

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20-24 octobre 2003

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2003/6-A/1
10 septembre 2003
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ SUR L'ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL DE LA RÉACTION DU PAM À LA CRISE EN AFRIQUE AUSTRALE EN 2002-2003 (OPÉRATION D'URGENCE 10200.0)

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

Fonctionnaire en chef de l'évaluation, OEDE: M. J. Lefevre tél.: 066513-2358

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).



Résumé

L'opération d'urgence régionale mise en place pour réagir à la crise en Afrique australe¹ a permis d'apporter une réponse concertée à une grave pénurie alimentaire résultant de la combinaison de plusieurs facteurs, dont la sécheresse, des économies en déclin, la prévalence croissante du VIH/SIDA et des problèmes de gouvernance. Les premières interventions lancées au début de 2002 pour contrer la famine au Malawi étaient inadéquates, mais à partir de juillet de cette même année, l'envergure des opérations du PAM a été élargie, tandis qu'était mis sur pied un dispositif de gestion et de logistique à l'échelon régional; un bureau régional opérationnel a ensuite été ouvert au mois d'octobre. L'équipe régionale a réagi avec efficacité aux circonstances exceptionnelles auxquelles elle était confrontée, notamment avec la question des organismes génétiquement modifiés (OGM), un nombre sans précédent d'achats locaux, la nécessité de broyer de grandes quantités de maïs et les problèmes posés par le VIH/SIDA.

Des ruptures dans la filière des produits, des problèmes logistiques et le manque de partenaires d'exécution compétents ont entraîné le report de près de 25 pour cent des produits promis à la nouvelle opération d'urgence en juillet 2003, après le prolongement d'avril à juin de la première opération. Il n'a que rarement été possible de fournir une aide alimentaire complète: jusqu'en janvier, la moyenne régionale des distributions est restée inférieure à 55 pour cent du niveau prévu. Aucune hausse significative de la malnutrition aiguë n'a cependant été constatée, sauf dans des régions du Mozambique où il était impossible d'assurer une couverture adéquate des besoins en raison de l'insuffisance des ressources disponibles et des capacités des organisations non gouvernementales (ONG) ainsi que de problèmes d'accès. Par ailleurs, l'Organisation devra se pencher sur les difficultés récurrentes rencontrées par les ONG partenaires.

L'affectation tardive à l'opération d'urgence d'un effectif suffisant et ayant les compétences requises a posé problème. Le système de déblocage des fonds entre le Système d'analyse, de traitement et de suivi du mouvement des produits (COMPAS) et le Système mondial et réseau d'information du PAM (WINGS) doit être amélioré, en particulier pour les situations d'urgence. Les comités interorganisations d'évaluation de la vulnérabilité en Afrique australe ont fourni des évaluations chenille qui ont été très utiles, mais des données de référence et un système global de surveillance nutritionnelle ont fait défaut². Il est nécessaire d'améliorer le suivi-évaluation en début d'opération. Il faudrait par ailleurs développer la capacité et les ressources des programmes complémentaires ciblés mis en place pendant la période de transition suivant la phase d'urgence, en particulier pour les projets visant à répondre à des problèmes chroniques tels que le VIH/SIDA.

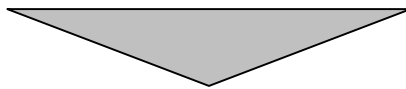
L'opération a été menée en temps utile et avec efficacité. Pour obtenir confirmation de son efficacité, il faudra consacrer davantage de ressources à l'analyse d'impact. La coordination interorganisations, un point fort de cette opération régionale, a été encore renforcée par le rôle central joué par l'Envoyé spécial et par le PAM en matière de sensibilisation et d'information.

¹ L'opération d'urgence 10200.0, "Réaction à la crise en Afrique australe", couvrait le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Zambie et le Zimbabwe.

² La collecte d'informations nutritionnelles fait partie des attributions de l'UNICEF.



Projet de décision*



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2003/6-A/1) ainsi que des mesures prises par la direction jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2003/INF/7). Le Conseil a accueilli favorablement la nouvelle méthode d'évaluation en temps réel et encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les 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.



ÉVALUATION EN TEMPS RÉEL

1. Dans le cadre des efforts qu'il déploie pour trouver des moyens d'évaluer ses opérations de secours humanitaire pendant leur mise en œuvre, le PAM a récemment mis au point une méthode d'évaluation en temps réel dont le but est de tirer les principaux enseignements d'une opération à divers stades de son exécution. Cette méthode a été appliquée pour la première fois pendant l'opération d'urgence lancée pour faire face à la crise en Afrique australe en 2002–2003.
2. Trois missions ont été entreprises, coïncidant avec trois phases de l'opération d'urgence: i) du 13 au 30 juillet 2002, pendant la phase de démarrage; ii) du 18 novembre au 20 décembre 2002, pendant la phase de mise en œuvre intensive; et iii) du 28 avril au 17 mai, durant la phase de clôture de la première opération d'urgence et de préparation de la seconde. Les objectifs de l'évaluation en temps réel étaient les suivants:
 - favoriser le développement des connaissances de l'Organisation en matière de planification préalable, conception et mise en œuvre des opérations d'urgence;
 - évaluer la pertinence de la réaction du PAM à la crise humanitaire en Afrique australe, les progrès accomplis au regard des objectifs et repérer d'éventuels retards ou résultats imprévus;
 - mesurer l'efficacité du mode de mise en œuvre et le caractère approprié des politiques, des directives et du soutien opérationnels.
3. Pour l'essentiel, des méthodes d'évaluation classiques ont été appliquées. L'évaluation en temps réel présente néanmoins plusieurs caractéristiques spécifiques: i) la possibilité de fournir un retour d'information immédiat au personnel national et régional et au personnel du siège; ii) un soutien à l'auto-évaluation réalisée par les équipes du PAM sur le terrain; et iii) la possibilité d'évaluer une opération complexe à différents stades de sa mise en œuvre, permettant une meilleure évaluation de l'opération dans sa globalité. Une étude interne sera réalisée pour évaluer l'efficacité de l'évaluation en temps réel, les méthodes et le calendrier utilisés, en vue de son application éventuelle à d'autres opérations.

OPÉRATION D'URGENCE RÉGIONALE 10200.0

4. Les premiers signes de détresse dans les six pays couverts par l'opération d'urgence ont été décelés en septembre et octobre 2001: une mauvaise récolte avait laissé les greniers vides et les prix des produits alimentaires étaient montés en flèche, et avec eux les taux de malnutrition. Le PAM est intervenu en lançant des appels par pays par le biais d'opérations d'urgence relais qui ont permis de procéder rapidement à des distributions de vivres afin de parer aux pénuries alimentaires avant récolte. À la fin juin 2002, 15 donateurs avaient fourni 139 000 tonnes de produits alimentaires et 65,7 millions de dollars E.-U., qui ont été reversés à l'opération d'urgence régionale 10200.0, le 1er juillet 2002.
5. En mai 2002, l'opération spéciale 10204.0 devant permettre la création d'une unité régionale de coordination et de gestion de la crise en Afrique australe a été approuvée, pour un coût de 3,5 millions de dollars. Un million de dollars a été dégagé du Compte d'intervention immédiate (CII). L'opération spéciale avait pour but de fournir un appui en matière de gestion et d'assurer une meilleure coordination logistique de l'opération d'urgence régionale: l'unité de gestion devait se tenir en contact étroit avec les donateurs et les bureaux régionaux des autres institutions des Nations Unies et faciliter l'établissement



des rapports et la circulation de l'information. Cette initiative a permis une transition harmonieuse jusqu'à l'ouverture du bureau régional en octobre 2002.

6. Forte de son expérience avec la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC)/Centre consultatif de logistique du PAM durant l'opération d'urgence consécutive à la sécheresse en 1992–1993, l'unité logistique régionale du PAM a créé, au sein de la division de l'alimentation, de l'agriculture et des ressources naturelles de la SADC à Harare, une cellule de liaison chargée de l'aider à coordonner les transports et la logistique à l'échelle régionale. Le site web de l'unité logistique régionale est enrichi quotidiennement de nouveaux rapports de situation par pays et d'informations actualisées sur la filière des produits, les opérations portuaires, la logistique et le programme en général. Le site est très apprécié de tous les partenaires du projet.

Buts et objectifs de l'opération d'urgence

7. L'opération d'urgence avait pour buts de:
 - prévenir des pénuries alimentaires graves pouvant aboutir à une détérioration de l'état nutritionnel des ménages et à des situations de famine;
 - préserver le bien-être nutritionnel de groupes vulnérables tels que les personnes vivant avec le VIH/SIDA, les enfants, les femmes enceintes et les mères allaitantes ainsi que les personnes âgées;
 - préserver les moyens productifs et le capital humain;
 - prévenir des situations désespérées qui pourraient entraîner une migration depuis les zones rurales vers les villes et vers les pays voisins.
8. L'opération d'urgence 10200.0 visait à fournir 992 459 tonnes d'aide alimentaire à 10,3 millions de personnes; le coût pour le PAM était de 507 millions de dollars, dont 193 millions de dollars, soit 38 pour cent du total, pour les produits alimentaires. Cinq millions de dollars ont été dégagés du CII au début de l'opération. Celle-ci a initialement été approuvée pour une période de neuf mois allant du 1er juillet 2002 au 31 mars 2003; elle a ensuite été prolongée jusqu'au 30 juin 2003 avec une révision de budget approuvée en mars 2003 pour couvrir le coût des produits alimentaires nécessaires à la prolongation de l'opération. Plus de la moitié de l'aide alimentaire prévue était destinée au Zimbabwe.
9. Trois périodes avaient été identifiées: i) juillet-août 2002: période d'après-récolte, demandant moins d'aide alimentaire; ii) septembre-novembre: préparation des sols et semis; iii) décembre 2002-mars 2003: période critique caractérisée par l'épuisement des réserves alimentaires, des prix élevés et un besoin accru d'aide alimentaire et d'autres formes d'assistance.
10. L'opération d'urgence a été conçue en tenant compte de l'aide alimentaire que devaient apporter plusieurs ONG, notamment le consortium C-SAFE de la Société coopérative pour l'aide au monde entier, des Services de secours catholique et de *World Vision*, qui avaient prévu de mettre en œuvre un programme de secours et développement sur trois ans couvrant le Malawi, la Zambie et le Zimbabwe et portant sur 160 000 tonnes de produits alimentaires financés par un don du Gouvernement des États-Unis de 114 millions de dollars pendant la première année. Ce programme n'a pu réellement démarrer qu'au début de 2003 et n'a donc pas été à même de combler le déficit vivrier supplémentaire que la mission conjointe PAM/Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires avait prévu.



CONTEXTE SOCIAL ET POLITIQUE

Politiques, gouvernance et responsabilité

11. Il est largement reconnu que les mauvaises récoltes n'ont pas été la seule cause de la crise alimentaire en Afrique australe. Les pluies erratiques et d'autres accidents climatiques ont certes contribué au problème, mais celui-ci a été aggravé par l'inadéquation des politiques et de la gouvernance ainsi que par la forte prévalence du VIH/SIDA. La gravité de la crise alimentaire de 2001–2002 est d'autant plus préoccupante que les conditions climatiques étaient moins mauvaises et les pertes de récoltes moins importantes qu'au moment de la crise de 1992–1993. Plusieurs facteurs sont en cause:

- **Économies en déclin, pauvreté en hausse et diminution des possibilités de migration.** Du fait du ralentissement de l'économie et de problèmes macroéconomiques, les créations d'emplois dans l'industrie et en zones urbaines ont cru à un rythme inférieur à celui de la main-d'œuvre, ce qui s'est traduit par une augmentation du chômage et une baisse des salaires réels. La compression des emplois au niveau régional a encore aggravé le manque de liquidités générées.
- **Problèmes liés aux politiques et à la gouvernance régionales, nationales et locales.** Le contrôle des prix et le niveau imprévisible d'implication des États dans la fourniture d'intrants, la production, l'entreposage et les échanges intérieurs et internationaux ont adressé des messages confus aux producteurs et aux entreprises commerciales du secteur privé. Deux facteurs importants de la crise ont été le rapide remembrement des terres au Zimbabwe et la vente des réserves céréalières stratégiques au Malawi. La diversification des activités économiques a globalement été stoppée. Or, la production agricole ne peut pas à elle seule assurer la consolidation des moyens de subsistance; celle-ci ne peut s'obtenir que par une croissance simultanée de l'économie rurale et de l'économie urbaine. Le cadre de politique générale émergent, qui comprend notamment le document stratégique de lutte contre la pauvreté, tend à privilégier des cibles sectorielles dans des domaines tels que l'éducation, la santé ou encore les routes rurales, mais pas nécessairement à prendre en compte la diversité des moyens de subsistance. Par ailleurs, les exploitants agricoles privés ont de plus en plus tendance à se retirer du marché.
- **VIH/SIDA.** Les effets de la pandémie sont tels qu'ils commencent à éclipser tous les autres indicateurs de vulnérabilité. L'Afrique australe a le plus fort taux de prévalence du VIH/SIDA au monde: sur les 26 millions d'adultes que compte la région, 5 millions sont séropositifs, les plus forts taux d'infection étant constatés au Swaziland et au Zimbabwe; 600 000 enfants sont également porteurs du virus. La maladie a fait dans la région 4 millions d'orphelins, ce qui fait peser une très lourde charge sur les systèmes de protection sociale. Selon l'hypothèse de la nouvelle variante de la famine, l'épuisement de la main-d'œuvre pourrait devenir une cause d'insécurité alimentaire. La production agricole des ménages touchés par le VIH/SIDA a baissé en moyenne de 60 pour cent.



Sécurité alimentaire et malnutrition dans la région

12. Si à aucun moment de l'opération n'a été constaté de réelle famine, des niveaux élevés de pauvreté et de dénuement ont en revanche été observés sur plusieurs années. Bien que les crises alimentaires aiguës de 2001–2003 aient épuisé toutes les capacités de survie, l'importance relative des différents facteurs de la crise, tels que l'insuffisance de la production vivrière ou les questions sanitaires, doit encore être examinée aux échelons national et sous-national.
13. Les taux généraux de dénutrition constatés pour la période 1997–2001 —entre 1,2 et 7,9 pour cent— n'étaient pas excessivement alarmants³. Des niveaux élevés d'insécurité alimentaire et de malnutrition chroniques ont été observés dans les six pays couverts par l'opération d'urgence: entre 26,5 et 53 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffraient d'un retard de croissance⁴ et entre 9,6 et 26,1 pour cent d'entre eux présentaient une insuffisance pondérale⁵. Faute de données systématiques, l'état nutritionnel des adultes n'a pu être analysé.
14. En se basant sur les enquêtes disponibles, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) a indiqué, en 2002, que:
- le Malawi et le Mozambique présentaient des taux d'insuffisance pondérale excessivement élevés;
 - des niveaux alarmants de malnutrition aiguë étaient observés en décembre dans plusieurs régions du Mozambique;
 - exception faite du Lesotho, la lente amélioration constatée dans les années 90 dans les niveaux d'insuffisance pondérale avait cessé; la situation s'était détériorée au Zimbabwe et en Zambie sur la période 2001–2003;
 - les moyennes nationales cachaient des écarts importants dans les niveaux de malnutrition à l'échelon sous-national;
 - le nombre des enfants souffrant d'une insuffisance pondérale était plus élevé dans les districts à forte prévalence du VIH/SIDA; au Lesotho, l'insuffisance pondérale était plus marquée chez les orphelins.
15. Résoudre de tels problèmes de façon durable exige de mettre au point une stratégie à moyen ou à long terme s'attaquant à leurs causes structurelles. Le passage d'une opération d'urgence de grande ampleur à une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) exigera de mieux définir les concepts: le PAM devra faire la preuve de l'avantage comparatif dont il dispose s'agissant des programmes de redressement et de la mise en place de filets de sécurité, et plus particulièrement en termes d'économies d'échelle.

³ L'émaciation (malnutrition aiguë) est une absence de croissance résultant d'une perte de poids rapide ou d'une absence de gain de poids; elle se mesure par le rapport poids/taille. Sont normalement jugés acceptables les taux inférieurs à 2,3 pour cent, mais dans les pays en développement, et notamment en Afrique, il est habituel de rencontrer des taux pouvant aller jusqu'à 10 pour cent.

⁴ Le retard de croissance (malnutrition chronique) se mesure en fonction de la taille pour l'âge.

⁵ L'insuffisance pondérale se mesure en fonction du poids pour l'âge.



RÉSULTATS DE L'OPÉRATION D'URGENCE

Innovations

16. L'opération d'urgence régionale a été l'occasion pour le Bureau régional pour l'Afrique australe (ODJ) et les bureaux de pays de mettre au point de nouvelles approches pour faire face à des événements d'une complexité sans précédent et souvent inattendus. Afin de tirer les enseignements de cette opération d'urgence, les innovations auxquelles elle a donné lieu sont mises en lumière ci-dessous.

- Le rôle de sensibilisation de haut niveau, de mobilisation de ressources et de coordination joué par le Directeur exécutif du PAM en tant qu'Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour la crise humanitaire en Afrique australe a été particulièrement visible dans les négociations sur la question des OGM, ainsi que dans la coordination d'une réponse unifiée des donateurs et des institutions spécialisées. Dans ses missions, l'Envoyé spécial a appelé à ce qu'une attention accrue soit portée à l'impact du VIH/SIDA sur la crise régionale, et insisté sur la nécessité que les donateurs prêtent davantage attention aux besoins non alimentaires en vue, par exemple, d'améliorer les systèmes de santé et d'accroître les investissements dans l'agriculture⁶.
- Sous la conduite du Directeur régional de ODJ, de nouveaux mécanismes de coordination interorganisations ont été mis sur pied, à savoir le Bureau d'appui régional des Nations Unies pour la coordination interinstitutions (RIACSO). Le groupe de travail du Comité permanent interorganisations a suivi la situation et a invité le Directeur régional du PAM à se charger d'harmoniser la réponse à la crise.
- Une attention nouvelle a été portée aux liens existant entre insécurité alimentaire, malnutrition et VIH/SIDA. Les approches élaborées dans le cadre de l'opération d'urgence devraient aider à définir des normes pour les interventions futures.
- L'élaboration, en juillet et décembre 2002, de deux stratégies de mise en œuvre a aidé à clarifier les décisions opérationnelles, à identifier les problèmes régionaux et les problèmes spécifiques aux pays, à améliorer la transparence et à établir des directives à l'intention des bureaux de pays du PAM et des partenaires. Ces stratégies ont servi de document actualisé de sensibilisation, de politique et d'orientation pour la suite de l'opération d'urgence.
- Le dispositif logistique régional prévoyait un plan d'urgence, un financement spécial au titre de deux opérations spéciales ainsi que les expéditions de produits alimentaires à partir de cinq points d'entrée dans la région.
- Résoudre le problème des OGM a demandé la mobilisation de tous les spécialistes du PAM en logistique, en approvisionnement et en mobilisation de ressources au niveau régional pour trouver de nouveaux financements, des équipements de meunerie et des sources d'approvisionnement locales en maïs non génétiquement modifié.
- La poursuite des investissements dans la méthode d'évaluation basée sur les comités d'évaluation de la vulnérabilité a fait l'objet d'un large consensus, bien qu'avec certaines réserves de la part de plusieurs grands donateurs.

⁶ Au Zimbabwe, l'Envoyé spécial a encouragé le gouvernement à accorder davantage d'accréditations à des ONG ou à autoriser les ONG existantes à développer leur capacité dans diverses régions du pays.



- ODJ a recruté un économiste régional chargé de suivre l'évolution des indicateurs macroéconomiques et microéconomiques et les tendances du marché.
- De grandes quantités de produits alimentaires ont été achetées dans les zones à excédent alimentaire de la région: entre janvier 2002 et juillet 2003, ODJ a acheté 585 000 tonnes de produits, pour un coût de 116,8 millions de dollars.

Résultats au regard des prévisions

17. Comme dans de nombreuses opérations, les importants retards enregistrés dans la distribution ont résulté en grande partie de facteurs externes indépendants de la volonté du PAM. Les distributions ont augmenté de 25 pour cent à 77 pour cent entre juillet 2002 et mars 2003, date de fin de l'opération d'urgence initiale. Au mois de décembre 2002, 265 973 tonnes seulement avaient été distribuées, soit 43 pour cent du volume total prévu de 620 976 tonnes. Un volume confirmé de 92 000 tonnes, soit 10 pour cent des besoins projetés pour l'opération d'urgence régionale, a été reporté des opérations d'urgence relais, mais ce volume correspondait pour l'essentiel à des stocks reportés et non à des produits disponibles en stock. Sans ces reports, pourtant, les résultats au regard des prévisions auraient encore été inférieurs.
18. Les retards dans les distributions ont mis au jour deux autres obstacles: i) les problèmes d'ordre logistique et opérationnel rencontrés dans certains pays, liés notamment à la question des OGM et au manque de partenaires d'exécution; et, peut-être plus important encore, ii) les trois à cinq mois de décalage entre la confirmation des contributions des donateurs et la livraison des produits aux bénéficiaires. En disposant de contributions en espèces à affecter aux achats locaux et régionaux, il est possible de ramener ce délai entre un et trois mois, ce qui s'est avéré très bénéfique dans le cas de la présente opération d'urgence.
19. Au niveau des pays, des filières alimentaires opérationnelles n'ont pas été établies pour les quatre produits alimentaires —céréales, légumineuses, huile végétale et aliments mélangés enrichis en micronutriments— avant la fin de 2002 ou le début de 2003. Et même après la mise en place de ces filières, il n'était pas rare que se produisent des ruptures d'approvisionnement pour certains des produits. Il s'est avéré impossible de fournir un assortiment alimentaire bien équilibré aux bénéficiaires pendant la majeure partie de l'opération —même si l'apport calorique et protéique provenant des différentes sources n'a pas été mesuré.
20. Entre juillet et novembre 2002, 45 pour cent seulement des bénéficiaires ciblés ont été atteints; le niveau s'était nettement amélioré, avec 85 pour cent de bénéficiaires atteints, pendant la période critique allant de décembre à mars. Au mois de novembre, seul le Malawi avait atteint pratiquement 100 pour cent des bénéficiaires ciblés; dans les cinq autres pays, les taux étaient les suivants: Swaziland, 75 pour cent; Zambie, 45 pour cent; Mozambique, 40 pour cent; Lesotho, 35 pour cent; Zimbabwe, 30 pour cent. Les chiffres des bénéficiaires doivent cependant être pris avec précaution: dans certains cas, les rations ont été réduites de moitié en décembre, et les partages réalisés au sein de la communauté après les distributions ont impliqué que l'apport calorique et protéique par personne provenant de l'aide du PAM était inférieur à celui prévu.
21. Au Mozambique, où les taux de malnutrition étaient les plus élevés, 33 pour cent seulement de la quantité de vivres prévue avait été distribuée au mois de novembre; la barre des 60 pour cent n'a pas été atteinte avant mars 2003. Plusieurs obstacles étaient en cause: un manque de partenaires d'exécution dans les districts les plus durement touchés, des problèmes d'accès, et le fait que la majeure partie des produits alimentaires soient distribués par le biais de quelque 1 200 projets vivres-contre-travail (VCT), représentant



une trop lourde charge pour les ONG. Le PAM a en outre constaté que l'approche suivie ne permettait pas de sélectionner automatiquement les personnes les plus vulnérables. Par ailleurs, l'assistance non alimentaire complémentaire n'était pas adéquate. Dans les premiers mois, une part plus importante de l'aide alimentaire aurait dû être allouée au Mozambique et des efforts auraient dû être déployés pour améliorer la capacité d'absorption.

22. À la fin mars 2003, plus d'un tiers des produits promis n'avaient pas encore été distribués, pour une filière de produits financée à 76 pour cent⁷. Des annonces de contributions tardives ont accentué les retards, mais auront finalement permis d'améliorer la continuité de l'aide au moment du démarrage de la nouvelle opération d'urgence, en juillet 2003, en apportant un stock reporté de plus de 200 000 tonnes. Mais on peut se demander quelles conséquences a eu ce décalage pour les populations concernées.

Résultats au regard des objectifs

23. La réponse se trouve en partie dans l'analyse des objectifs. Les informations faisant état d'une situation de famine dans plusieurs régions du Malawi au début de 2002 étaient les seuls signes révélateurs d'un dysfonctionnement du système dans la région. Des niveaux aussi élevés de malnutrition n'étaient observés que dans quelques districts isolés du Mozambique où le PAM n'avait pas réussi à trouver de partenaires au début de l'opération et où l'accès par route était difficile. Il n'y avait aucun signe d'une incidence inhabituelle des carences en micronutriments. On peut raisonnablement estimer que, malgré les écarts par rapport aux prévisions, l'aide apportée par le PAM pendant l'opération d'urgence a permis de limiter les conséquences de la crise.
24. La situation est différente lorsqu'on l'examine du point de vue des moyens de subsistance. Bien que l'on ne dispose pas d'informations de référence et qu'aucune évaluation quantitative n'ait pu être conduite, des éléments d'ordre qualitatif suggèrent que l'opération d'urgence n'a que partiellement atteint ses objectifs sur ce plan. Un épuisement des actifs a été constaté au Mozambique, en Zambie et au Zimbabwe, pays où, dans les premiers mois, les livraisons d'aide alimentaire n'ont pas atteint les niveaux prévus; en revanche, au Malawi, où l'aide d'urgence a connu moins de retards, ce phénomène a manifestement été moins important. Il est difficile d'évaluer l'impact que l'aide alimentaire a eu sur les stratégies de survie des populations touchées car on ne sait encore que peu de choses des moyens qu'elles ont mis en oeuvre pour survivre.
25. Aucun mouvement de migration dû à une situation désespérée n'a été signalé et les taux d'abandon scolaire ont été contenus, en particulier dans les zones bénéficiant de projets d'alimentation scolaire.

Coordination de la réponse au niveau régional

26. Le PAM a grandement contribué à rallier les différents intervenants sous l'égide du RIACSO, un bureau de coordination souple mis en place en octobre 2002, et a joué un rôle important en matière de sensibilisation par l'intermédiaire de l'Envoyé spécial. Le Programme a également œuvré à une coordination étroite. Les organisations ont

⁷ À la fin mars 2003, 90 pour cent du volume de produits alimentaires requis avaient été couverts, tandis que les besoins en dollars n'étaient couverts qu'à hauteur de 76 pour cent. À la fin juin 2003, les chiffres étaient de 97 pour cent pour le volume de produits requis et de 86 pour cent pour les besoins en dollars. Pour évaluer les ressources obtenues par rapport aux prévisions, les chiffres en dollars constituent peut-être un meilleur indicateur de résultat, dans la mesure où certains donateurs non traditionnels ne fournissent pas l'intégralité des coûts connexes et où les quantités fournies peuvent être livrées avec du retard.



été encouragées à répondre aux besoins non alimentaires découlant de la crise. Le PAM a aussi joué un rôle crucial dans la diffusion de l'information. Le nouveau réseau d'information et le nouveau site web du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires, ainsi que le système de gestion des informations sur la situation humanitaire en Afrique australe devraient faciliter la collecte et l'analyse des données.

THÈMES DU PROGRAMME

Évaluation

27. La première mission conjointe PAM/FAO d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires a eu lieu au moment de la principale campagne de récolte, en avril/mai 2002. Elle prévoyait un déficit céréalier régional de 4 millions de tonnes jusqu'en mars 2003, nécessitant une aide alimentaire d'urgence de 1,2 million de tonnes de céréales pour 12,8 millions de personnes vulnérables. L'opération d'urgence régionale a été préparée sur la base de cette évaluation.
28. De façon très compréhensible, l'analyse initiale de la mission conjointe PAM/FAO mettait l'accent sur les besoins alimentaires. On a donc cherché à obtenir une évaluation plus large de la vulnérabilité en se basant sur les évaluations chenille coordonnées par la division de l'alimentation, de l'agriculture et des ressources naturelles de la SADC et réalisées par les comités nationaux d'évaluation de la vulnérabilité avec une aide à la fois matérielle et en personnel du PAM. Ces évaluations ont été un exemple de bonne collaboration interinstitutionnelle. Leurs résultats ont été approuvés de façon quasi-unanime et le processus a contribué à renforcer les capacités institutionnelles dans les six pays membres de la SADC participants.
29. Trois évaluations de la vulnérabilité combinant des enquêtes sur les ménages et des analyses de l'économie alimentaire des ménages ont eu lieu en août 2002, novembre 2002 et avril 2003. Dans la première, le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance a été revu à la hausse, à 14,4 millions; ce chiffre a de nouveau été réévalué à 15,2 millions lors de la deuxième évaluation. Bien que les deux évaluations de la vulnérabilité appelaient à accroître le volume des produits alimentaires requis, le PAM a revu l'opération d'urgence sans augmenter la quantité de produits, compte tenu du décalage observé par rapport aux précédentes distributions prévues. La troisième évaluation a fourni une évaluation actualisée de la sécurité alimentaire des ménages dans la nouvelle campagne agricole, ainsi que des prévisions préliminaires concernant les besoins d'aide alimentaire pour la nouvelle saison.
30. Des craintes ont été manifestées au sujet de zones rurales isolées dans lesquelles les besoins n'avaient pas été évalués, par exemple dans les districts du Mozambique situés à la frontière avec le Zimbabwe. Des évaluations en milieu urbain n'ont en outre été réalisées qu'en Zambie et au Zimbabwe. Toutefois, compte tenu de la complexité du processus d'évaluation de la vulnérabilité, le taux de couverture des évaluations a été remarquable.
31. Il a été très difficile de maintenir le consensus entre les organisations. Certains partenaires considéraient qu'une attention trop importante était accordée à la sécurité alimentaire, et d'autres estimaient que l'analyse de l'économie alimentaire des ménages était trop contraignante sur le plan technique. Des tensions sont nées quant au fait d'utiliser les évaluations de la vulnérabilité comme outil d'évaluation des besoins d'urgence ou comme enquête de référence pour l'analyse des tendances chroniques à plus long terme. L'accent ayant été mis sur les besoins alimentaires lors de la première évaluation de la



vulnérabilité, d'autres besoins sectoriels ont été inclus dans les deuxième et troisième séries d'évaluations, mais une analyse de l'évolution des tendances dans le temps n'a été possible que pour les prix des céréales et les importations commerciales.

32. D'autres obstacles plus graves ont nui aux prévisions.

- L'absence de données fiables a faussé les projections concernant les importations commerciales et l'aide des gouvernements. Au Zimbabwe, le niveau estimé des importations réalisées par le gouvernement variait entre 250 000 tonnes et 800 000 tonnes; il n'existe aucun registre fiable des volumes de produits alimentaires importés dans le pays et distribués par ce biais et à travers les circuits commerciaux non officiels.
- Le volume des transactions commerciales transfrontalières clandestines permettant d'importer du maïs à un prix inférieur à celui du maïs subventionné par le gouvernement a été sous-estimé. Au Malawi par exemple, sur les 250 000 tonnes de maïs obtenues par le gouvernement, seules 50 000 tonnes ont en réalité pu être vendues aux prix subventionnés.
- Les chiffres concernant la population fournis par les gouvernements et à partir desquels ont été extrapolés les besoins généraux étaient faux; les évaluations de la vulnérabilité et la mission conjointe PAM/FAO n'ont pas d'autres sources d'information. Les données de recensement ont plus tard été corrigées par les Gouvernements du Zimbabwe —moins 2 millions de personnes— et de la Zambie —moins 1 million de personnes. Au Lesotho, les estimations ont été rendues plus difficiles par l'existence d'un nombre important et fluctuant de travailleurs migrants.
- Dans certains pays, les prévisions établies par le Ministère de l'agriculture au sujet des récoltes étaient de qualité médiocre, ce qui a nui à la fiabilité des données, et en particulier de celles concernant les cultures vivrières de remplacement comme le manioc.
- Il n'existait pas de données de référence concernant la part des produits non céréaliers dans les stratégies de survie des ménages.

Il faut cependant souligner que toute l'aide alimentaire distribuée par les organismes d'assistance semble avoir été consommée par les communautés ciblées et qu'il n'y a pas eu de revente sur le marché.

33. L'intégration des évaluations nutritionnelles et des évaluations de la sécurité alimentaire a été une préoccupation récurrente. Les évaluations menées isolément ont empêché l'identification des causes alimentaires et non alimentaires de la malnutrition. Des indicateurs portant sur la nutrition ont été intégrés dans les premières évaluations de la vulnérabilité en Zambie et au Zimbabwe, malgré les craintes de l'UNICEF quant à la pertinence de la base de sondage concernant l'état nutritionnel. Le problème a été résolu dans le cas du Mozambique, où les deuxième et troisième évaluations ont intégré des enquêtes nutritionnelles parallèles et statistiquement représentatives.

Ciblage

34. Quatre méthodes de ciblage ont été utilisées pour cette opération d'urgence:

- un ciblage géographique des zones les plus vulnérables, utilisé en particulier dans les cas où, les ressources tardant à arriver, il a fallu cibler en priorité les foyers de famine pour la distribution des secours;
- un ciblage temporel, prévoyant une extension progressive de la couverture de l'aide en fonction des famines saisonnières;



- un ciblage des ménages basé sur les profils de vulnérabilité, notamment les évaluations de la vulnérabilité et les indicateurs de sécurité alimentaire;
 - des activités ciblées, notamment des activités VCT, des projets d'alimentation scolaire, d'alimentation complémentaire et des rations spéciales destinées aux familles touchées par le VIH/SIDA; la proportion de ces activités par rapport aux distributions alimentaires générales variait entre plus de 80 pour cent au Mozambique et moins de 20 pour cent au Zimbabwe.
35. Des estimations initiales des besoins ont été dégagées de la mission conjointe PAM/FAO et des évaluations de la vulnérabilité, mais l'irrégularité de l'approvisionnement a contraint les partenaires soit à réduire le nombre de bénéficiaires, soit à réduire la ration alimentaire. Donner une quantité réduite de vivres à un plus grand nombre de ménages aurait empêché de fournir, comme il avait été prévu, une ration mensuelle complète ou ration de référence. Dans certains pays, l'erreur d'exclusion —la part des bénéficiaires présentant les critères requis pour bénéficier de l'aide mais non atteints par le programme— était considérablement plus élevée que l'erreur d'inclusion —le pourcentage des secours fournis à des personnes qui ne répondaient pas aux critères pour bénéficier de l'assistance. Dès le début de l'opération, la stratégie de ciblage s'est heurtée au dilemme entre quantité et qualité, lequel se pose dans de nombreuses opérations d'urgence; ce dilemme n'a pas été résolu, si ce n'est qu'en adaptant les distributions au volume de produits alimentaires reçu. Et les rapides adaptations à la hausse ou à la baisse en fonction des mises à jour des évaluations de la vulnérabilité ont représenté une trop lourde tâche pour certaines ONG.
36. Dans certains pays, l'erreur d'exclusion a encore été aggravée par des capacités logistiques, opérationnelles et de mise en œuvre limitées. Au Mozambique, par exemple, certains foyers de famine n'ont pas été couverts de manière adéquate dans les premiers mois faute de ressources alimentaires et de partenaires d'exécution.
37. Le ciblage et les distributions finales sur le terrain étaient réalisés sur la base des profils de vulnérabilité définis par les évaluations et des listes de bénéficiaires dressées par les comités de village. Des ONG ont aidé à améliorer ces listes en s'appuyant sur des directives concernant la distribution conçues à l'échelon local, outil dont l'organisation ne disposait pas.
38. Une évaluation du ciblage du PAM réalisée au Malawi en novembre 2002 a révélé que:
- les secours alimentaires atteignaient bien les villages ciblés, où ils étaient consommés par les ménages exposés à l'insécurité alimentaire et partagés avec des proches et d'autres membres de la communauté conformément aux habitudes culturelles; lorsqu'un quelconque bénéficiaire allait aux chefs de communauté, cela se faisait généralement avec l'accord de tous;
 - les communautés estimaient que les familles très pauvres et celles vivant dans un extrême dénuement représentaient jusqu'à 66 pour cent de l'ensemble des ménages, contrairement aux 30 pour cent ciblés dans la plupart des communautés;
 - la présence constante sur le terrain du PAM et de ses partenaires et le suivi exercé pour affiner et adapter les systèmes de distribution étaient manifestes.



39. Au Malawi, un Bureau indépendant d'aide à l'apprentissage⁸ a estimé qu'il existait une bonne coordination entre les parties prenantes, en particulier parmi les comités de secours de district et les comités de protection civile de district, et a salué les efforts accomplis par le PAM pour renforcer la collaboration entre les autorités gouvernementales et de district et les ONG.

Suivi et évaluation

40. Le document de l'opération d'urgence comprenait un cadre logique, un examen des risques et des hypothèses ainsi qu'une stratégie claire de suivi des résultats, mais les dispositions initiales de l'opération étaient fondées dans une large mesure sur des pratiques et outils locaux de qualité inégale. Des modèles de présentation des rapports n'avaient pas encore été élaborés et n'étaient pas encore disponibles auprès du siège. Le modèle utilisé dans les opérations d'urgence ne contient pas de rubrique budgétaire réservée aux activités de suivi-évaluation, mais dans le cas présent les fonds ont été inscrits sous d'autres rubriques.
41. Le problème a été résolu en août 2002 par le bureau régional, en diffusant des rapports de synthèse mensuels sur les résultats ainsi que d'autres documents. Il a dès lors été possible de suivre les résultats obtenus à l'échelle régionale: six mois après le début de l'opération, tous les pays étaient en mesure de fournir des données de qualité, et le suivi-évaluation faisait l'objet d'une attention plus importante que dans bien d'autres opérations.
42. Les directives en matière de suivi-évaluation fournies par le siège ont été utiles pour exposer les grandes stratégies et en définir les termes, mais elles se sont en revanche bien moins prêtées comme modèle à adapter au contexte des différents pays. Un guide expliquant pas à pas la procédure à suivre serait nécessaire, notamment lorsque l'on travaille avec des ONG partenaires d'exécution peu expérimentées. Cela éviterait au personnel chargé du suivi-évaluation de devoir passer beaucoup de temps à rédiger lui-même des directives.
43. Un certain déséquilibre a été observé entre la collecte des données, qui était trop vaste, le traitement des données, qui accusait du retard, et l'analyse des données, insuffisamment exploitée pour ajuster le programme. Un grand nombre de données n'avaient pas encore été traitées au moment de la clôture de l'opération d'urgence. Il aurait pu être fait davantage usage d'enquêtes par sondage et d'études ponctuelles telles que l'étude sur le ciblage menée au Malawi.
44. Dans le courant de l'opération d'urgence, ODJ a demandé qu'une évaluation de l'impact soit réalisée à l'aide d'un questionnaire dans quelques-uns des districts de chaque pays. Le rapport final concernant cette évaluation n'était pas parvenu à l'équipe chargée de l'évaluation en temps réel au moment de la rédaction de son rapport complet et de son rapport résumé.

⁸ Le Bureau d'aide à l'apprentissage a été créé de façon temporaire par le Réseau d'apprentissage actif pour la responsabilité et la performance dans l'action humanitaire basé au Royaume-Uni.



45. À partir de février 2003, un système plus complet de suivi-évaluation a été élaboré par ODJ. Il s'agissait d'un dispositif régional reposant sur trois éléments: i) un suivi des résultats; ii) un suivi après distribution; et iii) un système de surveillance des communautés et des ménages destiné à remplacer les travaux engagés au préalable pour créer un système de postes sentinelles. Ce système sera mis en place en partenariat avec le consortium d'ONG C-SAFE pour la seconde année de l'opération d'urgence. Le nouveau dispositif de suivi-évaluation prévoit des liens accrus avec les évaluations de la vulnérabilité.

Exécution

46. Le choix des ONG partenaires était souvent limité. Au Zimbabwe par exemple, le gouvernement n'accordait l'accréditation qu'à un nombre restreint d'ONG; dans certaines zones isolées du Mozambique, il était impossible de trouver des partenaires d'exécution; certaines ONG internationales hésitaient à étendre leur zone d'opérations et d'autres n'en avaient pas la capacité; d'autres ONG, locales pour la plupart, n'étaient pas suffisamment expérimentées. Des ONG internationales comptant parmi les plus importantes ont aidé à renforcer les capacités locales en travaillant en sous-traitance avec des ONG nationales. Les situations impliquant des distributions à grande échelle à des populations ayant un besoin urgent de vivres étaient parfois incompatibles avec les activités de ciblage et de suivi et l'établissement de rapports axés sur les résultats.
47. Bien que les fonds alloués au titre des autres coûts opérationnels directs soient destinés à répondre à des problèmes de capacité, les bureaux de pays ont eu tendance à les considérer comme des fonds à attribuer aux ONG sur leur demande. En l'absence d'orientations suffisantes de la part du PAM sur ce sujet, ce sont les ONG qui soumettaient leurs propositions, lesquelles, faute d'expérience de la part des ONG, étaient souvent de portée limitée. ODJ a par ailleurs fait observer que les modèles normalisés du PAM, tels que les formulaires d'enregistrement des bénéficiaires et les cartes de rationnement, auraient pu être adaptés aux besoins spécifiques de chaque pays, ce qui aurait permis de limiter les mesures correctives qui ont dû être prises en cours d'exécution de l'opération.

Assortiment alimentaire et nutrition

48. Des informations régulières sur la quantité et la qualité des rations distribuées étaient disponibles au niveau sous-national grâce à la présentation de rapports de suivi normalisés; la ration de référence était adéquate et conforme aux directives. Une ration de référence de 400 grammes de céréales, 60 grammes de légumineuses, 20 grammes d'huile et 100 grammes de mélange maïs-soja avait été fixée au début de l'opération d'urgence en tenant compte de la forte prévalence du VIH/SIDA dans la région; elle a par la suite été ajustée lorsqu'il est devenu évident que le mélange maïs-soja n'était pas disponible dans les quantités voulues. Une ration de référence différente a été définie pour la période hivernale au Lesotho.
49. Toutefois, la ration alimentaire quotidienne de référence n'a pu être fournie de façon constante dans aucun des pays. Les bureaux de pays ont défini des rations différentes en consultation avec ODJ; les stratégies de définition des priorités ont été adaptées en fonction des niveaux de ressources et des informations fournies par le processus d'évaluation de la vulnérabilité.



50. Au début de l'opération, les ressources étant limitées, il a été décidé d'acheter en priorité du maïs. Même si la décision n'était pas la meilleure du point de vue de l'équilibre nutritionnel de l'assortiment alimentaire, elle était néanmoins raisonnable dans la perspective globale du programme. Un travail constant de sensibilisation à l'importance de la qualité nutritionnelle de l'aide a progressivement permis à ODJ d'obtenir de meilleurs produits en quantités croissantes, en particulier pendant la période la plus critique de la crise.
51. Le débat sur les OGM a finalement eu l'avantage d'aboutir à une solution consistant à enrichir le maïs pendant le broyage afin d'en améliorer le contenu en micronutriments. Entre juillet 2002 et avril 2003, 70 322 tonnes de farine de maïs enrichie ont été produites; 12 000 tonnes supplémentaires ont été achetées sur le marché.
52. Il n'existait pas de surveillance nutritionnelle globale dans la région; les systèmes préalablement utilisés par les gouvernements n'étaient plus opérationnels. Des enquêtes nutritionnelles ont été conduites par des partenaires dans plusieurs pays. Au Malawi, des enquêtes ont pu être menées de façon synchronisée dans les districts et leurs résultats ont permis d'obtenir une bonne vue d'ensemble de l'état nutritionnel dans les districts ciblés pendant l'opération l'urgence. En revanche, cela n'a pas été possible en Zambie faute de capacités techniques et au Zimbabwe par manque de volonté politique. Dans plusieurs pays, des données nutritionnelles et des données sur la sécurité alimentaire ont pu être rapprochées lors de la première série d'évaluations de la vulnérabilité, mais des doutes ont été formulés quant à la pertinence de la base de sondage pour évaluer l'état nutritionnel; les séries d'évaluations suivantes n'ont donc pas intégré d'indicateurs anthropométriques. Le PAM et d'autres partenaires étudient actuellement plusieurs possibilités de système de surveillance qui fonctionnerait sous la conduite de l'UNICEF.

Initiatives VIH/SIDA

53. Il est difficile de cibler les personnes vivant avec le VIH/SIDA pour leur apporter une aide alimentaire: les informations sur la prévalence du VIH sont encore lacunaires et la stigmatisation liée au phénomène empêche d'estimer avec précision le nombre des bénéficiaires. Le PAM a immédiatement apporté son soutien à des projets viables, mais leur volume est insuffisant au regard de la crise actuelle.
54. Les initiatives suivantes ont été prises:
- un important travail de sensibilisation, notamment une mission conjointe de l'Envoyé spécial pour la crise humanitaire et de l'Envoyé spécial pour le VIH/SIDA en Afrique menée dans quatre pays de la région en janvier 2003;
 - la définition d'une ration d'aide alimentaire de référence plus diversifiée pour les distributions générales;
 - l'intégration d'indicateurs supplétifs portant sur le VIH/SIDA dans le processus d'évaluation de la vulnérabilité;
 - des campagnes d'éducation sur le VIH/SIDA, notamment des représentations données par des troupes de théâtre locales et la projection de vidéos, aux sites de distribution générale au Malawi et en Zambie;
 - de petits projets pilotes ont été intégrés aux programmes communautaires ou menés dans les écoles, au Malawi dans le cadre du programme de pays et en Zambie dans le cadre de l'opération d'urgence. La nouvelle opération d'urgence prévoit l'élargissement de ces projets;



- un dossier intitulé “L'aide alimentaire et le VIH/SIDA” a été incorporé au programme de formation “Prévention de l'exploitation et de l'abus sexuels dans les crises humanitaires”.
55. L'aide alimentaire peut jouer le rôle d'un catalyseur dans la crise provoquée par le VIH/SIDA dans la région, par exemple en entraînant des changements dans les modalités de travail et en apportant un soutien à la population sur le plan nutritionnel. Mais cette aide, comme l'a souvent souligné le PAM, est tout à fait insuffisante si elle n'est pas associée à des interventions non alimentaires.

Assistance complémentaire

56. Des efforts ont été faits pour apporter une assistance à des groupes spécifiques dans le cadre d'un programme diversifié, même si la proportion de ce type d'activités a été faible par rapport à celle des distributions alimentaires générales. Les projets entrepris portaient notamment sur l'alimentation scolaire, l'alimentation thérapeutique et complémentaire en faveur des enfants de moins de 5 ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes, l'aide aux orphelins du SIDA et, en Zambie, aux familles urbaines touchées par le SIDA. Les difficultés suivantes ont été rencontrées:
- le manque de temps à consacrer à la planification, à la collecte de données, à l'identification et à l'évaluation des capacités des partenaires d'exécution, ainsi qu'à la préparation des activités;
 - la nécessité de réviser les anciens protocoles sur l'alimentation complémentaire et l'alimentation thérapeutique, d'élaborer de nouvelles directives et de former le personnel des gouvernements et des ONG, notamment au Malawi;
 - la prise de conscience du fait que la préparation, l'exécution et le suivi des activités complémentaires ajoutaient à la charge de travail du personnel des bureaux de pays; des ressources humaines et financières supplémentaires sont nécessaires, notamment des apports non alimentaires et des connaissances et un savoir-faire techniques.
57. Mettre en place pour quelques mois seulement des activités complémentaires en ne disposant que de moyens limités peut être inapproprié. Les projets qui ont démarré à mi-parcours de l'opération d'urgence ont rarement atteint leurs objectifs. Les activités de redressement en cours doivent être renforcées de façon à créer de nouveaux moyens de subsistance qui seront intégrés dans les IPSR et les programmes de pays. La nouvelle opération d'urgence prévoit que ces activités seront étendues de façon à couvrir 2 214 550 bénéficiaires dans les six pays; toutefois, on ne sait pas encore clairement si les problèmes rencontrés pourront être résolus à bref délai.

Problématique hommes-femmes

58. Des signes encourageants ont été constatés s'agissant de la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans l'opération d'urgence régionale et ses composantes nationales, ainsi que dans les documents les concernant. Le bureau régional et les bureaux de pays ont décelé des lacunes dans ce domaine en début d'opération, le plus souvent dues à un manque de capacités de la part des partenaires d'exécution.
59. Les mémorandums d'accord signés avec les ONG faisaient mention des Engagements du PAM en faveur des femmes, mais ceux-ci n'ont pas été respectés de manière systématique dans la mise en œuvre des activités. Au début de l'opération d'urgence, les fiches d'enregistrement utilisées aux points de distribution finale n'étaient pas adaptées à la collecte et à l'analyse des principales données ventilées par sexe. Au Malawi et en Zambie, le personnel de terrain des ONG était composé en majorité d'hommes. Dans les endroits où



s'est rendue la mission, les femmes étaient souvent peu nombreuses à prendre part à la sélection des bénéficiaires, voire totalement absentes du processus. À l'échelle régionale, la représentation des femmes dans les comités de gestion des produits alimentaires était inférieure à l'objectif fixé par le PAM, à savoir 50 pour cent de femmes au sein des comités et dans les postes à responsabilité, et leur participation était souvent minimisée.

60. Plusieurs évolutions positives méritent aussi d'être signalées.

- L'équipe spéciale interorganisations associant l'UNICEF, *Save the Children* (Royaume-Uni) et le PAM a animé à travers toute la région des ateliers sur le thème de la "Prévention de l'exploitation et de l'abus sexuels à l'égard des femmes et des enfants dans les crises humanitaires". Plus de 4 650 personnes ont reçu cette formation entre novembre 2002 et avril 2003.
- Certaines données résultant de l'évaluation de la vulnérabilité étaient suffisamment détaillées pour permettre l'identification de niveaux d'inégalité et de vulnérabilité liés au sexe.
- Au Swaziland, les comités féminins de secours ont joué un rôle déterminant dans la gestion des distributions alimentaires. Des comités similaires sont actuellement mis en place en Zambie.

LOGISTIQUE

Performance générale

61. La mise en place d'un centre de gestion et de logistique à Johannesburg a permis d'apporter une plus grande cohésion à une opération d'urgence complexe. Les politiques et directives en matière de logistique et la planification d'urgence élaborés lors des visites préparatoires du chef du Service de transport de surface étaient dans l'ensemble satisfaisantes. Des évaluations de la capacité logistique par pays ont été menées avec rapidité et efficacité.
62. L'opération spéciale, initialement conçue pour assurer la partie logistique de l'opération d'urgence, a été étendue à la gestion globale du bureau régional et a apporté des ressources vitales à l'unité logistique régionale ainsi que pour la gestion à l'échelon régional. Toutefois, l'effectif et le niveau d'expérience du personnel n'étaient pas adaptés à une opération de cette envergure. En outre, la suppression de la division transports de la SADC, qui avait été créée en 1992–1993, a manifestement laissé un vide.
63. Plusieurs facteurs sont responsables du lent accroissement des livraisons dans les six premiers mois de l'opération: le manque de produits disponibles, des capacités portuaires et de transport par voie terrestre insuffisantes, des niveaux d'effectif minimums, le problème des OGM et la nécessité d'accroître les achats locaux, la meunerie, les exigences en termes de procédure et la difficulté à trouver des partenaires d'exécution. En janvier 2003, ces problèmes avaient pour l'essentiel été résolus.
64. La capacité du secteur commercial en Afrique australe a permis au PAM de sous-traiter la manutention dans les ports, la gestion des livraisons de produits alimentaires par le réseau ferroviaire de l'Afrique du Sud et la gestion des points de transbordement et des points de livraison avancés. Les points de distribution finale et de livraison secondaire étaient gérés par des partenaires d'exécution.



65. Les certificats d'importation ont enregistré des retards pouvant aller jusqu'à trois semaines, et les demandes formulées par l'intermédiaire de la SADC en vue de réduire ces délais sont restées sans effet. Cette situation a parfois eu des conséquences négatives sur la disponibilité des produits, compliquant encore la gestion de la filière des produits.
66. À la fin de 2002 a été approuvée l'opération spéciale supplémentaire 10224.0 devant permettre la réhabilitation de 77 kilomètres de voie ferrée entre le port de Nacala au Mozambique et le Malawi, ainsi que la location de locomotives supplémentaires. Cette opération a été entièrement financée par deux donateurs et sera achevée d'ici décembre 2003.
67. La Fédération internationale de la Croix-Rouge/Norvège ont fait don de 200 camions à 6 roues motrices, qui ont été d'une aide précieuse, en particulier pour le transport vers les zones isolées, en dépit des réserves formulées initialement et du fait que certains bureaux de pays auraient préféré faire appel à des transporteurs privés, en particulier au Malawi. Bien que souhaitable, une comparaison du rapport coût-efficacité de cette solution avec celui du recours à des transporteurs privés risque d'être difficile, en raison de l'absence de données.

La question des OGM

68. Le problème des OGM a été solutionné par un approvisionnement en grandes quantités auprès de l'Afrique du Sud, transformant de fait l'unité logistique régionale en une nouvelle opération de pays, chargée de l'expédition depuis les silos, de la meunerie, de la mise en sac ainsi que des procédures requises. La Zambie n'a accepté aucun produit génétiquement modifié, et les produits déjà dans le pays ont dû être repris. Le maïs génétiquement modifié a été redirigé vers des silos à Durban et Dar-es-Salaam et les approvisionnements ont été interrompus, tandis qu'étaient recherchées de nouvelles sources d'approvisionnement au niveau régional.
69. La question des OGM a eu diverses répercussions. Il a fallu à la fois procéder au broyage du maïs génétiquement modifié en provenance des États-Unis et à des achats locaux; parallèlement, la farine de maïs a été enrichie. Les commandes passées auprès des meuneries d'Afrique du Sud ont été modifiées, en réservant 25 pour cent à la meunerie de sous-produits destinés à l'alimentation animale, mais même cette solution s'est avérée non rentable du fait de la baisse des prix du maïs et des aliments pour animaux. À Bulawayo, il en est résulté une perte normale de 8 pour cent, en plus des frais de meunerie. La Zambie n'a accepté aucun produit génétiquement modifié, que ce soit entier ou sous forme de farine. Le bureau de pays au Malawi a fait le nécessaire pour que le broyage puisse être effectué dans le pays, mais il n'a été obligé d'utiliser le maïs en provenance des États-Unis que lorsque la période des semis a démarré.

Achats locaux et régionaux

70. Cette opération a été la plus importante de l'histoire récente du PAM en termes d'achats locaux et régionaux. Les services des achats du bureau régional et des bureaux de pays ont bien fonctionné, mais leur effectif était insuffisant au vu des nouvelles circonstances. Il avait été prévu à l'origine que les produits génétiquement modifiés constitueraient 15 pour cent de l'ensemble des produits livrés. Mais les réserves qu'a suscité leur emploi ont obligé à accroître le volume des achats régionaux, lesquels, à la mi-juin 2003, avaient atteint 334 000 tonnes, pour un coût de 63 millions de dollars. Sur le total, 280 000 tonnes provenaient d'Afrique du Sud; quelque 121 000 tonnes



supplémentaires ont été achetées sur le marché international⁹. La politique suivie consistait à acheter par petites quantités de façon à éviter que ces achats n'aient des effets négatifs sur le marché. Le prix du maïs sud-africain était parfois élevé, atteignant 195 dollars par tonne fin 2002. Ces hausses de prix ont été dues essentiellement à l'importante revalorisation du rand sud-africain par rapport au dollar américain.

71. Si les achats de produits alimentaires ont été réalisés de façon professionnelle et efficace, le bureau régional n'a pas été en mesure de consacrer suffisamment de temps et d'efforts aux achats non alimentaires. Il y a eu en outre un manque de clarté à propos des fonds disponibles: par exemple, le Zimbabwe n'a reçu qu'à la fin de l'opération d'urgence la totalité des véhicules qui lui étaient alloués, et il a fallu cinq mois pour que soient livrées au Malawi les tentes d'entreposage temporaire qui devaient servir à prépositionner l'aide avant l'arrivée des pluies.

Systemes d'information

72. La région disposait d'un système de technologie de l'information et de la communication (ICT) permettant de gérer efficacement l'ensemble des communications, la sécurité et le courrier électronique, ainsi que des équipements nécessaires à l'utilisation de WINGS et de COMPAS. Des problèmes de communication se sont néanmoins produits à certains endroits, au port de Nacala notamment. La formation du personnel était insuffisante. L'équipe ICT initiale (Équipe d'intervention rapide et d'appui pour la technologie de l'information et les télécommunications) était efficace, mais le fait que les personnes qui la composaient ne soient disponibles que pour de courtes périodes a posé problème en termes de continuité et de couverture.
73. L'information sur la filière des produits était régulière et encore améliorée grâce au site web de l'unité logistique régionale. En revanche, le service des transports maritimes du PAM n'étant pas responsable de l'affrètement des bateaux en provenance des États-Unis, il est arrivé fréquemment que l'unité logistique n'ait connaissance des expéditions que lorsque les bateaux étaient déjà en mer. Les bureaux de pays et ODJ ont consacré d'importants efforts à la gestion de la filière des produits, mais à l'origine, on ne savait pas clairement si le personnel responsable de la filière des produits devait rendre compte à la programmation ou à la logistique. ODJ a pris la décision de placer l'administrateur régional chargé de la filière des produits sous l'autorité du bureau du directeur et de créer un comité de la filière des produits présidé par l'unité du programme.

MOBILISATION DES RESSOURCES

74. ODJ a consacré beaucoup de temps et d'énergie aux activités de plaidoyer et de mobilisation des ressources, avec l'appui du Département de la mobilisation des fonds et de la communication au siège. En sa qualité d'Envoyé spécial, le Directeur exécutif a contribué à renforcer l'intervention. La réponse des donateurs à l'opération d'urgence est passée de 37 pour cent des ressources nécessaires à la fin de septembre 2002 à 86 pour cent à la fin de juin 2003 en dollars et a augmenté de 97 pour cent en volume de produits.

⁹ Ces chiffres sont basés sur les données dont la mission disposait à la mi-juin 2003 pour l'opération d'urgence 10200.0. Comme indiqué plus haut dans ce rapport, entre janvier 2002 et juillet 2003, c'est-à-dire sur la période couverte par les opérations d'urgence relais et l'opération d'urgence 10200.0, les achats internationaux et régionaux se sont élevés à 585 000 tonnes.



75. L'opération s'est caractérisée par le grand nombre et la diversité des donateurs: plus de 40 avaient offert des contributions à la fin de mai 2003. Dans le cas de certains donateurs non traditionnels qui n'avaient pas prévu le recouvrement intégral des coûts, il a été nécessaire de trouver des formules novatrices pour couvrir les coûts associés aux contributions.
76. Le Malawi et la Zambie ont particulièrement profité de la souplesse que permettait la mobilisation des ressources au niveau régional; les premiers produits fournis au Swaziland ont été empruntés au Mozambique. Les bénéficiaires —relativement peu nombreux— du Mozambique ont eux aussi reçu une aide, alors que le gouvernement n'avait pas déclaré l'état de crise, mais la réaction aurait pu être plus forte au cours des six premiers mois de l'opération d'urgence.

RESSOURCES HUMAINES

77. Il a été nécessaire d'augmenter rapidement le personnel affecté à l'opération d'urgence en partant de rien; on a eu recours tout d'abord à des agents détachés du Bureau régional pour l'Afrique orientale et centrale, à du personnel et à des consultants en mission temporaire de courte durée. Les dix fonctionnaires relevant d'accords de réserve ont joué un rôle très utile, en particulier pour la logistique; 11 volontaires des Nations Unies ont également été employés. Un nouveau bureau de pays a été ouvert au Zimbabwe et un nouveau bureau satellite au Swaziland. En décembre 2002, 900 agents étaient en activité dans la région, mais de graves pénuries de personnel ont été enregistrées au cours des premiers stades de l'opération. Un petit groupe de fonctionnaires du cadre organique a dû assurer la formation du personnel recruté au plan local et encadrer les consultants¹⁰ tout en continuant d'assurer leurs tâches propres, qui étaient fort lourdes.
78. La participation d'une équipe basée à Rome à la conception de l'opération d'urgence a constitué une innovation mais il aurait été souhaitable que la Division des ressources humaines (HR) assure un suivi plus constant. La réserve de candidats pour les interventions d'urgence a fourni 22 agents à ODJ. L'examen de l'utilisation de cette liste, à l'occasion de l'évaluation en temps réel, a permis de constater que les supérieurs hésitaient à mettre à disposition des fonctionnaires qualifiés, qu'ils détachaient, dans la majorité des cas de fonctionnaires de grade P3 ou inférieur, et que, dans certains cas, les agents inscrits sur la liste de réserve avaient simplement servi de "bouche-trou" jusqu'à la nomination de fonctionnaires permanents.
79. Les femmes ont été bien représentées à tous les niveaux. La coordination entre unités du siège n'a pas toujours été efficace en ce qui concerne les besoins de personnel d'ODJ. HR s'est occupée des réaffectations et des agents en mission temporaire, le Bureau des affaires humanitaires de l'envoi des agents candidats pour les opérations d'urgence et l'Équipe renforcée d'intervention logistique lors des crises d'urgence des agents couverts par des accords de réserve.
80. Les deux premières missions d'évaluation en temps réel ont constaté que les fonctionnaires ont subi un stress considérable pendant longtemps. Il n'est pas facile de trouver des solutions à ce problème et la meilleure est peut-être souvent le soutien informel entre collègues. Le stress s'est ensuite atténué à mesure que l'opération se mettait en place.

¹⁰ Il y avait 50 consultants en activité en novembre 2002.



FINANCES

81. Les directeurs des bureaux de pays n'ont pas disposé d'informations claires sur le financement en général, plus particulièrement sur celui du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM). Les transporteurs ont souvent été payés avec retard en raison de la lenteur avec laquelle les fonds étaient débloqués.
82. Les problèmes de mouvements de trésorerie tenaient au système et étaient liés à l'exploitation de COMPAS, qui constitue un élément indispensable du déblocage de fonds destinés à couvrir les coûts d'appui directs (CAD) sur WINGS. Le déblocage des fonds était conditionné soit par la diffusion du connaissance dans le système dans le cas d'expéditions de contributions en nature, soit par la confirmation de l'arrivée à destination dans le cas de produits achetés dans la région ou sur place. Dans les deux cas, plusieurs mois se sont écoulés entre la confirmation d'une annonce de contribution et la mise à disposition de fonds CAD pour engagement. Le problème a été encore aggravé par la nécessité de transférer manuellement les données entre COMPAS et WINGS, opération pour laquelle des compétences qui n'étaient pas toujours disponibles étaient nécessaires. Le système COMPAS manquait de souplesse, mais la direction n'a pas réussi à mettre en œuvre la politique de l'institution en élaborant des méthodes appropriées d'établissement des documents avant la mise en place de COMPAS.
83. Les mouvements de trésorerie au titre des CAD ont été particulièrement difficiles. En mars 2003, les engagements atteignaient 18,9 millions de dollars, dépassant ainsi les ressources qui s'établissaient à 18,3 millions de dollars, et ce pour quatre raisons:
- Les donateurs non traditionnels ne fournissent pas toujours des fonds pour couvrir les CAD. Ce facteur, associé à d'autres, a entraîné un déficit estimé à 5 millions de dollars au titre du budget CAD.
 - Le déblocage de fonds par WINGS a posé des problèmes (voir plus haut).
 - Le siège du PAM a transféré, à titre unilatéral, 1 million de dollars de coûts de personnel du budget des services administratifs et d'appui aux programmes au budget CAD de l'opération d'urgence pour les six derniers mois de 2002, cette décision a eu un effet négatif sur les mouvements de trésorerie au titre des CAD au début de 2003.
 - Un taux de recouvrement des CAD de 31 dollars par tonne était applicable aux dons antérieurs, alors qu'un taux plus élevé était prévu pour l'opération d'urgence.
84. Le siège du PAM, conscient de ces problèmes, a établi de nouveaux seuils de déclenchement pour les coûts de TTEM, les autres coûts opérationnels directs et les transferts de fonds CAD; ces mesures auront des effets sur les opérations d'urgence à venir.

CONCLUSIONS

85. La réaction cohérente du PAM à la crise en Afrique australe a comporté des innovations importantes, notamment en ce qui concerne le VIH/SIDA et la coordination interinstitutions ainsi que la problématique hommes-femmes et les achats au niveau régional. Tout en formulant des réserves sur certains points, la mission d'évaluation en temps réel tient à insister sur l'immense dévouement, les compétences et l'esprit novateur du personnel, qui a contribué à faire de l'opération d'urgence une réussite remarquable à de nombreux égards et un exemple dont des leçons importantes pourront être tirées.



RECOMMANDATIONS

86. Les recommandations ci-après sont formulées:

- Renforcer les évaluations des besoins du PAM par les moyens suivants: i) examen de la méthodologie des missions d'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires —évaluation améliorée des importations à prévoir, remplacement des données sur les récoltes par des bilans alimentaires et calcul des besoins de produits alimentaires par habitant; ii) directives pour l'évaluation des besoins d'urgence qui répondent à des normes minimums en matière d'échantillonnage, de moyens de subsistance et d'analyse des marchés et des besoins non alimentaires; iii) connaissance plus précise de l'insécurité alimentaire chronique et passagère au moyen d'études de référence plus nombreuses dans les zones où les populations sont exposées à des chocs répétés.
- Fournir des directives politiques et opérationnelles au niveau de l'Organisation en ce qui concerne les stratégies de ciblage et de distribution; réexaminer la notion de rations de référence individuelles et familiales à la lumière d'une meilleure connaissance des mécanismes communautaires de soutien social et des capacités de survie des ménages, notamment le rôle des aliments utilisés en période de famine.
- Veiller à ce que le suivi-évaluation bénéficie de fonds spécialement prévus et d'une ligne budgétaire dans les documents relatifs aux opérations d'urgence et aux IPSR. Des fonctionnaires spécialistes du suivi-évaluation et de l'analyse et cartographie de la vulnérabilité devraient être envoyés sur place dès le début d'une nouvelle opération d'urgence. Les orientations relatives au suivi-évaluation au niveau de l'Organisation devraient comporter des modules pratiques, des avis par étapes et des formulaires normalisés facilement adaptables aux besoins locaux. Il faudrait chercher à instaurer un bon équilibre entre la collecte de données de suivi-évaluation, le traitement et l'analyse des données.
- Examiner les conditions nécessaires pour la mise en place rapide, l'exploitation et la liaison de WINGS et COMPAS dans un contexte d'urgence. Il est très important qu'une formation appropriée soit organisée dans les bureaux de pays.
- Rationaliser le recrutement du personnel pour les opérations d'urgence. Une équipe unique du siège devrait être responsable de l'ensemble du recrutement pour ces opérations. Afin de compléter la réserve de candidats pour les interventions d'urgence, il faudrait constituer une réserve de consultants extérieurs, notamment de programmeurs confirmés connaissant bien le PAM, et veiller à l'équilibre entre les deux sexes. Le Directeur exécutif adjoint (Opérations) et le Chef du personnel (Bureau du Directeur exécutif) devraient être invités à s'occuper plus activement des affectations des agents inscrits dans ces réserves en veillant à ce que les supérieurs justifient dûment le maintien en place de personnel lorsqu'il y a des besoins urgents.
- Analyser la capacité des ONG dans les situations d'urgence, en donnant aux bureaux de pays des directives pour évaluer rapidement les capacités des ONG et les moyens possibles de remédier à leurs insuffisances à court et à long terme dans le domaine du financement, de la formation et des apports extérieurs.



- Étudier des arguments clairs pour faire valoir l'avantage relatif dont jouit le PAM en ce qui concerne les causes structurelles de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, notamment le VIH/SIDA, particulièrement dans le contexte des documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté, des bilans communs de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Les distributions générales de produits alimentaires devraient être limitées à des périodes bien définies.
 - Renforcer et améliorer la qualité des interventions ciblées complémentaires existantes plutôt que de les multiplier.
87. Des recommandations plus détaillées figurent dans la version intégrale du Rapport final.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

CAD	Coût d'appui direct
CII	Compte d'intervention immédiate
COMPAS	Système d'analyse, de traitement et de suivi du mouvement des produits
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
ICT	Technologie de l'information et de la communication
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ODJ	Bureau régional pour l'Afrique australe
OGM	Organisme génétiquement modifié
ONG	Organisation non gouvernementale
RIACSO	Bureau d'appui régional des Nations Unies pour la coordination interinstitutions
SADC	Communauté du développement de l'Afrique australe
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail
WINGS	Système mondial et réseau d'information du PAM

