

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 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/96/5

25 septembre 1996

ORIGINAL: ANGLAIS

NOTE DE COUVERTURE

Rapport du Directeur exécutif

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.

GENERALITES

1. Le PAM attache une grande priorité à l'aide d'urgence et au renforcement de son assistance à l'Afrique, ce qui se traduit dans le travail entrepris par le Bureau de l'évaluation. Sur les cinq rapports récapitulatifs présentés, trois portent sur des opérations d'urgence et des interventions prolongées de secours en faveur de personnes déplacées. Les deux autres rapports concernent des projets de développement en cours d'exécution en Afrique.
2. Le Directeur exécutif soumet au Conseil d'administration pour examen:
 - a) Un rapport récapitulatif d'évaluation sur les orientations du programme de 1990-1995 relatif aux projets en faveur de réfugiés et de personnes déplacées appuyés par le PAM au Libéria, en Côte d'Ivoire, en Guinée et en Sierra Leone (document EB.3/96/5-A/Add.3).
 - b) Un rapport d'évaluation intérimaire sur un projet d'intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées, à savoir l'IPR Afghanistan 5086 - "Secours et relèvement en Afghanistan" (document EB.3/96/5-A/Add.1).
 - c) Une évaluation spéciale sur dossier de l'opération d'urgence Rwanda-Burundi (document EB.3/96/5-A/Add.2).
 - d) Un rapport analytique d'évaluation thématique des projets de développement en faveur des populations urbaines pauvres d'Afrique orientale bénéficiant d'une assistance du PAM, portant sur les trois projets opérationnels de Madagascar, du Mozambique et de Zambie (document EB.3/96/5-B).
 - e) Un rapport d'évaluation d'un projet de développement opérationnel, à savoir le projet Madagascar 3936 - "Appui à l'éducation de base" (document EB.3/96/5-C).

Évaluation globale, principaux problèmes et enseignements

3. Les missions d'évaluation ont dans l'ensemble été favorablement impressionnées par l'impact qu'ont eu les activités soutenues par le PAM sur le bien-être des bénéficiaires. Nombre de vies humaines ont été sauvées par l'opération d'urgence (EMOP) et par les interventions prolongées en faveur de réfugiés et de personnes déplacées (IPR) considérées. Des progrès importants sont en cours dans divers secteurs touchant au relèvement et un grand nombre de personnes reçoivent un soutien alors qu'elles tentent de retrouver une vie civile normale. Les programmes de développement soutenus par le PAM restent des outils importants permettant d'atteindre les segments les plus vulnérables des populations, et de développer l'autosuffisance chez les plus pauvres. Toutefois, et en dépit de ces résultats positifs, les responsables de ces évaluations ont attiré l'attention sur un certain nombre de questions préoccupantes. Le personnel du PAM est actuellement en train de procéder à une analyse approfondie des constats de ces évaluations et d'ajuster son action en conséquence. Le présent document résume quelques-unes de ces questions.

Conception et formulation des projets et des opérations

4. Les évaluations de l'opération d'urgence et des deux opérations en faveur de réfugiés et de personnes déplacées ont tenu compte des impératifs temporels et de la fluidité des situations de conflits. Elles ont néanmoins souligné que, même dans l'urgence, il fallait clairement définir les objectifs des diverses activités et les présenter sous une forme



facilement communicable. S'il n'est certainement pas aisé de fixer des objectifs et des phases de programmation détaillés dès le début d'une situation d'urgence, il devrait cependant être possible de parvenir progressivement à une plus grande structuration.

5. Les responsables de ces évaluations ont jugé qu'une approche plus structurée permettrait d'améliorer l'analyse des problèmes, la planification et l'exécution, et aurait donc des répercussions positives sur l'efficacité de l'opération, sur la coordination avec les partenaires d'exécution et sur l'efficacité du suivi et de l'évaluation.
6. L'évaluation thématique des projets en faveur des populations urbaines pauvres d'Afrique orientale bénéficiant de l'appui du PAM fait état de problèmes de conception communs aux trois projets; en effet, ces projets ont été tous trois conçus à l'appui de programmes gouvernementaux et non pas en vue d'éliminer les causes premières de la pauvreté urbaine. Par ailleurs, cette évaluation note que des projets urbains de ce type ne peuvent en définitive que difficilement atteindre l'objectif ultime de l'aide alimentaire: en faire disparaître le besoin.
7. Dans le cas du projet d'alimentation scolaire à Madagascar (qui a été programmé avant la mise en oeuvre des nouvelles directives concernant les interventions d'alimentation scolaire), la mission d'évaluation a jugé que les objectifs étaient trop ambitieux. Des objectifs tels que l'amélioration des résultats scolaires dépendent, on le sait bien, de facteurs divers parmi lesquels peut figurer la fourniture de repas scolaires (voir "Directives opérationnelles pour l'assistance du PAM à l'éducation", document CPA 40/SCP/15/INF/3). Il semblerait que les limites de l'aide alimentaire n'aient pas été bien comprises au moment de la conception du projet.

Liaison entre secours et développement

8. Les missions d'évaluation ont bien sûr noté que l'inclusion des activités de développement et de relèvement dans les trois opérations en cours était étroitement liée à la stabilité dans le pays. Certains constats ressortent cependant. Des exemples positifs de l'utilité de l'aide alimentaire dans les activités de relèvement ont été relevés dans les trois opérations. Toutefois, le risque de contrecarrer les initiatives locales est également mentionné et il est recommandé de privilégier systématiquement la participation communautaire. Des analyses plus approfondies, notamment de la dynamique des situations d'urgence prolongées et des phases de transition, sont nécessaires afin de faciliter la planification et la mise en oeuvre de stratégies de relèvement à plus long terme.
9. Pour ce qui est des réfugiés, les activités de relèvement devraient être programmées et mises en oeuvre, tant dans les pays d'accueil que dans les pays d'origine, et devraient être lancées parallèlement aux opérations de secours. Les missions d'évaluation ont souligné l'importance cruciale des moyens institutionnels et d'exécution des ONG locales et internationales, ainsi que des autres organismes des Nations Unies. Le PAM doit s'assurer que ses propres moyens sont suffisants en ce qui concerne l'analyse et la programmation.
10. L'une des questions de poids soulevée par ces missions d'évaluation touche à l'importance cruciale des articles non alimentaires, y compris le matériel et l'assistance technique, et de leur financement. Pour une programmation et une mise en oeuvre efficaces des activités de relèvement, un équilibre acceptable devra être atteint entre vivres et articles non alimentaires mis à la disposition des projets aussi tôt que possible durant le déroulement des opérations.

Sécurité alimentaire: rôle et nécessité de l'aide alimentaire

11. Le rôle de l'aide alimentaire dans les phases initiales de ces trois opérations d'urgence est une évidence. La souffrance humaine a été atténuée par la livraison d'énormes quantités de vivres, dans des circonstances très difficiles pour le personnel et sa sécurité. Mais, comme on l'a dit plus haut, l'aide alimentaire peut jouer un rôle complémentaire crucial pour passer des secours au relèvement, à condition qu'elle soit correctement programmée et intégrée dans l'assistance globale fournie, et que les circonstances locales permettent cette transition. L'aide alimentaire a été jugée particulièrement utile en Afghanistan au début de la réinstallation des populations déplacées, c'est-à-dire quand celles-ci ne disposaient guère de moyens de survie.
12. Eu égard aux trois projets urbains, il a été noté que l'aide alimentaire était fortement incitative pour les travailleurs, en particulier les femmes, qui constituaient l'essentiel de la main-d'oeuvre. La rémunération en produits alimentaires plutôt qu'en espèces présentait divers avantages, étant donné notamment son importance dans le budget des ménages et sa valeur relativement stable dans les périodes de forte inflation.
13. L'évaluation du projet d'alimentation scolaire à Madagascar a montré que les taux de fréquentation étaient nettement plus élevés dans les écoles qui fournissaient des repas. Les repas scolaires avaient amélioré la concentration des élèves, outre qu'ils avaient amélioré leur état nutritionnel; par ailleurs, la valeur de ces repas représentait pour les parents un transfert de revenu fort utile.

Suivi

14. Dans les opérations régionales Libéria et Rwanda-Burundi, les interventions du PAM ont été rapides et efficaces. D'énormes quantités de vivres ont été rapidement acheminées et, dans les deux cas, l'approche régionale a donné de bons résultats. Il a cependant été noté que trop peu de ressources ont été disponibles pour assurer le suivi. Le système d'information et de suivi logistique mis en place à Nairobi pour l'opération Rwanda-Burundi donne maintenant toute satisfaction, bien qu'il ait été regretté qu'il ait fallu plus d'un an pour le créer.
15. Pour ce qui est de l'opération régionale concernant le Libéria, le ciblage des modiques ressources de l'aide alimentaire sur les plus démunis n'a pas été chose facile, en raison notamment de la rareté des données socio-économiques et nutritionnelles, ainsi que de l'absence de suivi des populations sinistrées. De même, en Afghanistan, pour cibler l'aide au relèvement sur les plus démunis, il faudra disposer de données plus précises sur le niveau de sécurité alimentaire des ménages.
16. Dans le cas des trois projets de développement urbains, il a été signalé que les activités de suivi avaient essentiellement concerné la gestion des denrées et la logistique, et n'avaient guère porté sur les résultats ni sur l'impact de ces projets. Pour le projet d'alimentation scolaire à Madagascar, l'évaluation a souligné la faiblesse du suivi bien que, à la suite des interventions récentes du PAM, des mesures aient désormais été prises pour améliorer la collecte des données.

Coordination avec les autres organisations

17. Les opérations régionales d'urgence au Libéria et au Rwanda-Burundi sont bien sûr dirigées en collaboration avec le HCR. Toutefois, les deux évaluations ont confirmé l'importance d'une part de la révision en cours du mémorandum d'accord entre le PAM et le HCR, dont l'objet est de clarifier les responsabilités de part et d'autre, et d'autre part des



plans actuels visant à s'assurer que le personnel de terrain soit correctement informé de la situation.

18. En Afghanistan, il y a deux grands organismes des Nations Unies chargés de la coordination: le PNUD et le Bureau de coordination de l'assistance humanitaire en Afghanistan (UNOCHA), dont les mandats se chevauchent dans la zone d'ombre située entre secours et développement. Avant 1990, il n'y avait que peu d'ONG en Afghanistan; celles qui sont nées depuis lors manquent évidemment d'expérience et de moyens. L'évaluation a recommandé que le PAM examine, avec d'autres institutions des Nations Unies et des ONG, les options actuellement envisageables de renforcement de la société civile en Afghanistan, en mettant l'accent sur les liens à établir avec des institutions et partenaires d'exécution locaux.
19. L'évaluation des projets de développement urbains a souligné que, vu la faiblesse actuelle des administrations locales, le PAM devait trouver d'autres partenaires d'exécution. En Zambie et au Mozambique, les ONG étaient des partenaires satisfaisants. Mais l'évaluation a conclu que, si les projets entendaient aller au-delà de l'objectif limité qu'était l'emploi temporaire à court terme, il leur faudrait alors intégrer les activités vivres-contre-travail dans un programme pluridimensionnel. Pour fournir une telle assistance, le PAM devra trouver de nouveaux partenaires.

Conclusions

20. Les questions soulevées dans ces diverses évaluations sont à la fois pertinentes et dans l'air du temps. Lorsqu'une intervention de secours rapide était possible, le PAM est intervenu. Les problèmes plus complexes continuent d'être étudiés et des dispositifs appropriés d'intervention sont recherchés. Les éléments examinés ci-dessus permettent de conclure que l'action du PAM dans les opérations d'urgence évaluées a donné d'excellents résultats pour ce qui est de la rapidité d'intervention et de l'acheminement de l'aide alimentaire. De même, dans les projets de développement, l'aide alimentaire a entraîné des avantages précieux et a amélioré le niveau de sécurité alimentaire des bénéficiaires.