

Note d'information du Bureau de l'évaluation



République démocratique du Congo: Évaluation du portefeuille d'activités du PAM (2009-2013)

Contexte La République démocratique du Congo, pays à faible revenu et à déficit vivrier, compte parmi les pays les moins avancés. Au cours des deux dernières décennies, elle a été secouée par deux grandes guerres, liées à la déstabilisation du Nord-Kivu et du Sud-Kivu dans l'est du pays résultant du génocide de 1994 au Rwanda et de l'afflux d'environ 1,2 million de réfugiés rwandais. Des dizaines de groupes armés se sont formés dans la région depuis. La période couverte par l'évaluation a été marquée par des déplacements et retours répétés de personnes déplacées dans le Nord-Kivu, le Sud-Kivu, la Province orientale et le Katanga. Actuellement, plus de la moitié des 2,7 millions de personnes déplacées se trouvent dans le Nord et le Sud-Kivu.

La République démocratique du Congo pose en outre de grosses difficultés sur le plan de la sécurité et de l'infrastructure de communication aux acteurs humanitaires qui portent assistance à un grand nombre de personnes touchées par les conflits prolongés et l'insécurité alimentaire chronique.

Portefeuille d'activités du PAM en République démocratique du Congo

Le portefeuille d'activités en République démocratique du Congo est l'un des plus importants du PAM. Entre 2009 et 2013, le PAM a mis en œuvre dans ce pays trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), cinq opérations d'urgence, dont une approuvée de manière à permettre une intervention immédiate, et deux opérations spéciales visant à augmenter les moyens logistiques. En 2013, les activités relevant de programmes ont été regroupées dans le cadre de l'IPSR 200540 afin que les ressources puissent être utilisées avec plus de flexibilité aux fins de l'exécution de la stratégie du PAM. Les dépenses engagées directement par le PAM pendant la période couverte par l'évaluation se sont établies à environ 134,3 millions de dollars É.-U. pour les opérations d'urgence, 927 millions de dollars pour les IPSR et 52 millions de dollars pour les opérations spéciales, ce qui confirme la prédominance des programmes d'urgence en République démocratique du Congo.

Compte tenu de la situation de conflit prolongée dans l'est du pays, le PAM s'est concentré sur des activités visant à réaliser l'Objectif stratégique 1. Il s'agissait notamment de distributions générales de vivres en nature et sous forme de transferts d'espèces ou de bons, d'interventions nutritionnelles, de programmes d'alimentation scolaire et d'activités destinées à créer des avoirs. Le PAM a également fourni un appui par le biais de l'initiative Achats au service du progrès (P4P), d'achats locaux destinés aux différents programmes et d'une assistance technique pour l'élaboration de politiques et de stratégies d'alerte rapide. Pendant la période à l'examen, 3,5 millions de bénéficiaires en moyenne ont été secourus chaque année et 462 870 tonnes de vivres leur ont été distribués.

Objectifs et portée de l'évaluation

L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM en République démocratique du Congo, qui couvre la période 2009-2013, a étudié la performance du portefeuille dans son ensemble, et plus particulièrement: i) l'alignement et le positionnement stratégique des opérations; ii) les facteurs ayant présidé à l'adoption des

décisions stratégiques; et iii) la performance et les résultats des opérations.

Principales constatations et conclusions

Alignement et positionnement stratégique

Il est ressorti de l'évaluation que le portefeuille était globalement pertinent et conforme aux besoins des femmes et des hommes, ainsi qu'aux politiques et priorités du gouvernement. Les principales composantes étaient toutes globalement appropriées mais, du fait que les moyens disponibles n'étaient pas suffisants pour répondre aux besoins, le bureau de pays avait eu du mal à trouver un juste équilibre entre les différentes composantes, et il n'était pas toujours parvenu à s'adapter correctement à un environnement dynamique ni à dûment participer aux travaux des mécanismes de coordination. Si le PAM est encore considéré comme un acteur essentiel dans le pays, sa position stratégique dans certaines zones s'est nettement affaiblie au cours de la période couverte par l'évaluation. Des mesures prises récemment ont jeté les bases du rétablissement de la confiance des parties prenantes.

Facteurs ayant contribué à la prise de décisions stratégiques par le PAM

La prise de décisions au PAM a pâti du fait que des contraintes financières ont empêché le bureau de pays de s'engager pleinement dans la coordination interorganisations et dans les mécanismes institutionnels stratégiques, et de rechercher des solutions créatives aux difficultés rencontrées. L'éventail réduit de compétences spécialisées à sa disposition a nui à l'efficacité du PAM, en particulier dans le cadre du dialogue politique sur la transition des secours au développement. La capacité du PAM à répondre rapidement et de manière proportionnée aux besoins a également été entravée par l'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatil et de directives opérationnelles claires ainsi que par le manque de flexibilité, ce qui a eu des répercussions non seulement sur le positionnement du PAM dans certains domaines, mais aussi sur le soutien apporté par les donateurs.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

L'action d'urgence du PAM a généralement ciblé des territoires d'accès plus facile ou bien ceux où des ONG partenaires, internationales ou locales, opéraient déjà, ce alors qu'il existait de grands besoins dans d'autres territoires. Le PAM n'a par ailleurs pas été en mesure de répondre rapidement aux nouveaux besoins. Ses livraisons sont arrivées à destination 45 à 90 jours après la première distribution de produits non alimentaires par le mécanisme de Réponse rapide aux mouvements de population, soit après la phase aiguë.

Aucun **ciblage** fondé sur la vulnérabilité des ménages n'a été effectué dans les camps de Goma pendant la période à l'examen, bien que trois enquêtes conduites entre 2011 et 2014 aient montré qu'entre 31 et 44 pour cent des personnes déplacées dans les camps n'étaient pas vulnérables. Il n'existe pas de stratégie à moyen terme s'appliquant à ce type de ciblage. Les mécanismes en place pour répertorier les besoins dans les domaines de la

nutrition et de l'éducation n'ont pas permis au PAM d'avoir une vision d'ensemble. L'analyse des besoins nutritionnels était incomplète et l'envergure du ciblage limitée dans ce domaine. Le PAM n'est pas bien équipé pour cerner les besoins sur le plan éducatif.

La performance et les résultats du portefeuille ont été mesurés principalement au niveau des produits et ont montré l'important accent mis sur les secours d'urgence tout au long de la période couverte par l'évaluation. Le PAM est venu en aide à 3,4 millions de personnes (82 pour cent de l'ensemble des bénéficiaires du portefeuille) au moyen de **distributions générales de vivres** en nature en 2009, contre 1,3 million en 2012 et 2013 (42 pour cent du total). La réduction de l'ampleur de cette activité est due à des pénuries de ressources touchant la filière d'approvisionnement. Les distributions générales de vivres ont également pâti de l'accroissement d'autres activités, en particulier l'alimentation scolaire. Cependant, le PAM a pu venir en aide à un plus grand nombre de bénéficiaires que prévu au moyen de distributions générales de vivres (143 pour cent en moyenne), en réduisant les rations individuelles et l'apport calorique. L'utilisation **des transferts d'espèces et de bons**, qui représentaient 9 pour cent des distributions générales de vivres en 2013, est restée limitée par rapport aux possibilités; environ 6 millions de dollars ont été distribués par le biais des programmes de transferts d'espèces et de bons dans cinq provinces.

La couverture du programme **d'alimentation scolaire** a été multipliée par 3,5 pendant la période couverte par l'évaluation, ce qui a nécessité de nouvelles ressources. Étant donné la diminution du volume de produits disponibles, il a fallu réduire la taille des rations et le nombre de jours d'alimentation. Néanmoins, les statistiques scolaires montrent que les taux de scolarisation et de rétention des garçons et des filles se sont améliorés dans les écoles ciblées. Le PAM a aussi encouragé les autorités nationales à inclure l'alimentation scolaire dans leurs politiques d'éducation. Le fait que le PAM soit le seul intervenant dans un environnement institutionnel faible rend difficile l'intégration dans les stratégies nationales d'éducation. Malgré tout, il y a eu des progrès au niveau central, avec une accentuation de la sensibilisation des pouvoirs publics, et des engagements limités ont été pris au niveau provincial.

Les activités axées sur la résilience ont été mises en œuvre surtout dans le Nord et le Sud-Kivu, et dans le Katanga (46 pour cent). Bien que le nombre de bénéficiaires des activités **Assistance alimentaire pour la création d'avoins** soit passé de 44 000 personnes (1 pour cent) en 2009 à 296 000 personnes (8 pour cent) en 2013, la détérioration des conditions de sécurité fin 2012 a incité le PAM à se concentrer sur les secours d'urgence, renvoyant à plus tard la mise en œuvre des plans axés sur le redressement et la résilience.

Les **interventions nutritionnelles** ont été efficaces, mais la couverture est restée modeste, à l'exception du Nord-Kivu. Le PAM a opté pour des modèles de services dispensés dans des institutions et n'a pas suffisamment soutenu la gestion assurée par les communautés. Il appuie le Programme national de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë (PCIMA) par le biais des structures du système de santé, ce qui nécessite une approche axée sur le développement pour améliorer la performance dudit système, en partenariat avec d'autres acteurs. Le nombre de bénéficiaires du **traitement de la malnutrition aiguë modérée** s'est stabilisé autour de 300 000 personnes par an, en fonction des capacités plutôt que des besoins. Le programme a contribué à accroître la fréquentation des centres de santé par les femmes enceintes et les mères allaitantes, mais l'amélioration des taux de malnutrition et d'autres résultats n'a pas été consignée. Le PAM a fourni aussi un soutien aux personnes atteintes du **VIH** sous traitement antirétroviral, ce qui a amélioré leur état nutritionnel et contribué à renforcer l'observance du traitement.

Les questions transversales telles que **la problématique hommes-femmes, la violence sexuelle et sexiste**, la protection et la sécurité, l'environnement et le principe consistant à "ne pas nuire" n'étaient pas systématiquement prises en compte.

Le soutien logistique aux opérations du PAM a conjugué une structure adaptée, un bon appui de la part des différents bureaux auxiliaires et de la flotte régionale à Kampala, et l'utilisation de quatre couloirs d'approvisionnement, d'une flotte de camions tout-terrain et du Mécanisme d'achat anticipé. Outre qu'ils ont appuyé ses propres opérations, les services logistiques offerts par le PAM à la communauté humanitaire ont répondu à un réel besoin.

Le PAM a acheté localement 6 000 tonnes de produits en 2013 (dont 246 tonnes via l'initiative Achats au service du progrès), couvrant 11 pour cent de ses besoins. Malgré de nombreuses difficultés, les **achats locaux** pourraient être développés, à condition qu'une stratégie adaptée soit formulée à cet égard.

Conclusions et recommandations

Appréciation générale

Pertinence, cohérence et adéquation. Dans cet environnement complexe et difficile, l'action menée par le PAM a été pertinente et appropriée, mais la couverture géographique et l'allocation des ressources n'ont pas toujours été adaptées aux besoins selon les régions et les activités.

Les activités relevant du portefeuille ont été conformes aux objectifs institutionnels, aux dispositions des cadres stratégiques de la République démocratique du Congo et aux politiques nationales. Cependant, les synergies avec d'autres acteurs n'ont pas été suffisamment recherchées, surtout dans les cas où des approches intégrées auraient permis d'obtenir de meilleurs résultats, et compte tenu des facteurs structurels et de la nature prolongée des besoins.

Efficacité et efficacité. Malgré un manque de financement chronique, le PAM a efficacement mis en œuvre ses activités relatives à la nutrition et à l'alimentation scolaire. Le ciblage des groupes vulnérables pour les interventions nutritionnelles a été satisfaisant, mais l'efficacité et l'efficience pourraient tout de même être améliorées. Il aurait été bon d'analyser systématiquement la pertinence et le rapport coût-avantages des différentes modalités pour choisir les plus appropriées pour les distributions générales de vivres.

La capacité du PAM à répondre rapidement et de manière proportionnée aux nouveaux besoins a été faible. La lenteur de la mise en place dans les camps du ciblage fondé sur les évaluations de la vulnérabilité a également nui à l'efficacité et à l'efficience des distributions générales de vivres.

Le soutien logistique fonctionne relativement bien. Le PAM est en bonne position pour pouvoir prendre une part de plus en plus active dans la prestation de services logistiques au niveau interorganisations.

Le système de suivi doit être amélioré et le PAM devrait étudier d'autres options, comme le suivi effectué par des tiers.

Interconnexion et durabilité. Les possibilités d'élaborer des stratégies avec les autorités nationales ont été minces étant donné la fragilité de l'environnement institutionnel et la faible capacité du PAM à participer aux cadres axés sur le relèvement et le développement et à se positionner à l'intérieur de ceux-ci. Toutefois, les politiques et les cadres de dialogue et de coordination désormais en place devraient permettre au PAM d'établir des partenariats et des synergies, particulièrement avec d'autres acteurs du système des Nations Unies.

Le programme d'alimentation scolaire n'est pas viable sous sa forme actuelle. Les enseignements tirés des démarches spécifiques suivies dans les provinces où les administrations locales avaient manifesté leur intérêt pourraient faciliter la mise en œuvre de programmes décentralisés.

Recommandations

Recommandation 1. Le bureau de pays devrait mettre en place un plan de préparation tenant compte des différents scénarios et axé sur l'amélioration de la capacité d'intervention rapide face aux situations d'urgence et aux mouvements de population dans l'est du pays.

Recommandation 2. Le bureau de pays devrait élaborer un plan de mise en œuvre visant à accroître le recours à d'autres modalités d'assistance alimentaire, en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'assistance du PAM.

Recommandation 3. Le Siège du PAM, le bureau régional et le bureau de pays devraient collaborer pour combler les lacunes en matière de ressources humaines, en vue de renforcer les capacités du bureau de pays et des bureaux de section. Le bureau de pays devrait aussi améliorer la communication avec les donateurs sur ses plans, ses opérations et les incidences opérationnelles du passage de l'aide alimentaire à une stratégie d'assistance alimentaire dans le pays.

Recommandation 4. Le bureau de pays devrait amorcer la transition vers un programme de pays pour compléter les opérations humanitaires. Ce programme orienté vers le développement devrait être axé sur la prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë (PCIMA, santé et nutrition maternelles et infantiles, VIH et tuberculose) et sur l'alimentation scolaire en vue d'assurer la pérennité des activités.

Recommandation 5. Le bureau de pays devrait améliorer la qualité du suivi de la performance et l'utilisation des données correspondantes et établir un système d'enregistrement, de gestion et de suivi des recommandations afin de faire un usage efficace de celles qui sont formulées à l'issue de missions du PAM et d'évaluations.

Recommandation 6. Le bureau de pays devrait renforcer la gestion des activités interorganisations ayant trait à la logistique et clarifier les rôles et responsabilités de chacun.

Recommandation 7. Le bureau de pays devrait élaborer une stratégie claire et plus ambitieuse d'achats locaux afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité des livraisons de vivres et de soutenir la production locale.

Recommandation 8. Avec l'appui du bureau régional, le bureau de pays devrait améliorer l'intégration des questions transversales (problématique hommes-femmes et violence sexuelle et sexiste, principe consistant à "ne pas nuire" et protection, accès sans risque au bois de feu et aux autres sources d'énergie, environnement et respect des principes humanitaires) tout au long du cycle de projet, et prendre des mesures à cet égard, conformément aux politiques du PAM.



Référence:

Le rapport complet et le rapport succinct de l'évaluation ainsi que la réponse de la direction sont disponibles à l'adresse:
www.wfp.org/evaluation

Pour de plus amples informations, prière de contacter le Bureau de l'évaluation:
WFP.evaluation@WFP.org