

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 24 octobre 1996

RAPPORTS D'ÉVALUATION ET RAPPORTS FINALS

Point 5 a) de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/96/5-A/Add.1

6 septembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

PROJETS D'INTERVENTION PROLONGÉE EN FAVEUR DE RÉFUGIÉS ET DE PERSONNES DÉPLACÉES: PROJET AFGHANISTAN 5086 (Élarg.2)

Secours et relèvement en Afghanistan¹

Date de l'approbation du projet	15 décembre 1994
Date de début des distributions alimentaires	1 ^{er} janvier 1995
Coût des produits alimentaires du PAM	32 412 800 dollars
Coût total pour le PAM	66 137 443 dollars
Durée approuvée du projet	Un an
Date officielle d'achèvement	31 décembre 1995
Date de l'évaluation	Novembre/ décembre 1995 ²

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis.

¹ Le rapport intégral de la mission est disponible sur demande, en anglais seulement.

² La mission se composait d'un spécialiste de l'évaluation, PAM/OEDE (chef d'équipe); un socio-économiste, consultant OEDE; un agro-économiste, PAM/OEDE; et le responsable PAM/OMM pour l'Afghanistan.

RÉSUMÉ

Vu la stabilité relative qui s'est établie dans la plupart des régions du pays (à l'exception de Kaboul), le PAM a, de façon progressive et avec un certain succès, réorienté son aide, délaissant les secours directs pour passer aux activités de relèvement et même de développement. La stratégie adoptée est à la fois opportune et valable: elle permet d'apporter des réponses adaptées aux situations locales et de mener de front secours et relèvement. Les distributions gratuites de vivres ont été progressivement réduites pour limiter les risques de dépendance et encourager les populations à trouver elles-mêmes des solutions durables. Parallèlement, le nombre des filets de sécurité sociale (projets vivres-contre-travail (VCT) et boulangeries) a été accru pour réduire les risques de dégradation de l'état nutritionnel des groupes cibles. La reconstruction des infrastructures dans le cadre d'activités VCT a grandement contribué au retour et à la réinsertion d'une population déchirée par la guerre. L'aide alimentaire du PAM est largement reconnue pour être une ressource vitale à l'appui de la transition entre secours et relèvement, quand bien même selon les régions et selon que l'on est en ville ou en zone rurale, la préférence est donnée aux vivres ou aux aides en espèces. Il existe de bonnes perspectives pour que le PAM développe encore ses propres capacités et celles de ses partenaires d'exécution en vue d'un travail à plus long terme. Néanmoins, dans l'intérêt de la qualité, le programme du PAM devrait être consolidé et ne pas trop céder aux sollicitations qui résultent de l'immensité des besoins du pays. Malgré l'absence d'un gouvernement effectif et de solutions durables au conflit, un minimum de planification stratégique, au-delà des besoins de secours immédiats, a été possible aux échelons régional et sous-régional; le PAM pourrait prendre une part plus active encore à ce processus. Quand les structures gouvernementales et administratives sont totalement anéanties, le PAM devrait entreprendre d'appuyer le renforcement des capacités des partenaires d'exécution, y compris des ONG nationales.

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

NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.

Les fonctionnaires du PAM responsables de ce document sont les suivants:

Directeur: W. Kiene tel.: 5228-2029

Chargé des opérations: B. Henze tel.: 5228-2033

Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).

GENERALITES

1. Depuis 1979, le PAM apporte des secours à la population afghane, dans le pays déchiré par la guerre comme à l'extérieur de celui-ci. Ces quelques dernières années, les réfugiés ont regagné l'Afghanistan en nombres considérables, et des groupes de personnes déplacées dans le pays ont regagné leur lieu d'origine, certaines zones connaissant des périodes prolongées de paix et de stabilité relatives. De ce fait, le PAM, ainsi que les autres organisations du système des Nations Unies et la communauté des donateurs, ont réorienté leurs activités, longtemps axées sur l'alimentation thérapeutique et d'entretien des réfugiés afghans au Pakistan et en Iran, pour passer à des activités d'appui au relèvement en Afghanistan au bénéfice des anciens réfugiés, des personnes déplacées et de la population en place.
2. L'intervention prolongée du PAM en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR/IPPD) 5086 (Élarg.2) vise à appuyer le processus de paix, de stabilisation et de normalisation. Il a, dans le temps, diversement associé activités de secours et de relèvement, ses différents éléments se ventilant entre les catégories suivantes:
 - a) distributions de secours, en recul, quoique leur volume reste important, aux personnes déplacées dans le pays;
 - b) subventions alimentaires dans le cadre des projets de boulangerie;
 - c) activités vivres-contre-travail;
 - d) alimentation dans les établissements sociaux; et
 - e) aide alimentaire, limitée, dans le cadre des activités de formation.Deux millions de personnes nécessiteuses, dans tout le pays, ont bénéficié de l'aide alimentaire du PAM en 1995, qui représente quelque 172 500 tonnes de vivres.

PORTEE DE L'EVALUATION

3. Compte tenu de la réorientation de l'aide apportée par le PAM, la présente évaluation a eu pour objet l'IPR/IPPD en Afghanistan, l'aide apportée aux réfugiés afghans au Pakistan et en Iran n'étant pas traitée ici. Elle a porté en particulier sur différents aspects de la transition entre secours et développement ("le continuum"). C'est délibérément qu'ont été exclues les questions de logistique et de gestion des produits, quoique leur importance soit évidente.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS

Le processus de transition

4. L'hypothèse selon laquelle les secours débouchent nécessairement sur une transition vers le développement ne rend pas entièrement compte du caractère "permanent" de la situation d'urgence complexe en Afghanistan, phénomène engendrant des structures de pouvoir qui propagent le conflit et en profitent. On méconnaît trop souvent les structures sociales ou politiques qui atténueront la violence; le choix des partenaires d'exécution et des communautés bénéficiaires exige une analyse plus approfondie de la dynamique du conflit.
5. Dans certaines régions de l'Afghanistan, la programmation de l'action consécutive aux secours semble néanmoins viable, même là où ces activités dépendent totalement de financements extérieurs et où il n'existe aucune structure gouvernementale officielle. Là où

une stabilité relative règne depuis plus d'un an et demi, par exemple, les activités de secours et de relèvement sont menées en parallèle, principalement parce qu'à la population résidente sont venus s'ajouter, à diverses reprises, des groupes déplacés (anciens réfugiés et personnes déplacées). Dans ces cas-là, les activités de reconstruction assimilables à des activités de "développement" - routes, canaux, assainissement urbain - sont souvent entreprises par des travailleurs migrants sous-employés qui ont besoin de "secours" immédiats. Pourtant, même lorsque la population résidente fournit le plus gros de la main-d'oeuvre, il est difficile d'engendrer un sentiment de participation communautaire et de maîtrise collective des projets dans les groupes de population qui ont été déplacés ici et là et ont vécu dans la dépendance pendant près de 15 ans.

6. Le programme du PAM en Afghanistan a, à juste titre, privilégié la collaboration avec les ministères et leurs administrations - lorsqu'elles fonctionnent - pour la mise en oeuvre des projets, et a accru la coopération avec les ONG qui se montraient disposées à établir des liens avec les communautés locales. Dans cette optique, les activités de développement ne se substituent pas tout simplement aux infrastructures matérielles et politiques, mais s'appuient sur une société civile bien définie, et en évolution, capable de renforcer les perspectives d'apprentissage de l'autonomie et de vie civique responsable. Pourtant, les donateurs, les Nations Unies et les ONG doivent encore décider d'un "point d'entrée" approprié pour que le renforcement des capacités ne se réduise pas à la dimension technique, à savoir l'amélioration des prestations de services et des rapports.
7. Les secours, le relèvement et la reconstruction ont chacun des exigences distinctes, du point de vue de l'exécution pratique et de la gestion, et notamment pour ce qui est de la capacité locale d'exécution, ou de son équivalent. Les outils qui permettent de sélectionner les projets de "développement" et d'en faire une évaluation préalable sont qualitativement distincts de ceux que l'on utilise dans les interventions rapides de secours, ces dernières représentant encore une part importante des activités que le PAM a pour mandat de mener en Afghanistan. Il faut donc continuer de bien distinguer entre les apports alimentaires répondant à des besoins de secours bien définis et précisément évalués, et les apports alimentaires qui ont vocation de contribuer à la stabilité sociale et au recul de la pauvreté. Cette distinction a également une incidence sur le profil des personnels nécessaires. Quoique les agents du PAM, vu les circonstances, se soient très louablement acquittés de leur tâche, même au plan technique, le PAM doit réexaminer les effectifs et les caractéristiques de ses personnels sur le terrain.

Rôle et effets de l'aide alimentaire

8. L'Afghanistan connaît un déficit alimentaire net permanent qui résulte de l'anéantissement des systèmes de production rurale et d'une très forte migration vers les zones urbaines. Pourtant, les interventions massives d'aide alimentaire du PAM ne semblent avoir eu d'effets - ce n'était pas leur objet, et elles n'ont pu être menées de manière cohérente - ni sur le manque à produire ni sur le déficit des approvisionnements, aux échelons national et même régional. À l'exception des zones particulièrement difficiles, à savoir les régions isolées (par exemple le Badakshan), les villes assiégées (Kaboul), ou des localités où les mauvaises conditions météorologiques saisonnières coupent l'accès aux approvisionnements (dans le nord-est), les Afghans, malgré la guerre,



ont pu garder ouvertes les routes commerciales avec les pays voisins, ce qui, entre autres, explique pourquoi la malnutrition n'est pas aussi répandue qu'on aurait pu s'y attendre¹.

9. Lorsqu'elle était soigneusement ciblée sur les groupes de population les plus vulnérables d'une zone donnée, l'aide alimentaire du PAM a notablement contribué à améliorer la sécurité alimentaire et le revenu des ménages. Elle a été particulièrement précieuse dans les premiers temps de la réinstallation des populations, dans la phase où les mécanismes de résistance à l'adversité sont au plus bas. Toutefois, les méthodes appliquées pour évaluer le déficit alimentaire des ménages, et donc l'incidence de l'aide alimentaire, ont été rudimentaires, et devront être affinées et améliorées.
10. On avait escompté que les activités vivres-contre-travail, en raison de la valeur relativement basse de la ration de sept kilogrammes en comparaison des salaires, se cibleraient d'elles-mêmes sur les communautés et les personnes souffrant d'un déficit vivrier. Toutefois, l'acceptation des activités VCT est plus souvent un indicateur de la pauvreté de l'individu plutôt que d'une pénurie locale de produits alimentaires. En tant que telles, elles concurrencent les forces du marché, et permettent de monétiser des produits ou de les consommer, selon les fluctuations de la valeur de la ration.
11. Globalement, l'aide alimentaire a rempli son rôle dans le continuum secours-relèvement: dans les situations de secours d'urgence (personnes déplacées), elle a permis de subvenir à des besoins vitaux immédiats. Le projet de boulangerie démontre combien il importe d'atteindre les communautés urbaines pauvres et vulnérables, tout en exerçant un effet positif sur les prix du marché du blé et de la farine de blé. Les activités VCT se sont révélées viables, opportunes et ont représenté un nouveau mécanisme acceptable pour appuyer les activités de relèvement. Les rations alimentaires ont représenté un apport stable dans un environnement instable et, dans certains cas, ont été préférées à un emploi temporaire rémunéré en espèces. En outre, les activités VCT ont permis de démarrer "à la volée" des actions de relèvement qui pourront, à terme, avoir un effet positif sur la production et la distribution vivrières, notamment à l'échelon des districts.

Stratégies et éléments de l'IPR

12. La distribution de **secours alimentaires** du PAM aux personnes déplacées s'est poursuivie. En l'absence de chiffres fiables se rapportant à la population hébergée dans les camps, la possibilité que des populations locales bénéficient de l'aide alimentaire destinée aux personnes déplacées, et le fait que certaines familles ne vivent plus de façon permanente dans les camps, ont conduit le PAM à réduire ses rations. Le suivi de la situation assuré par Médecins sans Frontières (MSF) fait apparaître que cette stratégie - adoptée conjointement par les partenaires des Nations Unies - n'a pas eu d'incidence négative sur la situation sanitaire ou nutritionnelle de la population des camps.
13. Le fait que le PAM a amorti le retrait des rations générales servies dans les camps en donnant la priorité aux personnes déplacées dans ses activités VCT, et le fonctionnement sans interruption, tout au long de l'année, du projet de boulangerie à Jalalabad, ont contribué à réduire les risques encourus par les personnes déplacées. La mission n'a pu s'assurer que la diminution des rations a effectivement convaincu les personnes déplacées de regagner leur lieu de résidence d'origine, faute de chiffres et d'études spécifiant le poids relatif des différents facteurs qui déterminent le comportement des personnes déplacées.

¹ Principalement sur la foi d'informations informelles, très peu d'enquêtes localisées ayant été faites (par les ONG).

14. La précarité des conditions de sécurité pourrait encore justifier des distributions limitées de secours alimentaires, comme dans le cas de certains rapatriés en camps de transit qui ne pourraient poursuivre leur voyage de retour à la fois en raison du temps hivernal et des combats qui continuent dans leur région d'origine. Les secours alimentaires ne devraient toutefois pas être distribués dans des quantités telles que les personnes déplacées perdent leur motivation à poursuivre leur voyage de retour dès que les conditions le permettent. Des stages de formation technique de courte durée, appuyés par l'aide alimentaire, ont été dispensés en grand nombre car ils pourront faciliter la réinstallation.
15. L'aide alimentaire apportée par le truchement de projets de **boulangerie** a représenté une stratégie novatrice et fructueuse de ciblage des groupes les plus vulnérables dans les populations urbaines (personnes déplacées, veuves, personnes frappées par la guerre et indigents) incapables à participer, par exemple, aux activités VCT. Les méthodes de ciblage ont été diverses. Dans certains cas, des ONG internationales, avec le concours de représentants des municipalités ou de chefs de file de quartiers, ont effectué des enquêtes au porte à porte. Dans d'autres, la municipalité, appuyée par les ONG nationales chargées de l'exécution, a été chargée d'identifier les ménages les plus vulnérables. Globalement, la procédure semble adéquate, mais elle devra être attentivement suivie. Ce n'est qu'au Kandahar que les autorités locales ont signalé des problèmes avec la procédure de "ciblage fin" du système à deux paliers qui a récemment été introduit, et qui prévoit qu'une deuxième strate de pauvres habitant les villes, moins défavorisés que d'autres, peuvent bénéficier d'une subvention partielle du pain.
16. Les projets de boulangerie ont eu des retombées positives: les fonds générés par la vente de pain peuvent compléter le financement des activités de relèvement; par ailleurs, les prix du blé et de la farine de blé sur les marchés locaux sont réputés avoir baissé et s'être stabilisés au cours de la période d'exécution, à l'avantage d'une population urbaine plus nombreuse. Pour éviter les effets négatifs, le personnel du PAM a suspendu les projets de boulangerie lorsque les prix du marché sont tombés au-dessous de certains niveaux déterminés, par exemple au moment de la récolte et immédiatement après. Les projets de boulangerie sont limités à la saison hivernale, à l'exception de ceux de Kaboul et de Jalalabad, qui fonctionnent toute l'année, le nombre des personnes déplacées y étant très élevé.
17. L'aide apportée par le PAM aux **établissements sanitaires et sociaux** (hôpitaux, dispensaires et quelques orphelinats), principalement dans les zones urbaines, se fondait sur le fait que les bénéficiaires, dans ces établissements, étaient particulièrement vulnérables en l'absence de tout système national de santé et vu le manque de financements publics. Tout en reconnaissant ce problème, la mission s'est quelque peu inquiétée des modalités d'exécution et de suivi de cette activité, ainsi que du caractère récurrent de son financement et de l'absence d'un calendrier de retrait progressif.
18. Les activités VCT (aussi bien en zone urbaine qu'en zone rurale) ont été l'élément le plus important du programme en Afghanistan, et ont représenté une stratégie appropriée dans une période de transition. Quoique jusque-là inconnus de la population, les projets VCT ont trouvé le succès dans les zones où la main-d'oeuvre villageoise est physiquement proche des sites de projet. En revanche, la ration journalière standard de sept kilogrammes est plus difficile à faire accepter à Jalalabad et à Herat, où les rations VCT peuvent être vendues au bazar. Dans ces deux cas, des personnes déplacées et des ruraux pauvres doivent être recrutés comme journaliers pour travailler en ville, notamment parce que les projets menés par d'autres organismes des Nations Unies et par des ONG attirent



davantage la main-d'oeuvre qualifiée, car les rémunérations en espèces qu'elles offrent sont plus recherchées.

19. Dans certains cas, des conflits d'intérêts ont donné lieu à des pratiques regrettables. Pour construire une route aux abords de Herat, les autorités municipales ont choisi d'utiliser du gros matériel, ce qui a compromis les objectifs du PAM de créer des emplois. La municipalité n'a pas les moyens d'acheter le carburant nécessaire aux engins lourds, et invariablement vend une partie des produits de l'aide alimentaire au bazar local pour se procurer les espèces nécessaires.
20. Cette situation illustre le débat déjà ancien en Afghanistan sur le choix entre le processus et le produit. Le processus de sélection du projet se conforme dans les grandes lignes aux objectifs du PAM. Pour les autorités locales, l'aide du PAM est un moyen de parvenir à leurs fins: emploi pour ses agents, profil communautaire pour l'autorité politique, et réalisation d'une route, dont le besoin est évident. Le produit contribue donc au relèvement socio-économique de la zone. Si la construction de la route ne profite pas directement à la population vulnérable proche, c'est qu'il y a confusion dans les finalités du continuum secours-relèvement plutôt que véritable dilemme sur le terrain.
21. Les normes de travail, dans les zones urbaines, semblent avoir été définies par certains partenaires d'exécution avec une certaine créativité, qui tient en partie à la fluidité de la main-d'oeuvre et à la concurrence de salaires plus élevés, ainsi qu'à des fluctuations des prix du blé à certaines époques de l'année qui se répercutent sur la valeur relative de la ration du PAM. Le choix des activités et des participants, et la détermination des normes de travail, reflètent aussi parfois des pressions politiques. L'auto-ciblage des personnes les plus vulnérables ne semble pas toujours assuré.
22. Là où des projets sont entrepris dans le cadre de contrats qui évidemment sont fonction de la valeur monétisée des produits alimentaires, plutôt que d'une valeur de "consommation", des apports en espèces pourraient sembler plus justifiés que la solution VCT. Le PAM se trouve souvent être maître d'oeuvre de projets en l'absence d'un organisme plus approprié, sa meilleure dotation en ressources étant loin d'être étrangère à la chose.
23. L'exécution des activités VCT (et des autres activités appuyées par les organismes des Nations Unies et les ONG) manifeste un parti pris considérable en faveur des zones urbaines, qui s'explique par le fait que beaucoup plus de rapatriés et de personnes déplacées décident de s'installer en ville parce que les zones rurales sont dépourvues de services sociaux et d'infrastructures de base. Dans les régions rurales, les effets des activités VCT, pour ce qui est de l'atténuation de la pauvreté, ne sont pas toujours évidents. Dans les projets d'infrastructure, les propriétaires terriens peuvent, par exemple, obtenir de leurs métayers ou fermiers qu'ils fassent tout le travail. Cela répond à la volonté du PAM d'atteindre les plus pauvres, mais pose la question de qui sont les bénéficiaires finals des actifs ainsi créés.

Problèmes propres aux femmes

24. Dans la société afghane, dont le conservatisme est bien connu, la guerre semble avoir renforcé "l'idéal" voulant que les femmes soient des êtres vulnérables ayant besoin de protection, d'où un contrôle encore plus rigide qu'à l'habitude sur leurs déplacements et leurs activités lorsque les familles sont déplacées. Néanmoins, la situation a quelque peu fait évoluer le rôle des femmes: par exemple, les veuves et les femmes de familles économiquement vulnérables ont été contraintes de devenir des acteurs économiques

indépendants, qui peuvent prendre en mains la gestion des ressources comme la terre, les produits de l'aide alimentaire et les emplacements au marché. Toutefois, les relations entre les sexes ne semblent pas avoir changé jusqu'ici dans leurs aspects fondamentaux.

25. La priorité donnée aux questions sexo-sociologiques ne doit pas être disjointe de l'atténuation de la pauvreté. Ainsi, les projets d'infrastructure rurale ont un rôle crucial dans l'amélioration de la sécurité alimentaire tant des hommes que des femmes, et ont un impact global plus profond que par exemple les projets de tissage menés en ville pour les femmes. En ce qui concerne la participation, il demeure toutefois peu probable que les bénéficiaires femmes puissent, dans un avenir prévisible, participer à la formulation et à la conception d'autre chose qu'une fraction minimale du programme d'activités du PAM en Afghanistan.
26. Quoique les documents de projets du PAM précisent clairement que les femmes font partie du groupe cible (agents et/ou bénéficiaires), une meilleure sensibilisation à leurs problèmes est nécessaire, notamment à l'échelon des bureaux annexes. Même dans les projets spécifiquement conçus pour elles, on ne peut pas toujours valablement escompter que les femmes ciblées auront automatiquement accès au revenu ou aux biens supplémentaires. Le projet de tissage et de teinture traditionnels de tapis destiné aux femmes, à Herat, n'a pas automatiquement assuré aux femmes participantes l'accès aux ressources et leur maîtrise (l'achat des matières premières et la vente des tapis continuent d'être organisés par les hommes); les femmes qui confectionnent des vêtements à domicile à l'issue d'un projet mis en oeuvre à Jalalabad continuent de gagner considérablement moins que les tailleurs hommes du bazar.
27. L'interdiction de poursuivre l'éducation des femmes au-delà de l'âge de huit ans dans les zones sous contrôle Taliban fait obstacle aux activités appuyées par le PAM, telles la construction d'écoles de filles et l'organisation de cours d'alphabétisation. Néanmoins, la mission a noté qu'il était possible au PAM de poursuivre ses activités jusqu'à ce qu'on lui interdise de le faire, et d'étudier des méthodes discrètes d'appui à ces activités, le cas échéant à domicile, comme l'ont démontré avec succès plusieurs programmes d'ONG.
28. Malgré des efforts louables, le recrutement d'agents féminins dans les bureaux annexes du PAM reste une priorité impérieuse, notamment pour suivre les projets actuellement inaccessibles aux agents de sexe masculin. Dans la plupart des capitales provinciales, les femmes afghanes éduquées, capables de travailler pour le PAM et désireuses de le faire, sont suffisamment nombreuses, à condition qu'une intimité et une protection suffisantes leur soient assurées. La crainte de représailles, notamment dans les zones sous contrôle Taliban, semble faire peser des contraintes inutiles sur les agents du bureau annexe local et les dissuade de rechercher des solutions novatrices. Un appui renforcé à cet égard devrait être fourni par le bureau de pays et le système des Nations Unies.

Capacité de mise en oeuvre

29. Le bureau de pays s'est efforcé de surmonter les obstacles qui limitent la capacité d'absorption et la qualité des interventions d'aide alimentaire; ces obstacles sont principalement les suivants: les institutions gouvernementales locales en activité capables de mettre en oeuvre des programmes d'aide alimentaire sont peu nombreuses; et les organismes des Nations Unies et les ONG internationales ayant des programmes opérationnels sont rares, et leurs ressources sont limitées; par ailleurs, l'effectif du PAM ne permet pas de répondre aux besoins accrus de planification de projets, d'évaluation préalable et de suivi, ce qui limite la portée et les perspectives de l'aide alimentaire. Le bureau de pays a lancé une approche composite (voir plus loin), qui se combine avec la



recherche de projets de plus grande portée, tout en réduisant le nombre des petits projets dont le suivi est plus difficile à assurer.

30. Outre les autres organismes des Nations Unies, le PAM travaille avec divers partenaires d'exécution, qui peuvent se répartir entre les catégories ci-après (et dont les approches et les pratiques opérationnelles peuvent être très différentes): a) ONG reposant sur une base authentiquement communautaire, dotées d'une véritable capacité de gestion et répondant à une éthique d'aide sociale; b) ONG "sous contrat"; c) autorités locales, régionales et/ou municipales; enfin d) "shuras" ou assemblées communautaires de villages ou de districts. La mission s'est quelque peu inquiétée de l'incapacité du PAM de suivre étroitement la distribution et le ciblage des produits d'aide alimentaire par le biais de ses partenaires d'exécution.
31. Dans le choix des partenaires d'exécution, on a particulièrement veillé à s'assurer de leurs résultats passés. Néanmoins, le succès ou l'échec d'un projet n'est pas uniquement déterminé par la capacité technique et les compétences de gestion du partenaire d'exécution. Il importe tout autant que le renforcement des capacités à l'échelon institutionnel reflète une compréhension partagée des objectifs socio-politiques et des buts de développement entre toutes les parties (donateurs, organes d'exécution, participants et bénéficiaires). Il est donc nécessaire de veiller de près aux capacités, aux perceptions et aux stratégies de financement des partenaires d'exécution, afin d'instituer un programme de consultations plus étroites et de formation chaque fois que nécessaire.
32. Avant 1990, l'Afghanistan n'avait pas de tradition associative, hors un petit nombre d'ONG dans le secteur de l'aide sociale, principalement basées dans la capitale. Après la signature des accords de Genève, la participation d'ONG afghanes nouvellement constituées à la reconstruction de la société civile n'a pas été poursuivie de façon systématique. Le renforcement des capacités et les financements ont été irréguliers, et il est largement admis qu'une grande majorité des ONG afghanes ont été créées pour servir d'intermédiaires aux programmes de donateurs extérieurs, et n'ont ni assimilé l'éthique du bénévolat, ni acquis la capacité interne de devenir des ONG à proprement parler. Il semble souhaitable que le PAM investisse dans le renforcement des capacités des ONG en Afghanistan pour les aider à exercer un rôle "para-étatique" lorsque la paix reviendra.
33. Le PAM a continué d'utiliser activement des services de l'ACBAR (organe de coordination des ONG) en tant que "filtre" pour la mise en commun d'informations, la coordination sectorielle et régionale, et, plus récemment, pour suivre certains projets composites appuyés par le PAM et mis en oeuvre par les ONG. Comme il existe encore des cas de mauvaises pratiques, de chevauchement et même d'extorsion, la mission s'est félicitée des efforts menés par l'ACBAR pour "policer" les ONG membres, et mettre en place une base de données plus détaillée et systématique sur les activités de celles-ci. Le SWABAC (autre organe de coordination des ONG) exerce, en tant que chef de file, un rôle analogue pour les projets composites menés à titre pilote à Kandahar.
34. Vu le caractère récent de l'approche générique, il n'a pas été possible d'évaluer si elle répondait aux attentes. Toutefois, cette approche réduira le nombre des partenaires directs d'exécution rendant compte au PAM, tout en permettant de détecter les ONG non performantes. L'effet immédiat sera de faire davantage appel aux ONG des pays donateurs, sans porter préjudice à la collaboration avec les ONG nationales de bonne réputation ou avec des groupes de départements ministériels qui fonctionnent. On mettra davantage l'accent sur le suivi, qui actuellement souffre grandement de l'effectif insuffisant du PAM sur place. En outre, le renforcement de la capacité d'exécution, associé à une réduction du nombre des petites interventions (plafonnées à 50 tonnes de produits alimentaires, soit la

limite d'approbation par les bureaux annexes) pourra aider à programmer l'aide du PAM de manière plus systématique, et à améliorer son impact dans des zones géographiques plus vastes.

35. Le renforcement massif de la collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies (quelque 252 projets en 1995) semble imputable, pour partie, au fait que les partenaires ont reconnu que l'aide alimentaire du PAM avait joué un rôle important dans l'évaluation de la situation en Afghanistan. Par ailleurs, les ressources affectées au pays par le PAM ont été relativement généreuses en regard des moyens limités dont pouvaient disposer les autres organismes. La collaboration entre le PAM et l'Afghanistan, dans le cadre de l'UNIOLOG, a été vivement appréciée, car elle a permis aux organismes des Nations Unies et aux ONG de transporter des articles de secours du Pakistan vers différentes destinations en territoire afghan, à des coûts raisonnables.

Questions de coordination

36. Il semble que la coordination est actuellement bicéphale - se partageant entre le PNUD et le Bureau des Nations Unies pour la coordination de l'aide humanitaire à l'Afghanistan (UNOCHA) - leurs mandats se chevauchant dans la zone d'ombre entre secours et développement¹. L'UNOCHA coordonne l'aide humanitaire, et assume la responsabilité du mécanisme d'appels unifiés. Le PNUD se concentre sur les questions de relèvement et de développement, même s'il reconnaît ne pas avoir entrepris une programmation du développement en tant que tel, vu le climat d'incertitude qui règne actuellement en Afghanistan.
37. Sur la base du "plan d'action pour le relèvement immédiat de l'Afghanistan"², le PNUD a, de façon croissante, coordonné les activités dans le cadre des comités directeurs du relèvement. Le PAM a participé activement à ce travail, aux échelons tant national que régional. Malgré une situation encore instable dans le pays, les objectifs du plan semblent à la fois opportuns et justifiés: il s'agit notamment de mettre en place un cadre général de gestion, faisant progressivement intervenir les ONG et plus tard les administrations publiques, qui devront constituer une plate-forme à partir de laquelle mener des activités plus générales de relèvement à l'échelon national, avec des partenaires multilatéraux et bilatéraux, sous l'autorité d'un gouvernement reconnu. La mission estime que le PAM, en tant que principal bailleur d'aide du système des Nations Unies dans le pays, et doté d'un réseau de sept bureaux annexes, bénéficiera sans aucun doute de la coordination plus régulière, sur le terrain, exercée sous l'impulsion des comités directeurs du relèvement.
38. À la recherche d'un point d'entrée pour l'aide internationale dans la société civile complexe de l'Afghanistan, le Bureau des services d'appui aux projets des Nations Unies (BSP/ONU) a appuyé en 1995 la constitution de shuras de district pour le relèvement (DRS) qui auraient l'exclusivité de l'exécution des activités, ayant estimé qu'il était urgent de recréer un appareil civique et consensuel. Les DRS fonctionnent à l'échelon

¹ Vu qu'une combinaison d'activités de secours et de relèvement continuera d'être nécessaire en Afghanistan durant plusieurs années encore, il importera de réexaminer en profondeur la poursuite des fonctions de l'UNOCHA, et son rôle en regard de celui du PNUD, notamment, devra être éclairci de manière à satisfaire aussi bien les organismes des Nations Unies que la communauté des donateurs et des ONG dans son ensemble.

² Etabli à l'initiative du PNUD, et, jusqu'ici, le seul exemple d'approche programme de grande ampleur dans la famille des Nations Unies.



immédiatement inférieur à la province (où se produisent des interférences partisans, politiques et militaires) et supérieur au village ou à la famille (où s'exercent des distorsions locales et individuelles). Il semble que ce soit là une façon pragmatique d'entreprendre des projets de relèvement présentant au moins un certain degré de participation et d'auto-assistance communautaire. Quoique ces assemblées ne soient pas démocratiquement élues, les shuras semblent représentatives et capables d'exprimer des décisions de consensus.

39. Le PNUD s'est déclaré préoccupé par le fait que certaines activités de relèvement du PAM à l'échelon villageois fassent obstacle à la définition et à la réalisation de projets prioritaires par le biais des DRS, qui ont vocation de mettre en place des structures répondant aux besoins de développement à plus long terme, et notamment d'administration responsable des activités. Le bureau du PAM en Afghanistan soutient que l'utilisation exclusive des DRS comme point de départ pour l'identification de projets risque de ne pas utiliser pleinement le potentiel d'initiatives que présentent soit les autorités régionales qui fonctionnent (Mazar, Kaboul), soit les organismes des Nations Unies et les ONG. Si les efforts fournis par le PNUD méritent d'être attentivement pris en compte, le défi que doit relever le PAM est de localiser les canaux les plus appropriés d'expression du consensus communautaire et de réagir rapidement à tout excès.

RECOMMANDATIONS

40. Parallèlement aux recommandations détaillées formulées dans le texte intégral du rapport, les principales recommandations sont les suivantes:

La transition

- a) Le PAM devrait réexaminer sa position dans le débat secours-développement. Il devrait élaborer une méthodologie pour cerner les utilisations de l'aide alimentaire, ainsi que les abus, dans les situations d'urgence prolongées et dans l'économie politique de la guerre.
- b) Avec les autres organismes des Nations Unies et les ONG, le PAM devrait examiner les options permettant de renforcer la société civile en Afghanistan. Il conviendrait en particulier pour ce faire d'identifier les rapports qu'ont les partenaires d'exécution avec les institutions consensuelles et durables (par exemple, organisations communautaires, coopératives agricoles, associations commerciales, autorités locales et shuras).
- c) Le PAM devrait renforcer ses effectifs sur le terrain et réexaminer les qualifications des membres du personnel qu'il nomme aux postes de responsabilité dans les bureaux annexes, afin de répondre aux impératifs complexes du continuum secours-développement.

Les stratégies et les éléments de l'IPR

- a) L'aide aux personnes déplacées dans les camps, avec des rations alimentaires réduites, devrait être poursuivie selon le calendrier de retrait prévu. L'appui aux activités de formation professionnelle dans les camps devrait se poursuivre.
- b) Le PAM devrait promouvoir et financer une étude sur la situation socio-économique des personnes déplacées, dans les camps et à l'extérieur de ceux-ci, afin de mieux apprécier les différents facteurs qui déterminent le comportement des personnes.

- c) Le produit financier des projets de boulangerie (deuxième volet) devrait être comptabilisé séparément des autres activités, et devrait constituer une source de financement pour les apports non alimentaires nécessaires aux activités de relèvement, dans les régions correspondantes.
- d) Un appui limité à l'alimentation dans les établissements sociaux devrait être maintenu; l'aide du PAM ne devrait pas financer des dépenses récurrentes, par exemple la rémunération des personnels hospitaliers.
- e) Afin de favoriser la réinstallation des rapatriés dans les zones rurales, le PAM devrait davantage privilégier les projets de relèvement rural. Les travaux publics dans les zones urbaines à l'initiative des autorités locales ne devraient pas prendre le pas sur les projets ruraux moins visibles définis à l'initiative de groupes communautaires.
- f) Le PAM et ses partenaires d'exécution devraient veiller plus étroitement au ciblage (tant géographique que par bénéficiaire), même dans les cas où les activités VCT sont avantageuses par rapport au travail rémunéré en espèces.

La problématique hommes-femmes

- a) Le PAM devrait déployer des efforts concertés pour recruter des femmes adéquatement formées et attentives aux disparités entre les sexes, notamment pour ses bureaux annexes.
- b) Afin d'évaluer l'impact des projets sur le revenu des femmes, il conviendra de recueillir des données de référence sur la situation de celles-ci avant les projets.
- c) En ce qui concerne la formation de femmes à des activités génératrices de revenu, il conviendra de prendre pour référence les besoins du marché, plutôt que d'essayer d'adapter des compétences existantes à des marchés qui se sont sensiblement modifiés du fait des déplacements de population.
- d) Le PAM devrait examiner avec les autres organismes des Nations Unies la possibilité d'associer impérativement la remise en état d'une école de garçons à la remise en état, dans les mêmes conditions et immédiatement après, d'une école de filles dans la même zone.

Capacité d'exécution, collaboration et coordination

- a) Pour que ses interventions soient de qualité, le PAM devrait être pleinement conscient des limites de la capacité d'absorption de l'aide, au moment de la programmation des ressources alimentaires souhaitables pour l'Afghanistan.
- b) Vu les avantages qu'il promet, le projet composite devrait être poursuivi et développé.
- c) Le PAM devrait continuer d'explorer les possibilités de programmation conjointe avec les autres organismes des Nations Unies qui ont des programmes opérationnels en Afghanistan. Le PAM devrait, dans le cadre de son mandat, appuyer plus activement encore les efforts de coordination fournis par le système des Nations Unies, pour soutenir les programmes régionaux de relèvement qui ont les meilleures perspectives de durabilité.
- d) Le PAM devrait examiner de plus près les échelons adéquats vers lesquels diriger ses interventions d'aide alimentaire, et notamment s'entendre avec le PNUD en ce qui concerne le rôle joué par les DRS.



- e) Notamment en ce qui concerne les programmes sociaux, le PAM devrait apporter une plus grande attention à la formation structurelle et au renforcement des capacités des ONG authentiques qui ont déjà enregistré de bons résultats, et y investir davantage. De même, le PAM devrait suivre plus étroitement ses partenaires d'exécution (par exemple pour les activités vivres-contre-travail) afin de s'assurer qu'ils comprennent bien le mandat et les stratégies du Programme.

ENSEIGNEMENTS ET INCIDENCES SUR LES POLITIQUES

41. Dans les situations d'urgence complexes, où les structures gouvernementales et administratives sont anéanties à tous les niveaux, le PAM doit être prêt à appuyer activement le renforcement des capacités des partenaires d'exécution, y compris les ONG locales, par la formation et le financement.
42. Il est nécessaire que le PAM étudie les solutions lui permettant de mieux assurer le financement des interventions d'urgence complexes. Pour contribuer valablement à la transition entre secours et développement, les financements doivent être réorganisés de manière à ne plus dépendre d'engagements à court terme ou de contributions au coup par coup.
43. Dans les situations d'urgence complexes et dans le contexte de la transition, la planification, pour être efficace, doit faire appel à de bonnes capacités d'analyse et de gestion. Le PAM devra en tenir compte dans le recrutement et la reconduction de ses agents, car l'envoi sur le terrain d'agents chargés d'apporter des secours de durée limitée peut ne pas suffire ou être inadéquat dans des situations qui exigent une compréhension approfondie de la dynamique des urgences "permanentes" et de la transition.