pas le suivi ni l'évaluation. Il faut apporter plus systématiquement aux plans et à la conception des projets les modifications qui se justifient dès que la base de détermination des volumes et des zones cibles a été révisée. Le ciblage à partir de l'IQS sur lequel on s'est appuyé pour concevoir de l'opération d'urgence 10261.0 n'est plus une base rationnelle de suivi et d'évaluation des résultats. Toutefois, le plan révisé et approuvé permettra au PAM et aux parties prenantes de mieux suivre les résultats.

Logistique et gestion de la filière d'approvisionnement

20. Les données brutes relatives aux approvisionnements depuis le début de 2002 révèlent une situation marquée par l'irrégularité des quantités et une grande fluctuation du nombre des bénéficiaires. De sérieux retards à l'arrivée des vivres dans le pays au début des deux

⁷ Le bureau de pays note que la réduction des rations reçues par les bénéficiaires est due non seulement à la redistribution et au partage des vivres au niveau communautaire, mais aussi peut-être aux manques qui surviennent à certaines périodes.

⁸ Cette aide a été fournie au titre de l'opération d'urgence 10049, qui devait à l'origine se terminer à la fin de février 2002, mais qui a été prolongée en raison de la persistance de l'urgence et ne s'est achevée qu'en septembre 2003.



nouvelles opérations, essentiellement dus à la lenteur des réponses des donateurs et à l'insuffisance des ressources destinées aux opérations d'urgence précédentes, ont eu pour effet de réduire beaucoup le nombre des bénéficiaires des rations générales du PAM. Ces difficultés ont été atténuées dans une certaine mesure par les emprunts opérés sur les stocks de vivres du pays et de la région. La filière d'approvisionnement des PDI dans les camps a été la plus fiable, avec très peu de retards et d'interruptions prolongés. Toutefois, le nombre des victimes de la sécheresse bénéficiaires des rations générales, signalé par la CESR, a varié en fonction des disponibilités alimentaires, comme on l'a vu plus haut⁹. Pendant les périodes où les céréales étaient suffisantes pour répondre aux besoins des bénéficiaires ciblés, ce sont les approvisionnements en sel iodé, huile et légumineuses qui faisaient défaut.

21. Les approvisionnements ont aussi été interrompus et parfois insuffisants pour mettre en oeuvre les activités de l'IPSR dans les domaines de l'éducation et de la santé — alimentation complémentaire et thérapeutique et alphabétisation des adultes. Des manques de vivres se sont régulièrement produits au début des nouvelles activités, pendant qu'on attendait la réponse des donateurs jusqu'à l'arrivée des contributions. Pendant les périodes de manque, le bureau de pays accordait généralement la priorité aux opérations d'alimentation générale.

Partenariats et coordination

22. Le bureau de pays a établi de bonnes relations de travail avec le Gouvernement érythréen et s'est employé à faire en sorte que les stratégies et objectifs du gouvernement soient pris en compte dans la planification des programmes à l'échelle nationale.
23. Le PAM joue un rôle essentiel de coordonnateur des efforts faits dans le pays en matière d'alimentation et de secours et assure notamment le secrétariat du groupe de travail sectoriel pour l'aide alimentaire. Ce groupe est l'instance tout indiquée pour examiner les questions thématiques, de politique et de programmation relatives à l'aide alimentaire. Les questions concernant le ciblage des secours alimentaires, l'uniformisation des méthodes de ciblage et les besoins minimums des zones démunies devraient être examinées par ce groupe afin d'assurer une approche coordonnée de l'ensemble des activités de secours.
24. La coordination et les partenariats que le bureau de pays a établis avec le Gouvernement érythréen et les partenaires d'exécution gouvernementaux peuvent beaucoup aider les bureaux auxiliaires à mettre en oeuvre les activités sur le terrain. L'équipe a pris note du désir de participation de la CESR dans toutes les régions et de la qualité, généralement excellente, de la communication entre les chefs de ces bureaux et leurs homologues gouvernementaux.
25. Le PAM a actuellement quatre bureaux auxiliaires —Dehub, Gash Barka, Anseba et mer Rouge nord— qui lui permettent d'interagir avec le gouvernement et d'adapter la programmation aux besoins et problèmes qui évoluent. De nombreux donateurs et ONG sont installés dans la capitale et ne sont pas représentés à plein temps en dehors d'Asmara. Cela limite la coordination sur le terrain et la planification intégrée des programmes avec les partenaires d'exécution.

⁹ D'après les données fournies par le bureau de pays, il n'y a pas eu ou guère de victimes de la sécheresse qui ont reçu des rations générales de juin 2002 à janvier 2003.



Suivi et information sur la gestion

26. Le bureau de pays a affiné son cadre de suivi ainsi que les outils et les méthodes qu'il utilise sur le terrain avant l'arrivée de la mission d'évaluation. Une base de données a été créée pour faciliter la comparaison et l'analyse des données ainsi que l'établissement des rapports. Au moment où a eu lieu la mission, toutefois, peu d'outils avaient été mis à l'essai; la base de données n'avait pas encore été utilisée, et déjà il fallait la modifier.
27. Ce qui était plus préoccupant, c'était le manque d'harmonisation des séries de données sur le terrain rassemblées par les bureaux auxiliaires qui utilisaient chacun des formulaires et des présentations différents ainsi que la difficulté qu'avait le personnel chargé des programmes dans ces bureaux à trouver et à fournir une grande partie des données à l'équipe, sans parler des résumés comparatifs et analytiques. Le personnel du bureau de pays et des bureaux auxiliaires cherchait à surmonter cette insuffisance avec le nouveau cadre de suivi et la base de données.
28. Les auxiliaires nationaux du PAM sur le terrain sont rarement en mesure d'assurer le suivi des distributions de vivres à cause du manque de personnel, des longues distances et de l'imperfection de la communication avec la CESR.
29. Bien qu'elles soient souvent en retard, les informations fournies par la CESR constituent la base des données quantitatives du bureau de pays qui concernent les distributions et le nombre de bénéficiaires et sont saisies dans les systèmes de suivi, transport local, entreposage et manutention et COMPAS. Quand il s'agit de l'aide alimentaire fournie à l'appui des activités de redressement ou de développement, qui intéressent notamment l'alimentation scolaire, l'alphabétisation et le VIH/SIDA ainsi que les PDI et les personnes rapatriées et expulsées, on peut s'attendre avoir des informations exactes. Des difficultés surviennent toutefois pour obtenir des informations sur les secours apportés aux communautés touchées par la sécheresse, qui constituent de loin la composante la plus importante du portefeuille pour ce qui est des flux de vivres. Étant donné l'ampleur des redistributions, dont on a parlé plus haut, et le fait que les comités de secours n'utilisent pas les listes de bénéficiaires pour procéder aux distributions, les informations sur la taille des rations et le nombre des bénéficiaires sont fausses. En raison de la pénurie de produits alimentaires, les distributions de vivres dépendent des approvisionnements et non de la demande —le nombre des personnes désignées comme bénéficiaires et figurant sur les listes officielles est fonction de la quantité de vivres disponible divisée par la taille de la ration donnée. En conséquence, le nombre des bénéficiaires indiqué par la CESR et transmis par le bureau de pays correspond à des sous-estimations, et la taille des rations à des surestimations.

Participation des bénéficiaires

30. Dans la programmation du PAM, la participation des bénéficiaires est extrêmement importante car elle offre à ces derniers une certaine maîtrise du programme, qui en renforce l'efficacité et facilite le retrait final des ressources du PAM. Les Engagements du PAM en faveur des femmes et ses Engagements renforcés en faveur des femmes font tous deux état du rôle que les femmes doivent jouer à toutes les étapes de l'évaluation des besoins et de la nécessité de tenir compte spécifiquement des femmes dans la planification, le ciblage et la distribution des vivres.
31. Les résultats des programmes en cours en Érythrée sont mitigés en ce qui concerne la participation des bénéficiaires. La participation au premier degré se fait à sens unique, l'information passant du décideur au bénéficiaire. Pour ce qui est du programme d'alimentation générale, l'équipe a constaté que très peu de bénéficiaires savaient quelles



étaient les quantités de produits auxquelles ils avaient droit, pendant combien de temps une aide alimentaire leur serait apportée ou comment la décision serait prise. Sans observer la participation des bénéficiaires ni le partage de l'information, l'équipe a constaté que ces derniers ne savaient rien, étaient dépendants, n'avaient guère de renseignements et ne pouvaient pour ainsi dire avoir aucune influence sur la situation.

32. En ce qui concerne les autres aspects du portefeuille de l'Érythrée, la participation des bénéficiaires est également négligeable. Le PAM travaille avec le Gouvernement érythréen et les autres partenaires d'exécution, mais il y a encore beaucoup à faire pour que les bénéficiaires puissent se faire entendre dans le cadre du processus d'aide alimentaire. Il est essentiel d'entreprendre des activités de formation et de sensibilisation dans ce domaine pour que se concrétise davantage la volonté qu'a le PAM à l'échelle mondiale de faire participer les bénéficiaires à tous les stades du cycle de programmation.
33. Il est particulièrement préoccupant de constater que les femmes sont peu représentées dans les comités de secours et que le bureau de pays ou les partenaires d'exécution ne suivent pas cette représentation. Dans les 33 comités de secours dont l'équipe a rencontré les membres, il n'y avait que 14 pour cent de femmes.

Effectifs et ressources institutionnelles

34. Les effectifs, le budget et les autres ressources dont disposent les partenaires d'exécution du PAM sont des éléments indispensables à la réussite des activités inscrites dans le portefeuille du bureau de pays. L'inadéquation de la capacité des partenaires d'exécution a limité l'efficacité d'un bon nombre des programmes bénéficiant de l'appui du PAM. Il y a peu d'ONG ou de donateurs actifs en Érythrée, aussi le PAM n'a-t-il guère d'autre solution que de travailler avec des institutions gouvernementales qui manquent de personnel et de ressources. La plupart des fonctionnaires érythréens sont très dévoués et motivés, beaucoup sont bien formés et compétents, mais leur travail est sérieusement limité par le manque de ressources. La situation est exacerbée par le service national obligatoire et le recrutement occasionnel de membres du personnel des institutions.

RESULTATS DES PROGRAMMES

Sauver des vies

35. Les données secondaires limitées dont on dispose donnent à penser que les taux de mortalité infantile et de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans ont régulièrement baissé depuis 1985, malgré les sécheresses successives qui ont commencé en 1999 et la grave sécheresse de 2002. Il est cependant difficile d'attribuer cette baisse à l'appui fourni par le PAM. De nombreux facteurs en dehors des secours influent sans aucun doute sur les taux de mortalité: augmentation de la couverture de la vaccination, apport de compléments de vitamine A, diminution des taux de fécondité chez les femmes et amélioration des services de santé pendant la même période. Les taux très élevés de malnutrition dans certaines zones, avec le rythme des enquêtes qui augmente depuis 2002, amènent à s'interroger sur la contribution du PAM aux améliorations enregistrées.
36. L'aide alimentaire du PAM représente près de la moitié de l'aide fournie à l'Érythrée, soit près d'un tiers du total des besoins alimentaires du pays, et bénéficie à de grands nombres de personnes. Cela n'a pas toujours été le cas cependant: en 2002 et au début de 2003, les disponibilités alimentaires destinées aux programmes du PAM étaient loin de répondre aux besoins. Les résultats en ce qui concerne le nombre de vies sauvées ont été de



plus compromis par la petite taille des rations distribuées à de nombreux ménages. La redistribution entre tous les habitants du village des rations générales destinées aux victimes de la sécheresse est pratique courante. Les pertes dues à la mouture et parfois au transport depuis le PDF jusqu'aux bénéficiaires réduit encore les rations. Le régime alimentaire est alors insuffisant et ne répond pas aux besoins nutritionnels de ceux qui dépendent entièrement de l'aide alimentaire.

Malnutrition

37. En dépit de l'aide alimentaire apportée depuis 1999, l'équipe d'évaluation n'a trouvé que peu d'éléments qui permettaient d'établir que cette aide avait beaucoup contribué à réduire la malnutrition. D'après de récentes enquêtes, la malnutrition globale aiguë chez les enfants de moins de 5 ans atteignait un degré des plus élevés dans la plupart des régions en 2003. La même année, la malnutrition chez les mères était également très élevée dans toutes les régions. Les données limitées tirées des enquêtes montrent que, dans la plupart des régions, y compris celles dans lesquelles le PAM a concentré ses efforts de secours, les taux de malnutrition chez les enfants de moins de 5 ans et les femmes adultes ont probablement augmenté depuis 2002.
38. Dans les camps de PDI où vit une population stable dont les besoins alimentaires quotidiens sont en majeure partie couverts par l'aide alimentaire du PAM, on a déclaré à l'équipe d'évaluation que le taux de malnutrition était assez faible, que l'accès aux soins de santé primaires était généralement facile et que les taux de morbidité étaient stables, les maladies étant généralement de caractère saisonnier et environnemental.
39. Les causes de la mauvaise situation nutritionnelle dans le pays sont complexes, mais ne sont certainement pas sans lien direct avec l'insuffisance qualitative et quantitative de la nourriture dans les ménages, l'accès limité aux services de soins de santé et d'assainissement et le manque de connaissances sur les pratiques de sevrage et les aliments de complément pour les jeunes enfants. Si les taux de mortalité chez les nouveaux-nés et les enfants en bas âge restent acceptables, en revanche la malnutrition aiguë et chronique chez les moins de 5 ans a des répercussions extrêmes, qui entraînent une morbidité élevée, le sous-développement mental et des problèmes à la naissance.
40. Le bureau de pays du PAM cherche à atteindre les populations qui ont besoin d'une aide alimentaire dans le cadre du programme ciblé d'alimentation générale et des programmes d'alimentation sélective complémentaire et thérapeutique. Malheureusement, les programmes alimentaires sont limités par rapport au nombre de personnes qui ont besoin d'une aide alimentaire. L'état nutritionnel des personnes les plus vulnérables peut se détériorer gravement si la teneur énergétique quotidienne de la ration distribuée est bien inférieure aux besoins de chacun (2 100 kilocalories/adulte/jour). Chez la femme enceinte qui souffre de malnutrition, une alimentation quotidienne insuffisante est cause de faiblesse et de mauvais état de santé et, de plus, augmente beaucoup la probabilité d'une insuffisance pondérale de son enfant à la naissance. L'insuffisance pondérale à la naissance quadruple les risques de décès par maladie infectieuse pendant la première semaine de vie et peut entraîner des carences immunitaires et des problèmes de développement.
41. D'après les entretiens que l'équipe a pu avoir, les rations alimentaires générales distribuées aux bénéficiaires sont loin de répondre à leurs besoins énergétiques, en protéines et en vitamines.



Renforcement des actifs physiques, des connaissances et des compétences

42. Compte tenu de la persistance de la sécheresse et des déplacements de population, le PAM n'a guère eu la possibilité de faciliter la création de moyens de subsistance durables, et les résultats ne sont guère tangibles. Après cinq années de sécheresse, le conflit avec l'Éthiopie et les difficultés économiques, de nombreux ménages ont vendus leurs actifs productifs, ou les ont perdus à cause de la sécheresse ou de leur déplacement. Les ménages ont déclaré ne posséder que très peu de bétail, y compris les animaux de trait, par rapport à ce qu'ils possédaient avant la sécheresse et la guerre. Toutefois, ceux qui ont encore du bétail ont pu le conserver grâce à l'apport d'une aide alimentaire régulière.
43. Un important volet du programme est l'appui aux rapatriés, aux PDI hors des camps et aux personnes expulsées qui s'emploient à retrouver leur mode de vie à prédominance agricole. L'aide alimentaire ne constitue guère une garantie de leur réussite. Les ménages qui s'installent ou se réinstallent sur des terres ont besoin de toute une série d'intrants et d'une infrastructure qui n'existent pas toujours. La coordination et la coopération nécessaires notamment avec le Gouvernement érythréen, les donateurs et les ONG n'ont pas toujours été manifestes ni suffisantes.
44. De nombreux responsables gouvernementaux craignent la dépendance à l'égard de l'aide alimentaire: les ménages qui reçoivent régulièrement des rations complètes au titre de l'aide alimentaire ne sont guère enclins à travailler pour assurer leur subsistance ou créer des revenus. Il importe de tenir compte de ce risque en procédant à un ciblage sérieux. Sans l'apport d'intrants gratuits, il est clair que l'aide alimentaire ne peut pas beaucoup contribuer à favoriser la durabilité des moyens de subsistance; ces intrants doivent faire partie des programmes conjoints du gouvernement, des donateurs, des organisations des Nations Unies et des ONG.
45. On peut faire valoir qu'à long terme, les activités d'alimentation scolaire et d'alphabétisation des adultes peuvent renforcer les connaissances et les compétences, mais les retombées en sont lointaines et dépendent de nombreux autres facteurs. On a dit que le programme vivres-contre-travail (VCT) favoriserait plus directement la durabilité des moyens de subsistance, mais il se heurte à toute une série de contraintes (voir section 5.7 du rapport principal).

Alimentation complémentaire

46. À l'époque où la mission a eu lieu, le PAM venait en aide à 4 200 enfants de moins de 5 ans et à 1 800 femmes enceintes et mères allaitantes. L'objectif du programme d'alimentation scolaire était beaucoup plus élevé à la fin de 2003 —16 700 enfants au titre des programmes d'alimentation scolaire, y compris des programmes d'alimentation thérapeutique au titre de l'IPSR, et 72 000 femmes au titre de l'opération d'urgence— et un élargissement était en cours. À cause du très faible taux de scolarisation, des problèmes d'approvisionnement et du manque de produits alimentaires indispensables, les programmes d'alimentation complémentaire n'ont donné jusqu'ici que des résultats limités.
47. L'accès pose un grand problème car de nombreux bénéficiaires ont de longues distances à parcourir pour atteindre les PDF, ce qui limite la participation et décourage de se présenter. Il est indispensable de déplacer le programme d'alimentation scolaire dans tous les centres et postes de santé. Il conviendrait aussi d'envisager d'approvisionner au titre de ce programme les villages reculés qui ont des programmes communautaires de suivi de la croissance. Étant donné les taux très élevés de malnutrition, il faudrait élargir les



programmes d'alimentation sélective en cours ou entreprendre un programme alimentaire ciblé, par exemple un programme d'alimentation générale.

Alimentation thérapeutique

48. Le PAM aide les centres d'alimentation thérapeutique de 23 établissements de santé dans le pays, dont 15 hôpitaux et 8 centres de santé appelés à traiter environ 900 enfants — soit un nombre bien inférieur à ceux qui figurent dans les documents de projet: 2 400 enfants au titre de l'IPSR et 6 000 au titre de l'opération d'urgence. L'objectif des centres est de fournir sur place des repas préparés, à titre de thérapie nutritionnelle intensive, pour permettre aux enfants souffrant d'une malnutrition sévère de récupérer plus de 80 pour cent de leur poids pour l'âge.
49. En moyenne, 174 enfants par mois ont participé au programme d'alimentation thérapeutique en 2003, soit seulement sept enfant par établissement. Étant donné que le taux de malnutrition chez les enfants souffrant d'une malnutrition sévère se situe entre 2 et 2,5 pour cent dans tout le pays, on peut penser qu'environ 10 200 enfants souffrent de cette forme de malnutrition en Érythrée. Une grande difficulté demeure la sous-utilisation du programme, qui tient souvent aux longues distances que les mères ont à parcourir.
50. Le taux moyen de récupération pour tous les centres était de 49,4 pour cent en 2002 et a atteint 66,5 pour cent en 2003, soit des chiffres bien inférieurs à l'objectif de 80 pour cent¹⁰.

Alimentation scolaire

51. Au moment où l'évaluation a eu lieu, le programme d'alimentation scolaire en était à sa troisième année. La première année, celle de la phase pilote, des rations sèches ont été distribuées à 43 000 enfants dans 134 écoles. Au cours de la première année où des repas préparés ont été offerts, 80 000 enfants en ont bénéficié dans 212 écoles primaires. Entre janvier 2002 et juin 2003, le PAM a fourni pour 2,8 millions de dollars de produits alimentaires et 350 000 dollars d'autres produits.
52. L'appui apporté par le PAM dans le cadre du programme d'alimentation scolaire est conforme aux priorités du Gouvernement érythréen et à la volonté du PAM lui-même de faciliter l'accès de tous à l'éducation de base. Le Ministère de l'éducation et le PAM ont collaboré efficacement à la conception et à la mise en oeuvre du programme. Malgré les chiffres globaux qui font apparaître une augmentation de la scolarisation après la mise en place de l'alimentation scolaire, certains éléments montrent déjà que l'aide alimentaire n'est pas toujours un moyen efficace à court terme de favoriser la scolarisation, la fréquentation scolaire et le maintien à l'école, surtout chez les filles. Toutes les parties prenantes à l'école ont toutefois déclaré que les repas préparés soulageaient la faim immédiate, ce qui améliorerait la capacité d'apprentissage et la participation. À cet égard, les repas préparés présentent nettement des avantages par rapport aux rations sèches à emporter, mais ce n'est pas sans coût. L'alimentation à l'école alourdit le travail des enseignants et des directeurs d'école et prend du temps sur le programme scolaire des enseignants et des élèves.

¹⁰ Parmi les facteurs qui expliquent les faibles taux de récupération, il faut citer la mauvaise tenue des registres, la sortie des enfants avant qu'ils aient pleinement récupéré et les approvisionnements alimentaires limités des centres.



53. Une ration standard à emporter a été distribuée dans le pays pour inciter les parents à envoyer leurs filles à l'école malgré certaines réticences à l'égard de l'éducation des filles dans les régions. Dans la région de la mer Rouge sud, où les contraintes sociales et culturelles sont bien enracinées et les moyens d'hébergement rares, la distribution des rations a eu beaucoup moins d'effet sur la scolarisation des filles. Il importe aussi de prévoir un appui autre qu'alimentaire (hébergement, lavage, lits, couvertures et moustiquaires) pour permettre aux enfants d'aller à l'école. Il y a aussi un devoir de prise en charge à assumer pour amener les filles et les garçons à aller dans les pensionnats et établissements analogues; cette prise en charge concerne non seulement la nutrition par une alimentation régulière, suffisante et équilibrée, mais aussi la santé en général et le bien-être. Ces aspects ont été négligés par le PAM dans de nombreuses écoles.
54. Dans la région de la mer Rouge sud, l'alimentation scolaire, financée par l'administration locale et les parents, existait avant la mise en place de l'aide du PAM. De là se pose la question du bien-fondé de la sélection de ces écoles par le PAM, et de la stratégie de durabilité et de retrait du bureau de pays¹¹.

Vivres pour la formation et alphabétisation des adultes

55. En 2003, 41 426 stagiaires, dont 86 pour cent de femmes et de jeunes filles, dans 665 sites des six régions, ont reçu des vivres en échange de leur travail. Les données font apparaître une augmentation moyenne de 55 pour cent du nombre des stagiaires dans la région d'Anseba en 2003, par rapport à 2002. Les taux d'achèvement du programme de formation ont été élevés dans cette région et dans d'autres. Il est difficile toutefois d'établir une corrélation entre l'aide alimentaire et l'augmentation du nombre des inscriptions et de la participation car les vivres ont été livrés à la fin du programme et non deux fois par mois comme prévu à l'origine. On peut supposer que la promesse d'une aide alimentaire a incité les stagiaires à participer et fait baisser les taux d'abandon.

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS ET REPONSE DE LA DIRECTION

56. Voir le tableau de l'annexe au présent document, qui présente la réponse de la direction.

¹¹ Le bureau de pays note à cet égard que la diminution des ressources publiques a obligé le Gouvernement érythréen à supprimer l'aide qu'il apportait au programme d'alimentation scolaire dans cette région.



ANNEXE

**RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT
LE PORTEFEUILLE DES ACTIVITÉS DE SECOURS DU PAM EN ÉRYTHRÉE**

Recommandation au PAM (date)	Pour action par	Réponse de la direction et suite donnée (date)
Stratégie et conception		
<p>1. Afin de gérer plus efficacement la transition des secours au redressement et les résultats pour les principaux groupes de bénéficiaires, le bureau de pays doit élaborer une stratégie de gestion de la situation qui se prolonge. Il s'agit d'apporter des éclaircissements sur i) les moyens d'intensifier les effets de synergie entre les activités de secours et de redressement et les résultats en définissant avec plus de précision les rapports entre les activités, ii) la valeur ajoutée de l'utilisation continue de l'opération d'urgence adaptée à la situation, combinée à une IPSR, iii) les principes à appliquer pour orienter la stratégie de ciblage géographique, iv) les moyens de renforcer la capacité des partenaires d'exécution, v) l'interaction des activités de secours et des activités de redressement, et vi) une stratégie de sortie pour toutes les activités liées au portefeuille. Une IPSR avec une large composante secours sans opération d'urgence dans le portefeuille serait peut-être préférable du point de vue de la planification et des ressources à long terme et permettrait d'améliorer la coordination entre les activités du portefeuille.</p>	Bureau de pays	<p>Le bureau de pays a pris note des recommandations et s'emploiera à élaborer une IPSR axée sur la gestion d'une situation qui se prolonge. Il veillera à ce que les besoins de secours des populations vulnérables soient inscrits dans l'IPSR et déterminera les activités de redressement à entreprendre en faveur des populations cibles. Il veillera aussi à ce que la stratégie de retrait soit bien définie.</p>
Conception: hypothèses, risques et imprévus		
<p>2. Il est recommandé d'établir un autre plan d'urgence pour couvrir notamment les risques suivants:</p> <ul style="list-style-type: none"> • attaques contre les camions de transport de vivres, les partenaires d'exécution ou les véhicules ou les locaux du PAM; • pénuries critiques de carburant ou autres circonstances qui empêchent les entreprises commerciales de transport de livrer l'aide alimentaire; et • politiques de l'État exigeant la monétisation de tous les vivres de l'aide alimentaire aux fins des activités de redressement. 	Bureau de pays	<p>Le bureau de pays a déjà commencé à examiner avec les contreparties gouvernementales la possibilité de protéger les camions qui transportent les vivres du PAM dans les régions à haut risque. Une proposition consiste à placer de façon visible des drapeaux et des logos du PAM sur les camions pendant le transport.</p> <p>Tous les véhicules du PAM dans le pays sont conformes aux normes minimum applicables aux opérations et sont équipés de couvertures balistiques. Des verres sécurit ont été posés sur tous les véhicules et dans tous les bureaux, y compris les bureaux auxiliaires sur le terrain.</p> <p>Le bureau de pays a constitué des stocks de carburant dans les bureaux auxiliaires et à Asmara.</p> <p>La politique actuelle du PAM (1997) en matière de monétisation est claire: "Le PAM n'entreprendra aucun projet impliquant une monétisation intégrale sur le marché libre pour financer des activités sans lien avec l'aide alimentaire directe...." Le bureau de pays renforcera le dialogue avec le gouvernement pour préconiser la distribution directe de vivres, conformément à cette politique.</p>



RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT LE PORTEFEUILLE DES ACTIVITÉS DE SECOURS DU PAM EN ÉRYTHRÉE

Recommandation au PAM (date)	Pour action par	Réponse de la direction et suite donnée (date)
Gestion et mise en œuvre		
Planification et programmation		
<p>3. Il faut que la programmation puisse s'adapter à l'évolution des besoins des différentes zones géographiques, mais le changement rapide des zones et populations à aider au titre du programme d'alimentation générale ne favorise pas la sécurité alimentaire des ménages. Il faudrait utiliser des procédures améliorées pour assurer la sécurité alimentaire ainsi que le suivi et la cartographie de la vulnérabilité essentiellement pour identifier les nouvelles zones et populations et/ou les insuffisances des programmes mis en œuvre. Il faudrait que la transition se fasse progressivement et soit suivie de près, et ne pas modifier rapidement le niveau d'appui apporté à l'une ou l'autre des zones géographiques.</p>	Recommandation au PAM	<p>Le bureau de pays s'emploie à affiner sa stratégie de ciblage. En accord avec ses partenaires, il limitera les activités d'alimentation générale à des zones géographiques bien définies. Les outils à utiliser sont l'IQS, l'indice des stratégies de survie et le système national de surveillance de la nutrition.</p>
Ciblage		
<p>4. Le PAM et la CESR devraient s'attacher davantage à exercer une influence sur le ciblage dans la communauté. À cette fin, il faut peut-être que les collectivités locales et les organisations communautaires mènent une action plus intense d'information et de sensibilisation auprès des communautés et des comités de secours. Le PAM pourrait ensuite aider ces collectivités et d'autres partenaires d'exécution à élaborer des stratégies de promotion du ciblage, en identifiant les contraintes, les hypothèses et les risques pour chacune d'elles. Les stratégies seraient appliquées à titre expérimental, suivies et évaluées avant la poursuite de l'exercice.</p>	Bureau de pays	<p>Le bureau de pays a déjà commencé à examiner avec les administrations centrale et régionale une stratégie et une méthodologie de ciblage faisant intervenir les communautés. Gash-Barka a été retenue comme région pilote: un premier atelier a eu lieu en juin 2004. Après évaluation, l'exercice sera étendu au reste du pays.</p>
Partenariats et coordination		
<p>5. La fonction du groupe de travail sectoriel sur l'alimentation ne devrait pas être limitée à l'examen des questions concernant la logistique et les filières d'approvisionnement. Ce groupe est l'instance tout indiquée pour examiner les questions thématiques, de politique et de programmation liées à l'aide alimentaire en vue d'assurer une approche coordonnée de l'ensemble des secours —question de savoir où cibler les secours, méthodes appropriées et uniformisées de ciblage et quantités minimales de vivres nécessaires aux régions défavorisées. Théoriquement, les principaux acteurs qui interviennent dans le système des secours alimentaires devraient tous être présents pour examiner les problèmes, les limitations ou les résultats. Une représentation plus large des institutions gouvernementales est nécessaire pour avoir un dialogue fructueux</p>	Bureau de pays	<p>L'objectif serait d'obtenir une représentation de haut niveau au stade de la prise des décisions. Le Commissaire adjoint de la CESR assume la présidence.</p> <p>L'UNICEF est depuis peu représenté au groupe de travail et l'alimentation supplémentaire fait désormais partie des questions régulièrement examinées.</p> <p>Le bureau de pays proposera au gouvernement d'associer au groupe d'autres acteurs du secteur humanitaire.</p>



RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT LE PORTEFEUILLE DES ACTIVITÉS DE SECOURS DU PAM EN ÉRYTHRÉE

Recommandation au PAM (date)	Pour action par	Réponse de la direction et suite donnée (date)
<p>sur les stratégies d'aide alimentaire et élaborer des stratégies communes. En partenariat avec le gouvernement, le PAM devrait se préoccuper plus activement de promouvoir la participation au travail du groupe pour obtenir l'impact maximum et assurer le suivi des questions soulevées.</p>		<p>À noter qu'il existe, dans le domaine de l'alimentation et de la nutrition, une autre instance qui traite des politiques. Les questions touchant au ciblage et aux zones géographiques prises en compte sont aussi examinées par l'actuel groupe sectoriel sur l'alimentation.</p> <p>En Érythrée, le PAM ne préside pas le groupe sectoriel sur l'alimentation: le gouvernement a déclaré que la présidence relevait de sa responsabilité. Mais le PAM facilite le processus et assure les services de secrétariat du groupe.</p> <p>Le PAM profitera du rôle qu'il joue actuellement au sein du groupe de travail pour obtenir que le gouvernement apporte un plus grand appui aux discussions et décisions de caractère politique et stratégique.</p>
<p>6. Les bureaux auxiliaires devraient en faire davantage pour favoriser au niveau des régions la coordination entre les partenaires d'exécution et les institutions gouvernementales afin de renforcer l'efficacité des programmes sur le terrain.</p>	Bureau de pays	<p>Dans les régions où il n'y a pas de représentant de l'OCHA au bureau auxiliaire, l'équipe du pays pourrait demander au bureau de l'OCHA à Asmara d'organiser des réunions de coordination.</p> <p>Au niveau des régions, le PAM travaille en coordination avec les partenaires d'exécution et les contreparties gouvernementales, et continuera à améliorer le processus de coordination.</p> <p>Les bureaux auxiliaires du PAM peuvent organiser des réunions de partenaires, si demande leur en est faite, en plus de ce qui est déjà fait.</p> <p>NB: Il n'y a pas de représentation locale des ONG dans des régions comme celle de Massawa, aussi est-il important que le personnel des ONG à Asmara participe au processus de coordination dans les régions.</p>
Suivi-évaluation		
<p>7. La qualité des programmes est un élément important du suivi-évaluation et de la gestion, dont il n'est guère fait état dans les documents de projet et ceux du bureau de pays. Il faut donner une plus grande importance aux normes de performance et de qualité des résultats à court et à long terme, surtout au moment où le bureau de pays se développe pour entreprendre une gamme complexe d'activités diversifiées.</p>	Bureau de pays	<p>Le bureau de pays met actuellement à l'essai des formules de suivi révisées et adapte sa base de données de suivi, ce qui devrait améliorer l'efficacité du système.</p> <p>Le suivi des secours alimentaires interviendra lors des distributions et après pour obtenir des données sur les résultats et informer le bureau de pays des questions concernant la redistribution/le partage ainsi que l'utilisation des vivres dans les ménages.</p>



RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT LE PORTEFEUILLE DES ACTIVITÉS DE SECOURS DU PAM EN ÉRYTHRÉE

Recommandation au PAM (date)	Pour action par	Réponse de la direction et suite donnée (date)
		<p>Une formation complémentaire sera dispensée au personnel , y compris le personnel de contrepartie, pour renforcer les compétences en matière de collecte et d'analyse des données et d'élaboration des rapports.</p> <p>Le bureau de pays a préparé à l'intention du personnel sur le terrain un avant-projet de manuel de suivi qui contient des instructions et un schéma de suivi systématique destiné aux bureaux auxiliaires. Les bureaux auxiliaires ont fourni des observations en retour, qui ont été intégrées dans une version révisée.</p> <p>Une action de sensibilisation sera menée auprès des communautés pour les informer de la taille des rations et des quantités de vivres auxquelles elles ont droit. Le PAM, en collaboration avec la CESR et le Ministère des collectivités locales, diffusera des informations sur les critères de ciblage et les droits aux rations par l'intermédiaire des comités de secours, conformément aux Engagements renforcés en faveur des femmes.</p> <p>La direction, les points focaux thématiques, les chefs des bureaux auxiliaires et les partenaires d'exécution procéderont à l'examen trimestriel de l'ensemble des données de suivi pour faire en sorte que ces données soient prises en compte dans les décisions et renforcer l'efficacité des programmes.</p> <p>Il n'est ni possible ni souhaitable, toutefois, que le bureau de pays cherche à rassembler seul des données sur la nutrition. Ces données devraient être collectées avec l'aide du PAM par le Ministère de la santé dans le cadre du système national de surveillance de la nutrition, qui a été mis en place en décembre 2003.</p>
Renforcement de la participation des bénéficiaires et engagements en faveur des femmes		
<p>8. Il faut commencer par renforcer et affermir la participation des bénéficiaires dans toutes les activités du portefeuille afin d'en améliorer l'efficacité et l'impact et de respecter les engagements en faveur des femmes. Une plus grande place devrait être faite à l'adoption de mesures pour encourager les femmes à participer à tous les stades de la conception et de la planification des programmes. En particulier:</p> <ul style="list-style-type: none"> les comités de secours, qui opèrent dans les communautés, doivent être mieux sensibilisés aux objectifs de l'aide du PAM, à l'importance d'un ciblage efficace, au rôle des femmes et à l'intérêt que présente une plus grande participation de leur part; et 	Bureau de pays	<p>Le PAM met en place la base de données des engagements en faveur des femmes en Érythrée (août 2004).</p> <p>Avec l'Union nationale des femmes érythréennes, le PAM travaille à des projets vivres pour la formation dans le cadre du programme d'alphabétisation des adultes.</p> <p>Le PAM, en liaison avec l' Union nationale des femmes érythréennes, la CESR et le Ministère des collectivités locales, élaborera une stratégie d'amélioration de la participation des femmes aux comités de secours après l'achèvement de la base de données des engagements en faveur des femmes et du plan d'action.</p> <p>Les engagements en faveur des femmes seront inscrits dans le programme de formation proposé pour les fonctionnaires du Ministère des collectivités locales afin de leur permettre de mettre l'accent sur le rôle des femmes dans la gestion des vivres.</p>



RECOMMANDATIONS DE L'ÉQUIPE D'ÉVALUATION ET RÉPONSE DE LA DIRECTION CONCERNANT LE PORTEFEUILLE DES ACTIVITÉS DE SECOURS DU PAM EN ÉRYTHRÉE

Recommandation au PAM (date)	Pour action par	Réponse de la direction et suite donnée (date)
<ul style="list-style-type: none"> des stratégies doivent être élaborées pour renforcer encore les capacités des femmes en ce qui concerne la gestion des distributions de vivres et la sélection des bénéficiaires. 		<p>Il doit y avoir au moins 50 pour cent de femmes parmi les membres des associations des parents d'élèves et des comités pour les programmes d'alphabétisation des adultes; la situation sera suivie et signalée, compte tenu des contraintes religieuses et culturelles.</p>
Efficacité et résultats		
Résultats en matière de nutrition		
<p>9. L'augmentation de la faim et de la malnutrition dans les villes doit retenir une attention particulière. Il faudrait rassembler des données de base, élaborer des stratégies et identifier les organismes disposés à apporter une aide.</p>	Bureau de pays	<p>Dans les données relatives aux groupes thématiques du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le plan de travail fait état d'une enquête urbaine à laquelle le PAM pourrait être associé.</p> <p>Au titre du système national de surveillance de la nutrition, le comité d'experts étudie actuellement les aspects techniques d'une enquête sur la nutrition.</p> <p>Le bureau de pays du PAM sollicitera un appui supplémentaire pour les questions de nutrition au siège et au Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale.</p>
<p>10. L'aide alimentaire générale devrait être vue comme une solution pour cibler les groupes les plus vulnérables s'il n'est pas possible d'augmenter les secours pour atteindre la population qui en a besoin. Une place particulière devrait être faite aux enfants de moins de 5 ans, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, aux adolescents et aux femmes adultes qui ont un très faible indice de masse corporelle. Le PAM, le Ministère de la santé et l'UNICEF devraient ensemble examiner s'il est possible d'entreprendre un programme d'alimentation générale, en tenant compte de l'appui et de la participation des communautés, des capacités des effectifs et des procédures de sélection/enregistrement.</p>	Bureau de pays	<p>Il convient de noter que l'alimentation générale est une "option de remplacement" et non une "solution" pour cibler les groupes les plus vulnérables.</p> <p>L'expérience de l'UNICEF et de la Banque mondiale dans ce domaine indique qu'il y a plusieurs questions à régler avant que le PAM s'engage.</p> <p>Le PAM pourrait faire l'expérience pilote d'un programme d'alimentation générale ciblé sur certaines communautés, qui ferait l'objet d'une action de sensibilisation avant sa mise en oeuvre; les villages seront sélectionnés compte tenu de l'impact de la sécheresse ainsi que de l'état nutritionnel.</p>
<p>11. Les programmes d'alimentation sélective et d'alimentation thérapeutique devraient être élargis afin d'en renforcer l'impact sur les groupes exposés à la malnutrition. Le PAM devrait diriger le processus d'élargissement des programmes sélectifs à tout le pays.</p>	Bureau de pays	<p>Le PAM s'acquittera de cette tâche dans la mesure du possible, compte tenu du sérieux manque de capacités du Ministère de la santé, institution chef de file, et des autres partenaires d'exécution.</p>



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CESR	Commission érythréenne pour les secours et le relèvement
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi des mouvements des produits
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
IQS	Indice de qualité des saisons
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OEDE	Bureau de l'évaluation
ONG	Organisation non gouvernementale
PDF	Point de distribution finale
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail