

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 7–11 juin 2010

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2010/7-E
26 avril 2010
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IPSR TIMOR-LESTE 103881

Assistance aux populations vulnérables

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.

Directrice, OE*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargé de l'évaluation: M. M. Denis tél.: 066513-3492

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

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Les disponibilités alimentaires du Timor-Leste dépendent des importations de riz. En 2007, 50 pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans présentaient une insuffisance pondérale, la moitié de la population vivait dans la pauvreté et le revenu annuel moyen par habitant était de 358 dollars É.-U. Le capital humain a été peu développé et les personnes instruites susceptibles d'être employées dans la fonction publique ou au PAM sont rares.

L'évaluation a permis de constater que l'intervention prolongée de secours et de redressement 103881 (septembre 2008–août 2010) était pour l'essentiel adaptée au contexte du Timor-Leste, pays fragile sortant d'un conflit et s'engageant sur la voie du développement, où la dénutrition chronique résultant de problèmes de santé, d'éducation, d'eau, d'assainissement et d'alimentation touche un habitant sur deux. Le ciblage était pertinent, centré sur les groupes vulnérables (victimes des conditions climatiques extrêmes, personnes déplacées de retour chez elles, nourrissons, femmes enceintes et mères allaitantes, et enfants en âge de fréquenter l'école primaire) et les zones fragilisées.

Les objectifs étaient en phase avec les politiques du PAM, les interventions des partenaires et les priorités du Gouvernement, et prenaient en compte la nécessité de développer les capacités des pouvoirs publics tant que le pays dispose encore de ressources pétrolières. Le PAM a encouragé le Gouvernement à planifier et à mettre en œuvre des programmes fondés sur des vivres dans le cadre d'une stratégie de sécurité alimentaire, et a développé les capacités des autorités à cet effet.

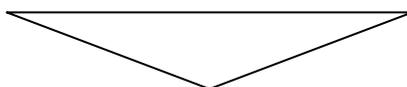
En 2008, en partie du fait du report de stocks, les objectifs de l'intervention ont été dans l'ensemble réalisés en matière de fourniture de vivres et d'accès aux populations, mais, pour des raisons indépendantes de l'action du PAM, la réinstallation des personnes déplacées à l'intérieur du pays a été différée. Les programmes menés dans les domaines de l'alimentation scolaire et de la santé et de la nutrition maternelles et infantiles ont dépassé les attentes. En revanche, les livraisons de produits alimentaires du programme Vivres pour la création d'avoirs ont été plus faibles et ont atteint moins de bénéficiaires que prévu; le programme a été suspendu pendant sept mois en 2009. La réserve stratégique du PAM a permis de réagir rapidement à deux situations d'urgence en 2009, année au cours de laquelle le manque de produits alimentaires est devenue problématique.

Les pénuries alimentaires, les coûts logistiques élevés, les capacités humaines limitées, la concurrence avec d'autres organismes pour le recrutement de personnel, la nécessité d'importer équipement et services et le nombre limité de partenaires non gouvernementaux ont nuit à l'efficacité de l'intervention et alourdi ses coûts. Des facteurs indépendants de la volonté du PAM, comme la longueur de la chaîne d'approvisionnement, les retards dans la fermeture des camps de personnes déplacées et dans les livraisons de vivres, ont ralenti les opérations, mais au milieu de l'année 2009 le PAM a réussi à inscrire à l'ordre de priorités le développement des capacités gouvernementales de gestion de la sécurité alimentaire, en coordination avec d'autres organismes.

L'équipe d'évaluation a constaté que les impacts de l'intervention ont été globalement positifs ou neutres, bien qu'il soit difficile de distinguer les effets imputables à l'opération de ceux que l'amélioration de la sécurité et des conditions économiques ont eu sur le redressement. L'intervention a appuyé le développement des capacités du Gouvernement et lui a permis de mieux comprendre l'importance de la nutrition et de la sécurité alimentaire; la composante Vivres pour la création d'avoirs a associé les communautés à la planification et à la mise en œuvre des activités.

Les évaluateurs ont formulé dix recommandations portant sur les opérations, le plaidoyer, le renforcement des capacités, la logistique, le suivi et l'évaluation, et la stratégie de transfert des responsabilités.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR Timor-Leste 103881 – Assistance aux populations vulnérables" (WFP/EB.A/2010/7-E) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2010/7-E/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

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

APERÇU GENERAL

Contexte

1. Au Timor-Leste, les disponibilités alimentaires dépendent encore des importations massives de riz¹, car la production nationale est inférieure aux besoins. En 2007, 50 pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans souffraient d'insuffisance pondérale, la moitié de la population vivait dans la pauvreté et le revenu annuel moyen par habitant était de 358 dollars. Les pénuries de vivres cette année-là ont aggravé l'insécurité alimentaire. Le capital humain a été peu développé, et les personnes instruites susceptibles d'être employées efficacement par le Gouvernement ou des organismes comme le PAM sont rares. Les transports sont lents et coûteux, et les routes sont en grande partie non bitumées.
2. Pourtant, on note des signes de redressement: la plupart des 150 000 personnes déplacées à l'intérieur du pays (soit le sixième de la population) qui ont fui les troubles de 2006 se sont réinstallées, et tous les camps qui les accueillaient ont été fermés. La sécurité s'est améliorée. La croissance économique est en hausse à mesure que les dépenses de l'État augmentent grâce au Fonds pétrolier, dont les avoirs en devises représentent 5 milliards de dollars. À cet égard, le Fonds monétaire international (FMI) demande instamment que les prélèvements soient effectués dans le souci de préserver le patrimoine pour les générations futures². Le Gouvernement recourt au Fonds pétrolier pour accélérer le développement, mais les réserves pétrolières risquent de ne pas durer plus de dix ans, ce qui laisse peu de temps pour se tourner vers une autre source de développement économique durable intégrant la sécurité alimentaire dans ses composantes.
3. Le redressement économique et l'amélioration de la sécurité favorisent la transition vers la stabilité et le développement. Le Gouvernement renforce ses capacités de gestion du changement, mais les priorités nationales présentées une fois par an sont accompagnées d'un cadre de planification limité. Le PAM aide le gouvernement à mettre sur pied des systèmes d'intervention d'urgence. En 2009, le gouvernement a placé la sécurité alimentaire en tête des priorités nationales. Le Gouvernement et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour 2009-2013 privilégient aussi la santé et l'éducation. Parmi les documents pertinents du PAM figurent le document paru en 2009 intitulé "*Framework for Partnership, Capacity Development and Hand-Over*", le Plan stratégique (2008–2013) et la Réflexion sur l'amélioration de la nutrition (2009).

Description de l'intervention

4. La première intervention du PAM sur le territoire de l'actuel Timor-Leste remonte à 1999 lors qu'ont été lancées les opérations d'urgence 6175 et 6177 pour faire face aux effets du conflit après le référendum de cette même année. L'opération d'urgence 103170 en 2003-2004 faisait suite aux sécheresses dues au phénomène *La Niña*. À compter de 2005, date de l'ouverture du bureau de pays, les efforts se sont concentrés sur la mise en place des filets de sécurité dans le cadre de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 103880 (2005–2007). L'appui du PAM au programme d'alimentation scolaire a débuté en 2005.

¹ En 2008, environ la moitié du riz consommé était importé.

² FMI, 2009. Rapport de pays n° 09/219 Timor-Leste. Washington DC.

Principales caractéristiques de l'intervention

5. L'IPSR devait permettre de distribuer 30 263 tonnes de produits alimentaires entre le 1^{er} septembre 2008 et le 31 août 2010 pour un coût total de 36,0 millions de dollars, montant porté à 38,9 millions de dollars à la suite de deux révisions budgétaires. En septembre 2009, l'IPSR 103881 était financée à hauteur de 38 pour cent. Les activités planifiées étaient les suivantes, dans l'ordre d'importance des quantités de vivres distribués:
 - repas scolaires quotidien: appui à la mise en place d'un programme national de repas gratuits dans les écoles, à l'amélioration des cuisines et à la formation du personnel de cuisine. Le programme de repas scolaires devait fournir des collations en milieu de matinée à un nombre d'écoliers compris entre 124 000 et 146 000; dans les faits, 225 000 élèves en ont bénéficié;
 - santé et nutrition maternelles et infantiles (SNMI): appui nutritionnel visant les enfants de 6 à 23 mois, les enfants de 24 à 59 mois atteints de malnutrition ainsi que les femmes enceintes et les mères allaitantes souffrant de malnutrition; le nombre de bénéficiaires prévus s'établissait entre 51 600 et 64 000;
 - appui aux activités Vivres contre travail/Vivres pour la création d'avoires (VCT/VCA) destinées à remettre en état et créer des biens de production ainsi qu'à réhabiliter les routes dans les zones rurales routes; la moitié des avoires seraient alloués aux femmes;
 - enveloppes de retour destinées à faciliter la réinsertion, en 2008, de 40 000 personnes déplacées; le donateur a estimé le nombre de personnes concernées à 30 000 et l'assistance a été ajustée en conséquence;
 - élaboration de plans d'intervention en cas d'urgence et constitution d'une réserve de secours de 550 tonnes; et
 - renforcement des capacités du personnel du PAM et du Gouvernement à répondre aux besoins liés à l'alimentation.
6. Les objectifs spécifiques de l'IPSR étaient les suivants:
 - mettre les communautés mieux à même de satisfaire leurs besoins alimentaires au moyen d'activités VCT/VCA;
 - améliorer l'état nutritionnel des personnes vulnérables et leur accès aux soins de santé;
 - augmenter les taux de scolarisation dans le primaire et la capacité de concentration des élèves;
 - renforcer les capacités du gouvernement dans le domaine de la sécurité alimentaire;
 - appuyer la mise en place d'un programme national d'alimentation scolaire;
 - maintenir une réserve de secours; et
 - appuyer la réinstallation des personnes déplacées.

Méthodologie suivie pour l'évaluation

7. Les quatre évaluateurs de l'équipe possédaient des compétences en matière de moyens d'existence et d'interventions en cas d'urgence, de nutrition, de logistique et d'alimentation scolaire; des techniques d'évaluation classiques ont été appliquées (voir le rapport complet de l'évaluation³). Les études sur dossier et les séances d'information

³ Les rapports d'évaluation complets peuvent être consultés sur <http://www.wfp.org/about/evaluation/list>.

préalables à la mission sur le terrain ont permis de mieux cerner le contexte et les interventions planifiées en rapport aux autres parties prenantes et activités. Les visites effectuées en septembre 2009 à Dili et dans les districts d'Oecussi, de Baucau et de Bobonaro ont donné l'occasion d'examiner des activités représentatives et de s'entretenir avec les bénéficiaires et les parties prenantes; il n'a pas été possible de rencontrer les anciens déplacés ni les bénéficiaires de secours d'urgence. Bien que les écoles soient fermées, les évaluateurs ont pu s'entretenir avec des enseignants et des parents, et visiter plusieurs établissements; certains informateurs du Gouvernement n'ont pas pu être interrogés. L'examen des données de terrain a conduit les évaluateurs à revoir certaines des idées que leur avaient inspirées les études sur dossier.

PRINCIPAUX ASPECTS DE L'EXÉCUTION

Conception de l'intervention: pertinence et adéquation

⇒ Objectifs

8. À court terme, l'IPSR 103881 vise à améliorer, au moyen d'activités appuyées par des vivres, la sécurité alimentaire et la nutrition; à long terme, ces aspects seront renforcés par une aide à la mise en place de systèmes nationaux.

⇒ Cohérence interne des objectifs

9. L'intervention a tiré parti de l'expérience de l'IPSR 103880 et de l'amélioration du contexte de la sécurité et du redressement. Elle est alignée sur les buts du Gouvernement et du PNUAD, et s'est inspirée des informations issues de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité conduite en 2006 ainsi que des résultats de la mission d'évaluation des récoltes et des approvisionnements alimentaires, conduite en 2007 par le PAM et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).
10. La conception cadre avec les Objectifs stratégiques du PAM, mais les aspects suivants⁴ ont été négligés:
 - communication du coût unitaire aux ministères pour les sensibiliser aux dépenses de fonctionnement;
 - modalités claires de transfert des responsabilités;
 - ciblage géographique et prise en compte du contexte local dans la conception du programme d'alimentation scolaire;
 - considérations environnementales, comme l'emploi de fourneaux à bon rendement énergétique et la suppression des haricots du menu en raison de la durée de cuisson; et
 - participation des communautés.

⁴ Contrairement à d'autres pays, le Timor-Leste n'a pas de programme de pays de longue date et n'a donc pas pu bénéficier d'éventuels ajustements de la programmation; l'IPSR a été lancée à un stade où le renforcement des capacités du personnel du PAM et du gouvernement était peu avancé.

⇒ *Cohérence externe des objectifs*

11. Les opérations du PAM appuient la réalisation des résultats attendus du PNUAD et vont dans le sens des directives du Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté de 2005. Le PAM est co-chef de file du module de la sécurité alimentaire, qui œuvre avec le Gouvernement à améliorer la sécurité alimentaire à court et long termes. Le PAM exerce son action au-delà des modules pour faire face aux situations d'urgence que le Gouvernement ne peut pas prendre en charge, mais il utilise les modules pour renforcer les capacités des autorités à gérer par elle mêmes les crises. Le tableau 1 montre les corrélations entre les objectifs du Gouvernement et ceux de l'IPSR.

TABEAU 1. COHÉRENCE ENTRE LES OBJECTIFS DU GOUVERNEMENT ET CEUX DE L'IPSR	
Politiques et objectifs du Gouvernement	Corrélations avec les objectifs de l'IPSR
Le premier plan de développement (2002) privilégiait la santé et l'éducation à l'époque; la sécurité alimentaire et la nutrition n'ont pas été traitées en profondeur.	L'IPSR 103881 est en phase avec l'importance donnée par le Gouvernement à la santé et l'éducation, domaines dans lesquels la sécurité alimentaire et la nutrition jouent un rôle central.
La politique nationale de 2005 sur la sécurité alimentaire affirme que: "... l'insécurité alimentaire au Timor-Leste a été l'une des préoccupations principales du premier Gouvernement"; elle note également l'absence de cadre directeur et souligne le fait que les institutions en place avant l'indépendance n'existaient plus.	L'action de sensibilisation du PAM vise à mettre en avant l'importance du cadre directeur et des questions institutionnelles; ses efforts de renforcement des capacités appuient la réforme de la gestion publique, notamment en ce qui concerne l'élaboration d'un cadre directeur et de la gestion des institutions chargées de la sécurité alimentaire.
Le plan stratégique de 2005 pour l'achèvement du cycle primaire à l'horizon 2015 soulignait l'importance de l'accessibilité économique et comme la nourriture, constitue la principale dépense des ménages, l'alimentation scolaire est une incitation à l'achèvement des études primaires.	Le programme de distribution de repas dans les écoles primaires est la plus grosse initiative reposant sur des produits alimentaires. En 2009, le PAM a accepté de se charger de l'approvisionnement de la totalité des écoles primaires du pays.
Le plan stratégique pour le secteur de la santé (2008-2012) prévoyait un volet SNMI, notant que 18 pour cent des enfants de 12 à 23 mois souffraient d'émaciation; selon les normes SPHERE, l'urgence nutritionnelle commence à partir de 10 pour cent.	Le programme de SNMI est une intervention de grande envergure basée sur des produits alimentaires, qui vient en aide aux enfants de moins de 5 ans et aux mères souffrant de malnutrition; il constitue également une incitation à la fréquentation des dispensaires.
Dans sa stratégie nationale de redressement de 2007, le Gouvernement mettait l'accent sur la réinstallation des personnes déplacées.	L'IPSR 103881 a appuyé la réinstallation et la réintégration des personnes déplacées en 2008 et en 2009.
L'une des priorités du programme de développement du Gouvernement est de réformer l'administration publique, en mettant l'accent sur la mise en valeur des ressources humaines ⁵ .	L'objectif 5 de l'IPSR 103881 consiste à renforcer les structures gouvernementales et la capacité à mettre en œuvre des programmes, comme stipulé dans la lettre d'entente de mars 2009.

⁵ PNUAD, 2008; p. 11.

**TABLEAU 1. COHÉRENCE ENTRE LES OBJECTIFS DU
GOUVERNEMENT ET CEUX DE L'IPSR**

En 2009, le Gouvernement a fait de la sécurité alimentaire sa première priorité nationale.	La sécurité alimentaire est un élément central de l'IPSR 103881; l'objectif est de renforcer les institutions publiques et les capacités du gouvernement.
La publication du plan national de développement pour 2008-2012 attirera l'attention sur la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité ⁶ .	L'IPSR 103881 a pour titre "Assistance aux populations vulnérables". Une réserve d'urgence sera créée; le volet Vivres pour la création d'avoires (VCA) vise à accroître la production.

Source: documents de politique générale du Gouvernement et documentation de l'IPSR.

⇒ *Conception de l'intervention*

12. Le cadre logique initial donnait suite aux recommandations de l'examen de l'IPSR 103880⁷, mais il a été modifié en février 2009 afin de prendre en compte les nouveaux Objectifs stratégiques du PAM; le plan de suivi et l'évaluation a aussi été révisé. Les indicateurs de performance du cadre révisé sont plus complets et plus précis, même si les moyens dont disposent les personnes chargées du suivi et le temps nécessaire aux recherches risquent d'en limiter l'utilité; il est entendu qu'ils n'ont pas été mesurés, mais qu'ils ont été utilisés dans le rapport normalisé de 2009.

⇒ *Pertinence/adéquation*

13. Les six activités de l'IPSR ont répondu aux besoins de façons différentes et à des degrés divers.

- Au vu des récentes crises alimentaires, la planification des mesures d'urgence en collaboration avec le Gouvernement et la création d'une réserve de secours étaient justifiées en février et mars 2009.
- Les aides au retour ont facilité la réinstallation des personnes déplacées et contribué à leur faire retrouver leur autonomie.
- Le volet VCT/VCA a mis l'accent sur la création d'avoires et a ciblé les personnes vulnérables au plan nutritionnel dans les districts en situation d'insécurité alimentaire.
- L'alimentation scolaire était destinée à favoriser l'assiduité et les résultats scolaires, éléments nécessaires à la mise en valeur des ressources humaines pour l'avenir.
- La dénutrition chronique est très répandue; la supplémentation alimentaire est adaptée au cas des femmes enceintes, des mères allaitantes et des enfants de 6 à 23 mois, mais a peu de chances d'influer sur l'état nutritionnel des enfants sous-alimentés de 24 à 59 mois.
- Le Gouvernement dispose de peu de temps pour se doter des moyens de gérer la sécurité alimentaire, de sorte que le PAM a été bien avisé de l'aider à élaborer des systèmes, à mettre en place des filets de sécurité, à améliorer ses dispositifs logistiques et ses capacités de planification et de gestion, et à développer la transformation locale des produits alimentaires.

⁶ PNUAD, 2008.

⁷ Évaluation par le bureau de pays de l'intervention prolongée de secours et de redressement au Timor-Leste intitulée "Investir dans l'avenir de la population", novembre 2007.

⇒ *Produits et processus de mise en œuvre: les facteurs de l'efficience*

14. En 2008, le PAM a distribué 91 pour cent des vivres prévus et a atteint 259 971 bénéficiaires, soit légèrement plus que ce qui avait été planifié. En 2009 toutefois, des difficultés d'approvisionnement, des ruptures de filières et des demandes supplémentaires de la part du Gouvernement ont compliqué la tâche du PAM: 24 pour cent des produits alimentaires planifiés avaient été distribués mi-2009 et 71 pour cent des bénéficiaires prévus avaient été atteints.
15. Aucune assistance d'urgence n'a été nécessaire en 2008. Mais en février et mars 2009, à la demande du Gouvernement face à l'insécurité alimentaire et aux inondations, 21 565 bénéficiaires de huit districts ont reçu du riz et des légumineuses prélevés sur les 220 tonnes constituant la réserve stratégique du PAM. Les bénéficiaires ont participé à des activités VCT organisées pour éviter la dépendance tout en réparant les dégâts; la ration couvrait 40 pour cent des besoins alimentaires mensuels, à comparer au pourcentage visé de 62 pour cent escomptés.
16. L'objectif initial en 2008 était de distribuer des rations de réinstallation à 40 000 personnes déplacées, mais les ressources allouées par le donateur correspondaient à 30 000 personnes, de sorte que 73 pour cent des bénéficiaires visés ont été couverts; 30 665 personnes ont été approvisionnées en 2009. Les livraisons en 2008 ont représenté 27 pour cent du volume inscrit dans le descriptif de l'IPSR, et 28 pour cent l'année suivante. Ces chiffres s'expliquent par les retards de livraisons et leur volume limité permettant d'atteindre 30 000 bénéficiaires seulement. Pour atténuer le ressentiment de certains qui jugeaient trop généreuse l'enveloppe pour la réinstallation offerte le Gouvernement, des rations ont été distribuées à des personnes vulnérables qui n'étaient pas des réfugiés de retour.
17. Opérant par l'intermédiaire des communautés, le programme VCA a atteint 94 pour cent de ses objectifs et 55 pour cent des bénéficiaires ciblés en 2008. Il a toutefois été suspendu pendant sept mois en 2009 faute de ressources: ainsi, en septembre 2009, seulement 16 pour cent des 50 000 personnes prévues avaient bénéficié du programme, et 103 des 333 activités planifiées avaient été mises en œuvre. La participation des femmes est limitée, et le système sous contrôle local est exposé à un risque de népotisme.
18. Suite aux demandes formulées par le Gouvernement dans le domaine de la (SNMI), le PAM couvre 51 pour cent des structures de santé et en 2009 a atteint 90 pour cent des bénéficiaires prévus, même si toutes les livraisons ne concernaient pas les centres de SNMI. La couverture des bénéficiaires admissibles au programme varie selon les districts; la proportion de structures desservies par le PAM dans les différents districts s'échelonne de 0 à 100 pour cent. Le PAM assiste des centres dans des districts où la sécurité alimentaire est assurée et dans des districts en situation d'insécurité alimentaire: la sécurité alimentaire est ainsi renforcée dans l'ensemble du pays, d'autant qu'il est politiquement essentiel que le PAM ne soit pas perçu comme favorisant une partie du pays plutôt qu'une autre. Comme il serait plus efficace de conditionner le mélange maïs-soja sur place, le PAM a commencé en 2008 à installer une usine de fabrication de ce produit.
19. À l'origine, le programme d'alimentation scolaire était prévu pour six districts, mais en avril 2009 le Gouvernement a demandé au PAM de couvrir les sept districts restants. Aujourd'hui, le programme assure la distribution d'une collation en milieu de matinée dans 1 010 écoles primaires. Le volume de vivres n'ayant pas augmenté en conséquence, la ration a été ramenée de 30 à 20 pour cent de l'apport journalier recommandé. Le stockage est inapproprié dans certains établissements, mais le PAM a formé des responsables en vue de réduire les pertes. L'approvisionnement a subi quelques interruptions, et il a été relevé

un certain taux d'absentéisme chez les personnes rémunérées par le Gouvernement pour préparer les repas.

20. Le PAM a développé les capacités des partenaires gouvernementaux dans chacune des composantes. Il a mis en place un système interorganisations de suivi de la sécurité alimentaire, qui s'est transformé en module de la sécurité alimentaire et bénéficie de l'apport d'autres organismes. Le PAM a aussi copiloté ce module au début de l'année 2009 pour mettre au point des approches unifiées dans les différents organismes et au sein du Gouvernement.
21. Le Timor-Leste connaît de nombreux problèmes de transport. L'entrepôt de Dili est bien géré mais complètement saturé. De nombreuses routes ne sont pas revêtues, le transport en camions de petite capacité est cher, et par temps de pluie, les points de distribution finale sont parfois inaccessibles, auxquels cas il est nécessaire de faire appel à des porteurs dont le coût est relativement élevé. Des ruptures de filières d'approvisionnement ont été enregistrées.
22. Le système de suivi a été conçu avec des indicateurs appropriés, mais suppose de collecter les données sur 1 500 sites, et, malgré la formation dispensée par le PAM, le faible niveau d'instruction de certains agents chargés de ce suivi limitent leurs compétences.
23. Le PAM a noué des partenariats avec quatre ministères dont il développe les capacités. Il collabore avec des partenaires des Nations Unies, mais il a été difficile de trouver des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires. Sur les 76 agents du PAM, 14 ont été recrutés sur le plan international, parmi lesquels figuraient 6 volontaires des Nations Unies. La dépendance à l'égard du personnel international est révélatrice de la pénurie de candidats nationaux qualifiés, et il est nécessaire d'assurer un accompagnement pratique continu du personnel du Gouvernement et du PAM.
24. L'IPSR 103881 accuse un déficit de financement de 62,5 pour cent; en septembre 2009, 84 pour cent des ressources disponibles avaient été dépensées. Des dons supplémentaires ont été reçus depuis la mission d'évaluation, mais malgré les 600 000 dollars du Compte d'intervention immédiate, il sera impossible de maintenir les activités au-delà de mars ou d'avril 2010. Le financement du développement des capacités et du fonctionnement du bureau pose problème, car il ne repose pas sur des produits alimentaires.

⇒ *Résultats*

25. La réserve de secours n'a pas été utilisée en 2008, mais en février 2009, elle a servi à fournir les produits alimentaires demandés d'urgence par le Ministère de la solidarité sociale pour effectuer des distributions générales de vivres dans sept districts. En mars et avril de la même année, elle a permis de répondre à une demande du ministère aux fins d'approvisionner les victimes des inondations d'Oecussi, ce qui a été fait dans le cadre d'activités VCT afin d'éviter de rendre les populations dépendantes. La réserve stratégique de 220 tonnes s'est révélée suffisante en ces occasions et permettrait de procéder à une première distribution utile en cas d'urgence majeure.

26. L'objectif d'appui au retour et à la réinstallation des personnes déplacées a été partiellement atteint: le riz et les haricots devaient être distribués sous forme de ration aux personnes déplacées après leur réinstallation, mais les denrées sont arrivées avec retard et ont été distribuées séparément. Les personnes déplacées n'ont pas toutes regagné leur région d'origine et il n'a pas été possible de les recenser toutes, si bien que la ration de haricots a aussi été distribuée aux populations d'accueil en situation d'insécurité alimentaire.
27. Le volet VCA a accru la capacité des communautés ciblées à satisfaire leurs besoins alimentaires grâce à la création d'avoires productifs et a approvisionné en vivres des districts touchés par l'insécurité alimentaire. Mais la construction de routes de desserte en 2009 a pris le pas sur les activités prédominantes en 2008, qui étaient l'irrigation et la mise en valeur des terres et appuyaient directement la production vivrière. Il serait souhaitable de diversifier les types d'activités, même si certaines activités comme l'irrigation exigent des compétences techniques demandant la participation des rares ONG présentes.
28. Le Ministère de la santé, d'autres organismes des Nations Unies et diverses ONG estiment que les vivres du PAM ont eu un effet incitatif important qui a contribué à l'augmentation de la fréquentation des dispensaires par les femmes enceintes et les mères allaitantes, constat que confirment les données de 2006 et de 2008. Les professionnels de la santé signalent que le périmètre brachial des femmes a augmenté, mais aucune étude ne l'atteste. Il est peu probable que les enfants de 23 à 59 mois bénéficient de manière significative du mélange maïs-soja à emporter à la maison, car celui-ci est partagé au sein des familles. Des groupes de concertation ont rapporté que ce mélange avait souvent été contaminé par le charançon, provoquant rejet et gaspillage. La composante d'éducation sanitaire destinée à accroître l'efficacité du programme n'a pas été mise en œuvre.
29. D'après les enseignants, les parents et le personnel du Ministère de l'éducation, l'alimentation scolaire a permis d'atteindre l'objectif de l'IPSR consistant à améliorer les taux de scolarisation et d'assiduité, le niveau d'attention des élèves en classe et le taux de poursuite de la scolarité, mais aucune recherche ne le confirme. Un grand nombre d'enfants ont abandonné l'école lorsque les approvisionnements ont été interrompus, ce qui souligne la nécessité d'assurer la continuité des distributions. D'autres actions hors du domaine de compétence du PAM qui appellent un renforcement des institutions du Ministère de l'éducation sont nécessaires pour améliorer les résultats de l'enseignement.
30. Le travail du PAM visant à développer les capacités du Gouvernement à gérer la sécurité alimentaire à court et long termes s'est traduit par plusieurs initiatives. Le système de suivi de la sécurité alimentaire et le système national d'information sur la sécurité alimentaire sont tous deux implantés dans des ministères. Début 2010 devait commencer la production locale pour le programme de SNMI d'un mélange composé de maïs ou de riz, et de soja, d'huile et de sucre, enrichi avec des micronutriments et conditionné dans des sacs de trois kilogrammes. L'initiative de distribution d'espèces et de bons d'alimentation en est aux premiers stades d'élaboration.
31. La viabilité des programmes utilisant des produits alimentaires dépend de la volonté du Gouvernement à en assumer la responsabilité et de la solidité des systèmes qu'il a mis en place.

⇒ *Questions transversales*

32. Le PAM établit les normes applicables à la participation des femmes aux activités VCA, à la réception des produits alimentaires et aux comités chargés de leur distribution, et ventile les données par sexe. Pour autant, les évaluateurs ont relevé que la présence des femmes était souvent limitée, bien qu'elles jouent un rôle important dans le programme de SMNI. Aucune donnée probante ne montre que les filles souffrent davantage de malnutrition que les garçons, mais, au Timor-Leste, les adolescentes peuvent se retrouver enceintes suite à un mariage précoce, ce qui nuit à leur croissance et à leur développement, et les empêche d'atteindre leur potentiel d'adulte.
33. L'IPSR 103881 a contribué à la transition vers le redressement dans le cadre des activités liées aux situations d'urgence, aux programmes de SNMI et d'alimentation scolaire et au volet VCA, lequel vise à promouvoir le relèvement dans le contexte de projets d'une durée de trois mois. Les efforts de développement de la capacité du gouvernement à gérer la sécurité alimentaire constituent un aspect de plus en plus important qui est lié aux programmes utilisant des vivres.
34. Le manque d'ONG partenaires, les problèmes de financement et les difficultés liées à la collaboration avec le Gouvernement soulignent la nécessité de partenariats solides avec d'autres institutions des Nations Unies. Le module de la sécurité alimentaire et d'autres systèmes interorganisations sont précieux dans ce contexte et viennent également renforcer le partenariat avec le Gouvernement. Le PAM a noué un partenariat avec Timor Global pour la production d'aliments composés enrichis.
35. Le PAM est l'un des organismes capable d'avertir de l'imminence d'une crise alimentaire. En ce qui concerne les programmes d'alimentation scolaire et de SMNI, il appelle le Gouvernement à améliorer la politique et les systèmes au niveau central et à optimiser leur mise en œuvre.
36. Certaines activités VCA comme la plantation d'arbres ou la prévention de l'érosion permettent de créer, de préserver ou de reconstituer des environnements. Mais les progrès ont été limités en ce qui concerne l'introduction dans les cuisines scolaires de fourneaux à économiques en combustible ou de fourneaux solaires efficaces, alors que, par ailleurs, le Gouvernement et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) ont installé des panneaux solaires dans les dispensaires. Le PAM entend faire appel à des fonds fiduciaires brésiliens pour acquérir des fourneaux à bon rendement énergétique, ce qui aiderait à réduire la déforestation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Bilan d'ensemble

37. L'évaluation a permis de constater que l'IPSR 103881 était pour l'essentiel adaptée au contexte du Timor-Leste, qui se relève d'un conflit et s'engage sur la voie du développement. Le Timor-Leste est un pays fragile où les interventions portant sur la sécurité alimentaire doivent répondre à des crises aiguës, mais où la dénutrition chronique résultant de problèmes de santé, d'éducation, d'eau, d'assainissement et de régime alimentaire touche la moitié de la population. Le ciblage était pertinent, centré sur les groupes vulnérables (victimes de catastrophes naturelles, personnes déplacées de retour chez elles, nourrissons, femmes enceintes et mères allaitantes pour le programme de SNMI, et enfants en âge de fréquenter l'école primaire pour le programme d'alimentation scolaire) ainsi que sur les villages fragiles.

38. Les objectifs étaient en phase avec les politiques du PAM, les interventions des partenaires et les priorités du gouvernement, et prenaient en compte la nécessité de développer rapidement les capacités nationales tant que le pays dispose encore de ressources pétrolières. Le PAM a appuyé la stratégie de sécurité alimentaire du Gouvernement, qu'il a sensibilisé à l'importance de planifier et de mettre en œuvre des programmes axés sur l'alimentation, et dont il a renforcé les capacités à cet effet.
39. En 2008, la réinstallation des personnes déplacées a été retardée pour des raisons indépendantes de la volonté du PAM, mais, dans l'ensemble, l'IPSR 103881 a atteint ses objectifs en termes de quantités de vivres distribués et de nombre de bénéficiaires couverts, en partie du fait du report de stocks. Les programmes d'alimentation scolaire et de SNMI ont dépassé les attentes. La quasi-totalité des activités VCA envisagées ont pu être réalisées, mais la quantité de produits alimentaires distribués et le nombre de bénéficiaires ont été inférieurs aux prévisions.
40. La réinstallation retardée des personnes déplacées était achevée en juin 2009. La réserve stratégique du PAM a permis de réagir rapidement à deux urgences mineures en 2009, année au cours de laquelle la pénurie de denrées alimentaires est devenue de plus en plus problématique. En juin 2009, les livraisons de vivres étaient considérablement inférieures aux volumes cibles, même si le nombre visé de bénéficiaires avait été atteint dans tous les programmes à l'exception du programme VCA interrompu pendant sept mois jusqu'en juillet 2009 faute de vivres.
41. Les pénuries alimentaires, les coûts logistiques, les capacités humaines limitées, la concurrence avec d'autres organismes pour le recrutement de personnel, la nécessité d'importer services équipement et le nombre restreint d'ONG partenaires ont nuit à l'efficacité de l'intervention et alourdi ses coûts. Des facteurs sur lesquels le PAM ne pouvait influencer, tels que la longueur de la chaîne d'approvisionnement, les retards dans les livraisons de vivres et dans la fermeture des camps de personnes déplacées, ont ralenti les opérations. L'annexe 5E du rapport d'évaluation complet contient des propositions visant à accroître l'efficacité de la logistique. Malgré les limitations de ressources qui compromettent le bon achèvement de l'IPSR, mi-2009 le PAM était en mesure de donner la priorité au renforcement de la capacité du Gouvernement à gérer la sécurité alimentaire, en coordination avec d'autres organismes des Nations Unies.
42. L'équipe d'évaluation a constaté que les impacts de l'intervention étaient positifs ou neutres dans tous les domaines traités, bien qu'il soit difficile de distinguer les effets imputables à l'opération de ceux que l'amélioration de la sécurité et de l'environnement économique ont eu sur le redressement. L'intervention a appuyé le développement des capacités du Gouvernement et lui a permis de mieux comprendre l'importance de la nutrition et de la sécurité alimentaire. Malgré des coupes considérables. Le programme VCA, tout en ayant été sensiblement réduit, a associé les communautés à la planification et à la réalisation des activités.
43. La durabilité des résultats de l'IPSR 103881 dépend de la bonne exécution des activités du PAM, qui est fructueuse, et de l'intégration de ces activités dans les systèmes nationaux et locaux. Dans les domaines de l'alimentation scolaire et de la SNMI, il est à craindre que les capacités institutionnelles soient insuffisamment développées pour réaliser les plans du Gouvernement. Mais le maintien de bonnes conditions de sécurité et d'un environnement socio-économique favorable se répercutera sur les réalisations à long terme de l'IPSR 103381.

Considérations pour l'avenir

44. Le bureau du PAM au Timor-Leste est confronté à une crise de ressources. En octobre 2009, l'équipe d'évaluation avait prédit que cette pénurie atteindrait un stade critique à la fin de l'année et compromettrait la capacité du PAM à poursuivre son action. Le programme d'alimentation scolaire, est particulièrement menacé, et son échec pourrait constituer un danger politique pour le Gouvernement. L'efficacité de la stratégie de désengagement en faveur des autorités repose sur l'acceptation par le gouvernement de la pleine responsabilité de la sécurité alimentaire; ses capacités sont, pour l'heure, insuffisantes. Il est nécessaire que les donateurs soient parfaitement informés des risques que courrait le Timor-Leste si la sécurité alimentaire venait à se dégrader dans des proportions importantes.
45. Les capacités requises ne pourront pas être mises en place entièrement dans le cadre de l'IPSR 103881. Le PAM pourrait envisager une nouvelle intervention axée sur la création de structures publiques et le renforcement des compétences du gouvernement à gérer la sécurité alimentaire. Il convient de prévoir des fonds spécifiques pour le développement des capacités. À mesure que des progrès dans ce domaine, le PAM pourrait accélérer le transfert de responsabilités, tout en apportant son aide si des problèmes surgissent, éventuellement au-delà de la prochaine IPSR. Il est nécessaire de poursuivre les opérations reposant sur des produits alimentaires, et en particulier l'alimentation scolaire, pendant la mise en place des programmes dans les structures publiques.
46. L'argument en faveur d'une nouvelle IPSR plutôt qu'un programme de pays ou un projet de développement repose sur le fait que le Timor-Leste demeure un pays fragile, qui connaît régulièrement des situations d'urgence de plus ou moins grande ampleur auxquelles il faut faire face. Il conviendrait d'introduire dans l'IPSR une nouvelle composante de redressement prolongé, centrée sur le développement des capacités; les volets d'alimentation scolaire et de SNMI pourraient appuyer la sécurité alimentaire, mais en réduisant les produits alimentaires requis. Il serait probablement judicieux de passer à un projet de développement au bout de deux ans.
47. L'appui aux capacités du Gouvernement deviendra prépondérant à l'approche du transfert de la responsabilité des activités du PAM axées sur l'alimentation. Pour apporter ce soutien, le PAM devra encore renforcer ses moyens. Les plans de développement des capacités pour la SNMI et l'alimentation scolaire devraient également être appuyés.
48. La logistique continue de poser problème. Au moment de la mission, l'entrepôt de Dili était complètement saturé⁸: les piles de produits étaient dangereusement élevées, avec un risque d'infestation croisée qui nécessite de coûteuses mesures de lutte contre les nuisibles. Le transport est cher. Le système de points de distribution de remplacement réduit les possibilités de contrôle des informations de livraison, et le coût de l'acheminement par porteurs est inacceptable. Le PAM doit faire le point de l'état du système logistique pour ses propres besoins et de manière à pouvoir conseiller les autorités. Il serait souhaitable de mettre sur pied une équipe chargée de la logistique au sein du Gouvernement avant le transfert des responsabilités⁹.
49. Le suivi-évaluation⁵ est conçu correctement, mais les personnes qui en sont chargées n'avaient pas les moyens nécessaires pour mener à bien leur tâche à une telle échelle (il y a plus de 1 500 sites à surveiller).

⁸ La situation est due en partie à la longue interruption dans l'année scolaire. Le PAM a préféré ne pas prépositionner de stocks dans les écoles pour ne pas accroître le risque de dégradation.

⁹ Le PAM s'est attaché à renforcer les capacités logistiques de plusieurs ministères, lesquels ne voulaient pas que la coordination générale dans ce domaine soit confiée à un seul d'entre eux.

50. Le PAM a rencontré des difficultés lors de l'élargissement du programme d'alimentation scolaire, et le Ministère de l'éducation surestime sa propre capacité à gérer les opérations. Le PAM doit élaborer au plus vite des stratégies de transfert des responsabilités, en prévoyant un appui technique aux activités d'alimentation scolaire et une formation à l'intention du personnel ministériel. Actuellement, le programme d'alimentation scolaire est trop centralisé, et le projet ministériel d'achats locaux et de regroupement des écoles reste à tester.
51. Le projet relatif aux aliments composés enrichis avec Timor Global devrait contribuer à renforcer la nutrition dans le cadre du programme de SNMI, lequel pourrait être amélioré en prenant en compte les propositions de l'annexe 5G du rapport d'évaluation complet.
52. Les programmes VCA ont obtenu quelques bons résultats, mais le PAM aura à sélectionner avec le concours des communautés et des autorités locales les projets dignes d'intérêt. Cet exercice exigera des compétences techniques. Les communautés attachent une grande valeur aux avoirs durables.

Recommandations

53. L'équipe d'évaluation a formulé dix recommandations, dont les trois premières sont prioritaires. Avec l'appui du bureau régional et du Siège si besoin est, le bureau de pays devrait:
54. **Recommandation 1:** continuer de sensibiliser les donateurs et le Gouvernement à l'importance d'assurer le financement de l'IPSR 103881: les ressources actuelles sont insuffisantes pour mener à bien l'intervention et le Gouvernement n'est pas encore en mesure d'assumer la responsabilité de la sécurité alimentaire.
55. **Recommandation 2:** maintenir la présence du PAM avec une nouvelle IPSR axée sur le renforcement des capacités du Gouvernement à gérer la sécurité alimentaire et la nutrition; et étudier les moyens d'aider le Gouvernement à résoudre les problèmes de sécurité alimentaire sur le long terme; il faudrait appuyer le développement des capacités gouvernementales par un financement sous une forme ou une autre; en attendant l'amélioration des capacités, il conviendrait de poursuivre les programmes axés sur l'alimentation.
56. **Recommandation 3:** améliorer la chaîne d'approvisionnement: i) en établissant des entrepôts au niveau des bureaux auxiliaires dont dépendent les points de livraison avancés; ii) en organisant l'acheminement aux points de livraison finale; iii) en améliorant le stockage dans les écoles et les centres de SNMI; iv) en abandonnant les points de distribution de remplacement; et v) en faisant directement appel aux entreprises de transport d'Oecussi¹⁰.
57. **Recommandation 4:** faire l'état des lieux de la structure logistique actuelle et proposer des améliorations.
58. **Recommandation 5:** appuyer la mise sur pied d'une équipe gouvernementale chargée de la logistique qui pourrait être interministérielle ou basée au sein du Ministère de la sécurité sociale.
59. **Recommandation 6:** développer les capacités des agents chargés du suivi pour tous les programmes axés sur l'alimentation en renforçant leur formation.

¹⁰ L'annexe 5E du rapport complet fournit des informations détaillées sur ces recommandations.

60. **Recommandation 7:** élaborer des stratégies de transfert de la responsabilité du programme d'alimentaire scolaire et accroître les moyens techniques du bureau de pays afin que celui-ci puisse à son tour renforcer les capacités du Ministère de l'éducation, y compris en fournissant des connaissances actualisées sur ce type de programme.
61. **Recommandation 8:** appuyer le Ministère de l'éducation pour l'expérimentation des achats locaux destinés au programme d'alimentation scolaire, et faciliter l'élargissement de cette formule pour en faire une stratégie nationale si cela est possible.
62. **Recommandation 9:** aligner le programme de SNMI sur les actions proposées à l'annexe 5G du rapport d'évaluation complet, et interrompre le programme d'alimentation scolaire pour les enfants de 24 à 59 mois¹¹.
63. **Recommandation 10:** encourager les communautés et les autorités locales à augmenter le nombre de projets qui améliorent directement la production d'avoins jugés importants pour en garantir l'entretien et à demander une assistance technique pour la réalisation des travaux.

¹¹ Sept recommandations sont adaptées au contexte particulier du Timor-Leste dans l'annexe 5G du rapport complet.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

FMI	Fond monétaire international
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
PIB	produit intérieur brut
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
SNMI	santé et nutrition maternelles et infantiles
VCT/VCA	Vivres contre travail/Vivres pour la création d'avoirs