

ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DE PAYS

La République Démocratique du Congo: Une
évaluation du portefeuille du PAM (2009-2013)

Rapport d'Évaluation

[Octobre, 2014]

Préparé par; Marie Spaak, Chef d'équipe; Laurent Blanc, Expert en logistique/chaine d'approvisionnement; Pantaleo Creti, Expert en sécurité alimentaire et moyens de subsistance; Ofelia García, Expert en réponse humanitaire et protection; Ricardo Solé, Expert en santé, nutrition, et alimentation scolaire; Chantal Sosole Kahemu, Expert en santé, nutrition, et alimentation scolaire

Commandé par le
Bureau d'évaluation du PAM

Report number: OEV/2013/026

Remerciements

L'Équipe d'Évaluation de DARA voudrait remercier l'ample éventail des personnes et organisations qui ont généreusement participé à cet exercice d'évaluation. Nous sommes reconnaissants d'avoir pu rencontrer un grand nombre de représentants du Gouvernement de la République Démocratique du Congo (DRC), d'agences des Nations Unies, de partenaires techniques du PAM et de bailleurs de fonds qui soutiennent le travail du PAM en DRC. L'Équipe d'Évaluation est spécialement reconnaissante aux populations congolaises du Nord et Sud Kivu, et du Katanga qui ont accepté de participer à cette étude et ont eu la patience et générosité de partager leurs opinions et expériences.

Nous voulons remercier tout le personnel du PAM qui a été impliqué dans l'évaluation (OEV, Bureau de Pays, bureaux de zone et sous-bureaux en RDC et les Bureaux Régionaux à Nairobi et Johannesburg), dont le soutien a été fondamental pour une bonne gestion de l'évaluation, l'organisation de la mission et le recueil d'informations et de données essentielles. En particulier, l'Équipe d'Évaluation voudrait remercier Miranda Sende, Federica Zelada et Sally Burrows pour leur gestion, leur soutien et leurs nombreuses contributions tout au long de l'évaluation. Leurs contributions ont guidé l'équipe d'évaluation et renforcé la qualité du travail achevé.

Nous apprécions et nous vous remercions pour votre disponibilité pour la série d'entretiens et de discussions, et pour votre volonté de partager honnêtement vos opinions.

Nous espérons que le processus d'évaluation et l'ensemble des rapports soumis serviront aux fins prévues.

Conditions Générales

Les opinions exprimées sont celles de l'équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme Alimentaire Mondial. La responsabilité des opinions exprimées dans ce rapport n'engagent que les auteurs. La publication de ce document n'implique pas l'approbation par le PAM des opinions exprimées.

La désignation employée et la présentation des données dans les cartes n'impliquent pas l'expression d'une opinion quelconque de la part du PAM quant au statut juridique ou constitutionnel des pays, territoires ou zones maritimes, ni quant au tracé de leurs frontières.

Gestion de l'Évaluation

Directrice, OEV:	Mme Helen Wedgwood
Coordonnatrice de l'évaluation du portefeuille d'activités dans le pays:	Mme Sally Burrows
Evaluation Manager :	Mme Miranda Sende
Research Assistant :	Mme Federica Zelada

Table des Matières

Fiche d'information: Évaluation du portefeuille d'activités du PAM au RDC	i
Résumé Exécutif	ii
Carte de la RDC avec la Présence du PAM en 2013.....	xx
1. Introduction.....	1
1.1. Caractéristiques de l'évaluation	1
1.2. Contexte du pays.....	2
1.3. Le Portefeuille du PAM en RDC.....	9
2. Constatations de l'Évaluation.....	14
2.1. Alignement du portefeuille et positionnement stratégique	14
2.2. Facteurs ayant influé sur la prise de décision stratégique.....	26
2.3. Performance et résultats du portefeuille.....	35
3. Conclusions et Recommendations.....	62
3.1. Appréciation générale	62
3.2. Recommendations.....	67
Acronymes.....	75

Liste des Annexes (dans le Volume II)

Annexe 1: Termes de Référence	
Annexe 2: Matrice d'évaluation	
Annexe 3: Parties Prenantes	
Annexe 4: Bibliographie	
Annexe 5: Parties prenantes interviewés	
Annexe 6: Information générale	
Annexe 7: Déplacements internes par province	
Annexe 8: Cadre institutionnel et politiques nationales	
Annexe 9: IPC 10ème cycle (2013)	
Annexe 10: Information financière	
Annexe 11: Chronologie des événements principaux	
Annexe 12: Alignement des principales activités du PAM en RDC avec le Plan Stratégique du PAM pour 2008-2013	
Annexe 13: Cohérence des objectifs et des priorités du PAM avec les principaux cadres stratégiques	
Annexe 14: Alimentation scolaire	
Annexe 15: Objectifs stratégiques du Plan d'Action Humanitaire (2009-2013)	
Annexe 16: Perceptions des ONG du partenariat avec le PAM	
Annexe 17: Nombre de bénéficiaires atteints et tonnes distribuées par année (2009-2013)	
Annexe 18: Territoires prioritaires d'intervention	
Annexe 19: Proportion de bénéficiaires par type et territoire	

- Annexe 20:** Actifs créés dans le cadre des activités de Vivres Contre Actifs (VCA)
Annexe 21: Principaux couloirs d’approvisionnement en RDC
Annexe 22: Achats locaux
Annexe 23: Comparaison entre les modèles de réponse du PAM et du RRMP
Annexe 24: Recommandations de missions et évaluations non-suivies et considérées comme prioritaires

Liste des tableaux

Tableau 1 Prévalence de la malnutrition par province	7
Tableau 2 Niveau de financement et bénéficiaires prévus des EMOP, IPSR et opérations spéciales (OS) pour la logistique (2009-2013).....	9
Tableau 3 Nombre cumulatif et pourcentage des bénéficiaires et tonnes distribuées par activité (2009-2013)	12
Tableau 4 Proportion des bénéficiaires planifiés et atteints par les EMOP et IPSR (2009-2013)	12
Tableau 5 Evolution du nombre des bénéficiaires C&V au cours de la période en revue	13
Tableau 6 Bénéficiaires de DGV au cours de la période 2009-2013	39
Tableau 7 Tonnage réel DGV par rapport aux prévisions	39
Tableau 8 Bénéficiaires des DGV désagrégés par genre au cours de la période 2009-2013	40
Tableau 9 Nombre de bénéficiaires assistés au moyen des modalités C&V	41
Tableau 10 Bénéficiaires de VCA désagrégés par genre au cours de la période 2009-2013	44
Tableau 11 Bénéficiaires de la nutrition, prévus et atteints, pour la période 2009-2013	46
Tableau 12 Coût moyen de l’assistance (par TM, en US\$), coûts ASSOCIÉS compris, par province.....	54
Tableau 13 Estimation du coût unitaire d’un repas scolaire par enfant par jour pour la période 2009-2013	54

Liste des graphiques

Graphique 1 Les tendances de déplacement dans les provinces orientales de Juin 2009-Septembre 2013.....	5
Graphique 2 Nombre de personnes classées en crise aiguë d’alimentation et de moyens de subsistance en RDC et au Nord Kivu (2010-2013).....	6
Graphique 3 Tendances de financement du PAM en RDC (2010-2013)	10
Graphique 4 Principaux bailleurs de fonds et sources de financement du PAM en RDC (2009-2013).....	11
Graphique 5 Bénéficiaires du portefeuille par activité	36
Graphique 6 Valeur des modalités C&V (2009-2013)	41

Graphique 7 Nombre de bénéficiaires réel par rapport au nombre prévu pour les activités VCA.....	44
Graphique 8 Nombre d'enfants ciblés et atteints par l'alimentation scolaire en RDC 2009-2013	52
Graphique 9 Nombre de jours de repas et tonnage distribué par opération	53
Graphique 10 Proportion des achats locaux par région (2009-2013).....	59

Fiche d'information: Évaluation du portefeuille d'activités du PAM au RDC

Calendrier et niveau de financement du portefeuille RDC du PAM 2009-2013

Operation	Title	Time Frame	2009	2010	2011	2012	2013
PRRO 200540	Targeted Food Assistance to Victims of Armed Conflict and other Vulnerable Groups	Jul 13 - Dec 15					Req: 458,650,623 Contrib: 166,326,770 % Funded: 36%
IR-EMOP 200547	Emergency Food Assistance for Central African Republic Refugees in the Equateur Province of the DRC	Mar 13 - May 13					Req: 1,408,390 Contrib: 1,408,390 % Funded: 100
EMOP 200480	Emergency Support to Internally Displaced Populations in Eastern DRC	Sep 12 - Jun 13					Req: 80,939,264 Contrib: 59,310,298 % Funded: 73
SO 200456	Logistics Cluster Coord. and road infrastructure repairs in support of WFP and the humanitarian community in DRC	Jul 12 - Dec 13					Req: 6,495,904 Contrib: 6,226,904 % Funded: 96
EMOP 200362	Emergency Support to Populations Affected by Insecurity in Haut and Bas Uele Districts in Orientale Province of DRC	Apr 12 - Aug 12					Req: 16,534,763 Contrib: 10,613,153 % Funded: 64
EMOP 200186	Emergency Support to Populations Affected by Insecurity in Haut and Bas-Uelé Districts in Oriental DRC	Jan 11 - Mar 12					Req: 30,964,512 Contrib: 20,474,987 % Funded: 66
PRRO 200167	Targeted Food Assistance to Victims of Armed Conflict and other Vulnerable Groups	Jan 11 - Jun 13					Req: 463,265,643 Contrib: 278,122,950 % Funded: 60
EMOP108240	Emergency Support to the Population Affected by Insecurity in the Haut Uele District in Oriental Province of the DRC	May 09 - Dec 10					Req: 55,458,171 Contrib: 42,564,083 % Funded: 77
PRRO 106080	Targeted Food Assistance for Relief and Recovery in DRC	Jul 07 - Dec 10					Req: 551,192,120 Contrib: 482,716,625 % Funded: 88
SO 105560	Logistics Cluster and Common Transport and Storage Services	Oct 06 - Dec 11					Req: 59,567,833 Contrib: 45,677,321 % Funded: 77
Direct Expenses (US\$ millions)			177,418,000	138,481,000	143,684,000	128,646,000	166,479,000
% Direct Expenses: DRC vs. WFP World			4%	3%	4%	3%	4%
Food Distributed (MT)			134,398	85,709	91,216	63,158	88,389
Total of Beneficiaries (actual)			4,368,708	3,109,724	3,538,984	3,654,755	3,078,956

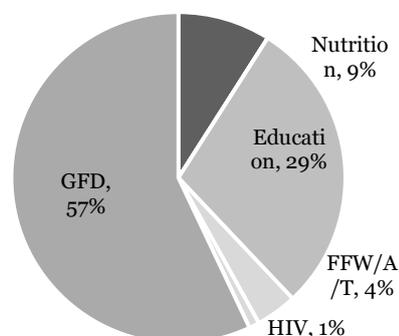
Source: last SPR available in May 2014, Resource Situations, APR 2009 - 2013
Requirements (Req.) and Contributions (Contrib.) are in US\$

Distribution du portefeuille d'activités

Operation	Activity	HIV/TB	Education	Nutrition	GFD	FFW/FFT/FFA
PRRO 200540		X	X	X	X	X
IR-EMOP 200547					X	
EMOP 200480			X	X	X	X
EMOP 200362			X	X	X	X
EMOP 200186			X	X	X	X
PRRO 200167		X	X	X	X	X
EMOP108240				X	X	
PRRO 106080		X	X	X	X	X

Source: WFP Project documents

% par rapport aux bénéficiaires actuels



Principaux donateurs: USA, Canada, Germany, UN CERF et Japon

Principaux partenaires: Gouvernement de la RDC, PRONAUT, UNCEF, UNHCR, FAO, OCHA, ICRC, CARITAS, World Vision, CESVI, CARE et Oxfam-GB.

Résumé Exécutif

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. La présente évaluation de portefeuille de pays a porté sur toutes les activités menées par le PAM en République démocratique du Congo de 2009 à 2013, hormis les services aériens d'aide humanitaire. Elle est axée sur les trois points ci-après: i) l'alignement et le positionnement stratégique du portefeuille; ii) les facteurs qui ont déterminé les choix stratégiques et la qualité de ces derniers; et iii) la performance et les résultats du portefeuille. Les évaluations de portefeuille poursuivent un double objectif de reddition de comptes et d'apprentissage. L'évaluation a été conduite par une équipe indépendante et a compris une phase de travail sur le terrain en République démocratique du Congo en mars et avril 2014. L'équipe a complété l'étude des données disponibles et de divers documents au moyen d'entretiens semi-structurés menés avec quelque 275 parties prenantes, dont des représentants des donateurs.

Contexte

2. La population de la République démocratique du Congo est estimée à 75,5 millions de personnes¹. En dépit de ses ressources naturelles et minérales considérables, la République démocratique du Congo occupait le 186^e rang (avec le Niger) sur 187 pays au classement de l'indice de développement humain de 2013²; elle fait en outre partie des pays à faible revenu et à déficit vivrier³, et des pays les moins avancés⁴. La République démocratique du Congo a été secouée par deux grandes guerres au cours des deux dernières décennies, 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.

3. La période 2009–2013 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.

4. L'un des principaux problèmes rencontrés par les populations dans l'est du pays est le manque de protection contre la violence⁵. La violence sexuelle contre les civils, principalement les femmes, a été utilisée à une échelle massive par les forces armées gouvernementales et les groupes armés. L'appareil d'État est trop faible pour protéger les personnes déplacées, les réfugiés et les personnes retournant chez elles.

¹ http://www.indexmundi.com/democratic_republic_of_the_congo/demographics_profile.html.

² Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). *Rapport sur le développement humain de 2013*. New York.

³ Site Web de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Liste des pays (2013).

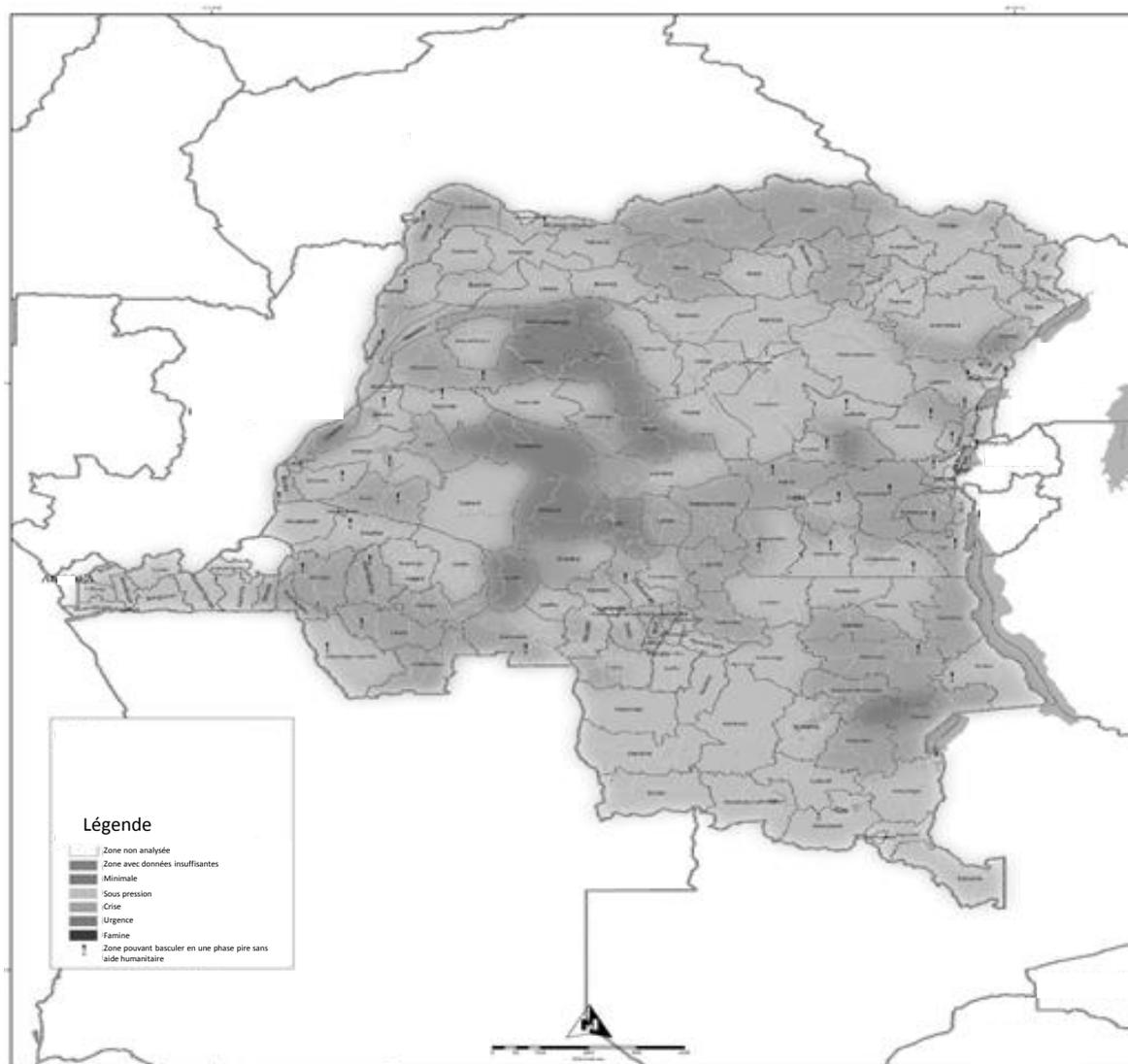
⁴ Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement.

⁵ Plans d'action humanitaire 2009–2013; Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) de la Commission européenne, Plan de mise en œuvre humanitaire de 2013.

5. Les problèmes de sécurité, y compris le fait que les organisations humanitaires sont prises pour cible par les groupes armés, et le mauvais état des infrastructures de communication ont entravé l'accès des travailleurs humanitaires, en particulier le personnel des organismes des Nations Unies.

6. La carte ci-après présente la situation de la sécurité alimentaire et ses variations régionales. Il n'y a pas eu d'amélioration notable entre 2009 et 2013. En 2011–2012, 14 pour cent de la population rurale se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire grave⁶. Dans l'Ouest, l'insécurité alimentaire est considérée comme étant chronique, car elle a des causes structurelles, alors que dans l'Est, elle est aussi due aux conflits prolongés.

Classification de la phase humanitaire et de la sécurité alimentaire en République démocratique du Congo (2013)



Les appellations employées dans cette carte et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

⁶ PAM, analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, 2014; analyse des données pour 2011-2012.

7. La prévalence de la malnutrition aiguë globale est élevée⁷ et varie considérablement entre les provinces et les zones de résidence, et résulte de facteurs qui ne sont pas nécessairement liés aux conflits. Dans six provinces, le taux de malnutrition aiguë globale excède le seuil de 10 pour cent jugé critique par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). La prévalence du retard de croissance dépasse 50 pour cent dans 3 des 11 provinces. La malnutrition est causée par des facteurs structurels qui ne sont pas tous liés à l'insécurité alimentaire, tels que la mauvaise qualité des services de santé, l'accès inadéquat à l'eau potable, et des pratiques inadaptées d'alimentation maternelle et infantile.

8. Environ 2,5 pour cent de la population sont séropositifs. Seuls 12 pour cent des personnes atteintes du VIH ayant droit à un traitement antirétroviral le reçoivent effectivement, et les activités de dépistage du VIH et de prévention de la transmission de la mère à l'enfant sont peu importantes. Près de 52 pour cent des personnes atteintes du VIH qui entament un traitement antirétroviral sont sous-alimentées, et 9,2 pour cent d'entre elles seulement obtiennent un soutien nutritionnel.

9. Au niveau national, le taux brut de scolarisation est passé de 64 pour cent en 2001 à 93 pour cent en 2010, mais la scolarisation pâtit des conflits prolongés et des déplacements de population, des difficultés financières et du caractère inadéquat des infrastructures scolaires. En 2010, le taux de fréquentation scolaire n'était que de 75 pour cent au niveau national.

Portefeuille du PAM en République démocratique du Congo

10. Le portefeuille d'activités du PAM en République démocratique du Congo est l'un des plus importants. Entre 2009 et 2013, le PAM a mis en œuvre dans ce pays trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR), dont la dernière en date (200540) est toujours en cours; cinq opérations d'urgence, y compris une opération d'urgence approuvée de manière à permettre une intervention immédiate; et deux opérations spéciales visant à augmenter les moyens logistiques. En 2013, les activités ont été regroupées dans le cadre de l'IPSR 200540 afin que le PAM puisse utiliser les ressources avec plus de flexibilité, aux fins de l'exécution de sa stratégie d'ensemble.

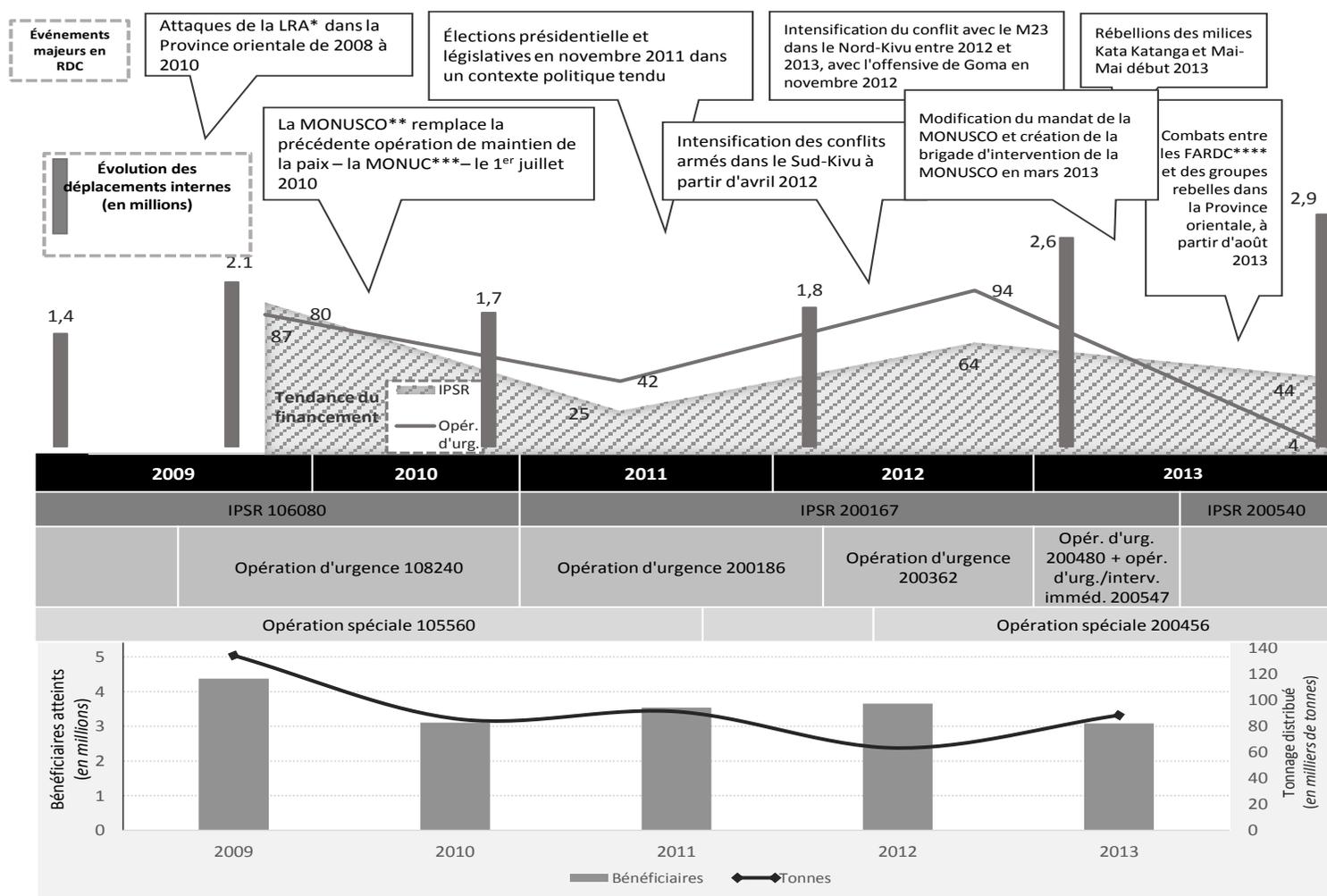
11. La figure 1 montre les principaux événements survenus au cours de la période couverte par l'évaluation et les interventions lancées par le PAM. Compte tenu de la situation de conflit prolongée dans l'Est, le PAM s'est concentré sur des activités visant à réaliser l'Objectif stratégique 1⁸. Il s'agissait notamment de distributions générales de vivres en nature et sous forme de transferts d'espèces ou de bons

⁷ Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Enquête en grappes à indicateurs multiples, 2010.

⁸ Objectifs stratégiques énoncés dans le Plan stratégique du PAM pour 2008–2013: Objectif stratégique 1: sauver des vies et protéger les moyens de subsistance dans les situations d'urgence; Objectif stratégique 3: remettre sur pied les communautés et reconstituer leurs moyens de subsistance après un conflit ou une catastrophe ou dans les périodes de transition; Objectif stratégique 5: renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.

(Objectif stratégique 1), d'interventions nutritionnelles (Objectifs stratégiques 1, 3 et 5), de programmes d'alimentation scolaire (Objectifs stratégiques 1 et 3) et de la création d'avoins (Objectif stratégique 3). Le PAM a également fourni un appui par le biais de l'initiative Achats au service du progrès, d'achats locaux destinés aux différents programmes et d'une assistance technique pour l'élaboration de politiques et de stratégies d'alerte rapide (Objectif stratégique 5). L'alimentation scolaire contribue à l'Objectif stratégique 1 ("alimentation scolaire d'urgence") dans le cadre des opérations d'urgence, ou à l'Objectif stratégique 3 dans le cadre des IPSR. L'accent a surtout été mis sur sa fonction de filet de protection sociale et sa contribution aux objectifs éducatifs (Objectif stratégique 3).

Figure 1: Principaux événements et opérations lancées par le PAM au cours de la période à l'examen (2009–2013)



* Armée de résistance du Seigneur.

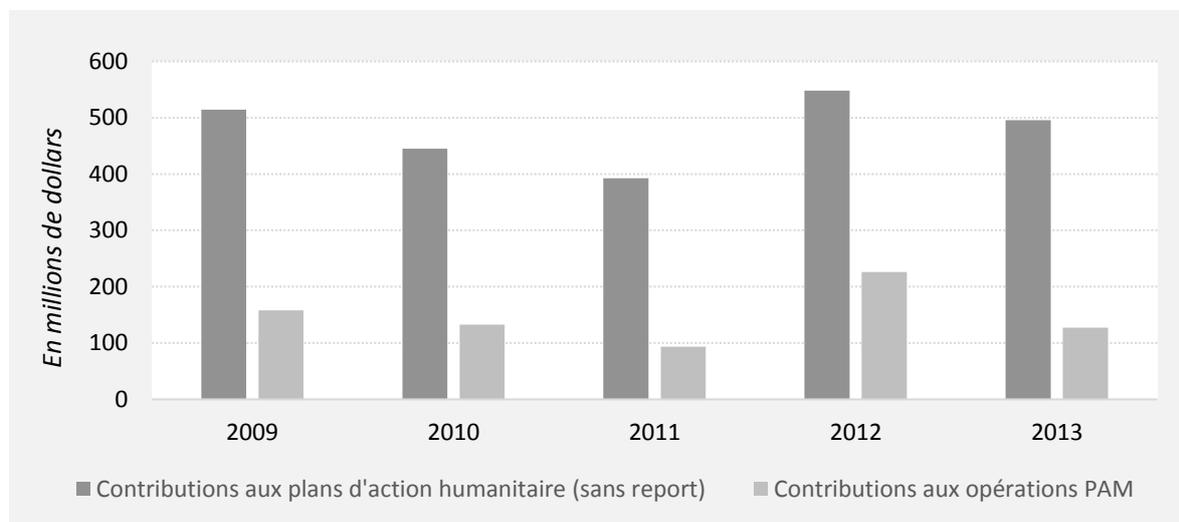
** Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo.

*** Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo.

**** Forces armées de la République démocratique du Congo.

12. Les plans d'action humanitaire annuels ont fourni le cadre stratégique commun pour les interventions humanitaires pendant la période à l'examen. Les contributions annuelles à ces plans d'action ont diminué puis stagné entre 2008 et 2012, puis la tendance à la baisse s'est inversée à la suite de l'aggravation de la crise dans les provinces du Kivu. Le PAM a obtenu une part importante des financements alloués aux plans d'action humanitaire pendant la période 2008–2012 (entre 24 pour cent et 41 pour cent du total) mais, en 2013, bien que le plan d'action humanitaire ait été relativement bien financé (70 pour cent), les contributions au PAM n'ont représenté que 26 pour cent, services aériens compris (voir la figure 2). Le PAM a déclenché une intervention d'urgence de niveau 2 le 12 décembre 2013, car les ressources étaient insuffisantes pour répondre aux besoins liés aux programmes.

Figure 2: Contributions aux plans d'action humanitaire et au PAM (2009–2013)



Source: ReliefWeb – 7 juillet 2014

Constatations issues de l'évaluation

Alignement et positionnement stratégique

12. Le PAM a eu du mal à trouver un juste équilibre entre ses activités pour pouvoir répondre aux besoins. En conformité avec sa mission première, il a choisi de donner la priorité aux activités de secours dans l'Est, région touchée à la fois par des conflits prolongés et de nouveaux conflits, plutôt qu'aux interventions dans les provinces occidentales, où l'insécurité alimentaire est chronique. Le PAM s'est fermement positionné dans le cadre de l'action humanitaire, conformément au plan d'action humanitaire, et a peu investi dans des mécanismes de planification à long terme. Par conséquent, la mobilisation n'a pas été adaptée à la nature ni à la répartition géographique de l'insécurité alimentaire.

13. Les possibilités limitées de dialogue et l'engagement faible des autorités nationales ont entravé les possibilités de partenariat. Cependant, les pouvoirs publics

gagnent en autorité, comme en attestent la formulation de politiques nationales, la mise en place de cadres de coordination tels que les groupes thématiques sectoriels, et le lancement en février 2014 d'un cadre national pour la concertation humanitaire pour améliorer la coordination avec les organismes des Nations Unies. Le PAM a toutefois eu du mal à dûment participer aux groupes thématiques, car d'autres acteurs avaient des rôles plus clairs leur permettant de s'impliquer de manière plus efficace dans toute la gamme d'activités allant de l'aide humanitaire au développement.

14. Les activités du PAM ont profité à une grande part de la population ciblée par le module d'action groupée de la sécurité alimentaire, mais sa performance en tant que co-chef de file du module n'a pas répondu aux attentes en matière de coordination de l'intervention rapide, de diffusion de l'information et d'élaboration de méthodologies novatrices.

15. Le PAM joue un rôle secondaire dans le module de la nutrition, qui est dirigé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), Cooperazione Internazionale et Action contre la faim. Les plans concernant la collaboration avec l'UNICEF pour assurer la gestion intégrée des cas de malnutrition aiguë modérée à travers le système de santé⁹ n'ont été mis en œuvre que sous la forme d'accords ad hoc au niveau du terrain. Les activités du PAM visant à lutter contre la malnutrition étaient liées à des interventions destinées à sauver des vies (Objectif stratégique 1), ou faisaient partie d'une approche davantage orientée vers le développement (Objectifs stratégiques 3 et 5). Compte tenu de la présence de longue date du PAM en République démocratique du Congo et des défis structurels inhérents à la lutte contre la malnutrition, cette dernière approche n'a pas été suffisamment développée.

16. Le PAM est le seul organisme œuvrant dans le domaine de l'alimentation scolaire, qui est une priorité de second plan pour le module de l'éducation. Le nombre de bénéficiaires ciblés par les programmes d'alimentation scolaire du PAM dépasse de loin les niveaux fixés par le module. La complémentarité avec les activités d'autres partenaires n'a pas été systématiquement recherchée par le PAM.

17. Le PAM dirige le module de la logistique, considéré par d'autres membres comme une instance clé dans un contexte logistique très complexe. Reconnu comme l'un des plus actifs et des plus efficaces, ce module constitue un atout pour la visibilité du PAM. Toutefois, la coordination des activités logistiques est compliquée par la distance entre les provinces et Kinshasa et le fait que le coordonnateur du module est en poste à Kinshasa alors que le module est essentiellement actif dans l'Est.

18. Le PAM ne s'est pas fermement positionné vis-à-vis des cadres et de l'action orientés vers le développement, et les possibilités de coopération avec d'autres acteurs ont été sous-exploitées. Plusieurs de ses objectifs sont conformes au Plan-

⁹ Mémoire d'accord PAM/UNICEF (juillet 2005), mises à jour et accords spécifiques au niveau national.

cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour 2013-2017 mais, à part les Achats au service du progrès, le PAM n'a pas d'activités de développement, même si ses achats locaux contribuent au développement de l'agriculture. Contrairement à d'autres organismes des Nations Unies, le PAM ne semble pas avoir étudié les possibilités de mobiliser des fonds destinés au développement.

19. Quelques programmes conjoints existent dans le cadre de l'action humanitaire, comme l'aide au retour des réfugiés congolais, avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), mais il y a peu d'exemples de programmation conjointe orientée vers le redressement effectuée avec des partenaires stratégiques, même dans des domaines où cela aurait été très pertinent.

20. Jusqu'à l'élaboration de la stratégie de pays pour 2013–2017, qui a été bien accueillie, le PAM faisait preuve de trop peu de transparence s'agissant de ses activités et de la filière d'approvisionnement, et ne communiquait pas bien au sujet de son rôle et de son action dans toute la gamme d'activités allant de l'aide humanitaire au développement.

21. Cependant, la nouvelle IPSR 200540 n'a pas obtenu le soutien escompté des donateurs, ce qui s'explique en partie par le fait que des fonds humanitaires ont été utilisés pour des activités qui abordent des problématiques dont les causes sont structurelles, en particulier l'alimentation scolaire, dans un contexte de pénurie de fonds pour répondre à d'autres besoins humanitaires pressants. Par ailleurs, la faible capacité du PAM à répondre rapidement à des besoins pressants et à déterminer et utiliser la modalité de distribution générale de vivres la plus appropriée a dissuadé certains de ses principaux donateurs de soutenir ses opérations.

22. Si les objectifs du PAM sont conformes aux principes humanitaires internationaux et aux bonnes pratiques, il n'en est pas toujours allé de même des stratégies de mise en œuvre, en particulier lorsque le ciblage géographique et celui des ménages n'ont pas été suffisamment indépendants, ce qui a nui à l'impartialité, et lorsque des escortes armées ont été mises à disposition par une partie au conflit, ce qui a porté atteinte aux principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. La réduction des rations pour faire face aux ruptures d'approvisionnement n'est pas conforme aux normes Sphère. Récemment, le bureau de pays a pris des mesures pour améliorer la protection, mais il n'a pas suffisamment analysé des questions comme l'extorsion, la corruption ou l'obstruction à l'accès à la terre dans l'Est, ni pris toutes les mesures voulues à cet égard.

Facteurs influant sur la prise de décisions stratégiques du PAM et qualité de celles-ci

23. Du fait de la réaffectation de membres clés du personnel de direction et de niveau intermédiaire en 2011 pour des raisons financières, le bureau de pays n'a pas disposé de toutes les capacités techniques nécessaires, ce qui l'a empêché de

participer de manière optimale aux travaux des mécanismes institutionnels au niveau stratégique et de rechercher des solutions créatives aux difficultés opérationnelles. Tout cela a eu des répercussions sur le positionnement du PAM dans plusieurs domaines.

24. Le PAM ne s'est pas donné les moyens d'effectuer des évaluations rapides des besoins lors de l'apparition de nouvelles crises, et il n'a pas collaboré avec le mécanisme de Réponse rapide aux mouvements de population¹⁰, ce qui a nui à sa capacité d'intervention rapide et conduit à une couverture géographique déséquilibrée. L'analyse effectuée a servi non pas à déterminer la modalité la plus appropriée pour les distributions générales de vivres, mais à justifier le recours aux transferts monétaires et aux bons, qui avait déjà été planifié. Par conséquent, certains donateurs se sont tournés vers d'autres partenaires pour répondre aux besoins alimentaires.

25. Les mécanismes existants 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; le PAM n'est en outre pas bien équipé pour cerner les besoins sur le plan éducatif.

26. La mise à l'essai des modalités de transfert d'espèces et de bons en 2011 a conduit à l'élaboration d'un plan de transposition à plus grande échelle, qui a été revu à la baisse en 2012 en raison de l'insécurité, de l'augmentation des prix des aliments dans le Nord-Kivu, et de problèmes liés aux ressources humaines et à la gestion. Le PAM a alors perdu de son dynamisme, tandis que ses partenaires coopérants mettaient à profit les leçons tirées de l'expérience pour affiner leur stratégie en matière de transferts monétaires et de bons. Certains donateurs ont alors préféré financer des organisations non gouvernementales (ONG), ce qui a généré une perception mitigée du rôle futur du PAM dans ce domaine. Le bureau de pays n'a pour l'heure pas de stratégie pour guider l'augmentation de l'utilisation des modalités de transfert d'espèces et de bons qui est prévue.

27. Un plan et des outils sont en place pour le suivi, qui se fait principalement à l'aide des rapports des partenaires et de visites sur le terrain par le personnel du PAM. Le suivi et la supervision directs des partenaires coopérants sont limités du fait des restrictions d'accès et de l'insuffisance des effectifs et des fonds. L'analyse en temps opportun des données est entravée par la transmission tardive des rapports au bureau de pays. Le suivi par des tiers a été mis à l'essai à petite échelle et jugé prometteur pour l'avenir, à condition que l'accès soit possible. Par ailleurs, la façon dont les données provenant des systèmes de suivi ont été utilisées pour adapter la mise en œuvre ou guider la programmation n'est pas claire, et différentes

¹⁰ Cogéré par l'UNICEF et le Bureau de la coordination des affaires humanitaires.

recommandations formulées dans des rapports ou à l'issue de missions n'ont pas été suivies¹¹.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

28. Durant la période à l'examen, le PAM est venu en aide à 3,5 millions de bénéficiaires chaque année et a distribué au total 462 866 tonnes de vivres.

29. 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. L'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatil et de directives opérationnelles claires ainsi que le manque de flexibilité ont nui à son aptitude à répondre rapidement aux besoins. Les livraisons du PAM 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.

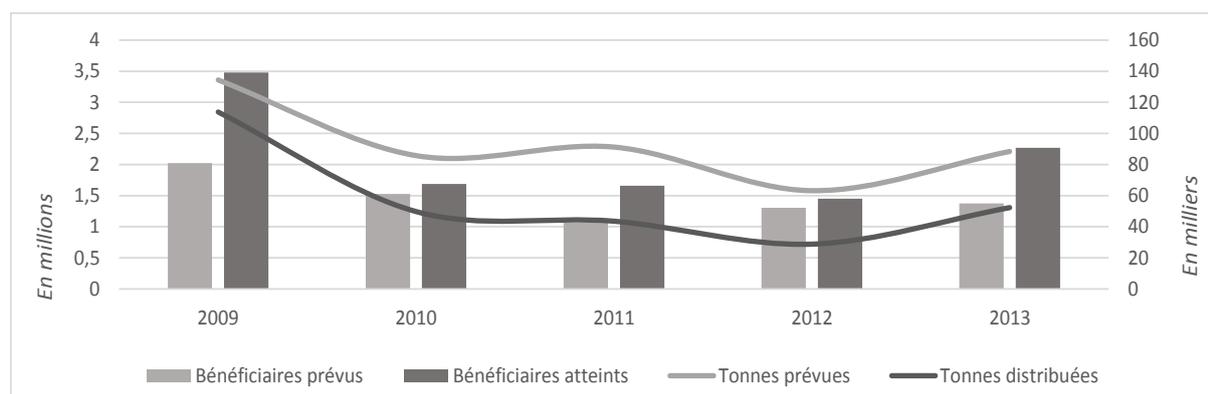
30. De nombreuses parties prenantes interrogées, en particulier les donateurs, estimaient que le PAM n'a pas clairement donné la priorité aux interventions d'urgence liées aux nouveaux déplacements de population et n'a pas été en mesure de choisir et d'appliquer la modalité opérationnelle la plus pertinente.

31. Le ciblage fondé sur la vulnérabilité des ménages dans les camps de Goma n'a pas été utilisé pendant la période à l'examen bien que trois enquêtes conduites entre 2011 et 2014 aient constaté 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 pour ce type de ciblage. Pour les interventions relatives à la santé et à la nutrition, le ciblage des groupes vulnérables était satisfaisant bien que la couverture ait été faible par rapport aux besoins, excepté dans le Nord-Kivu.

32. 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. Le PAM a été en mesure de 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.

¹¹ Pour la problématique hommes-femmes: PAM. 2013. *DRC Case Study*. Rome; pour les violences sexuelles et sexistes: PAM. 2011. *Sexual and Other Forms of Gender-Based Violence and Food Security in the DRC Mission*. Rome; et pour le projet Accès sans risques au bois de feu et à d'autres sources d'énergie (SAFE): Commission des femmes pour les réfugiés et PAM. 2011. *We Have No Choice: Safe Access to Firewood & Alternative Energy in Eastern Democratic Republic of Congo*. New York.

Figure 3: Distributions générales de vivres prévues et effectives



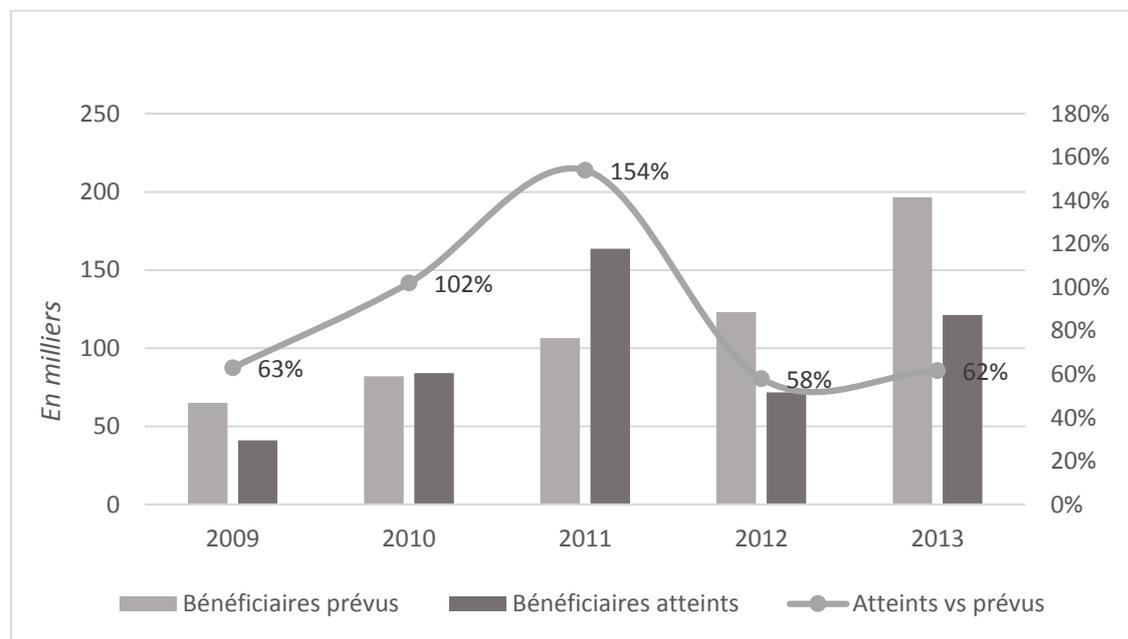
33. L'utilisation des transferts d'espèces et de bons, qui représentaient 9 pour cent des distributions générales de vivres en 2013, est restée limitée par rapport aux possibilités. Environ 6 millions de dollars ont été distribués par le biais des programmes de transferts d'espèces et de bons dans cinq provinces. Malgré les constatations issues des analyses coût-efficacité (valeur oméga) selon lesquelles ces modalités sont plus rentables que les distributions en nature, le PAM n'a pas systématiquement effectué d'analyse coût-bénéfice des différentes modalités et n'a pas toujours été en mesure de mettre en œuvre la modalité la plus appropriée.

34. En 2011, le score de consommation alimentaire des bénéficiaires de distributions générales de vivres et d'activités Assistance alimentaire pour la création d'avoirs (ACA) s'est amélioré, signe que les disponibilités alimentaires et l'accès étaient suffisants au niveau des ménages. Environ 88,4 pour cent des bénéficiaires de distributions générales de vivres, d'activités ACA et de transferts d'espèces ou de bons avaient des scores de consommation alimentaire acceptables ou limites. Toutefois, pour les bénéficiaires de distributions générales de vivres et de transferts d'espèces et de bons, ce score se dégrade lorsque les interventions sont retardées.

35. 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 ACA 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, remettant à plus tard les plans de renforcement des activités de redressement et de résilience (voir la figure 4). Selon les acteurs internes, le PAM ne se concentrait pas sur la résilience en République démocratique du Congo parce qu'il n'avait pas de vision claire de la résilience dans les situations de conflit. Plusieurs représentants des donateurs ont jugé difficile d'adopter une approche axée sur la résilience dans un contexte marqué par des conflits récurrents. Cependant, les organismes des Nations Unies, y compris le PAM, ont récemment rédigé un document exposant leur réponse

conjointe pour la stabilité¹², et les partenaires coopérants du PAM sont en train d'élaborer des stratégies en faveur de la résilience et prévoient de se concentrer sur les systèmes de filets de sécurité dans les zones de retour.

Figure 4: Nombre de bénéficiaires prévu et effectif pour les activités ACA



Source: rapports normalisés sur les projets du PAM.

36. Les interventions nutritionnelles (voir la figure 5) semblaient 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. 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.

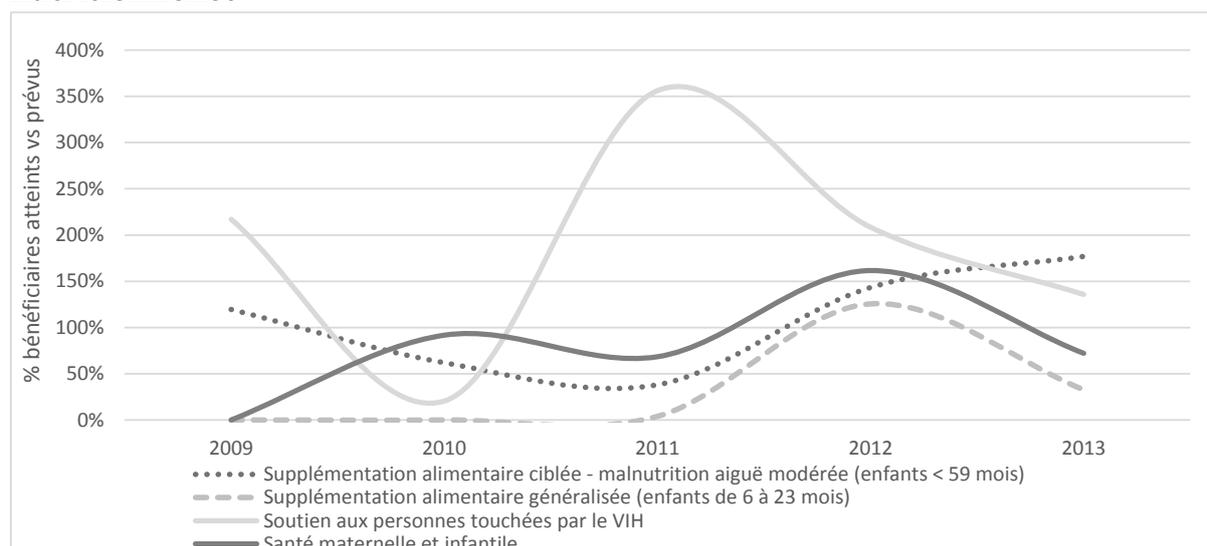
37. Le PAM a fourni un soutien nutritionnel aux personnes atteintes du VIH sous traitement antirétroviral, ce qui a amélioré leur état nutritionnel et renforcé l'observance du traitement. Les rapports des partenaires ont mis en évidence une relation directe entre les ruptures de la filière d'approvisionnement et les taux d'abandon.

38. Une approche structurelle est nécessaire pour s'attaquer aux taux élevés de malnutrition aiguë globale; il faudrait notamment mieux connaître les données de base et les facteurs déterminant l'incidence. Le PAM soutient le Programme national de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë (PCIMA) par le biais des

¹² Réponse conjointe des agences du système des Nations Unies pour la stabilité et la résilience. Note conceptuelle, 2013 (non parue).

structures du système de santé, ce qui nécessite une approche axée sur le développement pour améliorer la performance du système de santé, en partenariat avec l'UNICEF. Il aurait mieux valu que les mesures prises par le PAM pour améliorer les capacités locales relèvent d'un programme de développement.

Figure 5: Pourcentage prévu et effectif des bénéficiaires des interventions nutritionnelles



Source: rapports normalisés sur les projets du PAM.

39. Le portefeuille englobait des activités destinées à lutter contre la malnutrition aiguë, mais les composantes concernant la malnutrition chronique étaient très limitées, alors même qu'il s'agit là d'un grave problème. Le projet pilote inclus dans l'IPSR actuelle est une initiative louable. Toutefois, le défi consistera à savoir comment tirer des enseignements de l'expérience et transposer à plus grande échelle les activités.

40. 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.

41. Les statistiques scolaires et des entrevues avec les partenaires coopérants et des responsables des écoles ont montré que les taux de scolarisation et de rétention des garçons et des filles se sont améliorés dans les écoles ciblées. Le PAM a encouragé les autorités nationales à inclure l'alimentation scolaire dans leurs politiques d'éducation.

42. Cependant, le programme d'alimentation scolaire a pris une ampleur excédant celle d'une intervention d'urgence. La nature et les coûts du programme actuel, qui repose sur une approche centralisée et un approvisionnement externe, le rendent non viable. 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.

43. 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'ont pas été systématiquement prises en compte lors de la mise en œuvre.

44. 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.

45. Le rôle que joue le PAM en tant que chef de file du module de la logistique l'a aidé à combler les lacunes décelées par ledit module. Bien que les activités du module et les services fournis par le PAM se complètent, les deux entités bénéficieraient d'une séparation plus claire des rôles et responsabilités.

46. Afin de remédier aux ruptures de la filière d'approvisionnement et de promouvoir la production vivrière, 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, le potentiel des achats locaux est sous-exploité, et une stratégie claire à moyen terme aurait pu aider à surmonter la plupart des obstacles rencontrés.

Conclusions et recommandations

Appréciation générale

Pertinence, cohérence et adéquation

47. Dans cet environnement complexe et difficile, les activités mises en œuvre par le PAM ont été pertinentes et appropriées, mais la couverture géographique et l'allocation des ressources n'ont pas toujours été adaptées aux besoins selon les régions et les activités. En particulier, l'alimentation scolaire a pris trop d'ampleur par rapport aux autres activités, notamment compte tenu de l'importance de l'assistance humanitaire dans les situations de déplacement prolongées et de déplacements fréquents à petite échelle. Cela est mis en évidence par le fait que, chaque année, les bénéficiaires des distributions générales de vivres ont été plus nombreux que prévu.

48. Les objectifs et les activités relevant du portefeuille ont été conformes aux objectifs institutionnels, aux dispositions des cadres stratégiques de la République

démocratique du Congo et des politiques nationales. Cependant, les synergies avec d'autres acteurs n'ont pas été suffisamment recherchées, surtout pour les activités pour lesquelles des approches intégrées auraient permis d'obtenir de meilleurs résultats, et compte tenu des facteurs structurels et de la nature prolongée des besoins.

49. Dans leur majorité, les parties prenantes considéraient le PAM comme un acteur vital en République démocratique du Congo. Les discussions stratégiques et l'établissement de priorités en 2012, 2013 et début 2014, ainsi que les consultations et efforts de communication qui les ont accompagnés, devraient permettre au PAM de se repositionner plus fermement dans ses domaines d'intervention et de restaurer la confiance des donateurs.

Efficacité et efficacité

50. Malgré un manque de financement chronique, le PAM semble avoir efficacement mis en œuvre ses activités de nutrition et d'alimentation scolaire. Le ciblage des groupes vulnérables pour les interventions nutritionnelles et l'efficacité du programme ont été satisfaisants, mais l'efficacité et l'efficacité pourraient tout de même être améliorées.

51. 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.

52. La capacité du PAM à répondre rapidement et de manière proportionnée aux nouveaux besoins a été faible en raison de l'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatil et de directives opérationnelles claires, du manque de flexibilité et du fait qu'il n'a pas su saisir certaines possibilités d'améliorer sa performance, ce qui a nui à sa réputation et au soutien apporté par les donateurs. La lenteur de la réalisation du ciblage fondé sur les évaluations de la vulnérabilité, en particulier dans les camps de Goma, a également nui à l'efficacité et à l'efficacité des distributions générales de vivres. Une stratégie à moyen terme pour ce type de ciblage est nécessaire.

53. Le soutien logistique fonctionne relativement bien. L'approche "Unis dans l'action" étant amenée à prendre de l'ampleur, la fourniture de services logistiques devrait se rationaliser. 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.

54. 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

55. Les possibilités d'élaborer des stratégies avec les autorités nationales ont été relativement 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 au niveau central et provincial devraient permettre au PAM d'établir des partenariats et des synergies, particulièrement avec l'UNICEF et la FAO, visant à améliorer l'efficacité et la pérennité des programmes.

56. 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 au point de programmes décentralisés.

Recommandations

57. Les recommandations ci-après, classées par ordre d'importance, concordent avec les priorités de la stratégie de pays pour 2013–2017 et visent à renforcer les capacités de mise en œuvre et les perspectives du bureau de pays en République démocratique du Congo, y compris au moyen de partenariats plus poussés et d'une approche davantage orientée vers le développement pour accroître la viabilité des programmes.

58. **Recommandation 1: D'ici à novembre 2014, le bureau de pays devrait mettre en place un plan de préparation des interventions d'urgence** 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 (déplacements et retours) dans l'est du pays.

59. **Recommandation 2: Il faudrait accroître le recours à de nouvelles modalités d'assistance alimentaire.** Le bureau de pays devrait élaborer une stratégie et un plan de mise en œuvre triennal pour 2014/15–2017 visant à une utilisation équilibrée des différentes modalités de transfert pour améliorer l'efficacité et l'efficacité de l'assistance alimentaire. Il faudrait pour cela créer un comité de pilotage chargé d'élaborer la stratégie, de définir clairement les rôles et responsabilités en interne, et de renforcer les partenariats.

60. **Recommandation 3: Il faudrait renforcer les capacités du bureau de pays et des bureaux de section afin de leur permettre de réaliser les Objectifs stratégiques du PAM dans le pays, en particulier:**

- **Recommandation 3 a): Le Siège du PAM, le bureau régional et le bureau de pays devraient mieux collaborer pour combler les lacunes en matière de ressources humaines**, en privilégiant le recrutement de personnel expérimenté et de haut niveau aux postes clés pour améliorer la performance et le positionnement du PAM, surtout dans les domaines de la coordination des interventions d'urgence, de la nutrition, des transferts monétaires et des bons, et de l'alimentation scolaire.
- **Recommandation 3 b): Le bureau de pays devrait 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. Le PAM devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de fonds auprès des sources humanitaires et d'autres sources de financement à long terme.

61. **Recommandation 4: Le bureau de pays devrait amorcer la transition vers un programme de pays** afin de permettre au PAM de passer d'un mode de fonctionnement purement humanitaire à une approche davantage orientée vers le développement, axée sur les activités et les objectifs pour lesquels des programmes et outils s'inscrivant dans le long terme seraient bénéfiques. Ce processus permettra de faire concorder les activités relevant du programme de pays avec celles prévues au titre du prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2018–2022).

- **Recommandation 4 a): Le bureau de pays devrait formuler un projet de développement pour les interventions nutritionnelles qui appuie la prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë**, par le biais des programmes de prise en charge intégrée de la malnutrition aiguë, de santé et de nutrition maternelles et infantiles, et de lutte contre le VIH et la tuberculose pour la période 2014–2017. Compte tenu des facteurs déterminants structurels de la malnutrition en République démocratique du Congo, une approche de développement est recommandée pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée, prévoyant une composante communautaire forte et s'attaquant également à la malnutrition chronique et aux carences en micronutriments.
- **Recommandation 4 b): Le bureau de pays devrait revoir le programme d'alimentation scolaire en prêtant une attention particulière à une approche de développement décentralisée/régionale**. L'équipe d'évaluation recommande l'ancrage de l'alimentation scolaire dans une plateforme multi-acteurs où différents objectifs pourraient coexister: la santé scolaire (Ministère de la santé publique et Organisation mondiale de la Santé); les jardins scolaires (Ministère de l'agriculture et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture); les résultats scolaires (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture/Fonds des Nations Unies pour l'enfance [UNICEF] et Ministère de l'éducation); les résultats nutritionnels (Ministère de la santé publique, UNICEF et PAM); les filets de protection sociale (PAM, Banque mondiale, Ministère des affaires sociales); et les questions relatives à la problématique hommes-femmes et à la protection (Fonds des Nations Unies pour la population, UNICEF et PAM). Cela nécessite: i) des activités de

plaidoyer et de sensibilisation du PAM; ii) une approche à moyen terme pour laquelle un financement de développement sera nécessaire; et iii) l'étude de la faisabilité de différents modèles dans différentes régions. En s'appuyant sur une théorie du changement, ou un cadre similaire, il est souhaitable de procéder à une évaluation approfondie du programme et à une réflexion stratégique, afin de recenser et d'analyser les variables du programme, y compris les coûts pour les différentes provinces, en vue d'assurer la pérennité des activités.

62. Recommandation 5: Le bureau de pays devrait améliorer la qualité du suivi de la performance et l'utilisation des données correspondantes tout en réduisant les coûts, et pour cela: i) utiliser l'outil ActivityInfo¹³ afin d'avoir une image en temps réel et plus précise de la mise en œuvre des activités à travers le pays; ii) redoubler d'efforts pour suivre les effets directs des activités, en particulier dans le domaine de la prise en charge de la malnutrition aiguë; et iii) 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.

63. Recommandation 6: Le bureau de pays devrait renforcer la gestion des activités interorganisations ayant trait à la logistique, notamment en distinguant mieux les services fournis par le PAM des activités menées par le module de la logistique afin d'améliorer la compréhension des rôles et responsabilités de chacun. De même, il serait plus pertinent que le coordonnateur du module soit en poste à Goma, ce qui permettrait de consolider les liens avec le terrain, de renforcer la coordination et d'harmoniser le travail des différents modules dans les provinces.

64. Recommandation 7: Le bureau de pays devrait élaborer une stratégie claire et ambitieuse d'achats locaux afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité des livraisons de vivres et de soutenir la production locale. Cette stratégie devrait être liée aux efforts d'amélioration des interventions rapides en profitant du pouvoir d'achat du PAM pour soutenir le secteur agricole, afin de parvenir à instaurer la sécurité alimentaire. Les liens avec l'initiative Achats au service du progrès devraient être renforcés.

65. Recommandation 8: Il faudrait améliorer l'intégration des questions transversales (problématique hommes-femmes et violences sexuelles et sexistes, 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.

¹³ <https://www.activityinfo.org>.

Carte de la RDC avec la Présence du PAM en 2013



D.R.C.
WFP Presence



World Food Programme

Kilometers
0 75 150 225 300

Nominal Scale 1:10,900,000 at A4

- National Capital
- Major Town
- Intermediate Town
- Small Town
- National boundary
- First level admin boundary
- Surface Waterbody
- River

WFP Facilities

- Country Office
- ▲ Regional Bureau
- Sub Office

Date Created: 13 - SEPTEMBER - 2013
 Map Num: DRC_CNT_WFPF presence 44
 Coord. System/Datum: Geographic/EUROCGA

Data Sources: WFP, UN/INGO, GAUL, GLCSC, ESRI, Geo Names

The boundaries and names and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.

Email: maps@logcluster.org
 Web site: www.logcluster.org
 Global Logistics Cluster Support Cell, Rome/Italy

1. Introduction

1.1. Caractéristiques de l'évaluation

1. Les Évaluations de Portefeuille Pays (EPP) portent sur le portefeuille du PAM dans un pays dans son ensemble et pendant une période donnée plutôt que sur les opérations individuelles. Cette évaluation portera donc sur toutes les activités liées à l'exécution des programmes du PAM en République Démocratique du Congo (RDC) au cours de la période 2009-2013, à l'exception des services aériens humanitaires (UNHAS). Il examinera l'évolution du portefeuille d'activités et les facteurs, internes et externes, ayant influencés les choix stratégiques et la performance du PAM.

2. Les EPP servent un double objectif de redevabilité et apprentissage en:

- Évaluant la mise en œuvre et les résultats des activités au vu du mandat du PAM et des défis humanitaires et de développement (redevabilité) ; et
- Déterminant les raisons des succès et des échecs et en formulant des conclusions et recommandations devant permettre au Bureau de Pays (BP) du PAM de prendre des décisions stratégiques sur son futur positionnement, partenariats et programmes (apprentissage). L'EPP RDC nourrira le processus de réflexion et de décision sur l'alignement de l'actuelle Stratégie de Pays du PAM en RDC, finalisée début 2013, avec le Plan Stratégique 2014-2017 du PAM au niveau global, et sur le positionnement du PAM par rapport au Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement (UNDAF) 2018-2022, d'autres instruments et cadres de référence pertinents, et partenaires-clé.

3. L'EPP RDC a été guidée par les Termes de références (TdR) développés par le Bureau d'évaluation du PAM (OEV), ci-joints en **annexe 1**, et par un rapport de conception décrivant la compréhension générale de l'OEV et de l'équipe d'évaluation du contexte et de la manière dont elle conduirait l'évaluation.

4. L'évaluation a porté sur trois questions standard: 1) alignement et positionnement stratégiques du portefeuille du PAM; 2) les facteurs ayant déterminé les choix stratégiques; 3) la mise en œuvre et les résultats du portefeuille du PAM. Celles-ci ont été développées dans une matrice d'évaluation (**annexe 2**) et utilisées pour structurer la collecte d'information y compris, auprès des parties prenantes (voir l'**annexe 3**).

5. L'équipe d'évaluation, composée de cinq experts internationaux et une experte nationale, réunit des compétences techniques complémentaires en matière de sécurité alimentaire et moyens de subsistance, nutrition, alimentation scolaire, logistique, réponse humanitaire, protection et genre, et assure ainsi une couverture adéquate de toutes les activités du portefeuille du PAM.

6. La phase préliminaire de l'évaluation a compris des réunions préparatoires au siège du PAM du 18 au 20 décembre 2013, une mission de préparation du chef

d'équipe à Kinshasa du 17 au 21 février 2014, une étude documentaire approfondie, et la préparation d'un rapport initial qui a été publié vers la fin du mois de mars 2014. Les principaux documents de référence sont énumérés dans **l'annexe 4**.

7. La phase de recherche de terrain, du 17 mars au 2 avril 2014, a compris des visites au Nord-Kivu, au Sud-Kivu, au Katanga, et à Kinshasa¹⁴, lors desquelles des entrevues semi-structurées ont été menées avec le personnel du PAM et un large éventail de parties prenantes externes au moyen d'entrevues individuelles ou de groupe afin de recueillir des données qualitatives. Des entretiens téléphoniques ont eu lieu par la suite avec des intervenants clé qui n'étaient pas disponibles ou ne sont pas basés en RDC. Au total, 275 personnes ont été interviewées, dont 38 représentants des autorités au niveau central et provincial, 128 membres du personnel des Nations unies (dont 71 du PAM, 21 de l'UNICEF, 15 du HCR, et 9 de la FAO), 18 représentants des bailleurs de fonds¹⁵, 43 représentants d'ONG nationales et 35 d'ONG internationales (voir liste des parties prenantes interviewées et les sites visités dans **l'annexe 5**). Quelques groupes de discussion ont été conduits avec des bénéficiaires.

8. L'équipe d'évaluation a débriefé les bureaux du PAM avant son départ de chaque région, présenté ses constatations préliminaires au BP du PAM à Kinshasa le 1er avril 2014, avec la participation des bureaux de Goma, Bukavu, Kalemie, Lubumbashi et Mbandaka au moyen d'une conférence téléphonique, soumis un aide-mémoire résumant ses conclusions provisoires à l'OEV le 8 avril 2014, et a présenté ses constatations, conclusions et recommandations préliminaires au siège du PAM, le Bureau de Pays et le Bureau Régional à Johannesburg le 29 mai 2014 par téléconférence.

1.2. Contexte du pays

9. En dépit de ressources naturelles et minérales impressionnantes, la RDC est l'un des pays les plus pauvres au monde. Il a été classé 186e de 187 pays (avec le Niger) dans l'index de développement humain de 2013 (IDH)¹⁶, et se trouve parmi les 62 pays à faible revenu et à déficit vivrier¹⁷ et les 48 pays les moins avancés¹⁸. La population de la RDC est estimée à 75,5 millions de personnes¹⁹, dont environ 60% vivant dans les zones rurales (Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté DSCR2 :2011). L'incidence de la pauvreté est estimée à 70% et dans les zones rurales, à 80% (DSCR2:2011)²⁰. La RDC est classée 144e de 146 pays dans l'Indice d'inégalité de genre 2013 (données de 2012). En dépit d'une croissance économique régulière depuis la fin du conflit²¹, celle-ci a été inférieure (taux moyen annuel de 5,6% entre 2006 et 2010) aux 8% jugés nécessaires pour la

¹⁴ Une visite de terrain prévue en Équateur a été annulée au dernier moment en raison de l'annulation du vol pour Mbandaka.

¹⁵ACDI, Allemagne (KfW), Australie, Belgique, DFID, ECHO, Food for Peace, France, SIDA, et USAID/OFDA.

¹⁶ Rapport sur le développement humain, PNUD, 2013

¹⁷ Liste pour 2013; site web de la FAO

¹⁸ UN Conference on Trade and Development website

¹⁹ http://www.indexmundi.com/democratic_republic_of_the_congo/demographics_profile.html

²⁰ Population vivant avec moins d'un dollar par jour

²¹ « La RDC devrait enregistrer une croissance record de 7% en 2013 » ; Communiqué de Presse n°:2012/384/AFR de la Banque Mondiale (BM); 12 juin 2012

réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) en 2015²² (voir également l'**annexe 6**, tableau 1 sur les indicateurs sociaux). Bien que la croissance ait retrouvé son niveau d'avant-guerre (1994) en 2007, la population a augmenté de 50% entretemps (BM: 2012). Un système de gestion décentralisé a été adopté en 2006 afin de renforcer la capacité du secteur public, mais les autorités provinciales éprouvent des difficultés à gérer leurs finances²³. Par ailleurs, la corruption généralisée entrave sa capacité à offrir des services clés²⁴.

10. La RDC a connu deux guerres au cours des deux dernières décennies (1996-1997 et 1998-2003), provoquées par la déstabilisation des provinces du Nord-Kivu et du Sud Kivu dans l'Est du pays résultant du génocide de 1994 au Rwanda et l'afflux d'environ 1,2 million de réfugiés rwandais, parmi lesquels beaucoup avaient pris une part active au génocide. Certains ont poursuivi leurs objectifs politiques depuis la RDC, notamment par la lutte armée. Malgré des élections générales en 2006 ayant amené l'actuel président Joseph Kabila au pouvoir suite à une période de transition comprenant la mise en place d'un gouvernement d'Unité Nationale, la situation politique dans les provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu, Orientale et Katanga est restée très instable (voir l'**annexe 6**, tableau 2).

11. Les problèmes de sécurité liés au risque de ciblage des organisations humanitaires par les groupes armés (voir la cartographie des groupes armés dans l'**annexe 6**, carte 1) et la présence de mines et munitions non explosées ont limité la présence humanitaire, en particulier des agences des Nations Unies²⁵, dans des zones où les besoins humanitaires et de protection étaient élevés (voir l'**annexe 6**, carte 2). L'accès a également été mis à rude épreuve par l'absence ou l'état d'abandon des infrastructures de communication et le mauvais état de moyens de transports dans le deuxième plus grand pays d'Afrique²⁶. Alors que près de 31% du réseau routier est en bon état, 48% est impraticable²⁷. Les capacités de stockage en dehors des capitales provinciales et la capacité des transporteurs commerciaux, en particulier les camions 4x4 et 6x6, sont également limitées.

12. Le Conseil de sécurité des Nations unies a établi une opération de maintien de la paix en RDC en 1999 – la Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUC) - pour observer le processus de paix de l'époque²⁸. En 2013, en appui à un cadre pour la paix et la sécurité en RDC et la région²⁹, le Conseil de sécurité a modifié le mandat de la MONUSCO qui l'avait remplacée en 2010³⁰ et approuvé la création

²² Rapport National des Progrès des OMD; RDC; 2010

²³ RDC; African Economic Outlook 2014

²⁴ Ces dernières années, la plupart des services sociaux ont été fournis par les groupes confessionnels, les ONG et les entreprises publiques (UNDAF 2008-2012). Country Assistance Framework and UN Development Assistance Framework (UNDAF) 2008-2012; RDC

²⁵ Le niveau de sécurité 3 de l'ONU s'applique à la plupart du pays, sauf pour les zones rurales de l'Est, qui sont niveau 4 (risque "substantiel") et Lubumbashi et Kisangani qui sont au niveau 2 (risque "faible").

²⁶ Alors que près de 31% du réseau routier est en bon état, 48% est impraticable; Cluster logistique, RDC

²⁷ Cluster logistique, RDC

²⁸ Le Conseil de sécurité des Nations unies a créé la Mission de l'Organisation des Nations unies en RDC (MONUC) en vertu de la résolution 1279 du 30 Novembre 1999 et a transformé la MONUC en MONUSCO en vertu de la résolution 1925 du 1er juillet 2010.

²⁹ 'Accord Cadre de Paix, de Sécurité et de Coopération pour la RDC et la région des Grands Lacs' du 24 février 2013

³⁰ Résolution 2098 (2003) du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

d'une Brigade d'intervention de l'ONU afin de neutraliser les rebelles dans l'Est. Ce changement a entraîné le déploiement de 96% des forces dans l'Est³¹ et un transfert d'activités de la MONUSCO aux agences des Nations unies (n'impliquant que peu le PAM³²), notamment dans le domaine de la protection des civils. La communauté humanitaire a craint en 2013 que l'intensification des opérations militaires et la création d'«îlots de stabilité»³³ prévue par la MONUSCO entraîneraient des déplacements de population et des besoins humanitaires importants, mais ce scénario ne s'est pas matérialisé.

13. Bien que des perspectives de changement positif existent, la situation se détériore au Katanga et les risques d'instabilité persistent dans l'Est en raison, notamment, de la présence de nombreux groupes armés et leurs activités, d'un soutien encore trop faible de la part du gouvernement au processus de stabilisation et d'élections présidentielles en 2016 (celles-ci étant souvent précédées de troubles).

La situation humanitaire au cours de la période examinée

14. La période 2009-2013 a été marquée par des mouvements de population à grande échelle (déplacements et retours) et de fréquents déplacements «pendulaires»³⁴ dans les provinces du Nord-Kivu, Sud-Kivu, Orientale et Katanga³⁵. Environ 2,7 millions de personnes seraient toujours déplacées (voir l'évolution du nombre de personnes déplacées (graphique 1))³⁶. Le plus grand nombre de déplacés internes se trouve dans le Nord-Kivu³⁷ et le Sud-Kivu qui accueillent plus de la moitié d'entre eux (voir l'**annexe 7** pour un aperçu général des déplacements fin 2013). Environ 1,8 millions de personnes déplacées avaient regagné leur région d'origine à la fin de 2013, dont 61,49% au Nord et Sud-Kivu³⁸.

³¹ MONUSCO Mission Concept - Peace it! Together on the journey to lasting peace in the Democratic Republic of the Congo; DRAFT 4.5 - 23 December 2013

³² Le PAM sera impliqué dans le renforcement des capacités de la société civile.

³³ Les îles de stabilité seraient constituées de régions remises sous contrôle gouvernemental, où les acteurs humanitaires et de développement seraient attendus et en mesure de fournir l'assistance nécessaire.

³⁴ Le déplacement est souvent à court terme ou de nature «pendulaire», avec des personnes qui retournent dans leurs régions d'origine pendant la journée ou par intermittence pendant les périodes de plantation et récolte ou l'année scolaire.

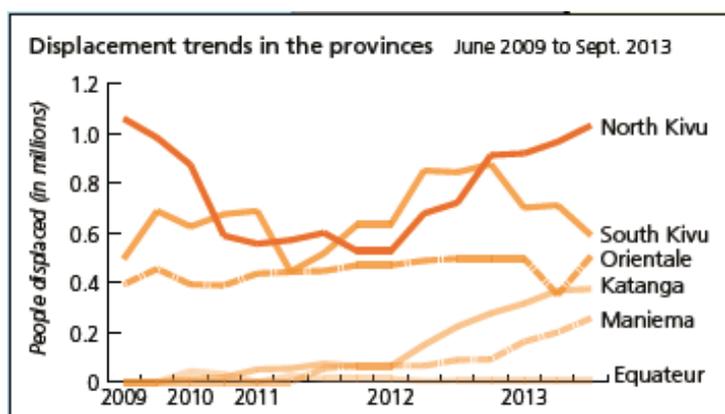
³⁵ Les conflits armés sont la cause de 89% des déplacements selon le Bureau des Nations Unies pour la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA) ; Janvier 2014.

³⁶ Il convient toutefois de mentionner que ces chiffres sont cumulatifs et qu'il n'y a pas de système en place permettant de soustraire des listes les personnes qui ne sont plus déplacées.

³⁷ La province la plus touchée avec 39% de la population totale déplacée à l'intérieur du pays (OCHA-3 décembre 2013).

³⁸ Source: OCHA République Démocratique du Congo: Personnes déplacées et retournées (décembre 2013).

Graphique 1 Les tendances de déplacement dans les provinces orientales de Juin 2009-Septembre 2013



Source: IDMC / OCHA (14 Janvier 2014)

15. La RDC comptait plus de 260.000 réfugiés fin janvier 2014, comprenant environ 185.000 Rwandais (estimations) et près de 60.000 réfugiés originaires de la République Centrafricaine³⁹ dans la province de l'Equateur. Il reste environ 434.000 réfugiés Congolais dans d'autres pays⁴⁰.

16. L'un des principaux problèmes rencontrés par les populations dans les zones de conflit est le manque de protection contre la violence. La protection des populations civiles a par conséquent été le premier objectif stratégique des Plans d'Action Humanitaire et une priorité pour la MONUC et la MONUSCO dans la mise en œuvre de leur mandat⁴¹. La MONUC et le HCR (lead du cluster protection) ont finalisé en janvier 2010 une stratégie de trois ans pour la protection des civils⁴², qui a été revue en 2013.

17. La violence sexuelle contre les civils a été utilisée comme tactique sur une échelle massive par les Forces Armées de la RDC (FARDC) et les groupes rebelles. Les taux de viols s'avèrent considérablement plus élevés en RDC que dans d'autres conflits⁴³. La corrélation entre l'escalade du conflit et l'augmentation du nombre de viols est claire⁴⁴ : en 2012, le taux a augmenté de 61% dans le Nord-Kivu et 76% dans le Sud-Kivu et dans la région de l'Ituri en Province Orientale (voir **l'annexe 6**, graphique 1). Les filles entre 10 et 17 ans sont les plus touchées, bien que 10% des victimes aient moins de 10 ans⁴⁵.

18. La RDC n'a pas de législation pour protéger les personnes déplacées et retournées, bien que le Ministère des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale soit chargé de leur bien-être et qu'une Commission Nationale

³⁹ D. R. Congo Factsheet; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) ; 31 janvier 2014.

⁴⁰ D. R. Congo Factsheet; Haut-Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) ; 31 janvier 2014.

⁴¹ Résolutions 1856 (2008) du 22 décembre 2008 et 1925 (2010) du 28 mai 2010 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

⁴² Stratégie du système des Nations Unies pour la protection des civils

⁴³ "Association of Sexual Violence and Human Rights Violations With Physical and Mental Health in Territories of the Eastern Democratic Republic of the Congo"; Abstract; The Journal of the American Medical Association; 4 August 2010

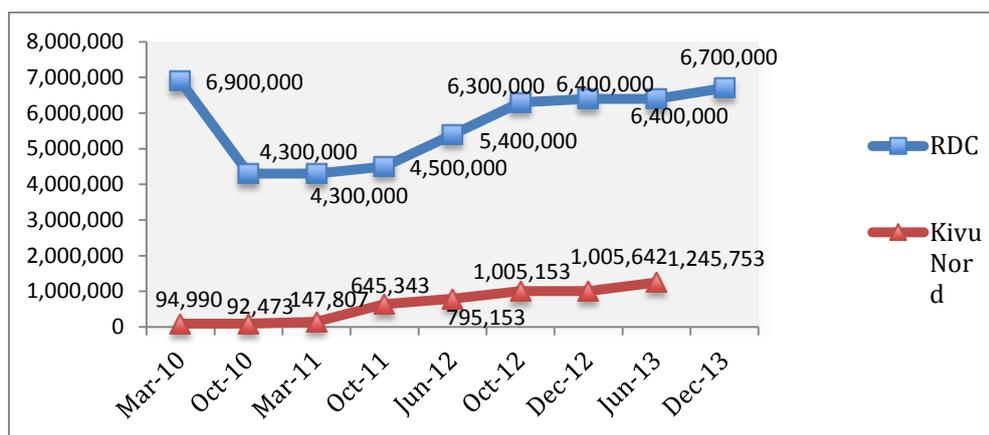
⁴⁴ "Everyday emergency"; Médecins sans Frontières; 2013

⁴⁵ "Gender inequality and social institutions in the DRC"; Annie Matundu Mbambi (WILPF DRC) and Marie-Claire Faray-Kele (UK WILPF); April-December 2010

pour les Réfugiés coordonne la protection des réfugiés, personnes déplacées et retournées dans les camps. Cependant, le Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des conflits armés (STAREC), lancé en juin 2009, inclus des composantes humanitaires et sociales pour l'aide au retour et la réinsertion des réfugiés et personnes déplacées internes et la protection des populations civiles. Le STAREC a été soutenu par la "Stratégie Internationale de Soutien à la Sécurité et la Stabilisation" mise en place en 2009 par 10 agences des Nations unies, dont le PAM, et 15 partenaires internationaux (voir l'**annexe 8** pour un aperçu des cadres et politiques nationales, y compris sectorielles).

19. L'analyse globale du PAM de la sécurité alimentaire et la vulnérabilité (CFSVA) constate que 14% de la population rurale (7.300.000 personnes) s'est trouvée en situation d'insécurité alimentaire sévère pendant la période 2011-12⁴⁶. Selon le Code Intégré de Classification de la Sécurité Alimentaire (IPC), celle-ci ne s'est pas améliorée de façon notable entre début 2009 et fin 2013, comme le montre le graphique ci-dessous. En 2013, l'IPC a estimé le nombre de personnes en phase aiguë d'insécurité alimentaire à 6,9 millions. La dernière carte de l'IPC (10e cycle; décembre 2013) est jointe en **annexe 9**. Après une amélioration entre 2010 et 2011, l'insécurité alimentaire s'est aggravée en 2012, principalement en raison des conflits et déplacements dans l'Est, en particulier le Nord-Kivu. En 2013, l'Évaluation de la sécurité alimentaire d'urgence et de la vulnérabilité (EFSA)⁴⁷ au Nord-Kivu a trouvé que 1,25 million de personnes souffraient d'insécurité alimentaire modérée et sévère, ce qui représente 20% de la population en situation d'insécurité alimentaire dans le pays.

Graphique 2 Nombre de personnes classées en crise aiguë d'alimentation et de moyens de subsistance en RDC et au Nord Kivu (2010-2013)⁴⁸



Sources: Le Code intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) et l'Atelier du PAM sur l'analyse de la réponse à l'insécurité alimentaire au NK, 10/2013

⁴⁶ Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (CFSVA 2014), Analyse des données 2011.12.

⁴⁷ Emergency Food Security Assessment (EFSA) 2013. "Evaluation Approfondie de la Sécurité Alimentaire au Nord Kivu". MinAgri, WFP, FAO

⁴⁸ Le nombre de personnes en phase aiguë d'insécurité alimentaire et moyens de subsistance en juin 2012 devrait dépasser les 17 millions selon le rapport de l'IPC. Cependant, plusieurs publications, dont ce tableau du PAM, utilisent le chiffre de 5,4 millions, ce qui est le nombre de personnes en situation d'urgence humanitaire.

20. Les raisons de l'insécurité alimentaire sévère dans les provinces de l'Est et de l'Ouest sont différentes. Dans les provinces occidentales, elle est chronique et due à des causes structurelles telles que le manque d'infrastructures adéquates et la pauvreté. La province de l'Equateur présente des niveaux particulièrement élevés, avec 1,6 million de personnes en situation d'insécurité alimentaire en 2011 (soit 22% de la population en situation d'insécurité alimentaire en milieu rural en RDC)⁴⁹.

21. Dans les provinces de l'Est, mis à part les problèmes structurels, l'insécurité alimentaire est associée aux effets des conflits prolongés: (1) les déplacements de population, (2) l'insécurité généralisée, (3) la perturbation des activités de production agricole et des activités génératrices de revenus; et (4) la réduction des moyens de subsistance.

22. La malnutrition découle d'une série de facteurs qui ne sont pas nécessairement liés à l'insécurité alimentaire⁵⁰. La malnutrition varie considérablement entre les provinces, zone de résidence / de santé, et selon le niveau de revenu et le niveau d'éducation de la mère (MICS 2010)⁵¹. Selon les enquêtes nationales, la prévalence de la Malnutrition Aiguë Globale (MAG)⁵² est élevée : elle se situe à plus de 11% (Enquête par grappes à indicateurs multiples de l'UNICEF, MICS 2010) et dans six provinces, elle excède le seuil 'grave' de 10% de l'OMS, comme le montre le tableau suivant.

Tableau 1 Prévalence de la malnutrition par province

Population Générale			Prévalence de la malnutrition			
Province	Population	Enfants <5 ans	MAG (%)**	MAS (%)**	Femmes 15-49 ans malnut (%)***	Retard de croissance (%)**
Bandundu	8,063,642	1,524,028	14.4	6.7	19.6	37
Bas-Congo	3,390,197	640,747	10.6	3.2	16.9	48
Equateur	9,018,288	1,704,456	13.4	7.5	19.7	41
Kasai Occ	7,517,818	1,420,868	14.9	7.8	14.8	53
Kasai Or	9,548,089	1,804,589	12.9	8.7	16.6	44
Katanga	11,498,589	2,173,233	8	4.9	13.1	43
Kinshasa	7,179,885	1,356,998	9.2	2.4	19.1	24
Maniema	2,140,489	404,552	8.7	3.4	9.3	40
Nord Kivu	6,460,876	1,221,106	6.6	4.2	8.1	58
Orientale	9,914,167	1,873,778	12.6	4.7	17.3	45
Sud Kivu	5,228,908	988,264	6.5	2.2	9.2	50

⁴⁹ Comprehensive Food security and Vulnerability Analysis (CFSVA) 2011-12

⁵⁰La nouvelle «Politique Nationale de la Nutrition» de RDC identifie correctement les facteurs à prendre en considération: (i) les causes directes: l'apport alimentaire pauvre ou insuffisant, la maladie et l'éducation; (ii) causes sous-jacentes: l'insécurité alimentaire, pratiques inadéquates de protection maternelle et infantile, les services de santé inadéquats, la mauvaise qualité de l'eau et l'assainissement déficient; (iii) les facteurs structurels: pauvreté généralisée, touchant 70 pour cent de la population (80 pour cent dans les zones rurales), l'analphabétisme et le faible niveau d'éducation des mères, l'insuffisance des infrastructures et autres biens nécessaires pour le développement local, etc.

⁵¹ PRONANUT, Programme National de Nutrition, PNDS, Volet nutrition, 2011-2015

⁵² Le degré de malnutrition aiguë d'un individu est classé comme modéré (MAM) ou sévère (MAS) en fonction de seuils et des normes de référence spécifiques. La combinaison de la MAM et la MAS est exprimée comme la malnutrition aiguë globale (MAG).

23. La malnutrition chronique, ou retard de croissance, est établie au cours des 1000 premiers jours de vie et est souvent irréversible. Selon l'Enquête Démographique et de Santé (EDS)⁵³ de 2007, sa prévalence est de 45,5%, dont 24% sous forme sévère. L'enquête MICS 2010 montre que le retard de croissance affecte 43% des enfants de moins de cinq ans, 22% d'entre eux de façon sévère. Les données disponibles semblent indiquer une absence de progrès depuis 2001 dans ce domaine (MICS 2010).

24. Le SIDA, décrit pour la première fois en RDC en 1983, a évolué vers une situation d'épidémie généralisée. On estime que 2,5% de la population générale est séropositive⁵⁴. Or seulement 12% des patients porteurs du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) éligibles reçoivent un traitement⁵⁵ et le dépistage du VIH et la Prévention de la Transmission de la Mère à l'Enfant (PTME) sont faibles: environ 5% des femmes séropositives bénéficient de tels soins et seulement 2,5% des enfants de mères séropositives sont testés (PNMLS: 2012). Une étude mentionnée dans la «Politique nationale de nutrition 2013» sur la gestion des cas de malnutrition chez les personnes vivant avec le VIH⁵⁶ indique que 51,9% des patients admis à un traitement Antirétroviral (ARV) sont sous-alimentés et que seulement 9,2% d'entre eux reçoivent un soutien nutritionnel.

25. En ce qui concerne l'éducation, le Taux Brut de Scolarisation (TBS) a augmenté à 93% en 2010 après avoir fortement régressé en raison des conflits et du déclin de la situation socio-économique (il était le 64% en 2001). Cependant, la fréquentation est inférieure au TBS (taux de fréquentation de 75% selon le MICS et de 87% des garçons et de 82% des filles selon le CFSVA 2012). Les provinces de l'Equateur (68%), du Nord-Kivu (73%), du Sud-Kivu (72%), du Katanga (66%) et du Kasai Occidental (67%) ont des taux nets de fréquentation inférieurs à la moyenne nationale. Le CFSVA 2013 a trouvé la fréquentation la plus basse en Province Orientale (71% pour garçons et 68% pour les filles). La scolarité est entravée par des obstacles financiers, des infrastructures scolaires inadéquates, les conflits prolongés et les déplacements périodiques des communautés⁵⁷. Une recherche menée en 2012 sur les Enfants et Adolescents en Dehors de l'Ecole (EADE)⁵⁸ a estimé la proportion des 5-17 ans en dehors de l'école à 28,9% soit, en termes absolus, un peu plus de 7,3 millions d'enfants et adolescents, parmi lesquels une majorité de filles (52,7%)⁵⁹.

⁵³ Enquête démographique et de santé (EDS) ; Ministère du Plan avec la collaboration du Ministère de la Santé ; Kinshasa, République Démocratique du Congo; Août 2008

⁵⁴ Chiffres du plan national multisectoriel de lutte contre le sida (PNMLS). La prévalence est basée sur des estimations à partir des sites sentinelles et les enquêtes spécifiques. La prévalence pour les femmes enceintes est de 3,5% au niveau national.

⁵⁵ Sur les quelques 1,3 millions de personnes vivant avec le VIH, environ 436 000 seraient admissibles à la thérapie antirétrovirale (ARV), mais seulement 53 000 ont officiellement reçu ARV en 2011.

⁵⁶ Étude non-disponible (éventuellement une étude du PAM; demandée au Bureau pays du PAM).

⁵⁷ Enquête par grappes à indicateurs multiples MICS-2010, Ministère du Plan, Institut national de la Statistique, UNICEF, mai 2011.

⁵⁸ Enquête nationale sur les enfants et adolescents en dehors de l'école (EADE-RDC), MEPS, DFID, UNICEF, Institut de Statistiques de l'UNESCO, février 2013. Enquête organisée par le Ministère de l'Enseignement Primaire, Secondaire et Professionnel et exécutée par l'Institut Supérieur des Sciences de la Population de l'Université de Ouagadougou (ISSP/UO).

⁵⁹ En ce qui concerne la performance, à l'école primaire la répétition des cours est fréquente (14,26 pourcent des filles et 13,99 pourcent de garçons). Le pourcentage de réussite vers la cinquième est estimée à seulement 50,9 pourcent, dont 48,6 pourcent de filles et 53 pourcent de garçons.

26. **L'Aide publique au développement (APD)** à la RDC a chuté entre 2011 et 2012, reflétant une baisse dans le monde entier de 2% en 2011 et 4% en 2012 et une baisse de 7.9% de l'aide bilatérale à l'Afrique subsaharienne en 2012 par rapport à 2011⁶⁰. Ces tendances sont dues à la crise financière et la crise de la zone euro, qui ont conduit certains gouvernements à resserrer leurs budgets⁶¹ (voir tendances dans l'**annexe 10**, tableau 1).

27. Le Plan d'Action Humanitaire (PAH) a fourni le cadre stratégique commun pour la réponse humanitaire pendant la période en revue. Les contributions annuelles au PAH, ont diminué puis stagné entre 2008 et 2012, lorsque la tendance à la baisse s'est inversée en réponse à la crise au Nord Kivu⁶² (voir **annexe 10**, tableau 2)⁶³.

1.3. Le Portefeuille du PAM en RDC

28. La RDC accueille l'une des dix plus grandes opérations du PAM. Au cours de la période examinée, le PAM a mis en place trois IPSR (106080, 200167, 200540), dont la dernière est en cours, cinq EMOP, dont un EMOP de Réponse Immédiate (108240, 200186, 200362, 200480, et 200547), et deux opérations spéciales (OS) pour la logistique (105560 et 200456). Les EMOP ont été légèrement mieux financés que les IPSR (76 % contre 74 % en moyenne, sans tenir compte de l'IPSR 2001540⁶⁴), comme le montre le tableau ci-dessous:

Tableau 2 Niveau de financement et bénéficiaires prévus⁶⁵ des EMOP, IPSR et opérations spéciales (OS) pour la logistique (2009-2013)

Opération	Nombre de bénéficiaires prévus	Besoins financiers (US\$)	Contributions (US\$)	Niveau de financement
IPSR 200540	4,221,000	458,650,623	63,961,486	14%
IR-EMOP 200547**	(GFD) 25,000 (TSF) 4,500 (HEB) 11,000	1,408,390	1,408,390	100%
EMOP 200480	1,200,000	80,939,264	59,310,298	73%
SO 200456	n/a	5,851,803	3,275,084	56%
EMOP 200362	118,200	16,534,763	10,613,153	64%
EMOP 200186	246,800	30,964,512	20,474,987	66%
IPSR 200167	3,120,000	463,265,643	278,122,950	60%
EMOP 108240	154,000	55,458,171	42,564,083	77%
IPSR 106080	3,367,770	551,192,120	482,716,625	88%
SO 105560	n/a	59,567,833	45,677,321	77%

Source: PAM: DACOTA, documents de projet et la situation des ressources

** L'IRA-EMOP a prévu une ration de 6 jours de biscuits protéinés pour 11 000 femmes et enfants vulnérables au début de la crise.

⁶⁰ Pour la période 2011-2012, les 10 principaux donateurs du Comité d'aide au développement de l'OCDE de l'APD brute en RDC ont été, par ordre de volume de l'aide, les États-Unis, le Japon, la France, l'Association internationale de développement, l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les institutions de l'UE, la Belgique et la Suède.

⁶¹ "Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets"; OECD, 03 April 2013.

⁶² Plan d'Action Humanitaire 2013, p. 15.

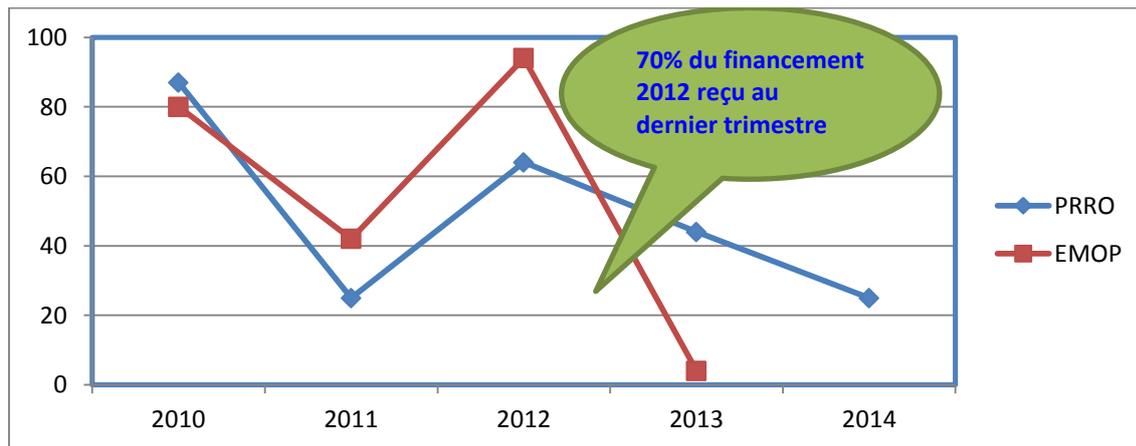
⁶³ De 2009 à 2013, les 10 principaux bailleurs de fonds et sources de financements humanitaires (PAH et hors-PAH) ont été les États-Unis, l'Union Européenne/ECHO, le Royaume Uni, la Suède, le Canada, le Japon, l'Allemagne, la Belgique, le Fonds central d'intervention d'urgence des Nations unies (CERF) et les Pays Bas; Financial Tracking Service.

⁶⁴ L'IPSR était financé à hauteur de 14% fin 2013 et de 40,1% à la date du 1^{er} juin 2014

⁶⁵ Selon les TdR

29. Le PAM a reçu une part importante des contributions au PAH (services aériens compris). De 2009-2013, celle-ci a représenté entre 24% et 41% du total. Il y a eu de fortes fluctuations dans le financement d'une année à l'autre, comme le montre le graphique ci-dessous (voir également l'**annexe 10**, tableau 3). Le plus haut niveau de financement a été en réponse aux besoins humanitaires de grande ampleur provoqués par les déplacements massifs au Nord-Kivu en 2012. Par contre, le PAM a dû faire face à une relative pénurie de ressources en 2011 et tout au long de 2013, années caractérisées par des crises humanitaires à plus petite échelle et moins de visibilité (voir le graphique chronologique dans l'**annexe 11**). En 2013, bien que le PAH ait été relativement bien financé (70%), la part du PAM n'a été que de 26%⁶⁶ d'un montant de financement du PAH réduit (les contributions en termes réels sont passées de 548 millions de dollars US en 2012 à 496 millions de dollars US en 2013). La situation financière du PAM a été tellement critique au regard des besoins des programmes qu'une réponse d'urgence de niveau 2⁶⁷ a été déclenchée le 12 décembre 2013. L'IPSR 200540 approuvé en juillet 2013 a ainsi été qualifié de réponse niveau 2 avec effet immédiat, ce qui entraîne des responsabilités d'appui accrues de la part du Bureau Régional de Johannesburg.

Graphique 3 Tendances de financement du PAM en RDC (2010-2013)



Source: Bureau de Pays de la RDC - Février 2014

30. Les niveaux de financements humanitaires ont augmenté avec l'ampleur et la visibilité politique et médiatique des crises et diminué par la suite. Certains bailleurs de fonds ont également dû répartir leurs ressources entre la RDC et d'autres grandes crises humanitaires survenues en Afrique et ailleurs. Enfin, bien que le niveau de financement de quelques bailleurs de fonds à la réponse humanitaire en RDC ait baissé (Australie, Espagne, France, Pays Bas notamment), la crise de financement du

⁶⁶ En 2011, le PAM a obtenu une part plus faible encore du financement du PAH (24%), mais le PAH n'avait été financé qu'à hauteur de 53%.

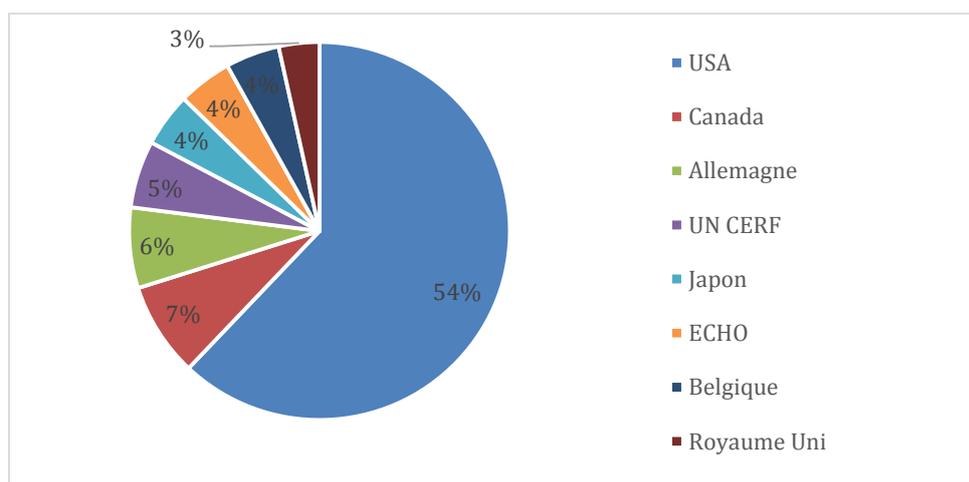
⁶⁷ Le PAM active les réponses d'urgence niveau 1, 2 ou 3 quand une a) action du PAM est nécessaire pour répondre à des événements ou des circonstances causant des souffrances humaines ou menaçant des vies humaines ou les moyens de subsistance, et que le (s) gouvernement (s) du pays concerné n'a pas les moyens d'y remédier b) la réputation du PAM / ONU est en danger; et 3) il existe un mandat clair pour le PAM de s'engager. Une réponse niveau 2 est activée lorsque les conditions précédentes sont remplies et l'augmentation régionale de la capacité et les ressources existantes dans le pays est nécessaire afin d'assurer une réponse du PAM efficiente et efficace à l'échelle appropriée par rapport à la situation d'urgence; et / ou la coordination régionale est nécessaire pour coordonner les actions de la réponse du PAM dans plus d'un pays ou territoire. Source: WFP Emergency Response Classification.

PAM en 2013 ne peut être imputée à une « fatigue » de ses principaux bailleurs de fonds, leurs contributions au PAH ayant été relativement stables ou en augmentation (voir l'annexe 10, tableau 2).

31. Pour ce qui est des bailleurs de fonds principaux, la seule inquiétude réelle se situe du côté d'ECHO, dont les financements ont fortement diminué d'année en année et sont passés en 2013 à 17% de leur niveau de 2009, après une année-clé sur le plan humanitaire (2012) sans aucun financement (voir sections ultérieures du rapport). Une forte diminution de la contribution des Etats Unis a également été enregistrée en 2013, à 45% de la contribution de l'année antérieure, une baisse semblable à celle de 2011 (voir l'annexe 10, tableau 4).

32. Le graphique ci-dessous montre quelles ont été les principales sources de financements pour les opérations du PAM⁶⁸.

Graphique 4 Principaux bailleurs de fonds et sources de financement du PAM en RDC (2009-2013)



Source : PAM: Donor's Relations Division

33. Jusqu'à 2013, le Bureau de Pays a combiné des IPSR et des EMOP, ces derniers pour faire face à des situations d'urgence notamment dans les districts du Haut Uélé et du Bas Uélé en Province Orientale entre 2009 et 2012 et mettre en œuvre des activités contribuant à l'OS1. Lorsque le conflit au Nord Kivu a repris en 2012 et déclenché une nouvelle crise humanitaire de grande envergure, le PAM a mis fin prématurément à l'EMOP 200362 pour le Haut Uélé et le Bas Uélé⁶⁹ et inclus l'assistance aux populations de ces districts dans un nouvel EMOP couvrant la Province Orientale, le Katanga et les Kivus (EMOP 200480). Deux IPSR successifs (106080 et 200167) ont permis de répondre à des besoins d'urgence dans les régions de l'Est non-couvertes par un EMOP et dans des provinces non-affectées par des conflits. La décision fut finalement prise en 2013 de regrouper toutes les activités en un seul IPSR, pour présenter la stratégie complète du PAM en RDC, éviter les

⁶⁸ Les suivants en ordre d'importance sont l'Australie, la France, la Suède et la Suisse avec environ 1% chacun ; WFP Donors Relations Division; 19 janvier 2014.

⁶⁹ Cet EMOP faisait suite aux EMOPs 108240 et 200186.

difficultés de gestion d'opérations séparées simultanées, et avoir plus de flexibilité dans l'utilisation des ressources.

34. Les activités mises en œuvre sont les distributions alimentaires générales et transferts en espèces et coupons (OS1), les interventions nutritionnelles (OS1, 3 et 5), l'alimentation scolaire (OS1 et 3), la création et réhabilitation d'actifs (OS3) et le P4P, les achats locaux, et l'appui aux autorités pour le développement de politiques et mécanismes d'alerte précoce et autres activités (OS 5) (voir **l'annexe 12** pour un aperçu des activités mises en œuvre par objectif stratégique). Compte tenu de la situation humanitaire prolongée dans l'Est du pays, le PAM a centré une grande part de ses activités sur l'OS1. Le tableau suivant montre le cumul des bénéficiaires réellement assistés pendant la période sous revue, et le tonnage distribué et les pourcentages respectifs par activité :

Tableau 3 Nombre cumulatif et pourcentage des bénéficiaires et tonnes distribuées par activité (2009-2013)

Activités du Portefeuille	Total par Activité (2009-13)			
	Bénéficiaires réels	%	Tonnage distribué (en TM)	%
DGV	10.185.322	57%	288.096	62%
SFP	5.123.233	29%	85.195	18%
Nutrition	1.690.688	9%	35.056	8%
VCT/F/A	701.536	4%	40.483	9%
VIH	257.136	1%	14.036	3%
TOTAL	17.957.915	100%	462.866	100%

Source: documents SPR, Données des Unités Logistique et M&E

NB : les pourcentages sont légèrement différents de ceux présentés dans le Tableau 4 ci-dessous, la source des données étant différente.

35. Le PAM a atteint plus de bénéficiaires que prévu à travers les distributions générales de vivres (DGV) (58% au lieu de 47%) et les activités de création d'actifs (4% au lieu de 3%). Toutes les autres activités ont eu une couverture plus faible que prévue, comme le montre le tableau suivant:

Tableau 4 Proportion des bénéficiaires planifiés et atteints par les EMOP et IPSR (2009-2013)

Activité	VIH/TB	Éducation	Nutrition	DGV	VCA/VCF/VCT
Pourcentage planifié de bénéficiaires	2%	33%	15%	47%	3%
Pourcentage réel de bénéficiaires	1%	28%	10%	58%	3%

Source: WFP DACOTA, Project documents and resource situation

36. Les **distributions générales de vivres** ont été un élément important du portefeuille. Dans les premières opérations d'urgence (EMOP 108240, 200167,

200186), une ration complète aux personnes nouvellement déplacées était prévue pour une période initiale de trois mois et sa poursuite faisait l'objet d'une réévaluation des besoins. Cette stratégie visait à soutenir le retour progressif des personnes déplacées dans leurs lieux d'origine. Toutefois, en raison des restrictions budgétaires et des ruptures d'approvisionnement, les rations distribuées ont souvent été réduites à partir de 2012.

37. Le premier projet pilote des modalités en espèces et coupons (C&V⁷⁰) a été mis en œuvre en 2010. Une évaluation en 2011, une revue interne après action (AAR) et un examen opérationnel des pilotes en RDC ont recommandé une augmentation progressive de leur utilisation, suite auxquelles le nombre de bénéficiaires ciblés par ces modalités a été augmenté dans l'IPSR 200167 et l'EMOP 200480. Pour des raisons externes (situation de conflit) et internes (capacité des ressources humaines), le nombre de bénéficiaires et les allocations budgétaires sont restés inférieurs à ceux prévus pour 2012. En 2013, le nombre de bénéficiaires assistés par les modalités C&V a augmenté, atteignant 9% du portefeuille.

Tableau 5 Evolution du nombre des bénéficiaires C&V au cours de la période en revue

Années	2009	2010	2011	2012	2013
Bénéficiaires C&V	-	21,086	48,624	166,780	267,874
Bénéficiaires du portefeuille	4,368,708	3,109,724	3,538,984	3,654,755	3,078,956
% bénéficiaires C&V	0%	1%	1%	5%	9%

Source: Bureau de Pays, données C&V PO - Actifs créés par rapport aux prévus.

38. Les **activités Vivres contre Actifs (VCA)/Vivres contre Travail (VCT)/Vivres contre Formation (VCF)** ont appuyé des rapatriés et d'autres populations touchées par les conflits à se réinstaller. Ces activités leur ont permis de renforcer leurs moyens de subsistance à travers la création d'actifs tels que la multiplication des semences, la réhabilitation de viviers, le contrôle de l'érosion, la gestion de l'eau, le reboisement et la formation aux métiers (IPSRs 106080, 200167). En 2012, le BP a préparé une révision budgétaire de l'IPSR 200167 pour mettre l'accent sur le relèvement précoce et contribuer au rétablissement des moyens de subsistance des populations ciblées, à travers des activités visant à renforcer la capacité des ménages à faire face aux chocs, et à améliorer l'accès à l'éducation et aux services de santé. Ce type d'assistance a également été incluse dans toutes les opérations d'urgence (EMOP) et a ciblé des ménages déplacés, en insécurité alimentaire modérée, et ayant subi la violence pendant les conflits. Dans l'EMOP 200362, les DGV et VCA ont été planifiées de façon complémentaire, avec les nouvelles personnes déplacées bénéficiant d'abord de DGV et ensuite d'activités VCA.

39. Le projet P4P vise à relancer les petits agriculteurs locaux en soutenant la commercialisation de leurs produits. Il a été mis en œuvre en partenariat avec la FAO

⁷⁰ Cash and Vouchers.

et Oxfam GB à Kabalo (Katanga) depuis 2009 et à Bikoro (Équateur) depuis 2012. La FAO et Oxfam GB ont renforcé la capacité des agriculteurs et commerçants locaux et appuyé l'organisation des associations des petits agriculteurs. Le PAM a soutenu l'entreposage, le transport et la commercialisation de leur production. Le PAM a aussi agi comme acheteur de dernier recours, achetant de petites quantités de la production des associations d'agriculteurs dans le cadre de ses plans d'achats locaux.

40. Les défis de la malnutrition aiguë et chronique occupent une place centrale dans les documents de programmation (IPSR, EMOP). Les **interventions nutritionnelles** comprennent l'alimentation complémentaire générale pour les enfants de 6 à 23 mois pour la prévention de la malnutrition dans les zones à risque (conflits, déplacements, taux de malnutrition aiguë globale élevés); l'alimentation complémentaire ciblée pour la prise en charge de la Malnutrition Aiguë Modérée (MAM) chez les enfants de moins de 5 ans et l'alimentation complémentaire pour les femmes enceintes et les mères allaitantes atteintes de malnutrition dans les centres de la Santé Maternelle et Infantile (SMI). Des rations pour les accompagnants des enfants sévèrement malnutris ont été fournies dans les unités de soins thérapeutiques. Le PAM a également assisté les patients VIH sous traitement antirétroviral et les patients tuberculeux sous traitement spécifique dans les centres de santé.

41. Le PAM met en œuvre un **programme d'alimentation scolaire** en RDC depuis 2001, quand un nombre limité d'écoles a été pris en charge dans le cadre d'un projet pilote (13 écoles primaires avec un total de 15 000 élèves). Des résultats prometteurs ont conduit à une extension des activités. L'alimentation scolaire a été implantée dans les zones de déplacements massifs et des zones où d'autres critères étaient applicables, tels que des taux élevés d'insécurité alimentaire et/ou de malnutrition aiguë, de faibles taux de parité entre les sexes, et de faibles taux de scolarisation. Le PAM couvre pratiquement tous les programmes d'alimentation scolaire du pays. Le programme vise à fournir une ration quotidienne d'environ 600 Kcal au cours de l'année scolaire. L'alimentation scolaire d'urgence a été incluse en tant que partie intégrante de toutes les opérations, sauf deux⁷¹.

2. Constatations de l'Évaluation

2.1. Alignement du portefeuille et positionnement stratégique

Cohérence entre les objectifs principaux et les activités, les besoins et les capacités du PAM

42. Le PAM a dû opérer un difficile équilibrage de ses activités afin de répondre aux besoins dans les régions affectées par des conflits et dans des provinces où les causes

⁷¹ L'EMOP 108240 (Appui d'urgence à la population touchée par l'insécurité dans le Haut Uélé dans la Province Orientale de la RDC - Mai 2009-Décembre 2010), qui a été limité par les problèmes d'accès et de protection à ce moment-là et les deux mois l'IR EMOP en 2013 (Aide alimentaire d'urgence pour les réfugiés de la République d'Afrique Centrale dans la province de l'Équateur de la RDC).

de l'urgence humanitaire, telle qu'exprimée par le dépassement de seuils critiques préétablis, sont d'ordre structurels. L'accent a toujours été mis sur les secours dans l'Est. Par conséquent l'allocation des ressources n'a pas toujours été proportionnelle aux besoins dans les différentes régions du pays. Un récent recentrage de l'action du PAM sur les besoins critiques des personnes déplacées dans l'Est de la RDC et les réfugiés en Équateur a eu pour conséquence l'abandon d'activités pertinentes pour d'autres populations vulnérables, à moins que le PAM se positionne en parallèle dans le domaine du développement.

43. Les principaux objectifs et activités du PAM en RDC ont été conformes aux objectifs stratégiques du PAM pour 2008-2013 (voir l'**annexe 13**), et pertinents au regard des besoins humanitaires qui, en décembre 2013, étaient similaires à ceux qui existaient début janvier 2009 (en particulier déplacements internes de population, rapatriements de réfugiés et retours de déplacés, réfugiés, et insécurité alimentaire et malnutrition des groupes vulnérables).

44. Cependant, la portée de certains programmes a peut-être été trop ambitieuse étant donné les difficultés de mobilisation de ressources en dehors de périodes d'urgence aiguë et la dépendance du PAM de financements de nature humanitaire alors que certaines activités prévues ciblaient des provinces hors-conflit. D'autre part, l'absence de stratégie de mise en œuvre claire ou adaptée dans certains domaines comme les modalités C&V et la réponse rapide aux déplacements de populations a entraîné des difficultés opérationnelles couvertes sous la question 3 relatif à la performance du portefeuille du PAM en RDC.

45. La situation humanitaire et l'insécurité alimentaire dans l'Est est caractérisée par une évolution des réalités contextuelles au niveau des provinces, des territoires et des zones⁷²/axes avec différents mélanges de besoins nécessitant des stratégies d'intervention différentes. Les documents programmatiques (EMOPs et IPSRs) ne reflètent pas dans quelle mesure ces réalités et besoins ont été analysés, or il est important que les stratégies d'intervention soient adaptées aux besoins et réalités différents.

46. Entre 2012 et 2013, le Bureau de Pays (BP) P a entrepris plusieurs processus de réflexion sur son positionnement. Le BP a développé une Stratégie de Pays⁷³ en 2012 (Revue de la Stratégie Pays 2013-2017⁷⁴) afin de disposer d'un cadre stratégique clair début 2013, avant la formulation de l'IPSR 200540. Ce processus a été finalisé

⁷² L'unité de zone la plus utilisée par les acteurs humanitaires est la zone de santé.

⁷³ Le PAM au niveau corporatif a établi un processus de «stratégie de pays» en 2009, après l'approbation du Plan Stratégique 2009-2013 et a encouragé les Bureaux de Pays à développer une stratégie de pays comme un moyen de réfléchir sur la sécurité alimentaire nationale et les questions de la faim, développer une vision de l'aspiration du PAM, et de son rôle et ses priorités dans le pays, et renforcer sa pertinence dans le contexte du changement corporatif de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire. Les stratégies de pays décrivent la direction que le PAM aura dans un pays sur une période de 4-5 ans ; Les Stratégies Pays du PAM - à l'appui de la mise en œuvre du plan stratégique; Briefing des membres du Conseil exécutif; 4 mai 2010 et les lignes directrices de la CDD Novembre 2013 – PGM.

⁷⁴ Les BP peuvent opter pour un «examen stratégique» plus léger, qui, contrairement à la stratégie de pays, n'est pas soumis au comité d'examen stratégique du siège pour approbation corporative. Cependant, il est utilisé comme documentation de base pour l'examen du projet par le Comité d'examen des projets. Ibid.

autour d'avril 2013⁷⁵. Le processus a compris des ateliers et des consultations internes/externes (il a inclut trois des quatre bureaux de zone (Bunia, Goma, et Lubumbashi⁷⁶) et s'est basé sur une analyse détaillée de la situation de la sécurité alimentaire et nutritionnelle dans le pays, les priorités et politiques nationales (DSCR2) et sur l'action en cours et prévue d'une variété de parties prenantes, les leçons apprises, et les avantages comparatifs du PAM. Le PAM a ensuite formulé l'IPSR en cours (début 2013), entrepris le deuxième pilote de l'initiative 'Strengthening Country Office Resource Management' ⁷⁷ (de mi-2013 à fin 2013) et enfin, une procédure de priorisation fin 2013/début 2014. Tous ces processus ont été très consultatifs (analyses, ateliers, consultation de parties prenantes internes et externes).

47. **L'assistance humanitaire** à travers les DGV et les C&V a été conforme aux objectifs stratégiques institutionnels du PAM et basée sur les besoins, mais n'a pas répondu proportionnellement à la nature et la répartition géographique de l'insécurité alimentaire. En ligne avec le mandat du PAM de sauver des vies, le PAM a porté son attention sur les activités de secours. La priorité a été donnée aux provinces de l'Est affectées par le conflit plutôt qu'aux provinces de l'Ouest telles que l'Équateur. Ce choix repose sur le caractère chronique de l'insécurité alimentaire dans l'Ouest.

48. L'accent sur les secours a été récemment confirmé dans le document de priorisation pour l'IPSR 200540 en cours, qui établit le poids relatif des opérations de secours à 70%. De nombreux acteurs clé parmi les agences des Nations Unies, les partenaires, les responsables gouvernementaux et les bailleurs de fonds⁷⁸ estiment qu'il serait temps pour le PAM de mettre davantage l'accent sur les activités de relèvement tels que la création d'actifs, la génération de revenus, etc. Ceci reflète une reconnaissance par les parties prenantes de la nécessité de travailler sur la résilience (voir par. 118). Cependant, certains bailleurs de fonds humanitaires sont réfractaires au changement de l'approche actuelle.

49. Les choix stratégiques du BP sont bien alignés sur les objectifs corporatifs concernant **les interventions nutritionnelles**. La stratégie du PAM pour lutter contre la malnutrition est d'utiliser soit des interventions d'urgence et de survie (OS1) soit une approche plus structurelle et axée sur le développement (SMI, soutien nutritionnel pour les Personnes Vivant avec le VIH (PVVIH) et le renforcement des capacités institutionnelles). Toutefois, cette approche s'avère insuffisante compte tenu de la présence de longue date du PAM en RDC et des énormes défis structurels. Le portefeuille a abordé jusqu'ici les défis liés à la malnutrition aiguë, avec des

⁷⁵ La première version de la Stratégie de Pays Révisée a été soumise au Bureau Régional de Nairobi en janvier 2013.

⁷⁶ Une visite prévue en Equateur n'a pas eu lieu en raison de contraintes opérationnelles

⁷⁷ Cet exercice est une partie du renforcement de l'organisation et des objectifs du PAM visant à aider les BP à évaluer la viabilité des bureaux (examen d'empreinte), examen sur la façon d'organiser (examen organisationnel), déterminer le programme d'ensemble le plus efficace (examen programmatique) et soutenir la mobilisation des ressources (bilan de financement). L'exercice de la RDC fait suite à un premier exercice pilote en Afghanistan. La RDC a été sélectionnée par le siège du PAM et le processus a été jugé très utile en termes de gestion de ressources et de réduction des coûts.

⁷⁸ Entretien avec les agences des Nations Unies, les partenaires (notamment les ONG locales impliquées dans des projets visant le renforcement de la résilience), les responsables gouvernementaux (voir le paragraphe 58) et les bailleurs de fonds.

composantes très limitées pour la malnutrition chronique (un problème sérieux en RDC et une des priorités corporatives du PAM).

50. **L'alimentation scolaire** est pertinente compte tenu des difficultés d'accès à l'éducation de près de sept millions d'enfants en âge scolaire qui ne sont pas scolarisés⁷⁹, des faibles taux de scolarisation et de réussite⁸⁰, et du manque d'accès lié aux conflits. Ses objectifs diffèrent selon le type d'opération. Dans les EMOP, elle est présentée comme 'alimentation scolaire d'urgence' et contribue à l'OS1, alors que dans les IPSR, l'alimentation scolaire contribue à l'OS3. Dans la pratique, l'alimentation scolaire d'urgence est une intervention à court terme dans les zones où la situation est critique, et elle devient alimentation scolaire dans les zones plus stables (une description des objectifs d'alimentation scolaire par opération peut être trouvée dans l'**annexe 14**, tableau 1).

51. L'alimentation scolaire a été cohérente avec les objectifs corporatifs⁸¹ et a mis l'accent sur sa fonction de filet de sécurité sociale et ses objectifs éducatifs. Une valorisation succincte de son encadrement avec le « SABER policy goals » est proposée dans l'**annexe 14**, tableau 3.

52. Même si aucun indicateur de base ou de progrès nutritionnel n'a été inclus dans les documents de projet, pour la plupart des intervenants interrogés, l'alimentation scolaire a une valeur nutritionnelle implicite. En tous les cas, la plupart des écoles ciblées sont en zones d'insécurité alimentaire et l'alimentation scolaire contribue clairement à atténuer la faim à court-terme.

Cohérence entre les objectifs et les activités du PAM et les priorités et les politiques nationales, y compris sectorielles.

53. La capacité des autorités d'administrer et leur engagement a été faible jusqu'à récemment, tout comme les opportunités de dialogue entre le Système des Nations Unies (SNU) et le gouvernement⁸², ce qui a limité les possibilités de développement de stratégies conjointes et de partenariats à moyen ou à long terme⁸³. Cependant, des changements importants sont intervenus ces dernières années en termes de leadership des autorités, comme l'atteste le développement de nombreuses politiques nationales et la mise en place de mécanismes d'harmonisation et de coordination de l'aide au développement, même si des problèmes affectent encore leur efficacité⁸⁴.

⁷⁹ Recherche sur les Enfants et Adolescents en Dehors de l'École en RDC (EADE). Rapport sur l'état des lieux UNESCO, DFID, UNICEF et EPSP, juillet 2011.

⁸⁰ Le taux net d'admission au primaire est de 51,3%, avec un taux d'achèvement qui n'est que de 14,4%, et le taux net de fréquentation du secondaire est de 31,8% (MICS-2010)

⁸¹ Objective 1: To Provide a Safety Net for Food-Insecure Households through Income Transfers; Objective 2: To Support Children's Education through Enhanced Learning Ability and Access to the Education System; Objective 3: To Enhance Children's Nutrition by Reducing Micronutrient Deficiencies; Objective 4: To Strengthen National Capacity for School Feeding through Policy Support and Technical Assistance; Objective 5: To Develop Links between School Feeding and Local Agricultural Production Where Possible and Feasible.

⁸² Revue à mi-parcours de l'UNDAF 2008-2012 - constats, leçons et recommandations; 19/01/2011 ; UNDAF 2013-2017

⁸³ Entrevues.

⁸⁴ Entretien.

L'introduction de Groupes Thématiques⁸⁵ (GT) ne date que de 2008 et la plupart d'entre eux ont été peu actifs pendant leurs premières années, mais un nouveau cadre opérationnel a été mis en place en 2013 pour les redynamiser⁸⁶. Le PAM fait partie des GT pertinents pour ses activités. Sur le plan humanitaire, le gouvernement a lancé en février 2014 un Cadre National pour la Concertation Humanitaire afin d'améliorer la coordination avec les agences des Nations Unies.

54. Les programmes du PAM soutiennent les quatre axes stratégiques de la «Politique Nationale de Genre et le plan d'action» du Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant RDC (2009) et sont alignés de manière plus explicite à la Politique Nationale sur la violence sexuelle et sexiste (SGBV) « Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre ».

55. Les objectifs du PAM ont également été cohérents avec ceux du DSCR⁸⁷ (2006-2010 et 2011-2015) et surtout les deux piliers dans lesquels il peut faire la contribution la plus significative, à savoir l'accélération de la croissance en renforçant le secteur agricole afin d'assurer la sécurité alimentaire (pilier 2 du DSCR2) et l'amélioration de l'accès aux services sociaux, en particulier l'éducation, la santé et la nutrition (pilier 3).

56. Les activités de secours et de relèvement/résilience sont en ligne avec les politiques et stratégies nationales de sécurité alimentaire telles que le Plan National de Sécurité Alimentaire (PNSA (2010) et le Plan National d'Investissement Agricole (PNIA) 2013-2020, particulièrement leurs composantes de prévention et gestion de crises alimentaires. Les évaluations d'urgence du PAM et la CFSVA⁸⁸ en RDC ont apporté des contributions essentielles pour le développement du PNSA en 2010. Le document souligne l'importance du PAM pour l'analyse globale de la sécurité alimentaire et la vulnérabilité et la fourniture de produits et d'outils d'alerte précoce pour les communautés à comprendre et anticiper les crises.

57. Le programme de nutrition est cohérent avec les politiques nationales⁸⁹. Cependant, l'environnement institutionnel de la nutrition est encore faible en dépit des efforts du PAM et d'autres acteurs pour rehausser le profil de la nutrition auprès du gouvernement, comme en témoignent la faible reconnaissance des problèmes de nutrition dans les GT, le fait que la stratégie nationale multisectorielle de nutrition (Politique Nationale de Nutrition de 2013) ne soit pas encore appliquée, la faiblesse de la composante Nutrition dans le DSCR, et le budget limité pour la mise en place

⁸⁵ La mise en place de 15 groupes thématiques présidés par le gouvernement et dont l'objectif est d'accroître l'efficacité de l'aide a été décidée lors de la réunion du Groupe Consultatif sur la RDC des 29 et 30 novembre 2007 à Paris.

⁸⁶ Les groupes Thématiques Sectoriels en Bref ; Secrétariat d'Appui à la Coordination des groupes Thématiques ; Ministère du Plan ; N°01- 2014.

⁸⁷ Piliers du DSCR2: Pilier 1: Renforcer la gouvernance et la paix; Pilier 2: Diversifier l'économie, accélérer la croissance et promouvoir l'emploi; Pilier 3: Améliorer l'accès aux services sociaux de base et renforcer le capital humain; Pilier 4: Protéger l'environnement et lutter contre les changements climatiques.

⁸⁸ Comprehensive Food Security and Vulnerability Assessment, 2010

⁸⁹ a/ Plan Stratégique de Nutrition 2011-2015 (PSN) s'inscrit dans le contexte du Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) et du Plan Quinquennal National 2011-2015 ; b/ Politique Nationale de Nutrition, 2013 ; c/ Plan National de la lutte contre le SIDA ; d/ PRONANUT : Programme national pour la lutte contre la malnutrition, 2011-2015

de la PCIMA⁹⁰.

58. L'engagement institutionnel national vis-à-vis de l'alimentation scolaire est faible, bien que le PAM ait encouragé les autorités locales à l'inclure comme une partie intégrante des politiques éducatives, sans succès significatif pour le moment. Des facteurs contextuels structurels semblent indiquer un changement de scénario dans un avenir proche⁹¹. Les autorités nationales de l'éducation ont exprimé une réticence à adopter un modèle national fondé sur celui utilisé par le PAM, car ils considèrent que leur rôle est normatif et que les stratégies de mise en œuvre doivent être laissées au niveau périphérique.

59. Les parties prenantes gouvernementales rencontrées considèrent que le PAM est un acteur indispensable et l'ensemble de ses programmes pertinent compte tenu des besoins dans le pays. Les intervenants gouvernementaux ont exprimés deux souhaits: 1) être mieux informés des plans du PAM et des résultats des activités (y compris par le biais d'activités conjointes) et 2) que le PAM s'engage dans des activités à plus long terme pour accompagner leurs propres plans de relèvement et de stabilisation.

60. Les relations avec certains ministères concernés sont pratiquement inexistantes au niveau de Kinshasa (par exemple, Travaux Publics, Genre et Famille) et ad hoc au niveau provincial. En vue de renforcer la compréhension mutuelle et améliorer la coopération et la communication au niveau du centre, le gouvernement a proposé au PAM la création d'un Comité d'appui Interministériel au PAM similaire aux mécanismes en place avec l'UNICEF, la FAO et le FNUAP⁹².

Cohérence et synergies avec les agences du système des Nations Unies et autres acteurs-clé

61. Le PAM a inscrit son action dans le cadre de l'humanitaire et ne s'est donc pas fortement positionné vis-à-vis des cadres, actions et acteurs orientés vers le développement. Les objectifs stratégiques du PAM ont été alignés sur ceux du Plan d'Action Humanitaire pendant la période en revue (**voir Annexe 15**) et ont en général été en harmonie avec les priorités et le ciblage des clusters.

62. Les activités du PAM sont en ligne avec les objectifs généraux et spécifiques du cluster Sécurité Alimentaire, et couvrent une grande proportion de la population ciblée par celui-ci (84% en 2012). La performance du PAM, et par conséquent son positionnement en tant que co-lead du cluster, n'a toutefois pas répondu aux attentes des membres du cluster pour ce qui concerne le leadership (jusqu'en 2012 la FAO a

90 Cette déclaration suit le Système d'information de nutrition de l'OMS qui mesure la situation et les progrès des questions liées à la nutrition dans l'écosystème institutionnel de chaque pays www.who.int/nutrition/nlis/en/

91 «La volonté politique qui se traduit par l'engagement de l'Etat d'allouer 10% du budget au secteur de l'enseignement et garantir la gratuité du niveau primaire d'ici à 2015 ainsi que la décentralisation de ce secteur» ; Plan Quinquennal Katanga 2011-2015

92 Comité Interministériel de Suivi et Coordination pour l'UNICEF, Cadre de Programmation Pays pour la FAO, et Groupe de Travail Intersectoriel pour le FNUAP.

dû l'assumer seul), la coordination de la réponse d'urgence et le développement de méthodologies innovantes pour analyser les marchés, les achats locaux, et d'autres modalités fondées sur le marché⁹³. Au Sud-Kivu, ceci a conduit à la création d'un groupe d'aide alimentaire spécifique, pour lequel ACF (co-facilitateur du cluster depuis 2012) est « co-lead », dont l'orientation est plus technique et plus axée sur les modalités de réponse. Le PAM est un membre actif du cluster Nutrition, mais bien que sa réponse soit conçue selon les objectifs et les approches stratégiques du cluster, ce dernier ne semble pas avoir été capable d'aborder les faiblesses de coordination programmatique et d'intégration entre l'UNICEF et le PAM. Chacune des deux agences a sa propre approche stratégique, ses critères de sélection, procédures opérationnelles, financements, procédures d'approvisionnement, et partenaires. Les critères d'intervention n'ont pas été harmonisés en termes de zones et centres de santé à cibler, autrement que par des accords ad hoc au niveau du terrain. La question demeure irrésolue et les contacts au niveau du cluster ne semblent pas suffisants pour remédier à cette faiblesse bien connue. Le PAM joue un rôle secondaire dans le cluster, qui est dominé par l'UNICEF, COOPI et ACF. Bien que le PAM dispose de mécanismes pour le suivi de la vulnérabilité et de la sécurité alimentaire, cet avantage comparatif ne lui a pas permis de se forger une position privilégiée dans le cluster. Par ailleurs, le PAM semble avoir une capacité technique limitée au niveau du terrain pour trouver des solutions créatives aux défis et faire une utilisation optimale des cadres et développements institutionnels (GT, SUN, UNDAF, etc.).

63. Le rôle du PAM au sein du cluster Éducation est limité par le fait qu'il est le seul partenaire engagé dans l'alimentation scolaire. L'alimentation scolaire est un aspect secondaire des stratégies du cluster Éducation et le programme du PAM atteint trois fois la population ciblée par le cluster. Celui-ci a ciblé autour de 500.000 enfants en 2013 et près de 500 écoles en 2014, or le PAM a atteint plus de 1,2 million d'enfants en 2012 et 2013 et plus de 2500 écoles dans huit provinces. Le PAM n'a en général pas participé aux autres instances de coordination. Ce n'est que depuis peu que le point focal pour l'éducation du PAM participe au GT Éducation (présidé par la Belgique et l'UNICEF comme point focal pour l'éducation primaire et secondaire) et sa capacité de participer de manière appropriée semble limitée. Le manque de capacité technique a été évoqué pour expliquer cette absence au niveau stratégique.

64. Le PAM s'est bien positionné dans le domaine de la Logistique. Le cluster Logistique, dont le PAM assure le lead, a été identifié par la communauté humanitaire comme un forum essentiel pour la fourniture de services logistiques clés qui comprend l'identification des lacunes en matière d'infrastructures, de conseils techniques relatifs aux projets de réhabilitation d'infrastructures des routes, de coordination des capacités logistiques et de partage de l'information (cartes et informations générales). Le cluster Logistique assure également la coordination du

⁹³ Une opération spéciale (SO 200661) récemment lancée pour financer les activités du cluster devrait permettre d'améliorer la coordination au sein du cluster et entre les différents clusters, en particulier pour le mécanisme RRMP.

transport aérien humanitaire. La très bonne participation aux réunions du cluster au Nord Kivu et au Sud Kivu (respectivement quarante et vingt-cinq participants par réunion en moyenne en 2013) est révélatrice de l'intérêt de ce forum⁹⁴. L'activité du cluster concerne essentiellement les routes, la mise à jour de leur état et le financement de projets de réhabilitation. A cause de l'instabilité chronique, de l'incapacité du gouvernement à maintenir les infrastructures routières et des sommes à mettre en jeu au vu des besoins, les projets coordonnés par le cluster se limitent à des réparations temporaires ad hoc. Les questions sur le type de réhabilitation ainsi qu'à quels partenaires confier les travaux restent récurrentes, l'expertise technique des participants étant limitée.

65. Pour ce qui est des cadres stratégiques et programmatiques axés sur le plus long terme, la révision de la Stratégie de Pays du PAM (voir le Chapitre 3) couvre la même période que le cycle de l'UNDAF (2013-2017)⁹⁵ et se réfère à lui. Plusieurs des objectifs du PAM sont conformes aux «effets» souhaitées de l'UNDAF, en particulier les effets 3⁹⁶, 4⁹⁷ et 6⁹⁸. Il est à noter, cependant, que les aspects concernant l'alimentation scolaire sont très faiblement repris dans le contexte éducatif.

66. Cependant, bien que l'UNDAF 2013-2017⁹⁹ décrive les synergies et les complémentarités entre les agences de l'ONU comme une force du SNU et le renforcement de la programmation conjointe comme une opportunité, le PAM ne s'est pas positionné dans ce cadre comme le reflète le peu d'exemples de programmation conjointe entre le PAM et ses partenaires du SNU pour des actions orientées vers le développement, malgré les opportunités avec l'UNICEF et FAO comme décrit dans les paragraphes suivants. De plus nombreuses synergies ont été développées dans le cadre humanitaire. Le PAM a collaboré avec le HCR pour l'assistance aux réfugiés et le retour et la réinstallation des retournés congolais. En 2009-2010, près de 28.000 réfugiés ont été assistés pour rentrer de Zambie et de Tanzanie¹⁰⁰ et en 2012-2013, plus de 100.000 réfugiés pour revenir de la République du Congo, en accord avec les Memorandum of Understanding entre le PAM et le HCR signés aux niveaux global et de la RDC en 2011.

⁹⁴ Certains points pourraient être améliorés, notamment en ce qui concerne la maîtrise et la compréhension du système des Clusters par les participants. Des synergies et certains sujets comme le prix des transports ou des carburants ne sont pas abordés alors que certains participants en ayant le besoin ne savent pas que ce type de sujet peut y être traité.

⁹⁵ Le PAM n'avait pas de Stratégie de Pays auparavant.

⁹⁶ Les activités comprennent « L'amélioration de l'accès des populations aux interventions essentielles de santé avec un accent particulier sur la santé maternelle, infantile-juvénile et de nutrition ; l'amélioration de l'accès à un enseignement et une formation professionnelle équitables et de qualité ; le renforcement des capacités institutionnelles des structures en charge des mécanismes formels et informels de protection sociale.

⁹⁷ L'une des activités consiste en « L'extension du programme d'élimination de la transmission du VIH des parents à l'enfant et des soins, traitements et soutien aux personnes vivant avec le VIH (PVVIH)».

⁹⁸ Notamment par le biais de l'«Assistance multisectorielle et juridique de qualité aux survivants de violences sexuelles et basées sur le genre».

⁹⁹ L'UNDAF précédent fait partie du "Country Assistance Framework" 2007-2010 développé par 17 bailleurs de fonds pour avoir une approche stratégique commune pour l'assistance à la RDC dans la période postélectorale. Le document fait référence à l'importance de la coordination et la coopération dans l'analyse des risques et à des synergies (para 18) comme objectif à poursuivre dans le cadre de l'harmonisation des interventions de stabilisation, réduction de la pauvreté et humanitaires, mais les synergies inter-agences ne sont pas soulevées.

¹⁰⁰ Rapports globaux UNHCR 2009 et 2010.

67. Avec la FAO, la collaboration a principalement porté sur l'analyse de la sécurité alimentaire (CFSVA, IPC et la surveillance des prix) et le leadership du cluster de sécurité alimentaire. De 2009 à 2011, les deux agences ont mis en œuvre des programmes conjoints pour la protection des semences. Elles ont également développé une complémentarité opérationnelle pour le jardinage à l'école dans le Sud-Kivu et le Katanga et pour un programme financé par l'Union Européenne pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition dans le territoire de Lomela, au Kasai Oriental¹⁰¹. Depuis 2012, la collaboration programmatique entre le PAM et la FAO a mis l'accent sur l'initiative P4P, qui constitue le meilleur exemple de programme conjoint avec la FAO. De nombreuses opportunités de partenariat existent, comme le reflète une lettre d'entente opérationnelle signée entre les deux agences en RDC en 2010 détaillant les possibilités de coopération dans les domaines de la sécurité alimentaire (notamment l'intervention de la FAO suite aux trois premiers mois d'assistance fournie par le PAM aux nouveaux déplacés), de la nutrition, de l'alimentation scolaire et du relèvement.

68. Un accord corporatif entre le PAM et l'UNICEF guide la décision stratégique de partager la gestion des cas de MAG¹⁰². Une remise en question de cet accord est au-delà de la portée de cette évaluation, mais dans un contexte comme la RDC où la situation se prolonge dans le temps, un arrangement adéquat pour les interventions d'urgence et à court terme (et nécessitant un fort déploiement de ressources) peut créer des problèmes dans des situations prolongées où le renforcement des capacités et l'intégration de la réponse deviennent une priorité. La capacité limitée du PAM de s'engager dans un dialogue technique a été mentionnée comme l'un des obstacles au renforcement de la coordination programmatique et une harmonisation des critères, même si un effort a sans doute été fait pour appuyer les institutions locales dans les domaines actuels d'intervention d'urgence.

69. Bien qu'explicite dans les documents programmatiques, la nécessité d'une prise en charge intégrée de la MAM et de la MAS avec l'UNICEF à travers l'appui au système de santé n'a pas toujours été concrétisée. Le PAM et l'UNICEF ont leur propre approche stratégique, critères de sélection et procédures opérationnelles en raison de différents financements et procédures d'approvisionnement, et partenaires. Les critères d'intervention n'ont pas été harmonisés en termes de zones et centres de santé à cibler, autrement que par des accords ad hoc au niveau du terrain.

70. Le choix programmatique d'intégrer la gestion des cas de MAS et MAM dans les protocoles nationaux et les structures de prestation de services de santé (centres de santé) lie son efficacité à la performance globale du système de santé, qui est connu pour sa faible fréquentation et des performances limitées. Par ailleurs, la MAM n'étant pas une maladie, les cas n'arriveront pas aux centres de santé à moins d'être activement dépistés ou accompagnés de complications.

¹⁰¹ Programme intégré de réponse à la malnutrition et insécurité alimentaire en RDC.

¹⁰² MOU PAM/UNICEF de juillet 2005, et des mises à jour et accords de pays spécifiques.

71. En RDC, l'approche communautaire¹⁰³ est souvent mentionnée comme l'option la plus adéquate, et les principaux acteurs et la communauté humanitaire son en faveur de cette approche¹⁰⁴. Le PAM a mis en œuvre des activités limitées pour mieux atteindre les personnes les plus vulnérables au niveau de la communauté, mais cette approche est peu développée et les initiatives existantes pour améliorer la santé communautaire ignorent largement la dimension nutritionnelle des soins communautaires¹⁰⁵.

72. Le PAM est le seul acteur offrant de l'alimentation scolaire, à travers une modalité unique de fourniture centralisée. Le programme n'a pas été systématiquement intégré à d'autres cadres pertinents d'éducation, en particulier les «Écoles amies des enfants» de l'UNICEF et "Éducation en situations d'urgence". Le programme n'aborde pas les aspects liés à la santé scolaire, le genre, la nutrition et la production agricole pour les soutenir. Le développement d'une composante plus étendue en école-jardin a été altéré par la faible capacité de la FAO de mobiliser des fonds, mais l'absence d'une stratégie d'alimentation scolaire pour intégrer d'autres partenaires potentiels et faciliter des alternatives soutenables est susceptible d'être une autre raison (un modèle centralisé a été adopté à la place).

Cohérence et synergies avec les partenaires bilatéraux

73. Le Comité International de la Croix Rouge (CICR) a établi un partenariat stratégique unique avec le PAM aux niveaux mondial et national. Depuis 2009 en RDC, le PAM a été le fournisseur du CICR pour l'assistance alimentaire. Même lorsque le PAM a été confronté à des ruptures totales de stock (cas du dernier trimestre 2013), la fourniture de denrées alimentaires au CICR est restée une priorité et a toujours été complète et rapide. Cependant, le fait que le PAM ne dispose pas de stocks de contingence et qu'il ait été confronté à une rupture totale de stock fin 2013 a incité le CICR à constituer son propre stock de contingence à Goma.

Positionnement par rapport aux bailleurs de fonds 'humanitaires'

74. De nombreuses parties prenantes, en particulier les bailleurs de fonds¹⁰⁶, estiment que le PAM n'a pas accordé de priorité claire à la réponse d'urgence aux nouveaux déplacements de population et n'a pas été en mesure de choisir et mettre en œuvre la modalité opérationnelle la plus appropriée. Ils perçoivent le PAM comme ayant eu tendance à opter pour les activités 'faisables' ou routinières¹⁰⁷ et comme ayant accordé trop de poids à certaines activités.

¹⁰³ Gestion communautaire de base de la malnutrition aiguë sévère; OMS/PAM/UNICEF; mai 2007

¹⁰⁴ Voir PAH 2010, la page 78, et PAH 2011: objectif spécifique 4 : *renforcer les capacités des communautés à prévenir la malnutrition aiguë en coordination avec les autres secteurs afin de rompre le cercle vicieux de la malnutrition Mise en place ou renforcement des comités locaux de nutrition (CLN).*

¹⁰⁵ Exemple du programme de l'OMS financé par l'Agence canadienne de développement international (ACDI) visant l'élargissement de l'accès rapide pour la généralisation de la prise en charge communautaire intégrée des maladies de l'enfant en se servant du paludisme comme point d'entrée

http://www.who.int/malaria/areas/rapid_access_expansion_2015/fr/

¹⁰⁶ Entrevues.

¹⁰⁷ Entrevues.

75. L'implication du PAM dans l'alimentation scolaire en tant qu'activité 'éducation' et le poids relatif de ce programme n'est pas comprise, en particulier dans un contexte d'insuffisance de financement pour répondre à des besoins plus critiques. D'autres aspects soulevés par les bailleurs de fonds sont la faiblesse du PAM sur le plan de la communication ouverte et transparente avec eux sur les activités en cours, y compris la mise à disposition régulière d'information facile à comprendre, notamment sur l'état du pipeline, ainsi que sur son rôle tout au long du spectre humanitaire-développement.

76. La réduction importante des niveaux de financement pour les opérations du PAM en 2013 a conduit le BP à effectuer la Revue de la Stratégie Pays (2013-2017) mentionnée précédemment. Cet exercice a été accueilli par les donateurs humanitaires comme un meilleur reflet de ce que PAM devrait faire en RDC¹⁰⁸ à la lumière de son mandat de base et a contribué à améliorer son positionnement vis-à-vis d'eux.

Positionnement du PAM selon ses avantages comparatifs

77. Les activités dans l'actuel IPSR 200540 sont le résultat d'une réflexion stratégique menée dans le cadre de la formulation de la révision de la Stratégie de Pays en 2012. En dépit d'intenses consultations avec les principaux intervenants, l'IPSR n'a pas obtenu le soutien escompté des bailleurs de fonds, ce qui s'explique en partie par l'utilisation de fonds humanitaires pour des activités qui, bien que justifiées par les besoins (seuils d'intervention humanitaire) répondent à des problématiques dont les causes sont structurelles et bénéficieraient d'une approche à plus long terme et en synergie avec d'autres acteurs-clé. Ce point de vue est plus prononcé de la part de bailleurs de fonds centrés sur l'urgence que de ceux dont la stratégie institutionnelle inclut la résilience et le redressement et un horizon à plus long terme.

78. La difficulté de combiner en un seul IPSR des programmes de nature très différente et difficilement conciliable (secours d'urgence, redressement, et développement) avait été relevée par l'évaluation du PRRO 106080 de 2009¹⁰⁹, qui recommandait que la province de l'Équateur bénéficie d'un programme de développement. Plusieurs des bailleurs de fonds interviewés estiment qu'il serait approprié que le PAM développe une approche de développement clairement différenciée de l'humanitaire. Contrairement aux autres agences du SNU, le PAM ne semble pas avoir exploré les possibilités de financement de 'développement' pour une partie de ses activités.

Valeur ajoutée perçue du partenariat avec le PAM

79. Plusieurs acteurs interrogés, y compris les bailleurs de fonds, ont clairement

¹⁰⁸ L'exercice de priorisation a été finalisé en février 2014 et rendu public en mars sous le nom de « PRRO 200540 - Priorités dans la République Démocratique du Congo ».

¹⁰⁹ Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR RDC 106080 – Assistance alimentaire ciblée en faveur des victimes de violences armées et autres groupes vulnérables ; WFP/EB.2/2009/6-D ; 30 septembre 2009

indiqué que le PAM est un acteur irremplaçable et ont exprimé le souhait de le voir émerger rapidement de deux ans de processus internes afin de se concentrer à nouveau sur les opérations.

80. Les partenaires de coopération en général considèrent que la valeur ajoutée du travail avec le PAM réside dans la bonne relation et la communication, le soutien compétent au niveau de l'analyse de faisabilité, et le soutien technique pour les partenaires locaux. Ils espéraient que les partenariats à long terme seraient établis, car ils leur auraient donné la flexibilité de répondre rapidement aux situations d'urgence, mais dans la pratique, les « Field Level Agreements » (FLA) ont été de courte durée (3-6 mois) et axés sur les projets. Les partenaires impliqués dans les distributions de biens non-alimentaires (NFI) à travers le RRMP¹¹⁰, en particulier, considèrent que travailler avec le PAM leur aurait permis de compléter leur réponse rapide avec un composante alimentaire. Dans la plupart des cas, cette collaboration ne s'est pas concrétisée parce que le PAM n'était pas en mesure d'intégrer son analyse et sa réponse avec le RRMP. En reconnaissance du manque de flexibilité des accords actuels, le BP a récemment demandé aux bureaux de zone d'introduire des FLA « ouverts », qu'ils sont en train de négocier avec les partenaires (voir **annexe 16** sur la perception des ONG du partenariat avec le PAM).

Cohérence avec les principes humanitaires internationaux et les bonnes pratiques

81. Le PAM a une politique sur les **principes humanitaires**, qui en plus de l'humanité, la neutralité et l'impartialité comprend le respect, la participation et la redevabilité, y compris envers les bénéficiaires. Le plan stratégique du PAM 2008-2013 indique également que les activités du PAM seront "réalisés en conformité avec les principes humanitaires, et donc de manière à contribuer à la sécurité et la dignité des populations touchées". Les objectifs du PAM en RDC sont conformes aux principes humanitaires internationaux et les bonnes pratiques, mais parfois des stratégies de mise en œuvre ont compromis certains d'entre eux, notamment:

- Les stratégies de ciblage géographique et des ménages n'ont pas toujours été indépendantes. Étant donné que les organismes gouvernementaux et les organisations locales ont souvent des intérêts acquis, dans certains cas, le type de partenaire choisi a compromis l'impartialité du ciblage (comme souligné dans les rapports PDM¹¹¹ consultés).

¹¹⁰ Le mécanisme multisectoriel de réponse rapide aux mouvements de population (RRMP) est soutenu par l'UNICEF et cogéré par OCHA et l'UNICEF. Il a été conçu pour fournir une réponse rapide et intégrée dans les domaines des abris/produits non alimentaires; eau, assainissement et hygiène; éducation d'urgence; et santé/nutrition. Il s'agit d'un mécanisme de contingence, avec un financement flexible et des ONG partenaires en veille (*stand-by*) pour maintenir à temps plein la capacité d'intervention d'urgence lorsque les seuils sectoriels de vulnérabilité sont atteints et aucun autre partenaire humanitaire n'est en mesure d'intervenir. Des plans annuels sont établis par province (Orientale, Nord Kivu, Sud Kivu, et Katanga), sans préciser où, quand et comment les interventions auront lieu. Le RRMP a reçu un soutien financier solide tout au long des années.

¹¹¹ Post distribution Monitoring (Suivi post distribution).

- En raison des restrictions de sécurité de l'UNDSS, le personnel du PAM n'a pu se rendre dans certaines zones qu'en convoi¹¹² ou avec des escortes armées fournies par la MONUSCO (dans l'Est de la RDC, des escortes armées sont requises sur la plupart des axes pour le personnel des Nations unies). Cette mesure de sécurité et le fait que le fournisseur de l'escorte soit une partie du conflit compromet la neutralité, l'impartialité et l'indépendance opérationnelle des acteurs humanitaires. Il convient de noter, toutefois, que le PAM a fait des efforts pour éviter les escortes armées et que parvenir à un équilibre entre les principes et les opérations pose un réel défi¹¹³.
- La fourniture de rations réduites en raison de ruptures dans le pipeline (plutôt que d'une décision opérationnelle sur la base de la vulnérabilité ou de la capacité des bénéficiaires à compléter l'assistance fournie) n'est pas en conformité avec les normes Sphère. Cependant, la réduction des rations alimentaires dans le but d'atteindre un plus grand nombre de personnes dans le besoin est considérée acceptable par de nombreuses parties prenantes étant donné les mécanismes de survie existants des populations affectées. L'équipe d'évaluation considère cependant que le PAM doit faire son possible pour distribuer la ration alimentaire complète.
- La réduction drastique de suivi de terrain depuis 2012 a entravé la capacité de vérifier la conformité des activités de terrain avec les principes et les codes de base.

82. L'étude documentaire suggère que les FLAs comprennent une clause sur le respect des normes de **protection contre l'exploitation et les abus sexuels**¹¹⁴, mais les protocoles spécifiques sur, par exemple, des mesures pour protéger les bénéficiaires et les procédures d'enquête à suivre en cas d'allégations n'ont pu être identifiées. La mesure dans laquelle ces règles s'appliquent aux divisions gouvernementales impliquées dans les activités du PAM telles que les enquêtes de base, d'autres enquêtes ou les PDM n'a pu être déterminée.

2.2. Facteurs ayant influé sur la prise de décision stratégique

Capacités du Bureau de Pays

83. Jusqu'à mi-2011, le BP avait une équipe solide composée de deux Directeurs de pays adjoints (DCD) et une équipe de Programme complète. L'équipe a ultérieurement été affaiblie par la réaffectation de personnel de direction et d'encadrement qui n'ont pu être rapidement remplacés. En 2013, le bureau n'a pas

¹¹² Un convoi est composé d'au moins un véhicule plus une escorte, c'est-à-dire de deux véhicules ou plus voyageant ensemble (deux véhicules dans le cas du PAM).

¹¹³ Le BP a reçu une formation sur l'utilisation d'escortes armées et sa limitation à une mesure de dernier recours. L'utilisation d'escortes armées peut éroder l'image globale de l'action humanitaire et conduire à une insécurité accrue ou à l'érosion de la capacité organisationnelle de gérer plus efficacement dans l'avenir les risques de sécurité. En outre, le recours trop rapide ou fréquent à des escortes armées peut miner les efforts visant à accroître le respect du droit international humanitaire et l'action humanitaire indépendante. L'utilisation d'escortes armées par un acteur humanitaire peut affecter négativement les perceptions et, par conséquent, la sécurité de ceux qui ne les utilisent pas. (Lignes directrices sur la sécurité alimentaire du PAM).

¹¹⁴ Bulletin des mesures spéciales du Secrétaire général pour la protection contre l'exploitation et les abus sexuels (ST/SGB/2003/13), les normes minimales de fonctionnement adopté à la suite de la Déclaration d'engagement sur l'élimination de la violence sexuelle et les abus par l'ONU et non-ONU personnel du 4 Décembre 2006 et toute autre protection contre l'exploitation et les abus sexuels (PSEA) politique ou ligne directrice qui pourrait être adopté par le PAM, telle que notifiée au partenaire Coopération par le PAM de temps en temps.

eu de Directeur de pays adjoint pendant neuf mois ni de chef d'unité adjoint du Programme pendant 6 mois, pendant une période particulièrement intensive. Le Bureau de zone de Goma a également été affecté par des questions de personnel en 2012-2013 et a perdu son responsable des urgences en 2013. Le PAM a dû faire face à des difficultés de recrutement et à la nécessité de réduire ses dépenses. Par conséquent, les bureaux n'ont pas toujours eu les profils appropriés ou les niveaux d'expérience exigés pour le travail, avec des conséquences sur la planification et l'efficacité des activités, ainsi que sur la position du PAM dans des fora pertinents. Les capacités d'un personnel débordé et les suppressions de budget ont également affecté la communication entre le BP et les Bureaux de zone. Sur le plan sectoriel, le PAM semble avoir des capacités techniques limitées pour rechercher des solutions créatives face aux défis avec les principales parties prenantes et faire une utilisation optimale des cadres institutionnels (Groupes Thématiques des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), SUN, UNDAF, etc.

84. En 2009 et 2010, le BP a dû gérer des cas de détournement de denrées au Nord Kivu et au Sud Kivu, particulièrement au sein du bureau de Bukavu, qui ont compris des enquêtes minutieuses et un renvoi de personnel. Cette situation de corruption d'une part, et les processus de nettoyage du sous-bureau d'autre part, ont généré des faiblesses au niveau de son fonctionnement et la réalisation des objectifs opérationnels du PAM dans la province. Ils ont aussi entraîné une certaine démoralisation et perte de motivation du personnel qui n'était pas impliqué dans les malversations mais a été sujet à de fortes pressions de la part de ceux qui l'étaient et a été affecté, bien qu'indirectement, par le climat de suspicion qui s'est installé et les mesures prises.

Analyse des questions liées à la faim, la sécurité alimentaire et la nutrition au niveau national

85. Le contexte dans l'Est de la RDC, caractérisé par de fréquents mouvements de population à petite échelle et ponctuellement de crises majeures, aurait requis un bon développement des capacités à effectuer des évaluations rapides des besoins pour assurer plus rapidement **la réponse aux situations d'urgence**. Bien que cela soit resté un sérieux défi pendant toute la période en revue, le BP n'a pas saisi l'opportunité d'utiliser les analyses et informations de sécurité alimentaire fournies par les évaluations multisectorielles (MSA) du RRMP ou d'intégrer son analyse de la sécurité alimentaire dans l'outil d'évaluation existant¹¹⁵. Le PAM souhaite un niveau de détail plus important, tout comme les acteurs dans les autres secteurs, or l'objectif principal des MSA est d'identifier rapidement les besoins, ce qui nécessite une approche flexible¹¹⁶. Le PAM a continué à mener des évaluations et des processus de

¹¹⁵ L'outil d'évaluations multisectorielles (MSA) du RRMP inclut, depuis 2006, une composante de sécurité alimentaire, qui a été améliorée en 2011 par l'intégration d'indicateurs tels que le score de consommation alimentaire, destiné à identifier le besoin d'aide alimentaire. Les MSA ont été validées par tous les clusters pertinents, y compris celui de Sécurité alimentaire, et leur qualité s'est améliorée au fil des ans.

¹¹⁶ L'équipe d'évaluation a révisé les EFSA mis à disposition, comparé un échantillon de 12 évaluations MSA prises au hasard (entre 2012 et 2014) dans des domaines différents et constaté que les MSA sont pour la plupart complètes et contiennent des informations suffisantes - parfois plus que les EFSA - pour opter pour une intervention du PAM.

ciblage par l'intermédiaire de ses partenaires, ce qui a différé la prise de décision et la réponse.

86. Le PAM a également participé à des missions d'évaluation conjointes avec le HCR afin d'évaluer la situation de la sécurité alimentaire des réfugiés, en vertu du Memorandum of Understanding global de 2011 avec le HCR.

87. Depuis 2011, le PAM a joué un rôle important dans **l'analyse de la sécurité alimentaire** en RDC. Ceci s'illustre par la fourniture d'informations cruciales dans ce domaine pour la prise de décisions interne et externe. Les parties prenantes sont conscientes de la valeur du suivi de la sécurité alimentaire ainsi que des données et analyses mises régulièrement à disposition par le PAM, qu'ils utilisent pour prendre des décisions avérées à différents niveaux.

88. Tous les cinq ans, en collaboration avec le Ministère de l'Agriculture (MoA), le PAM mène une Analyse globale de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA), une évaluation de sécurité alimentaire nationale qui représente les plus importants travaux analytiques pour comprendre la situation de sécurité alimentaire et les moyens de subsistance dans le pays.

89. Depuis 2011, une ou deux évaluations des besoins (EFSA) ont été menées chaque année de façon approfondie (pendant la période de soudure et la période des récoltes) dans les provinces de Katanga, du Kivu et Orientale. Cette analyse a été utilisée pour la planification annuelle de la sécurité alimentaire et les exercices de définition des priorités, et a aussi permis le suivi d'indicateurs de sécurité alimentaire au niveau du territoire.

90. Le PAM a produit jusqu'à 70% des informations de sécurité alimentaire qui alimentent tous les six mois l'IPC¹¹⁷. Depuis 2012, le PAM, conjointement avec la FAO, fournit également l'assistance technique et financière au processus IPC tant au niveau des provinces qu'au niveau national.

91. Le **profil de la malnutrition aiguë** en RDC est inégal et imprécis. Plus de 300 enquêtes nutritionnelles menées depuis 2009 ne donnent qu'une idée approximative de la dimension du problème. Selon les indices disponibles, les taux élevés de MAG ne sont pas nécessairement liés aux situations de conflit, mais plutôt dus à des questions structurelles. Aborder la problématique de la MAG requiert donc une approche structurelle, y compris une meilleure connaissance des données de base et des facteurs d'incidence. Une réflexion sur le manque actuel de connaissances et la conception d'une approche plus cohérente et solide en rapport à la malnutrition aiguë seraient nécessaires. L'approche actuelle avec le Système National de Surveillance Nutritionnelle, Sécurité Alimentaire et Alerte Précoce

¹¹⁷ Integrated Phase Classification en anglais.

(SNSAP), consistant à mener des enquêtes en réponse aux alertes¹¹⁸, est adéquate pour définir les interventions d'urgence mais elle fonctionne sur un mode réactif et comporte le risque d'ignorer de larges zones du pays. Le modèle d'enquêtes par zone de santé est complexe et non viable, étant donné que des enquêtes systématiques par zone de santé (plus de 500 dans le pays) ne sont pas réalisables. L'approche avec le SNSAP est plus raisonnable, mais son utilisation à grande échelle avec une qualité de résultats assurée prendra du temps à mettre en place. Réaliser des enquêtes systématiques par région (75 environ) pourrait être une approche plus adéquate pour l'établissement d'une carte de la malnutrition. L'ensemble des acteurs de la nutrition devraient engager une réflexion avec les autorités compétentes pour définir un système plus approprié. Ceci dit, les taux de MAG dépassant le seuil d'urgence (15%) devaient être traités comme une urgence quel que soit l'endroit concerné.

92. Une étude sur les **PVVIH** réalisée avec le concours du PAM a démontré qu'environ 50% d'entre eux sont sous-alimentés. Ainsi, les PVVIH et les patients atteints de tuberculose dépistés dans les centres de santé administrant le traitement ARV et le traitement de brève durée sous surveillance directe sont admis à bénéficier de l'assistance du PAM sur la base de critères anthropométriques, notamment un Indice de Masse Corporelle (IMC) inférieur à 18.5. Bien que la couverture de l'assistance alimentaire fournie soit adéquate par rapport au nombre de malades sous traitement ARV, seuls environ 12% des malades éligibles sont couverts par le Programme National de Lutte contre le Sida (PNLS).

93. La manière d'évaluer le nombre de cas de **MAM** a des répercussions sur les choix stratégiques. Celle-ci est basée sur les chiffres de population estimée, en extrapolant celle des enfants de moins de 5 ans et en appliquant des taux de prévalence par province obtenus par le biais des enquêtes MICS 2010 et EDS 2007. L'application d'un facteur d'incidence de 2.6 à partir de 2013¹¹⁹ (au lieu de 1.5 jusqu'alors) a causé une augmentation exponentielle du nombre de cas attendus¹²⁰. Le calcul de la fréquence exige une bonne évaluation de la prévalence (qui n'existe pas en RDC), des évaluations de population précises (non disponibles) et une meilleure compréhension du cycle d'incidence¹²¹. La programmation du PAM et la

¹¹⁸ Le Système de Surveillance Nutritionnelle, Sécurité Alimentaire et Alerte Précoce de la RDC (SNSAP) collecte un nombre d'indicateurs sur des sites sentinelles (dans 250 zones de santé) et les compare avec les indicateurs de sécurité alimentaire. Si les indicateurs figurant en rouge sont maintenus pendant trois mois, une alerte est déclenchée.

¹¹⁹ Ce calcul des chiffres sur la prévalence attendu des cas, avec un facteur d'incidence de 2,6, fait suite à différentes communications de Mark Myatt, consultant en épidémiologie, Brixton Health, et a été adopté par l'UNICEF WCARO et au final par le groupe de nutrition en RDC.

¹²⁰ La note de synthèse du PAM pour le PRRO 2013 utilise le 2 comme facteur d'incidence, dans ce qui semble être une décision salomonique. Les chiffres favorisés par le BP utilisent cependant le facteur d'incidence de 2,6 conformément aux estimations du groupe.

¹²¹ Des études dans d'autres contextes montrent que le comportement de malnutrition aiguë n'est pas linéaire, impliquant une incidence constante au fil du temps si d'autres variables ne sont pas modifiées, mais plutôt cyclique, selon le contexte général et très raisonnable de la période de soudure et la période des récoltes, comme indiqué dans les enquêtes SMART en Mauritanie, au Niger et au Mali, effectuées deux fois par an de 2011 à 2013; voir aussi les Évaluations sur la durée de malnutrition aiguë non soignée chez les enfants au Niger, Sheila Isanaka, Rebecca F. Grais et al., le Journal américain sur l'Accès anticipé à l'Épidémiologie publié le 4 mars 2011, téléchargé le 20 avril 2014 à l'adresse suivante: <http://aje.oxfordjournals.org/>, où il est exposé que: "La durée des crises de malnutrition aiguë non traitée variera probablement géographiquement et temporellement, selon un certain nombre de facteurs contextuels, tels que l'intensité et le type de malnutrition, la prévalence de maladies

prise de décisions est affectée par ces analyses imprécises de la situation nutritionnelle et le calcul des personnes dans le besoin d'assistance nutritionnelle¹²². En plus, l'objectif de couverture du cluster varie de 25 à 30 % par rapport aux calculs des cas (et est de 12,5 % dans le dernier SRP), ce qui soulève des questions d'équité, étant donné qu'une énorme partie de la population dans le besoin est laissée pour compte.

94. La situation humanitaire et les besoins identifiés sont très inégaux au sein des provinces et des territoires. Dans certains d'entre eux des problèmes structurels sont plus flagrants, d'autres font face à des situations de conflit prolongées, certaines capacités locales permettent des modalités différentes, impossibles dans d'autres. La capacité du PAM à développer des approches spécifiques adaptées à chaque contexte en fonction des provinces est limitée en raison des contraintes techniques, stratégiques et des programmes au niveau du bureau de zone (AO) et de l'Opération Spéciale (OS).

95. Concernant son programme d'**alimentation scolaire**, le PAM dispose d'outils limités pour évaluer les besoins pédagogiques, alors que celui-ci exigerait une enquête de base sur la situation éducative pour orienter sa formulation. La situation nutritionnelle des élèves est largement méconnue en dehors de la forte prévalence de malnutrition chronique et d'anémie, qui ne sont pas abordés par le programme.

96. Bien que les activités d'alimentation scolaire soient basées sur une analyse de la vulnérabilité et des critères additionnels bien définis¹²³, ceux-ci ont été appliqués de manière souple, ce qui a conduit à une augmentation du programme. La décision quant aux écoles ou aux zones à cibler est plus influencée par la présence ou la volonté des partenaires que par une stricte application des critères.

Intégration des questions transversales

97. Les documents programmatiques et les rapports offrent peu de clarté sur la façon dont le PAM identifie les besoins et les priorités liés au genre de ses bénéficiaires, quelles sont ses stratégies pour les aborder et quelle a été sa performance¹²⁴. Dans les évaluations de la sécurité alimentaire, l'approche genre est la plupart du temps réduite au recensement masculin/féminin d'une population donnée. La programmation de la protection et de l'environnement sont fréquemment

infectieuses, l'accès aux services de santé et la structure par âge de la population. Par conséquent, une seule évaluation de durée moyenne n'est pas susceptible de s'appliquer à toutes les situations".

¹²² L'estimation de personnes dans le besoin est passée de 2.5 millions en 2013 à 4.3 millions en 2014.

¹²³ Les critères d'inclusion mentionnés dans l'actuelle ISPR comprennent: 1/ une école publique (d'état ou conventionnée); 2/ une école avec des taux d'inscription plus bas que la moyenne nationale (+ ou - 75%), et d'importantes carences en oligoéléments parmi les élèves (ou des taux élevés de malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans utilisés comme groupe de procuracy); 3/ une école où les partenaires tels que l'UNICEF, la FAO (jardins d'école) et d'autres mettent en œuvre des activités complémentaires; 4/ dans un domaine où d'autres activités du PAM sont mises en œuvre, explorant avec eux des synergies, et rendant les opérations logistiques plus rationnelles et efficaces; 5/ accessible tant en termes de logistique que de sécurité; 6/ équipé en eau et installations sanitaires; 7/ domaines où apparaît la disparité entre les genres qui devraient être favorisés.

¹²⁴ Etude de cas en RDC; PAM; 2013. En juillet 2013, le BP de RDC faisait partie des régions sélectionnées pour l'évaluation de la politique globale de parité du PAM, qui fournit des informations récentes sur les problèmes de genre et les efforts de la RDC par rapport au PAM en ce qui concerne l'interprétation de la dimension de genre.

oubliés.

Choix des modalités de réponse appropriées

98. Depuis 2010, le PAM a fourni une assistance alimentaire à travers les DGV, en utilisant une gamme de modalités de transfert. En 2010-11, le PAM a lancé les premiers projets pilotes C&V dans quatre zones géographiques, comprenant des zones rurales et urbaines, au Nord-Kivu et au Katanga. Ceux-ci ont couvert un éventail d'activités programmatiques, dont les DGV, VCT et VCA, et ciblé différents groupes vulnérables. Les pilotes C&V ont été accompagnés par des revues¹²⁵ et des analyses¹²⁶ internes, qui ont facilité l'élaboration d'un plan de mise à l'échelle du C&V. Cependant, en 2012, le renforcement de C&V a été ralenti. Selon les évaluations externes¹²⁷, les raisons les plus immédiates sont l'instabilité générale et l'augmentation des prix des aliments, causés par le conflit en 2012, qui a conduit à la prise de Goma par le M23. Des intervenants internes et externes ont également identifié les questions liées aux ressources humaines (rotation du personnel et les lacunes techniques au niveau central et provincial) et la gestion comme affectant le renforcement C&V. En conséquence, le PAM a pris du retard parmi d'autres acteurs de mise en œuvre de C&V, et certains bailleurs de fonds ont décidé de réduire leur soutien au PAM et de financer directement les ONG.

99. Sur la base des recommandations des revues, la détermination des modalités de transfert les plus appropriées a été effectuée par des exercices d'analyse de la réponse, y compris des études de marché, de rentabilité et de faisabilité. Cependant, l'analyse de la réponse n'a pas été systématiquement utilisée comme le recommandent les directives opérationnelles. Elle l'a principalement été pour justifier la faisabilité et la pertinence des modalités de C&V quand ce type d'intervention a été planifié.

Suivi, rapports et évaluation

100. Le suivi de la mise en œuvre est effectué sur la base du cadre logique des documents programmatiques. Des outils et un plan de suivi sont en place. Le suivi se fait via les rapports des partenaires ou des autorités et directement par le PAM. Le suivi direct a été limité par les restrictions d'accès liées à la sécurité et l'état des infrastructures routières, ainsi que l'insuffisance d'effectifs, le nombre de partenaires et son coût élevé. Pour 2014, le Bureau de Pays (BP) a établi un plan exigeant le suivi d'au moins 10 pour cent des activités, ce qui ne semble pas suffisant si l'on considère le niveau de corruption en RDC¹²⁸, et le risque de détournements et ciblage manipulé¹²⁹. À titre d'alternative aux problèmes d'accès dus aux règles de sécurité, le

¹²⁵ After Action Review 2011, Examen opérationnel de cash and vouchers; 2011

¹²⁶ Le VAM a conduit des exercices de projet d'analyse de réponse (RAP) pour déterminer les modalités de transfert les plus appropriées dans un contexte donné et une analyse systématique de coût-efficacité.

¹²⁷ Resident/Humanitarian Coordinator Report 2012 on the use of CERF funds in DRC (2012); Independent Review of the Value Added of the Central Emergency Response Fund (CERF) in the Democratic Republic of Congo (DRC) 2012.

¹²⁸ Nombreuses références, dont « Panorama de la corruption et de la lutte anti-corruption en RDC »; Anti-Corruption Resource Centre; Transparency International; 08 October 2010

¹²⁹ Entrevues, y compris de personnel du PAM.

suivi par des tiers a été testé à une petite échelle et retenu comme une option prometteuse. COMET, un outil corporatif prometteur fonctionnant sur la base du cadre logique et des indicateurs de résultats sera en place en 2014.

101. La transmission des rapports des bureaux de terrain au BP ne se fait pas dans les temps, ce qui retarde leur consolidation et la disponibilité de l'information sur toute la ligne¹³⁰ et leur utilité pour l'analyse et la mise en œuvre. Ces retards sont plus prononcés pour les bureaux avec un grand nombre de partenaires et d'informations à recueillir et à traiter. En plus des retards, l'encodage manuel des informations produit de nombreuses incohérences¹³¹. Le BP a tenté d'améliorer l'exactitude des données et la rapidité de leur transmission en 2011 en adoptant une technologie de collecte de données utilisant des stylos de lecture et un portail en ligne (MERIT), mais elle s'est avérée inappropriée en raison d'un manque de fiabilité des connexions Internet et l'absence d'une terminologie standardisée et a été abandonnée.

102. Le suivi des activités de nutrition repose sur le système d'information du Programme National de Nutrition (PRONANUT) et le système d'information sanitaire, ce qui pose problème en termes de qualité des données. Par ailleurs, aucune donnée consistante n'est réunie sur les résultats des programmes de nutrition (effets). Bien que l'attribution soit difficile, des efforts communs devraient être faits par les agences actives dans ce domaine pour établir la preuve de résultats efficaces (taux de malnutrition en baisse). La situation est semblable pour l'alimentation scolaire, pour laquelle les données, principalement issues de sources locales, sont de qualité douteuse. Le suivi des effets est une faiblesse générale, à laquelle contribue une culture axée sur la comptabilisation du tonnage distribué plutôt que sur les effets du projet.

103. La façon dont les données sont utilisées pour répondre aux possibles doléances des communautés, corriger la mise en œuvre, et orienter la planification future et la programmation n'est pas claire. Enfin, différentes recommandations de rapports ou missions n'ont pas été suivies¹³².

Intégration des questions liées à la faim dans le programme national et collaboration avec le gouvernement

104. Le PAM a rencontré des difficultés de positionnement et d'engagement via les GT, notamment parce que d'autres acteurs ont la capacité de s'engager de manière plus holistique tout au long du spectre de l'action humanitaire et du développement. Pour les questions de sécurité alimentaire, le GT le plus pertinent est le GT9

¹³⁰ Les partenaires du PAM doivent fournir leurs rapports de distribution le 5 du mois aux bureaux de terrain. Ceux-ci doivent envoyer un rapport consolidé au BP le 10 du mois. Ces derniers contiennent des informations-clés sur ce qui a été mis en œuvre par rapport à ce qui été planifié et les explications. Les informations consolidées, accompagnées d'une analyse de divergences, sont censées être envoyées au Bureau Régional le 25 du mois.

¹³¹ L'équipe d'évaluation a trouvé beaucoup de contradictions entre des données de l'AO, du BP et des SPR, qui ont été attribuées par le personnel à une base de données déficiente.

¹³²Notamment pour le Genre (DRC case study WFP July 2013), le SGBV (*Sexual and other forms of Gender-Based Violence and Food Security in the Democratic Republic of the Congo Mission Report*, April 2011) et le SAFE ("We Have No Choice" Safe Access to Firewood & alternative Energy in Eastern DRC", Women's Refugee Commission and WFP, 2011).

(«Agriculture; développement rural et dynamique communautaire») pour lequel la FAO, le Fonds International de Développement Agricole (FIDA) et le PAM sont chefs de file. Bien que le PAM le soutienne et y participe, il ne semble pas avoir réellement trouvé sa place dans ce cadre étant donné l'orientation du GT9 vers le développement et l'approche humanitaire du PAM, sauf pour ce qui concerne le projet P4P¹³³. Pour la nutrition et l'éducation, le PAM n'est pas chef de file et a du mal à se positionner comme acteur-clé étant donné le poids comparatif de l'UNICEF (expertise, chef de file avec DFID pour le GT Santé et VIH/SIDA, taille des budgets disponibles, SUN) et d'autres acteurs dans ces secteurs¹³⁴.

105. Par ailleurs, le PAM est la seule des quatre agences du Comité Exécutif du *UN Development Group* (PAM, PNUD, UNICEF, FNUAP) à ne pas avoir de Programme Pays¹³⁵.

106. L'engagement du PAM est plus poussé auprès des autorités provinciales et locales, notamment les gouvernements du Katanga et du Sud Kivu¹³⁶. Le gouvernement du Katanga a fait plusieurs contributions en nature et en espèces au programme d'alimentation scolaire ces dernières années. Le PAM a également développé un bon niveau de coordination avec certaines entités techniques telles que PRONANUT.

107. Le PAM a fait des efforts reconnus pour sensibiliser les autorités sur les problèmes de nutrition dans le pays. Le PAM soutient les Plans Nationaux Multisectoriels de la Lutte contre le Sida (PNMLS) afin d'assurer le soutien nutritionnel pour les personnes vivant avec le VIH tandis que le soutien technique pour le PRONANUT et le SNSAP ont amélioré l'engagement et la performance institutionnelle, en particulier en ce qui concerne les enquêtes de niveau lié à la crise. La nutrition est en passe de devenir une stratégie nationale multisectorielle lorsque la nouvelle Politique Nationale de Nutrition sera adoptée et le PAM est influent et respecté comme un partenaire clé dans le secteur.

Les cadres de coordination des Nations Unies

108. La participation du PAM dans les mécanismes de coordination humanitaire stratégiques et techniques aux niveaux central et provincial (équipe humanitaire de pays, réunions inter-clusters, Comité provincial inter-agences) a facilité la cohérence entre ses objectifs et ceux des autres acteurs humanitaires. Le PAM a également pris une part active dans l'équipe de pays des Nations Unies¹³⁷ et dans ce cadre, l'élaboration de l'UNDAF, et dans les groupes thématiques de partenaires techniques et financiers. Cependant, son empreinte n'a pas toujours été aussi forte qu'elle aurait

¹³³ Entretiens

¹³⁴ Entretiens.

¹³⁵ Recherche documentaire.

¹³⁶ Entretiens.

¹³⁷ L'UNCT est une entité de prise de décision et de coordination inter-agences au niveau de pays. L'équipe de pays est la coordination inter-agences des Nations Unies et le corps de prise de décision dans un pays donné. Son but est de faciliter la planification conjointe et de travailler à l'appui du programme de développement du Gouvernement.

pu l'être en vertu de son poids opérationnel et son avantage comparatif dans certains domaines.

109. L'existence d'une mission intégrée pose un défi de cohérence du fait de la coexistence de différents mécanismes de coordination entre les agences et la MONUSCO. Un grand effort a toutefois été fait pour établir la plus grande cohérence possible entre les objectifs et activités entreprises dans les différents cadres (humanitaires, de développement et de stabilisation), à la fois via un cadre stratégique spécifique (*Integrated Strategic Framework*), l'inclusion de certains aspects de stabilisation dans le dernier UNDAF, et des mécanismes de coordination auxquels participe le PAM.

Capacités de préparation et de réponse aux situations d'urgence

110. Tout au long de la période sous revue, la réponse aux urgences a été conditionnée par des limitations liées à l'insécurité d'accès à certaines zones ou le long de certains axes (voir **annexe 6** déjà mentionnée, carte 2) et la disponibilité et la présence des partenaires de coopération du PAM ou des partenaires potentiels. Le PAM a un nombre insuffisant de partenaires coopérants qualifiés¹³⁸ dans certaines régions, ce qui affecte les capacités de préparation et de réponse et pose des défis opérationnels.

111. Avant 2013, le PAM en RDC avait des plans de contingence en place mais l'examen de certains d'entre eux révèle un niveau de préparation inégal. Ceci est cohérent avec les conclusions d'une évaluation commandée par le PAM de 2009 (Évaluation Stratégique de la Planification d'Urgence du PAM), à la suite de laquelle le PAM a reconnu que l'approche devait être modifiée pour être efficace et a développé le paquet de préparation et réponse à l'urgence (EPRP)¹³⁹. Tous les bureaux de pays du PAM devraient avoir effectué l'exercice EPRP le 31 Décembre 2012, mais ce n'est que dans la deuxième moitié de 2013 qu'il a été fait en RDC. Bien que le processus EPRP eut été l'occasion de prendre des mesures concrètes telles que la formalisation d'accords avec les partenaires humanitaires, cela n'a pas été le cas. Le BP a pris l'initiative de développer un Concept d'Opération (ConOp) pour le Nord Kivu pour un scénario en rapport avec les opérations militaires de la Brigade d'Intervention, mais ce document, finalisé en 2013, n'est pas suffisamment clair sur la façon de répondre aux déplacements imprévus à petite échelle caractéristiques de la RDC.

Relèvement précoce et résilience

112. Poussé par les mouvements de retour à la fin de 2009, le PAM a prévu d'augmenter le rétablissement et la résilience en 2011-2012 et a révisé l'IPSR 200167

¹³⁸ Entretiens; RDC BP registre des risques 2013

¹³⁹ L'EPRP (Emergency Preparedness and Response Package, en anglais) est un outil pratique et orienté vers l'action qui guide les bureaux de pays du PAM dans l'établissement de la capacité de préparation et intervention aux urgences. Il a remplacé en Juillet 2012, l'ancienne approche de planification d'Urgence, qui a porté sur l'élaboration de scénarios et avait peu d'accent sur des mesures concrètes.

au début de 2012 "pour maintenir l'aide d'urgence particulièrement à des groupes vulnérables, tout en améliorant l'accent sur la livraison de rétablissement précoce et l'aide au renforcement de la résilience". Le plan était de promouvoir progressivement pour les bénéficiaires DGV les activités de renforcement de relèvement rapide et de moyens de subsistance. Néanmoins, la détérioration de la situation sécuritaire dans les provinces de l'Est à la fin de 2012 a conduit le PAM à maintenir l'accent sur les secours, en abandonnant les plans de passer au rétablissement et à la résilience, et en investissant dans la complémentarité entre les activités du portefeuille.

113. Selon les parties prenantes internes, le PAM ne se concentre pas sur la résilience en RDC car il n'a pas développé une vision claire sur la résilience dans les situations de conflit. Plusieurs représentants des bailleurs de fonds ont considéré difficile d'adopter une approche de résilience dans un contexte de conflits récurrents. Dans tous les cas, toutes les catégories de parties prenantes reconnaissent la nécessité de travailler sur la résilience. Les Agences des Nations Unies ont récemment rédigé un document pour une réponse conjointe des agences des Nations Unies pour la stabilité en 2013¹⁴⁰, et les partenaires du PAM sont en train d'élaborer des stratégies et plans de résilience pour se concentrer sur les programmes de filets de sécurité dans les zones de retour.

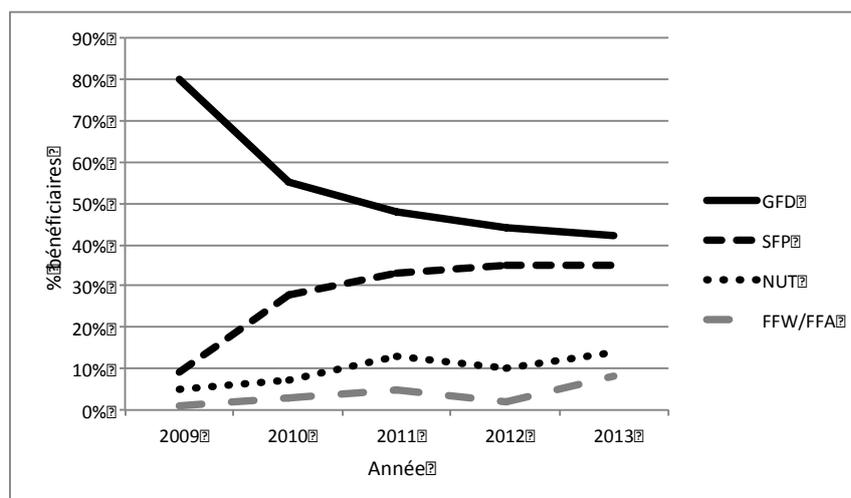
114. Les relations de travail et l'alignement avec les priorités du Ministère de l'Agriculture au niveau provincial ont conduit à une certaine collaboration pour les activités VCT et VCA relatives à la protection des semences pour les agriculteurs, la réhabilitation des terres et des routes rurales et les activités génératrices de revenus. Le Ministère de l'agriculture a également été impliqué dans le projet P4P du PAM, pour le suivi et la durabilité duquel il a été prévu que le gouvernement joue un rôle prépondérant.

2.3. Performance et résultats du portefeuille

115. Durant la période en revue, le PAM a assisté près de 3,5 millions de bénéficiaires par an et a distribué un total de 462.866 tonnes métriques d'aliments. Le graphique 3 suivant reprend l'évolution des bénéficiaires assistés par activité pendant cette période. Il est inclus ici à titre de référence pour les sections suivantes:

¹⁴⁰ Réponse conjointe des agences des nations unies pour la stabilité 2013'

Graphique 5 Bénéficiaires du portefeuille par activité



Sources: Documents SPR, statistiques du Bureau de Pays

Assistance humanitaire / Distributions générales de vivres

116. Bien que le PAM ait assisté environ 1.8 millions de personnes en moyenne par an au moyen de distributions générales de vivres de 2009 à 2013 (voir annexe 17 pour le nombre de bénéficiaires atteints et le tonnage distribué), la réponse d'urgence du PAM n'a pas été efficace et s'est concentrée sur les territoires où ses partenaires opéraient déjà et dans les zones d'accès plus facile.

117. Le PAM a fondé sa réponse d'urgence sur des plans de hiérarchisation territoriale effectués sur la base de la classification de zones IPC et planifié des chiffres de bénéficiaires par territoire qui n'ont pas été adaptés au contexte dans les provinces de l'Est. Cette planification n'a pas la souplesse nécessaire pour adapter la réponse aux besoins de groupes très vulnérables dans des zones géographiques (territoires, zones, axes) différentes, résultant de facteurs tels que l'extension de zones d'opérations militaires et l'intensification ou stabilisation de ces dernières, les changements d'alliances et l'augmentation des conflits ethniques, de terre et de mines. Les lacunes les plus notoires sont les suivantes (voir l'annexe 18 pour la couverture par territoire/province) :

- Au Nord-Kivu, le PAM a ciblé un grand nombre de personnes déplacées dans des camps et des sites autour de Goma et peu fait pour les territoires de Walikale (280 435 personnes déplacées et 60 823 retournés sans assistance du PAM), Masisi (plus de 350 000 personnes déplacées et 47 784 retournés et une proportion de 82% des ménages en insécurité alimentaire en 2011 et 23% en 2013) et Rutshuru (nombre élevé de personnes déplacées et retournées et 29% des ménages en insécurité alimentaire en 2013).
- Au Sud-Kivu, le cas le plus frappant est celui du territoire de Shabunda (une priorité pour la communauté humanitaire) : sur 84 115 personnes déplacées et

180 245 retournées à la fin de 2013 sur une population estimée de 550.000¹⁴¹; seulement 100 personnes ont bénéficié de l'assistance du PAM.

- Dans la Province Orientale, même si un grand nombre de personnes déplacées («nouvelles» et «anciennes») ont été assistées à Irumu, c'est encore insuffisant (sur un nombre estimé de 297 365 nouveaux déplacés (OCHA), 120.727 ont été assistés par le PAM en 2013, c'est-à-dire moins de la moitié).
- Au Maniema, un seul territoire a bénéficié de l'aide, en dépit de la forte augmentation du nombre de personnes déplacées dans d'autres zones en 2013.
- Au Katanga, la prise en charge des personnes déplacées dans le "triangle de la mort" (Manono, Mitwaba et Pweto), où de nombreuses personnes déplacées arrivent dans une situation critique, est très faible¹⁴².

118. Il convient toutefois de souligner que le partenariat avec le CICR a indirectement permis au PAM d'atteindre des territoires où seul le CICR était en mesure d'opérer.

119. La capacité du PAM à répondre rapidement et en proportion aux besoins a été faible en raison de l'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatile, de directives opérationnelles claires, et d'un manque de flexibilité. En dehors de certaines évaluations des besoins dans les zones accessibles et de distributions ponctuelles de biscuits énergétiques pour 3 ou 5 jours, le PAM répond aux situations d'urgence imprévues entre 1,5 mois et 3-5 mois après la première intervention du RRMP en articles non alimentaires (seuil *benchmark*- de 30 jours), c'est-à-dire après la phase aiguë.

120. Les facteurs ayant limité la rapidité de la réponse incluent des outils et méthodologies d'évaluation inadéquats pour les évaluations rapides, un équilibre inadéquat entre l'information nécessaire et l'information souhaitable (rapidité par rapport à l'exactitude), l'utilisation limitée d'outils technologiques permettant de réduire les délais en facilitant le traitement des fiches de données d'évaluation et ciblage; l'absence de stocks d'urgence; l'absence de capacités de renforcement d'urgence (*surge capacity*) ou d'équipes pré-positionnées (partenaires disposant de pools d'urgence¹⁴³ capables de réaliser les évaluations et répondre selon le besoin); la validation des alertes, et la flexibilité insuffisante des partenariats pour une réponse rapide à des urgences imprévues (les partenaires ont des FLAs fermés ne permettant de répondre que dans des territoires déterminés, définis dans la planification annuelle, ce qui ne correspond pas toujours aux besoins de la population la plus vulnérable). Le manque de flexibilité des FLAs a obligé le PAM à chercher de nouveaux partenaires ou préparer de nouveaux projets et FLAs afin de mettre en

¹⁴¹ Source: OCHA basé sur les statistiques MoH/zone de santé.

¹⁴². Pour 2013: Manono: 630 nouvelles personnes déplacées atteintes par le PAM sur un total estimé de 46 220 (chiffre OCHA); Mitwaba: pas de nouvelles personnes déplacées atteintes par le PAM sur un total estimé de 35 289 (chiffre OCHA) et Pweto: 65 180 nouveaux déplacés atteints par le PAM sur un total estimé de 159 061 (chiffre OCHA).

¹⁴³ RRMP and MSF rapid assessment and response models in the Eastern provinces.

place la réponse chaque fois qu'un nouveau déplacement avait lieu¹⁴⁴ hors d'une zone prioritaire. Les partenaires n'ont pas toujours le profil et la spécialisation urgentiste pour répondre et certaines auraient eu besoin de contrats à plus long terme afin d'investir dans ces capacités pour améliorer la préparation aux urgences.

121. Malgré maints encouragements (bailleurs de fonds, UNICEF, une évaluation¹⁴⁵, etc.) au cours des trois dernières années, le PAM n'a saisi que très tardivement l'opportunité de s'associer à un mécanisme de réponse rapide mis en place par l'UNICEF et OCHA, le RRMP, afin d'améliorer ses capacités et temps de réponse et assurer une couverture plus complète des besoins des populations nouvellement déplacées. Ce n'est que fin 2013 que le Bureau de Pays a encouragé les bureaux de terrain à collaborer avec le RRMP. Cette réticence durable du PAM à collaborer avec le RRMP a conduit certains donateurs, notamment ECHO, à piloter une approche alternative dans le domaine de l'assistance alimentaire dans les provinces de l'Est de la RDC et chercher des partenaires alternatifs pour l'aide alimentaire rapide¹⁴⁶, ce qui a freiné le développement d'un avantage comparatif pour la réponse d'urgence, notamment en C&V.

122. En 2010, le PAM a entamé une réflexion sur le remplacement du ciblage basé sur le statut social par un ciblage sur la base de la vulnérabilité des ménages. Le retard dans l'introduction du ciblage basé sur la vulnérabilité, en particulier dans les camps de Goma¹⁴⁷, a affecté l'efficacité du ciblage. Les enquêtes menées à des fins de ciblage en 2011, 2012 et 2014 respectivement ont constaté que 31%, 39% et 44% des personnes déplacées vivant dans les camps n'étaient pas vulnérables.

123. Introduite au Sud-Kivu en 2011, la méthodologie a été critiquée parce que le ciblage s'effectuait sur la base de listes de bénéficiaires fournies par les comités des déplacés/retournés, ce qui créait des conflits dans les communautés et ouvrait la porte au favoritisme et la corruption. Le bureau du Sud-Kivu a raffiné l'approche et adopté en juillet 2013 une méthode utilisant des variables socio-économiques, ce qui a réduit le risque de manipulation et de partialité.

124. Les populations les moins bien assistées ont été les nouveaux déplacés et les retournés (voir l'**annexe 19** pour la couverture estimée des déplacés et retournés en 2013).

125. Au cours de la période concernée, une moyenne de 55% des bénéficiaires (personnes déplacées ou réfugiées) du PAM ont reçu une assistance alimentaire, en

¹⁴⁴ L'approche du ConOps est basée sur le ciblage sur la base du statut (nouveaux déplacés) plutôt que la vulnérabilité, ce qui inclut aussi les populations retournées et d'accueil.

¹⁴⁵ Evaluation Externe du Programme Réponse Rapide aux Mouvements de Population (RRMP) en République démocratique du Congo - commandée par l'UNICEF ; DARA ; mai 2013

¹⁴⁶ En novembre 2011, la DG ECHO a commencé à financer deux ONG partenaires du RRMP pour les produits non alimentaires (NRC pour le Nord-Kivu et AVSI pour le Sud-Kivu) pour le développement de modalités C&V pour l'assistance alimentaire. En 2013, la DG ECHO a ajouté un troisième partenaire (International Rescue Committee)- pour assurer une meilleure couverture des besoins au Sud-Kivu.

¹⁴⁷ Le ciblage de la vulnérabilité n'a été mis en œuvre que pendant deux mois en avril 2012, les principales raisons étant la situation de conflit aggravé.

nature ou en C&V. Toutefois, le pourcentage de bénéficiaires de DGV a diminué de 80 % en 2009 à moins de 50 % les années suivantes, en raison du poids accru d'autres activités, en particulier l'alimentation scolaire, comme en témoigne le graphique ci-dessus.

126. Le nombre prévu de bénéficiaires de DGV a progressivement diminué de 2 millions en 2009 à 1,3 million en 2013. Cependant par rapport aux prévisions, le PAM a assisté une moyenne de 43% de bénéficiaires en plus, comme on peut le voir ci-dessous:

Tableau 6 Bénéficiaires de DGV au cours de la période 2009-2013

Année	Prévu	Réel	Prévu vs Réel%
2009	2,021,900	3,476,893	172
2010	1,523,941	1,688,542	111
2011	1,067,010	1,659,630	156
2012	1,304,817	1,449,737	111
2013	1,375,135	2,268,370	165

Sources: Documents SPR, statistiques du Bureau de Pays

127. Le PAM a assisté 3,4 millions de personnes (82% de la taille du portefeuille) à travers les **DGV** en nature en 2009, contre 1,6 millions en 2012 et 2013 (42% du portefeuille). La réduction de la taille de l'activité est due à des pénuries de ressources affectant la chaîne d'approvisionnement qui ont empêché le PAM de distribuer les quantités de denrées prévues. En moyenne, le PAM a distribué 59% du total des vivres prévus, comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous:

Tableau 7 Tonnage réel DGV par rapport aux prévisions

Année	Total (tm)	DGV (tm)	% DGV/ Tot
2009	134,398	113,764	85%
2010	85,711	49,744	58%
2011	91,216	43,536	48%
2012	63,151	28,775	46%
2013	88,390	52,275	59%
Moyenne – Période d'évaluation			59%

Sources: Documents SPR, statistiques des bureaux pays

128. Les DGV ont également été affectées par l'augmentation de la taille d'autres activités, en particulier l'alimentation scolaire. Le PAM a été en mesure d'atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires de DGV que prévus (143% en moyenne) en réduisant la taille des rations individuelles, et dans certains cas, la fréquence des distributions, malgré les graves ruptures d'approvisionnement. La réduction de moitié de la ration alimentaire a été introduite lors de la mise en œuvre de l'IPSR 106080 en 2009. La demi-ration alimentaire a été utilisée dans les différentes provinces depuis 2012. Dans la province Orientale, des rations alimentaires

complètes ont été distribuées aux personnes déplacées, aux retournés et aux familles d'accueil de 2009 à 2012, mais les DGV ont été affectées par des difficultés d'accès (infrastructure) et l'insécurité persistante, en raison desquelles toutes les distributions prévues n'ont pas pu être réalisées et moins de bénéficiaires que prévu ont été atteints, à l'exception de 2011.

129. Au cours de la période d'évaluation, 65% des bénéficiaires ont été des femmes, ce qui reflète les taux prévus. Les cartes de rationnement ont été préférentiellement données aux femmes afin de renforcer leur contrôle sur la gestion de la nourriture dans le ménage. Au cours de la période d'évaluation, entre 70 et 80% des cartes de distribution étaient au nom de femmes. Une attention particulière a été donnée à éviter les conflits au sein des ménages, en particulier la déresponsabilisation du mari, de sorte que le nom du mari a été mentionné sur la carte de rationnement des femmes. En outre, entre 25 et 50% des comités de gestion de l'alimentation ont été dirigés par des femmes, ce qui leur a permis d'être impliquées dans le processus de distribution et de sélectionner les points de distribution. Ce taux a été jugé approprié compte tenu des traditions culturelles existantes dans certaines zones qui empêchaient normalement aux femmes de détenir des positions de décision. Des efforts ont été faits pour avoir des points de distribution proches et faciles d'accès pour les femmes.

Tableau 8 Bénéficiaires des DGV désagrégés par genre au cours de la période 2009-2013

Année	Hommes	Femmes	Total	% Femmes vs Total
2009	1.039.420	2.437.170	3.476.893	70%
2010	504.380	1.184.162	1.688.542	70%
2011	531.851	1.127.779	1.659.630	68%
2012	628.535	821.202	1.449.737	57%
2013	921.810	1.311.680	2.268.370	58%

Source: Documents SPR et statistiques du Bureau de Pays

130. Le nombre de bénéficiaires des modalités en espèces et coupons a graduellement augmenté depuis leur introduction en 2010. En 2013, ils représentaient 9% de la population assistée par le portefeuille d'activités. Cependant, en 2012, les plans d'expansion initiaux ont été revus à la baisse en raison de la situation de conflit au Nord Kivu et l'augmentation des prix des denrées alimentaires en 2012. Ceci explique pourquoi seuls 42% du nombre planifié de bénéficiaires a été atteint en 2012.

Tableau 9 Nombre de bénéficiaires assistés au moyen des modalités C&V

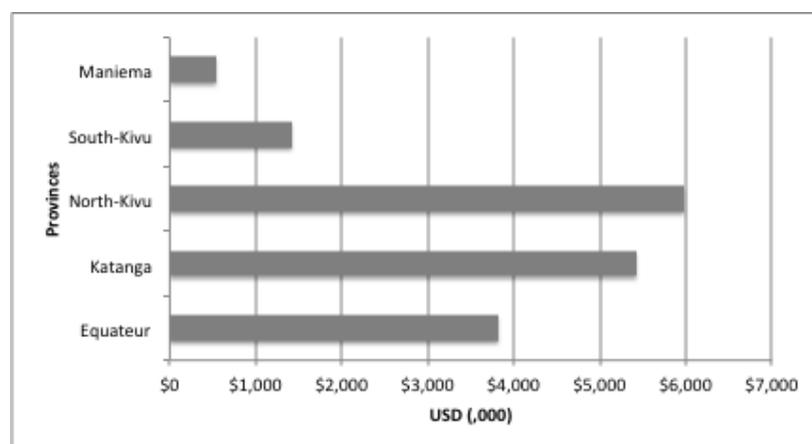
Bénéficiaires	2010	2011	2012	2013
Prévu	24,465	48,998	397,822	284,972
Réel	21,086	48,624	166,780	267,874
% Réel/Prévu	86%	99%	42%	94%

Source: documents SPR

131. Pendant la période en revue, plus de US\$17 millions ont été alloués aux modalités en C&V, dont US\$10 millions en 2013. Environ US\$6 millions ont été distribués dans cinq provinces. Au total, 64% de ces modalités ont été utilisés pour les DGV et les 36% restants pour des activités de relèvement. Les coupons en papier ont été la principale modalité utilisée (76%) et les transferts en espèces ont représenté 21%. La technologie de téléphonie mobile a été utilisée pour la première fois en 2013 et son potentiel pour améliorer l'efficacité des transferts a été démontré.

132. Les modalités C&V ont été surtout utilisées au Katanga, au Nord Kivu et en Équateur. Au Katanga, la plupart ont servi à des activités de relèvement alors que dans les autres provinces elles ont été utilisées pour l'assistance. En Equateur, les transferts en espèces ont également été utilisés pour assister les rapatriés.

Graphique 6 Valeur des modalités C&V (2009-2013)



Source: Statistiques du Bureau de Paysz

133. Le suivi post-distribution des transferts en espèces au Nord Kivu¹⁴⁸ a montré que dans 50% des cas, les femmes ont décidé de l'utilisation de la somme reçue qu'elles ont principalement consacrée à l'achat de nourriture, bien que d'autres dépenses comme le remboursement de dettes ait été également importantes.

134. Il y a peu d'information sur les indicateurs d'effets pour les deux premières années de la période d'évaluation (SO1 et SO3). Le suivi des activités d'urgence humanitaire a été amélioré avec le renforcement de l'analyse VAM et l'introduction

¹⁴⁸ Oxfam GB. PDM à Mugunga et au Lac Vert, Goma. 2013

d'indicateurs de sécurité alimentaire de proxy en 2011.

135. Déjà en 2011, une amélioration du score de consommation alimentaire a été identifiée dans les zones d'opération. 88,4% des bénéficiaires DGV et C&V atteignent un score acceptable ou limite (IPSR 200167), qui a dépassé le seuil de 80%. En 2012, la cible a également été atteinte dans la province Orientale (EMOP 200362), où le suivi par des tiers a indiqué que les bénéficiaires avaient un degré plus élevé de score de consommation alimentaire acceptable par rapport aux ménages non-bénéficiaires. En raison de l'escalade du conflit au Nord-Kivu et de nouveaux déplacements dans les provinces de l'Est, la situation s'est détériorée dans la seconde moitié de 2012. Après cela, l'analyse des indicateurs de résultats fournisse une image mitigée. Au Nord-Kivu, la mise en œuvre tardive des réponses C&V prévues dans les territoires de Masisi, Walikale et Rutshuru a contribué à une diminution du score de consommation alimentaire. Seulement en juillet 2013, une amélioration des indicateurs proxy de sécurité alimentaire (le score de consommation alimentaire et l'indice des stratégies de survie) par rapport aux niveaux de référence (2012) a été observée dans le Sud-Kivu et Orientale (IPSR 200167).

136. Un impact particulier sur les résultats de la sécurité alimentaire a été observé dans les opérations de C&V. En 2013, les documents opérationnels (IPSR 200540, EMOP 200480) notent que parmi les bénéficiaires C&V, en particulier dans le Sud-Kivu, le pourcentage du score de consommation alimentaire a augmenté, tandis que l'indice des stratégies de survie a diminué. Une enquête réalisée en avril 2013 a observé une amélioration remarquable dans le score parmi les rapatriés recevant des transferts monétaires dans la province de l'Equateur.

137. Des gains d'efficacité auraient pu être réalisés en mettant en place un meilleur ciblage géographique et une sélection des ménages plus appropriée. L'utilisation des ressources pour le maintien d'un nombre élevé de personnes déplacées dans les camps et sites du Nord-Kivu a réduit la disponibilité de ressources pour les interventions d'urgence au Nord Kivu et ailleurs.

138. Les distributions de C&V peuvent être plus rentables que les distributions en nature en raison des coûts élevés de transport. L'analyse de la valeur alpha menée par le PAM sur 15 marchés dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Maniema indiquent qu'il est toujours plus rentable d'acheter des aliments sur les marchés locaux. La rentabilité peut aller de 10% (marchés de Kindu et Nyanzale) à 81% (marché de Masereka). En moyenne, le panier alimentaire acheté dans un marché local coûte 49% de moins que le panier distribué en nature. Néanmoins, l'analyse de valeur alpha ne prend pas en considération les coûts associés à la livraison d'une ration alimentaire équivalente.

139. L'analyse coût-efficacité des différentes modalités n'a pas été conduite de manière systématique. L'analyse des pilotes C&V mis en œuvre en 2010-2011 indiquait que la rentabilité dépendait des coûts de mise en œuvre des partenaires.

Suite à ces résultats, le PAM a réduit les coûts d'exploitation dus aux partenaires à un seuil standard de 14-15% de la valeur de transfert, ce qui a rendu les modalités C&V plus rentables que les modalités en nature dans la plupart des contextes. L'analyse coût-efficacité des différentes modalités n'a pas été effectuée de manière systématique. Quelques exercices (3) de valeur oméga ont été réalisés, en soulignant le rapport coût-efficacité des modalités C&V par rapport à la modalité en nature, mais les résultats ne peuvent pas être généralisés. Selon le personnel du PAM interrogé, les modalités C&V seraient plus rentables dans plus de la moitié des cas de la RDC et selon les intervenants externes, elles le seraient dans la plupart des circonstances.

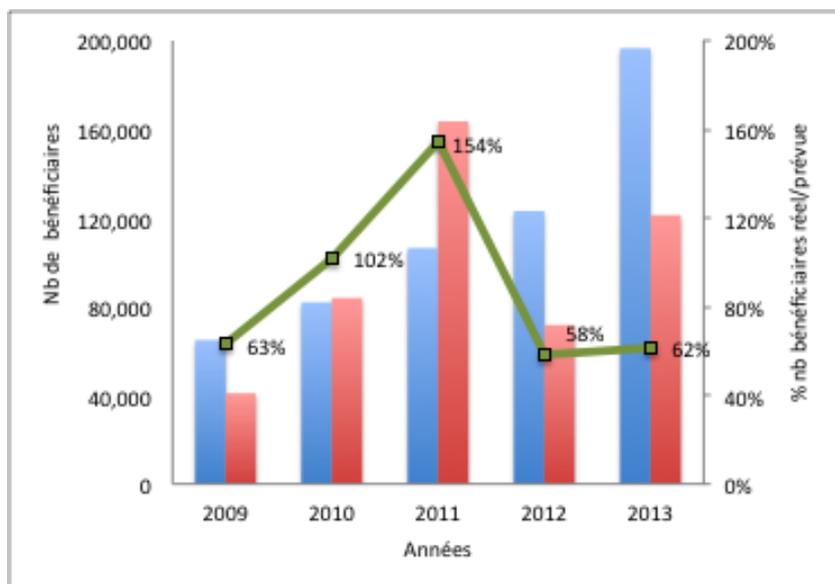
Relèvement précoce et résilience

140. Les activités VCA ont augmenté de 44.000 bénéficiaires (1%) en 2009 à 296.000 (8%) en 2013. La plupart des activités axées sur la résilience ont été mises en œuvre dans les provinces du Nord et du Sud Kivu et du Katanga (près de la moitié, ou 46%, au Katanga), où elles ont couvert plus des deux-tiers des bénéficiaires de ces activités. Ceci reflète à la fois l'ampleur des besoins dans ces provinces mais également le potentiel pour ce type d'activité au Katanga. Par contre, la couverture en Province Orientale a été très basse, principalement à cause de difficultés d'accès et l'absence de partenaires adéquats. En Equateur, ces activités ont représenté 6-9% des activités de relèvement, avec un pic de 13% in 2013. Étant donné le haut niveau d'insécurité alimentaire chronique et le potentiel pour des activités de VCA dans les zones rurales, cette approche a été sous-exploitée dans cette province.

141. En l'absence d'une méthodologie standardisée, la sélection des bénéficiaires a varié selon le type d'activité et le partenaire. La plupart des partenaires interviewés ont utilisé des approches participatives impliquant activement les communautés locales. Les critères de sélection ont inclus l'âge (par exemple pour la formation des jeunes), le déplacement (pour les activités de vivres contre travail pour les déplacés et retournés), et d'autres critères de vulnérabilité (accès à la terre, etc.). Étant donné la diversité des activités et des partenaires, il n'a pas été possible d'évaluer l'efficacité des nombreuses méthodes de sélection des bénéficiaires, mais de manière générale, les approches participatives impliquant les communautés sont appropriées pour ce type d'activité.

142. Les activités de VCA ont été principalement mises en œuvre dans le cadre des trois IPSR et dans une moindre mesure, des opérations d'urgence. En 2010-2011, l'assistance de vivres-contre-actifs a augmenté et a touché un plus grand nombre de bénéficiaires que prévu. En 2011, les activités VCT et VCF ont augmenté en raison d'une amélioration de la sécurité et un plus grand nombre de partenaires. En 2012, la détérioration de la situation sécuritaire dans les provinces de l'Est a redirigé les activités vers les interventions de secours. Ceci, combiné aux ruptures de pipeline, a eu pour résultat un niveau inférieur de bénéficiaires et de résultats physiques que prévu pour les activités de VCA.

Graphique 7 Nombre de bénéficiaires réel par rapport au nombre prévu pour les activités VCA



Source: Documents SPR, statistiques du Bureau de Pays

143. Les activités de VCA ont mis l'accent sur la participation des femmes et ont été planifiées afin d'atteindre les ménages vulnérables dirigés par des femmes dans les zones rurales. En 2013, certaines activités de VCA ont été conçues en étroite consultation avec les femmes, tels que les projets d'agriculture et de pêche. Cependant, au cours de la période d'évaluation, seulement 37% des bénéficiaires des activités de VCA ont été des femmes, mis à part un pic de 60% en 2011.

Tableau 10 Bénéficiaires de VCA désagrégés par genre au cours de la période 2009-2013

Année	Femmes	Hommes	Totale	% de bénéficiaires femmes
2009	5,145	3,9437	44,582	12%
2010	31,374	60,072	91,446	34%
2011	122,214	68194	190,408	64%
2012	30,928	48,000	78,928	39%
2013	42,128	79,183	121,311	35%

Source: Documents SPR, statistiques du Bureau de Pays

144. Les activités de VCA ont été axées sur la réhabilitation des biens communautaires tels que les routes de desserte, étangs, champs de culture du riz et des abris en appui de la réinstallation des personnes déplacées et des réfugiés rapatriés ainsi que les populations d'accueil touchées par le conflit. L'ampleur de ces activités a été plus importante en 2010-2011, quand les réalisations ont été plus élevées que prévues. En 2012-13, les résultats physiques prévus n'ont pas été complètement atteints en raison de contraintes budgétaires et la décision d'utiliser les ressources limitées pour les opérations de secours (voir l'annexe 20, tableau 1 pour les résultats réels vs prévus de VCA).

145. Un impact positif et durable des activités VCT a été observé au cours de la visite sur le terrain à Kitshanga, au Nord-Kivu. Des activités de réhabilitation des terres impliquant des rapatriés et des personnes déplacées ont été réalisées améliorer l'accès à la terre. Les parcelles réhabilitées à travers des activités VCT précédentes étaient encore cultivées par les bénéficiaires, montrant que l'impact a été durable dans le temps. Le manque de documentation et la nature fragmentée et à court terme des activités VCT/VCA n'a pas permis de poursuivre l'analyse de l'impact global des activités de récupération et de leur durabilité.

146. Dans la pratique, les activités VCT/VCA ont été fragmentées, dépendantes de la présence de partenaires capables, et en général sans lien avec d'autres activités du portefeuille. Les partenariats à court terme et un manque de stratégie à moyen terme ont affecté la capacité des partenaires de mener à terme certaines activités de redressement. Les EMOP 200362 et IPSR 200167 avaient prévu une complémentarité entre les interventions de secours et de relèvement, les nouveaux déplacés bénéficiant d'abord de DGV et ensuite d'activités de relèvement/résilience (VCA), mais cette approche n'a pas pu être mise en œuvre en raison du recentrage des ressources sur l'aide d'urgence en 2012.

147. Selon les parties prenantes internes, le PAM ne se concentre pas sur la résilience en RDC parce qu'il n'a pas développé de vision claire sur la résilience dans les situations de conflit. Plusieurs représentants des bailleurs de fonds ont jugé difficile d'adopter une approche de résilience dans un contexte de conflits récurrents. Cependant, les agences des Nations Unies (y compris le PAM) ont récemment rédigé une réponse conjointe pour la stabilité pour 2013¹⁴⁹, et les partenaires du PAM sont en train d'élaborer des stratégies de résilience et prévoient de se concentrer sur des systèmes de filets de sécurité dans les zones de retour.

148. L'assistance fournie aux réfugiés congolais revenant de la Zambie et de la Tanzanie vers le Katanga et le Sud-Kivu en 2009-2010 est un bon exemple de partenariat et synergies utiles pour les bénéficiaires: le HCR a organisé leur retour, le PAM a fourni les biens pour des repas chauds dans les centres de transit et des paquets de trois mois de nourriture (céréales, légumes secs, huile et sel), et la FAO a fourni des semences et des outils.

149. Le P4P a créé des synergies entre le soutien à la production et la commercialisation des petits agriculteurs et l'efficacité de l'aide alimentaire par l'achat local. En plus d'aider les agriculteurs à commercialiser leurs produits céréaliers, le PAM a également acheté directement de petites quantités de céréales des agriculteurs en vue de leur utilisation dans l'aide alimentaire. En 2014, le PAM prévoit d'acheter jusqu'à 500 TM d'organisations paysannes participants au P4P en Equateur, ce qui représente 10 pour cent de la production prévue du projet. Les activités du P4P seront remises progressivement aux autorités locales, ce qui rend

¹⁴⁹ Note Conceptuelle - Réponse Conjointe des Agences du Système des Nations Unies pour la stabilité et la résilience au Nord Kivu dans l'est de la République Démocratique du Congo ; Initiative concertée pour opérationnaliser l'I4S ; 2013

l'approche potentiellement plus durable.

Santé et Nutrition

150. Le ciblage des groupes vulnérables nécessitant une intervention nutritionnelle est adéquat et cohérent. Les enfants de moins de 5 ans, femmes enceintes et allaitantes, PVVIH et patients tuberculeux souffrent tous de malnutrition aiguë et chronique. Le PAM a cependant limité son intervention dans le période d'évaluation à la malnutrition aiguë. Le ciblage et la couverture sont limités par la méthodologie de la communauté humanitaire en RDC (voir paragraphe 91).

151. Par rapport au nombre de cas prévus par province, les pourcentages de couverture prévus par le BP sont modestes, à l'exception du Nord-Kivu où la couverture est proche de 100% (et plus) des cas prévus de 2009 à 2012. Dans les autres provinces, la couverture est variable et n'est pas liée à l'expansion ou la contraction du nombre d'Unités Nutritionnelles Supplémentaires (UNS) prises en charge. Sans données fiables sur la situation épidémiologique (prévalence et incidence de la malnutrition aiguë réelle), aucune conclusion ne peut être tirée.

152. L'efficacité des opérations, mesurée par rapport à ce qui était prévu, est satisfaisante (voir le tableau 11 ci-dessous). Le traitement de la MAM a connu une augmentation modeste et s'est stabilisée autour de 300.000 cas par an, en relation avec la capacité du programme (partenaires disponibles, couverture du système de santé) plutôt que les besoins réels.

Tableau 11 Bénéficiaires de la nutrition, prévus et atteints, pour la période 2009-2013¹⁵⁰

Opération	Année	Alimentation ciblée supplémentaire MAM		BF 6-23 mois		Soutien nutritionnel VIH		SMI	
		prévus	atteints	prévus	atteints	prévus	atteints	prévus	atteints
IPSR 200540	2013	56.400	160.121	33.400	0	28.500	22.483	109.800	74.000
IPSR 200167	2013	116.203	145.406	116.998	49.138	9.763	29.454	21.092	20.399
	2012	193.710	283.219	117.540	147.687	16.853	35.137	27.720	47.710
	2011	355.782	134.156	94.160	3.684	10.317	36.743	99.970	68.547
EMOP 200362	2012	5.000	2.507					1.600	322
EMOP 200186	2012	500	0	n.a		n.a		400	0
	2011	5.000	3.800					1.600	948
IPSR 106080	2010	62.952	39.095	n.a	n.a	159.795	32.729	25.760	23.630
	2009	134.300	160.722	n.a	n.a	53.722	116.584		
EMOP 108240	2009			16.263	0			3254	0

Source: SPRs

¹⁵⁰Les chiffres de bénéficiaires atteints fournis par le BP, AO ou Opérations Spéciales sont toujours différents de ceux rapportés dans les rapports SPR. Même si les variations ne sont pas grandes, elles dénotent une faiblesse dans les systèmes d'information et de reporting. Le fait que le BP n'utilise pas une base de données unique et que les feuilles de calcul Excel sont utilisées pour recueillir des informations de programme peut expliquer les écarts. Or, cela semble en voie d'être adressé à travers le nouveau système de suivi & évaluation, COMET.

153. Les chiffres prévus pour la composante SMI sont modestes compte tenu des besoins. Moins de 10% d'un nombre estimé à un million de femmes enceintes et allaitantes malnutries sont ciblées (voir tableau dans le contexte). Les UNS appuyées par le PAM sont plus centrées sur le traitement de la MAM que sur la mise en œuvre d'un programme de SMI. Un résultat positif du programme est qu'il a renforcé le contact entre les services de santé et les femmes enceintes et allaitantes. Les femmes saines allant au centre de santé chercher la ration alimentaire sont potentiellement incluses dans les programmes de consultation prénatale (CPN), ce qui contribue à diminuer le risque de mortalité maternelle. Cet effet positif n'a été ni systématisé ni capturé, mais pourrait être un élément à retenir pour les approches futures, en particulier dans des contextes où la fréquentation des CPN n'est pas satisfaisante.

154. Le nombre de patients VIH sous traitement ARV est demeuré plutôt stable dans le temps à environ 30.000, ce qui reflète une proportion constante de patients sous traitement ARV. Il faut noter que le nombre de bénéficiaires atteint est en général beaucoup plus grand que prévu initialement¹⁵¹. Il y a probablement une possibilité d'améliorer la couverture de la prise en charge nutritionnelle pour ce groupe cible, même avec l'accessibilité limitée au traitement ARV ; l'évaluation a identifié certains écarts dans la couverture fournie par les partenaires du PAM (évidence anecdotique dans les centres de santé visités où des patients VIH recevaient une thérapie ARV sans que les partenaires du PAM chargés d'identifier les cas de malnutrition soient au courant). En fin de compte, cependant, la couverture est liée à l'efficacité du programme national et de la disponibilité des partenaires.

155. Les informations disponibles auprès des partenaires et PRONANUT (ainsi que reflétées dans les rapports SPR et vérifiées dans les sites visités) confirme la bonne exécution du programme de traitement de la MAM en termes d'indicateurs de performance (taux de guérison, abandon, mortalité). Dans certains cas, une relation directe a été établie entre des taux d'abandon élevés et des ruptures de stock. La disponibilité des aliments conditionne le respect du programme par le bénéficiaire et sa fréquentation de l'établissement de santé.

156. Les activités de nutrition ont été fondées sur des rations de CSB (mélange maïs-soja/blé), huile et sucre. Cette ration n'est pas en ligne avec les recommandations actuelles du PAM pour les types de produits à utiliser, tant pour la prévention que le traitement de la malnutrition aiguë chez les enfants, mais est adéquate pour le traitement et la prévention de la MAM des femmes enceintes et allaitantes et pour l'appui nutritionnel aux patients de VIH et TB sous traitement. L'IPSR 200540 comprend des rations qui correspondent aux normes internationales et aux normes générales du PAM, essentiellement le RTUSF (*Ready-to-Use Supplementary Food*) et Supercereal avec du sucre¹⁵².

¹⁵¹ En 2009, le nombre de bénéficiaires atteint était beaucoup plus élevé que prévu et supérieur au groupe total de patients sous traitement ARV dans le pays (estimation : 60 000 patients). Les membres de la famille des patients VIH+ étaient apparemment inclus en vue d'une aide nutritionnelle. Ceci était prévu en 2010 mais ne fut jamais appliqué.

¹⁵² Note de concept pour la stratégie de nutrition du PRRO 2013-2015; par Ana Horner

157. L'amélioration des taux de malnutrition dans les zones ciblées n'a pas été documentée. L'absence d'un système adéquat d'information, la capacité limitée de suivi et l'absence de concordance entre la définition du nombre de cas et la prévalence rend difficile, voire impossible, cette mesure. Une meilleure disponibilité des enquêtes, un système de suivi qui fonctionne, ainsi qu'une meilleure capacité de suivi du PAM permettraient d'améliorer cette situation.

158. Les activités SMI ont été mises en œuvre avec celles liées à la prise en charge des cas de MAM¹⁵³, ce qui rend difficile la différenciation entre les aspects programmatiques et opérationnels du traitement de la MAM et les interventions de SMI. L'évaluation a montré qu'il serait plus adéquat de définir une perspective de développement pour le programme SMI, avec les avantages qu'il offre, dans le cadre d'une stratégie d'amélioration de l'accès aux services de santé et d'amélioration des programmes communautaires de prévention de la malnutrition.

159. Les activités nutritionnelles n'ont pas pris en considération les retards de croissance et les déficiences en oligoéléments durant la période 2009-2013. Par conséquent, l'inclusion dans l'IPSR 200540 d'un projet pilote semble pertinente étant donné les taux élevés de retards de croissance dans certaines provinces. Si ces aspects sont pris en compte dans le futur, ils bénéficieraient d'une approche de développement.

160. Les activités communautaires ne sont pas suffisamment développées. Alors que l'importance de la gestion communautaire de la malnutrition sévère est généralement reconnue et que le PAM et l'UNICEF disposent d'expérience attestant de son efficacité, le PAM a formulé l'objectif en faveur d'une offre institutionnalisée des services, en cohérence avec le protocole national, mais qui rend la composante communautaire secondaire au système de santé.

161. L'utilisation de l'alimentation supplémentaire généralisée (*blanket feeding*) pour la prévention reste très limitée. Il est difficile de déterminer son efficacité en termes de limitation de la détérioration de la situation nutritionnelle. La modalité requiert une réponse rapide et ciblée afin de distribuer les bons aliments au bon moment, normalement lors de la saison de soudure, or le PAM a rencontré des difficultés pour livrer les aliments supplémentaires aux bénéficiaires dans les temps, même lorsque le financement était disponible rapidement (fonds CERF). Il convient de souligner que l'évidence expérimentale concernant ce type d'intervention est rare¹⁵⁴, même si le PAM signale un nombre de résultats positifs dans d'autres pays¹⁵⁵.

162. La difficulté de mobiliser rapidement les denrées nécessaires à l'alimentation

¹⁵³ Les mêmes partenaires et centres de santé appliquent les deux approches dans les UNS pris en charge par le PAM. Si la prise en charge est interrompue en ce qui concerne le traitement de la MAM, elle risque d'être interrompue également pour la SMI, même si les rations sont différentes.

¹⁵⁴ Noter ce qui est souvent cité : Effet de la supplémentation préventive avec des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi sur l'état nutritionnel, la mortalité et la morbidité chez les enfants de 6 à 60 mois au Niger, un essai avec groupe randomisé. Sheila Isanaka, BA Nohelly Nombela, et al, JAMA, 21 janvier 2009—Vol 301, N° 3

¹⁵⁵ Le PAM mentionne dans diverses références des résultats positifs au Niger, au Soudan du Sud, en Haïti et au Darfour.

générale, le chevauchement avec des situations résultant d'une vulnérabilité prolongée et les preuves limitées de l'efficacité de cette approche suggèrent le besoin d'investir dans la recherche pour clarifier la pertinence, l'efficacité, les modalités de mise en œuvre et le ciblage de telles interventions¹⁵⁶.

163. Les données de partenaires et du PNMLS confirment l'efficacité de la prise en charge nutritionnelle apportée. L'intervention a été efficace pour contribuer à l'adhésion au traitement et l'inversion de la situation nutritionnelle de la population ciblée, mais les résultats ne peuvent être directement attribués à l'action du PAM car d'autres facteurs (contrôle des infections, amélioration de la condition clinique) contribuent également à un meilleur IMC. Par ailleurs, les ruptures de stock risquent d'affecter l'attribution de ce résultat.

164. L'efficacité pourrait être améliorée grâce à une approche communautaire plus cohérente. Ceci demanderait l'engagement d'autres partenaires (Ministère de la santé publique, OMS, UNICEF, PRONANUT) pour des programmes de renforcement des capacités et axés sur le développement.

165. Les ruptures d'approvisionnement ont eu un impact sur des indicateurs de performance, notamment les taux d'abandon. Les parties prenantes interrogées (employés de la santé, partenaires et patients) ont indiqué que la participation aux centres de santé procurant des aliments supplémentaires pour la SMI est aussi affectée par la disponibilité des stocks. L'effet sur la performance de programme (résultats nutritionnels) est difficile à évaluer car le progrès nutritionnel reprend dès que les stocks sont à nouveau disponibles.

166. Les gains d'efficacité d'un nouveau produit (supplément nutritionnel prêt à l'emploi Plumpy'sup) et les pertes éventuelles : l'introduction de Plumpy'sup permettra des gains d'efficacité de transport et de manipulation, compensant le coût légèrement plus élevé du traitement. Les activités complémentaires destinées à la sensibilisation communautaire et la recherche de cas sont entrepris par les partenaires du PAM en utilisant le financement fourni par les accords de terrain (FLA) en fonction du tonnage distribué. Le fait que le Plumpy'sup soit moins volumineux et plus léger facilitera la distribution et permettra potentiellement son intégration dans la chaîne d'approvisionnement de médicaments et de matériels dans les zones de santé, mais limitera la capacité/les ressources des partenaires du PAM pour effectuer des activités complémentaires.

167. La capacité du PAM à être présent, fournir une expertise de gestion et

¹⁵⁶ « Des programmeurs d'assistance alimentaire convenant à des urgences sévères peuvent s'avérer moins appropriés lors de situations prolongées. Ceci a des implications importantes lorsqu'il s'agit de prendre en considération la distribution de couverture nutritionnelle d'aliments prêts à l'emploi pour prévenir la dégradation de niveaux de malnutrition sévères » et il est important de retenir que « L'état nutritionnel des individus évalués et traités en contextes d'urgence chevauche de manière importante des paramètres de situation non-urgentes » ; La série Lancet : Interventions basées sur des preuves pour l'amélioration de la nutrition maternelle et infantile : ce qui peut être fait et à quel prix ? Zulfi qar A Bhutta, Jai K Das, Arjumand Rizvi, Michelle F Gaff ey, Neff Walker, Susan Horton, Patrick Webb, Anna Lartey, Robert E Black, The Lancet Nutrition Interventions Review Group, and the Maternal and Child Nutrition Study Group; Lancet 2013; 382: 452-77, publié en ligne le 6 juin 2013.

technique adéquate et se positionner comme un acteur clé s'est révélée faible. Le personnel clé au niveau central et provincial doit être secondé et renforcé.

168. Aucune analyse de coût n'a été tentée. L'équipe d'évaluation la juge difficile car le panier supplémentaire sert dans différentes modalités et durées. L'introduction de RTUSF facilitera le suivi des entrées et le calcul des coûts d'unité. En tout cas des éléments de preuve existent déjà qui démontrent les gains d'efficacité obtenus par l'introduction de ces produits, qui même s'ils coûtent plus chers par MT n'augmentent pas le coût du traitement individuels¹⁵⁷.

169. Les résultats de l'évaluation indiquent que le processus de décentralisation institutionnelle et les capacités relativement faibles de l'administration centrale nécessiteraient un soutien sur mesure au développement institutionnel au niveau provincial, en tirant parti des possibilités offertes par chaque province. Certaines initiatives au Katanga et en Equateur, la présence consolidée dans le Nord et le Sud Kivu, les efforts conjoints déjà expérimentés dans les Kasai et au Maniema, peuvent tous fournir des approches spécifiques pour l'articulation d'un processus de durabilité en lien avec les initiatives de développement au niveau provincial. L'articulation de cadres intégrés des Nations Unies observée au niveau provincial peut être un pas en avant.

170. L'approche actuelle, consistant à intégrer la MAM dans la PCIMA, est une occasion d'aborder certains aspects de la durabilité; elle offre une opportunité unique de renforcer la prestation de services de santé et d'inclure la PCIMA dans les soins de santé de base d'une manière efficace. Ceci n'est pas abordé dans l'approche actuelle, basée sur le soutien à court terme à une alimentation complémentaire (*supplementary feeding*) dans le cas des urgences ou suivant certains critères. Les parties concernées, et notamment l'UNICEF, le Ministère de la Santé Publique et le PRONANUT, devraient aborder ensemble le renforcement continu des capacités, l'intégration de la PCIMA ainsi que des produits nécessaires dans la chaîne d'approvisionnement, la consolidation de la supervision conjointe et la mise à l'échelle des mécanismes communautaires. La meilleure approche pour assurer la durabilité semble être de dépasser les approches humanitaires des clusters en favorisant une approche plus axée sur le développement et engagée avec les Groupes Thématiques/PTF clés. Une redéfinition des accords entre l'UNICEF et le PAM pour faire face aux situations prolongées avec des défis de développement pourrait être nécessaire.

171. La SMI nécessiterait une programmation axée sur le développement, non subordonnée à l'intervention nutritionnelle d'urgence. Ses objectifs, les ressources connexes et la mesure des résultats doivent être intégrés dans le développement à moyen et à long terme des capacités du système de santé avec une composante communautaire.

¹⁵⁷ In the document made available to the evaluation team: *WFP nutrition policy, nutrition programs and food supplements - Updated with new evidence, scientific knowledge and global partnerships*.

172. Le soutien nutritionnel aux PVVIH devrait être financé par des fonds de développement; cette cohorte de patients chroniques ne peut être laissée à l'incertitude d'un financement à court terme (IPSR). Le PAM a déjà avancé dans ce domaine et fourni un appui au PNMLS pour inclure le soutien à la nutrition dans les protocoles nationaux de réponse et la faire entrer dans le cadre du financement des bailleurs de fonds multilatéraux et axés sur le développement (Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme) à la réponse au SIDA.

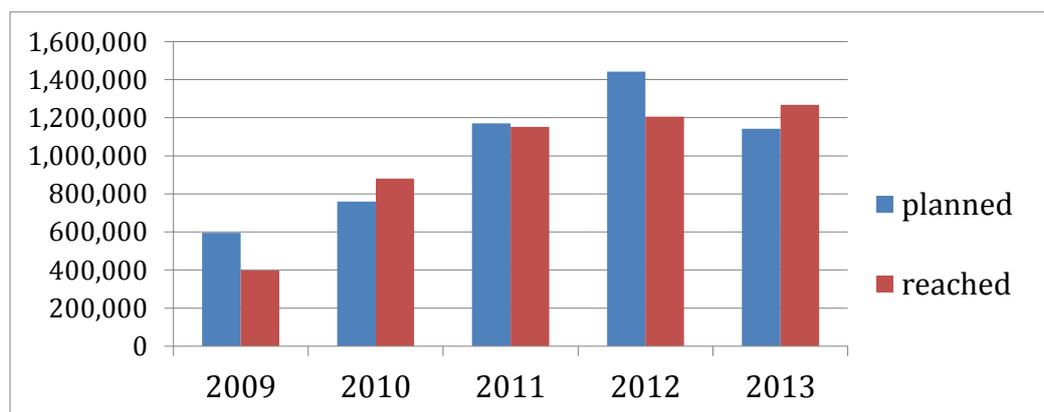
173. L'intervention nutritionnelle devrait être basée sur les communautés, bien que la modalité en RDC soit ancrée dans les structures de santé. Une telle approche, si elle était bien conçue, permettrait de développer des synergies avec les activités liées au secours, au relèvement et la résilience, à travers des Comités locaux de la nutrition, le concept de banques céréalières, etc., une gamme d'outils non développés en RDC et qui pourraient fournir matière à une action conjointe. Les activités assurant le soutien nutritionnel aux familles des enfants admis dans les Unités Nutritionnelles Thérapeutiques Intensives (UNTI) sont des exemples de synergies ayant abouti à de bons résultats. Les programmes VCT accordé à ces familles d'améliorer leurs compétences et leurs outils pour cultiver.

174. L'approche avec le SNSAP relative aux sites sentinelles et aux alertes sont un exemple de synergies par les partenaires de la nutrition où le PAM joue un rôle important.

Alimentation scolaire

175. La couverture en termes d'enfants atteints et d'écoles soutenues a connu une augmentation constante au cours de la période 2009-2013 (1.453 écoles ciblées en 2010, 2.324 en 2012, 2.600 en 2013) à partir de 396.000 élèves atteints en 2009 jusqu'à 1.267.000 en 2013. En 2013, le PAM a couvert 11,3% des besoins nationaux. Les provinces concernées ont été le Nord et le Sud Kivu, le Maniema, le Katanga, la province Orientale et l'Equateur (touchés par le conflit) ainsi que le Kasai Oriental et le Kasai Occidental (en raison de l'augmentation de la pauvreté et l'insécurité alimentaire). La couverture dans ces provinces a atteint 18% (33% en Orientale et 24% au Katanga).

Graphique 8 Nombre d'enfants ciblés et atteints par l'alimentation scolaire en RDC 2009-2013

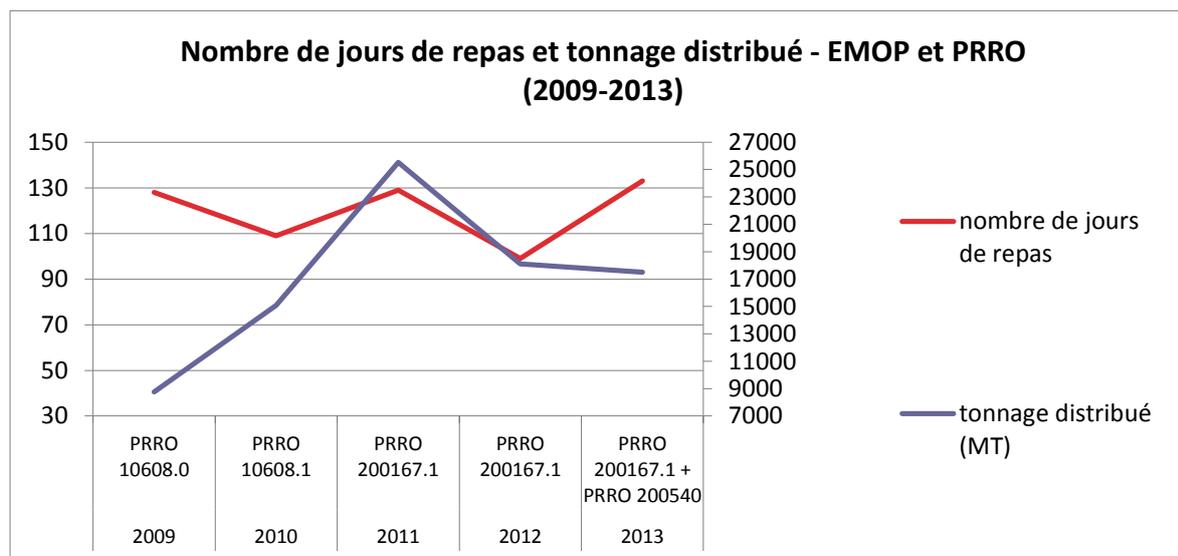


Source: SPR 2009-2013

176. Les critères d'inclusion de l'alimentation scolaire excluent les interventions d'urgence, car elles exigent que les écoles soient officiellement reconnues et en fonctionnement, accessibles, et aient une capacité adéquate et sécurisée de stockage et accès à l'eau et à l'assainissement. En conséquence, l'équité du programme peut être remise en question, car il exclut les communautés sans écoles formelles ou avec des écoles dans des conditions précaires. En outre, la vulnérabilité des élèves capables de payer des frais par rapport aux enfants non scolarisés pourrait également être contestée. La vulnérabilité et les problèmes d'accès sont toutefois tels en RDC qu'un soutien à toutes les écoles est justifiable, mais des stratégies spécifiques devraient être conçues pour atteindre les poches de vulnérabilité plus élevée.

177. Le nombre de bénéficiaires atteints est proche du nombre prévu mais avec une quantité de vivres réduite. Entre 2012 et 2013, faute de ressources et du fait d'un nombre croissant de bénéficiaires, le PAM a dû réduire les rations distribuées ainsi que le nombre de jours d'assistance aux écoles (voir l'**Annexe 14**, tableau 2). En ce qui concerne les activités complémentaires, le traitement vermifuge a atteint 97% des bénéficiaires en 2012 et 46% en 2010.

Graphique 9 Nombre de jours de repas et tonnage distribué par opération



Source: RDC CO, SPRs

178. Selon les sources officielles et les partenaires de coopération, les taux de rétention dans les écoles ciblées se sont améliorés pour les garçons et les filles ainsi que les taux d'inscription. Le personnel d'éducation et les partenaires rencontrés ont indiqué qu'il y avait une différence importante avec les écoles qui n'étaient pas prises en charge bien qu'aucune donnée n'ait été fournie pour permettre une comparaison. Un effet indésirable parfois mentionné est le facteur d'incitation qui diminue la fréquentation dans les écoles sans cantines. La participation est aussi affectée par les ruptures de stocks. La fréquentation chute lorsque les ruptures sont prolongées et reprend à la reprise des repas. la fréquentation n'a apparemment pas chuté lorsque la ration a été diminuée afin de maintenir la cantine en fonctionnement, mais des recherches supplémentaires seraient nécessaires pour confirmer ce fait.

179. Le programme requiert 31.000 tonnes d'aliments pour procurer un repas quotidien à 900.000 bénéficiaires (chiffres de planification pour 2013-2014), alors que le tonnage maximum distribué a été de 25.000 TM pour 1,2 million de bénéficiaires en 2011¹⁵⁸, ce qui explique le nombre réduit de jours avec repas. Les raisons invoquées pour la réduction de l'approvisionnement sont des restrictions financières affectant le pipeline. La relation entre la distribution de vivres et les rations complètes en jours scolaires procurées peut être consultée dans le graphique 8 précédent.

180. Les coûts de fourniture des biens varient par province et sont significativement supérieurs dans les provinces du Kasai. Vu cette variabilité par province, le programme devrait être considéré sous l'angle de ses diverses composantes provinciales dans l'optique de la mise en place d'approches de transfert.

¹⁵⁸ Source : SPR de la période étudiée

Tableau 12 Coût moyen de l'assistance (par TM, en US\$), coûts ASSOCIES compris, par province

Province	Équat	Katan	Kas. Or	Kas. Oc	Mani	S. Kivu	N. Kivu	Orient
Céréales	800	930	1 148	1 148	906	830	853	903
Légumes secs	771	901	1 119	1 119	876	800	823	873
Huile	1 185	1 315	1 533	1 533	1 290	1 215	1 238	1 288
Sel	325	455	673	673	430	355	378	428

Source: Bureau Pays RDC

181. Le BP a fourni le tableau suivant comme référence de l'estimation du coût unitaire. L'analyse de coût unitaire comprend les jours où seule une partie de la ration a été fournie. Le coût unitaire par jour avec une ration complète serait supérieur. Alors que les coûts unitaires en 2011 étaient conformes aux standards acceptés, d'importantes augmentations en 2012 et 2013 demanderaient une analyse plus poussée afin d'en déterminer les causes¹⁵⁹.

Tableau 13 Estimation du coût unitaire d'un repas scolaire par enfant par jour pour la période 2009-2013

Année	Type de projet	Coût standardisé/ enfant/ an	Coût standardisé / enfant/ jour
2013*	IPSR	59	0,29
2012	IPSR	63	0,32
2011	IPSR	36	0,18
2011	EMOP	42	0,21
2010	IPSR	53	0,27
2009	IPSR	41	0,21
2008	IPSR	53	0,27

Source: Bureau de Pays de la RDC

*Données restant à valider par le siège du PAM

182. Le PAM a fortement encouragé l'alignement institutionnel sur le programme, mais l'engagement du gouvernement reste faible, tout comme la compréhension et le plaidoyer de la part de la communauté internationale. Les autorités nationales ont été sensibilisées sur les complexités du programme et invitées à des ateliers et des démonstrations ailleurs (comme au Centre d'Excellence du PAM au Brésil). Le PAM a également poussé les autorités locales à inclure l'alimentation scolaire dans leurs politiques d'éducation. Une nouvelle réglementation pour l'EPSP prévoyant l'intégration de l'alimentation scolaire dans le modèle éducatif est apparemment sur le point d'être approuvée par le Premier Ministre¹⁶⁰. Le Ministre de l'Éducation a récemment (février 2014) manifesté son intérêt pour un appui technique du Brésil pour le développement un projet pilote d'alimentation scolaire en RDC. Le PAM a

¹⁵⁹ Des études de référence définissent les coûts de repas sur site compris entre 28 et 63 USD par enfant par an (moyenne pondérée de 40 USD), voir, p. ex. : *Rethinking School Feeding, Social Safety Nets, Child Development, and the Education Sector*, The World Bank, Carmen Burbano, Margaret Grosh, Aulo Gelli, Matthew Jukes, and Lesley Drake.

¹⁶⁰ Selon les entretiens avec les autorités éducatives, la nouvelle stratégie d'éducation, qui devra être en ligne avec le "Plan Intérimaire de l'Éducation 2012-2014", va reconnaître l'alimentation scolaire comme une option à intégrer dans les écoles primaires.

déjà formulé un projet, pour lequel l'expérience acquise pourrait servir de base.

183. L'alimentation scolaire n'est pas viable sous sa forme actuelle, selon les parties prenantes du gouvernement consultées. Le PAM étant le seul acteur dans un environnement institutionnel faible rend les options de l'intégration de l'alimentation scolaire dans les stratégies d'éducation du pays difficiles et les coûts du programme à l'échelle nationale actuelle sont dissuasifs pour un engagement institutionnel. Le modèle actuel est basé sur une approche centralisée et un approvisionnement externe. Il y a peu d'articulation avec des composants sectoriels complémentaires qui permettraient une approche intégrée de l'alimentation scolaire et agrandiraient la base de parties prenantes engagées (Ministère de la Santé Publique, Ministère de l'EPSP, Ministère de l'Agriculture, Ministère des Affaires Sociales, Action Humanitaire et Solidarité Nationale, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, etc). L'alimentation scolaire offre la possibilité de créer une plateforme avec différents organismes et intervenants où la santé scolaire, les jardins scolaires, les achats locaux et les objectifs relatifs à la nutrition pourraient être introduits, favorisant ainsi la dynamique d'appropriation par les différents acteurs.

184. Seulement dans certaines provinces où les gouvernements locaux ont manifesté leur intérêt des approches spécifiques ont été développées: le projet de l'UNICEF / PAM au Katanga inclus dans sa conception une stratégie de sortie sous la forme d'une modalité de communauté durable, basée sur le développement de jardins scolaires sur une échelle qui permettrait de rendre les écoles auto - suffisantes avec suffisamment de ressources pour la gestion de leurs cantines.

185. Quelques exemples de synergies inter-agences avec de bons résultats ont été trouvés : un projet conjoint du PAM et de l'UNICEF au Katanga ciblant 34 écoles dans les zones de forte malnutrition et faible taux de scolarisation¹⁶¹, un autre dans le Kasai ciblant 26 écoles en 2012¹⁶², certains programmes conjoints du PAM et de l'UNICEF - ciblage dans le Nord-Kivu de « l'éducation en situations d'urgence », et une approche conjointe FAO - UNICEF pour une production agricole afin d'aider les écoles à générer des revenus en soutien au programme d'alimentation scolaire dans le Bas- Congo. Cependant, ces expériences ne semblent pas être utilisées dans l'élaboration de modalités plus adaptées et diversifiées d'intervention.

186. L'absence d'une intervention intégrée dans les écoles ciblées est une faiblesse. Le programme agit comme un fournisseur de produits alimentaires à un établissement scolaire sans prendre en compte d'autres aspects qui pourraient améliorer ses retombées sur l'éducation, la santé et la nutrition. L'intégration avec d'autres acteurs est l'exception plutôt que la règle. Dans une situation de capacité limitée en personnel, l'approche pourrait refléter une prééminence de la gestion des approvisionnements sur les aspects programmatiques.

¹⁶¹ Entente de collaboration entre l'UNICEF et le PAM pour l'appui aux écoles dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche des « écoles amies des enfants » au Katanga, 2012.

¹⁶² MOU PAM-UNICEF pour l'appui aux écoles dans le cadre de la mise en œuvre de l'approche « écoles amies des enfants » au Kasai.

Intégration des questions transversales, en particulier le genre et la protection

187. Les points de vue des populations sont largement négligés¹⁶³ (participation) et des informations critiques sur la programmation de la Protection-Safe programming, le genre, et l'environnement sont souvent absentes et/ou non analysées ni traduites en action tout au long du cycle des opérations, y compris les SPR. Cependant, il est important de souligner comme bonne pratique les efforts déployés dans les différents bureaux pour assurer que les outils utilisés incluent les aspects de genre et l'utilisation des listes de contrôle¹⁶⁴ de protection développées en 2012. Le genre est mieux intégré dans les EMOP que dans les IPSR selon les résultats du codage de marqueur de genre.

188. Le PAM s'est engagé dans l'agenda de la SGBV, mais pas de manière systématique ni exhaustive¹⁶⁵. Compte tenu de l'ampleur des problèmes de protection dans l'Est¹⁶⁶ et le soutien spécifique à travers une mission du siège en 2011 au bureau de zone, beaucoup plus aurait pu être fait.

189. L'analyse des risques – l'approche « Ne Pas Nuire » est intégrée dans les activités, mais plus d'un point de vue du « safe-programming » (par activité) que d'un point de vue général¹⁶⁷ : aucune analyse territoriale et / ou analyse provinciale n'est documentée. L'utilisation dans le Nord-Kivu d'une analyse « Ne Pas Nuire » par territoire et par groupes de population aurait probablement révélé la nécessité de passer de l'approche « camp de personnes déplacées » à l'approche de la vulnérabilité et une répartition géographique différente des activités dont auraient bénéficié les retournés et les populations d'accueil et qui auraient évité les tensions existantes (spécialement au Masisi).

190. Le BP a pris des mesures importantes pour améliorer la protection, notamment la préparation et la diffusion du « Guide Intégration Protection » (PAM RD Congo 2012) qui explique comment intégrer la programmation protection / sécurité dans les différents types d'activités et comprend des outils pratiques. Le bureau de terrain du Sud-Kivu a fait l'usage le plus systématique des outils depuis 2012 et a documenté son application et son suivi, alors que leur utilisation dans les autres provinces n'a pas été systématique.

¹⁶³ Les mécanismes de plaintes pendant le GFD sont mis en place régulièrement mais la manière dont ils sont systématisés n'est pas documentée.

¹⁶⁴ Les listes de contrôle développées par le bureau de zone de Goma ont été partagées avec les sous-bureaux, mises à jour et intégrées dans les outils opérationnels existants y compris les ACV et le suivi post-distribution.

¹⁶⁵ Le SGBV doit être abordé par une approche multi-sectorielle complète y compris le soutien des moyens de subsistance ou l'aide socio-économique.

¹⁶⁶ Non seulement sur la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des ménages touchés, mais au niveau de la communauté.

¹⁶⁷ L'analyse des diviseurs et des tensions ainsi que des connecteurs et des capacités locales pour la paix ne se fait pas ; les étapes 4 et 7 du plan Ne pas Nuire impliquent aussi un examen approfondi de tous les aspects du programme d'assistance et de son impact: où et pourquoi l'assistance est offerte, qui sont le personnel (interne et externe), comment ils ont été embauchés, qui sont les destinataires de l'aide, selon quels critères sont-ils inclus, qu'est ce qui est fourni, qui décide, comment est effectuée l'assistance, etc., qui n'est pas documentée et ne conduit pas à l'étape 6 de considération (et génération) des options de programme et à l'étape 7: test des options de programmation et reformulation du projet si nécessaire. Source : Le « Ne Pas Nuire » pour analyser l'impact de l'aide sur les conflits.

191. Bien que le PAM ait reconnu sa responsabilité en vue d'utiliser son mandat d'assistance alimentaire comme moyen de réduire les risques de protection causant ou découlant de l'insécurité alimentaire, ce dernier n'a pas soulevé, ni analysé ni plaidé concernant des questions telles que l'extorsion, la corruption, ou l'obstruction à l'accès à la terre dans les provinces de l'Est, qui minent la sécurité alimentaire.

192. En tant que principaux collecteurs de bois de chauffe, les femmes et les filles sont les plus exposées aux risques¹⁶⁸ d'agression et de viol, qui ne peut être dissocié du problème de l'insécurité alimentaire. Le PAM a mis en place une "action de protection" verticale sous forme d'un projet pilote SAFE à Goma (Nord-Kivu) dont l'application est encore limitée. Le personnel du PAM perçoit SAFE comme une approche de protection, alors que l'accès en toute sécurité aux combustibles appropriés servant à la cuisson améliore également l'efficacité des interventions alimentaires. Aucune réflexion sur SAFE n'a été trouvée dans les évaluations du PAM, y compris les EFSAs vérifiées. Par rapport au programme cantines scolaires, les documents programmatiques incluent une dimension environnementale dans la définition des aspects opérationnels du programme d'alimentation scolaire, tel que recommandé par les directives du PAM. Cependant, l'évaluation a constaté que sa mise en œuvre est réalisée de manière inégale.

193. En ce qui concerne l'alimentation scolaire, il n'existe aucune indication d'une approche proactive pour encourager la scolarisation des filles et leur rétention dans les dernières années de l'école primaire.

Conformité aux normes de qualité et respect des principes humanitaires par les partenaires

194. La qualité de la réponse et la mesure dans laquelle les partenaires respectent les principes humanitaires et les codes sont mal connus en raison de la faiblesse du suivi et de l'analyse en place, mais ils semblent faibles¹⁶⁹. Les partenaires multi-mandatés locaux (la majorité) ne disposent pas nécessairement de spécialistes de l'urgence et ne connaissent pas nécessairement les principes de l'action humanitaire. Les clauses dans les FLA relatives à la prévention de l'exploitation et des abus sexuels ne sont pas suivies régulièrement et l'outil pour l'évaluation des partenaires avant le renouvellement du FLA ne met pas l'accent sur ces exigences.

195. La canalisation des ressources par le biais de partenaires locaux peut avoir contribué à des processus de faible qualité pour le ciblage, mais cela a aussi été le cas avec des partenaires internationaux, qui ont engagé du personnel local non-délocalisé¹⁷⁰ pour ces exercices.

¹⁶⁸ La collecte de bois de chauffe et toute autre activité qui nécessite que la population quitte la sécurité relative des camps ou des familles d'accueil, comme la collecte de l'eau, le travail des champs ou la fabrication du charbon, comportent des risques de protection dans toutes les provinces de l'Est.

¹⁶⁹ PDM et rapports de suivi de tierces parties.

¹⁷⁰ Il est reconnu que pour éviter la corruption et d'autres formes de pression ou de manipulation, une bonne pratique consiste à effectuer le processus de ciblage avec des arpenteurs qui ne sont pas de la région.

Soutien logistique à la capacité de réponse du PAM

196. Le principal défi logistique en RDC est le mauvais état et/ou l'inexistence des infrastructures routières, qui génère des coûts logistiques élevés (LTSH moyen PAM : 180 USD/MT, 496,48 USD/MT en RDC en 2012¹⁷¹) ainsi que l'insécurité découlant des conflits, en particulier dans les provinces du Kivu et Orientale. Les normes de sécurité imposées par l'UNDSS ont également un impact négatif sur les coûts opérationnels et la mise en place des programmes.

197. Les denrées du PAM entrent dans le pays par quatre couloirs principaux qui dépendent des ports de déchargement de Matadi (RDC), Beira (Mozambique), Dar Es-Salaam (Tanzanie) et Mombasa (Kenya) (voir carte en **annexe 21**). Le temps de transit depuis les ports d'entrée aux premiers Points de Livraison Etendus (PLE) en RDC est de 3-4 semaines et des PLE aux Points Finaux de Livraison (PFL) de 1 à 12 semaines. Un délai pouvant donc aller jusqu'à quatre mois peut être nécessaire entre un port de déchargement et un PFL ce qui a fortiori ne correspond pas aux besoins d'une nouvelle urgence

198. Un travail important a donc été réalisé pour réduire les temps de livraison, notamment en achetant localement et via l'utilisation du Forward purchase Facility (FPF) qui permet au PAM de faire des achats anticipés de denrées alimentaires à des prix favorables pour les besoins en aide alimentaire d'urgence en réduisant les délais de livraison et offrant une meilleure rentabilité et depuis 2012 du SCIPS (Supply Chain Import and Parity System, introduit sur l'ensemble de l'organisation) qui facilite et réduit le temps nécessaire à la sélection des meilleures sources d'approvisionnement.

199. Les achats régionaux sont essentiellement couverts par le FPF utilisé en RDC depuis 2011. Le principal avantage est la réduction du délai de livraison de 90 jours en moyenne (délais de livraison et processus d'appel d'offres compris). Le FPF a couvert 30 pourcent des besoins du BP en 2013 (3% en 2011, 18% en 2012), proportion amenée à grossir dans le futur avec notamment plus de produits disponibles comme les produits spécialisés nutritionnels.

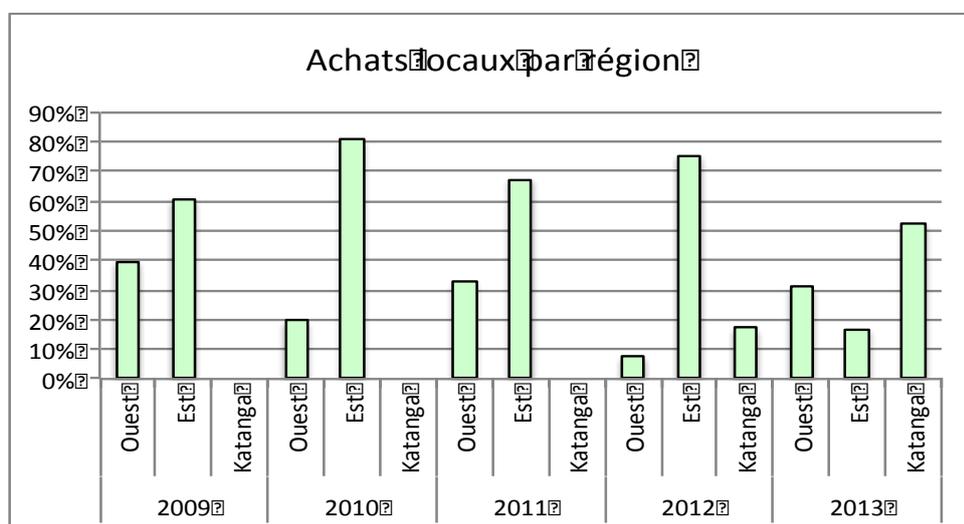
200. Achats locaux: en 2013, le PAM a acheté environ 6.000 mt localement (farine de maïs, légumineuses et huile végétale) dont 246 mt à des agriculteurs dans le cadre des activités du P4P. Le PAM vise principalement à promouvoir la production locale en achetant dans des zones de production potentielles sans déstabiliser les prix du marché et pour couvrir les ruptures de pipeline immédiates en réduisant les délais d'acheminement¹⁷². Les principaux défis liés aux achats locaux sont les capacités de stockage et de minotage limitées, l'état des voies de communication et l'insécurité, le coût des denrées et les fonds qui ne sont pas forcément disponibles pendant la saison

¹⁷¹ WFP Logistics Annual Report 2012

¹⁷² Vingt-trois des fournisseurs locaux (commerçants, associations de paysans et producteurs) de l'Ouest (Kinshasa, Bandundu), Ituri et dans les deux Kivus ainsi que dans le Katanga (6 fournisseurs) ont été enregistrés avec le PAM en 2013. L'identification de nouveaux fournisseurs potentiels est actuellement en cours.

des récoltes ainsi que la difficulté pour les petits fermiers d'obtenir des prêts bancaires. A cela s'ajoutent la faible durée de conservation ainsi que le monopole d'état de l'Office de Contrôle Congolais (OCC) concernant les contrôles qualité qui se sont avérés peu fiables. Afin d'améliorer la qualité de leurs services, une formation sur l'assurance qualité a été menée par un technologue en agroalimentaire en juin 2013 aux fonctionnaires du PAM, au surintendant du PAM et à ses fournisseurs, mais le problème demeure. De plus, la centralisation administrative des achats locaux à Kinshasa ne facilite pas le fonctionnement, le pilotage de l'activité depuis les provinces où se trouvent les fournisseurs est très limité. Il en résulte certains impairs comme des fournisseurs validés et payés alors qu'un sous-bureau a indiqué que tout n'avait pas été livré. Le potentiel est élevé au Katanga. Plusieurs intervenants (UN, Gouvernement, bailleurs de fonds) ont mentionné la pertinence pour la province, vu ses capacités de production, d'une augmentation des achats locaux par le PAM, tout en reconnaissant que certains des problèmes énumérés ci-dessus restent à résoudre.

Graphique 10 Proportion des achats locaux par région (2009-2013)¹⁷³



Source: PAM RDC

201. On remarque que malgré la volonté du BP de participer au développement du secteur agricole (fermiers, producteurs) et de réduire les délais de livraison au travers d'achats directs ou/et P4P, dans la répartition des achats prévus pour l'IPSR 200540 la part des achats locaux ne dépasse pas 11% par an (voir l'annexe 22, tableau 1 sur les denrées achetées et tableau 2 sur la répartition des achats prévus selon leur mode et source). Le potentiel des achats locaux est sous-exploité et une stratégie claire à moyen terme aurait pu surmonter la plupart des défis. Un rapport de 2008¹⁷⁴ recommandait des manières pratiques de renforcer cette approche et la création de synergies entre parties prenantes afin de développer un projet plus ambitieux, rassemblant toutes les activités existantes. L'entre-aide entre Bureaux fonctionne bien et offre de la flexibilité en cas de besoins spontanés. Cependant, des

¹⁷³ Ouest : Kinshasa et Equateur, Est : Orientale, Nord & Sud Kivu

¹⁷⁴ "Procurement as a Market Development Tool - Pilot Project – Mission Report" Tanganyika and Equateur, June 24-July 24 2008; WFP, FAO, IFAD, MINAGRI and SECID; 2009

disfonctionnements ont pu être constatés en province dans la collaboration entre la Logistique et les Programmes. Malgré la diminution remarquable du temps total d'acheminement des vivres grâce au FPF et la meilleure visibilité du pipeline induite, la situation demeure quasiment inchangée car l'inadéquation entre les besoins initialement prévus par les programmes et les plans finaux de distribution demeure. Les différents sous-bureaux travaillent souvent en « mode urgence », avec la remise des bons d'allocation (FRN) rendus généralement très tard à la logistique. Dans ces conditions, la planification et l'optimisation des distributions sont compromises, la logistique ne pouvant plus anticiper de façon correcte les plans de chargement par axe et par transporteur. Autre conséquence, les partenaires sont souvent informés au dernier moment de leurs livraisons ce qui peut avoir par extension un impact sur les bénéficiaires. Une certaine frustration a pu également être décelée à cause de décisions répétées de non intervention de la part des programmes au motif de contraintes logistiques (et/ou de sécurité) alors que la logistique n'avait pas été consultée.

202. Le Transport qui représente 60% des coûts LTSH mériterait une analyse approfondie dans son ensemble. Par exemple, les appels d'offre pour les transporteurs se font par province, ce qui a notamment pour conséquence une incitation à l'entente des prix entre transporteurs et à un maintien des prix élevés. Une concertation accrue avec les sous-bureaux pourrait minimiser d'autres difficultés comme les problèmes récurrents de capacités de stockage sur Bukavu en stockant plus sur Goma et en transférant via le lac rapidement et à bas coût (10US\$/MT) en fonction des besoins. La flotte régionale basée à Kampala est un atout supplémentaire mais peut s'avérer trop chère à cause des coûts associés.

Soutien logistique aux activités inter-agences et des partenaires

203. Le PAM fournit des services de transport multimodal et de stockage aux autres agences des Nations Unies et aux ONG partenaires¹⁷⁵. Ces services utilisent le compte spécial dédié à la fourniture de services logistiques comme outil financier¹⁷⁶. En 2013, ces prestations ont représenté 8 551 mt de biens non alimentaires transportés par voies fluviales, routières et aériennes pour le compte de 21 organisations (y compris la MONUSCO), générant un chiffre d'affaires de 2,25 millions USD dont 1,5 million USD de services fournis à l'UNICEF.

204. L'offre de services logistiques auprès de la communauté humanitaire en RDC répond à un réel besoin, notamment en termes de transport et d'entreposage. L'état des routes rend l'utilisation de camions 4x4 ou 6x6 incontournables en particulier pendant la saison des pluies sur de nombreux axes. De fait, seuls le PAM¹⁷⁷ possède ce type de flotte et est à même de transporter la nourriture et les Non Food Items (NFI) dont il a besoin pour ses programmes et ceux de ses partenaires. Le PAM

¹⁷⁵ Cette activité fait suite aux anciens systèmes en place qu'étaient l'Inter-agency Logistics Service (ILS) puis le WFP Logistics Services (jusqu'en 2010).

¹⁷⁶ Executive Director's Circular OED2013/011

¹⁷⁷ Le CICR possède également une flotte, mais ce dernier n'offre pas de services logistiques aux autres organisations.

possède d'autres avantages concurrentiels comme le nombre de zones d'activité couvertes par les LTA pour ses propres activités.

205. Les frais administratifs sont actuellement de 12% (4,5% en 2009, 14% en 2010 et 12% depuis 2011). Ce taux qui apparaît sur les factures pro-forma est un frein pour de nombreux clients potentiels ce qui se révèle contre-productif. Se limiter au détail des services ainsi qu'au prix total sur les factures pro-forma devrait donc limiter les effets négatifs de ce taux qui bien que justifié dans l'absolu, reste élevé. Une coordination accrue depuis Kinshasa devrait également minimiser les problèmes induits par le non-respect de certaines procédures sur le terrain. A noter que comme pour le Cluster Logistique, les logisticiens terrain n'ont pas reçu de formation dédiée.

206. Des services logistiques ont été vendus à la MONUSCO. Contrairement aux procédures du "Guide to Logistics Service Provision"¹⁷⁸ concernant les services vendus aux missions de maintien de la paix des Nations Unies, l'unité "Logistics Service Provision" à Rome n'a pas été consultée avant tout engagement. De leur côté les participants du Cluster Logistique sont de plus en plus réticents à collaborer avec la MONUSCO ou à recevoir son assistance à cause de son nouveau mandat avec la mise en place de la FIB (Force Intervention Brigade), les principes humanitaires ne pouvant plus être respectés avec cette brigade.

207. L'activité du cluster Logistique se déroule essentiellement dans l'est du pays mais le coordinateur est basé à Kinshasa. La coordination de l'activité est rendue difficile par les distances capitale-provinces. Cela se traduit par exemple par des recherches de financement parfois engagées et obtenues sans que Kinshasa en soit initialement informé ou des méthodes de gestion différentes dans les soumissions de projet. L'organigramme du cluster sur la période évaluée, à savoir des coordinateurs régionaux en plus de celui en capitale, a semblé adapté aux besoins.

208. La bonne réputation du Cluster Logistique et par répercussion l'image positive donnée au PAM ont cependant été mises à mal par notamment deux projets financés par le CERF mais finalement réalisés avec plus d'un an de retard pour l'un et pas réalisés du tout pour l'autre alors qu'il avait une grande importance / visibilité au sein de la communauté humanitaire. Le non-respect initial de la procédure de sélection du partenaire ajoutée au peu de réactivité du siège dans le traitement du dossier n'ont pas permis au deuxième projet d'aboutir. Par mesure corrective, une liste restreinte de partenaires qui peuvent être consultés pour chaque projet de réhabilitation soumis par le PAM et financé par le *Pooled Fund* a depuis été établie.

¹⁷⁸ Guide to Logistics Service Provision, Chapitre 1.3.2.viii

3. Conclusions et Recommendations

3.1. Appréciation générale

Pertinence, cohérence et adéquation

209. Dans cet environnement complexe et difficile, le type d'activité mis en œuvre par le PAM a été pertinent et approprié, mais la couverture géographique n'a pas toujours été proportionnelle aux besoins dans les différentes régions et l'allocation des ressources entre les activités n'a pas toujours été conforme aux besoins. En particulier, l'alimentation scolaire a trop augmenté par rapport aux autres activités, en particulier les DGV (en nature ou en C&V), malgré l'importance de l'assistance humanitaire dans un contexte de déplacement prolongé et de déplacements fréquents à petite échelle. Ce besoin est mis en évidence par le fait que chaque année les DGV ont atteint un nombre supérieur de bénéficiaires que prévu.

210. Les objectifs et activités du PAM ont été conformes aux objectifs institutionnels, à ceux qui avaient été formulés au sein des cadres stratégiques en RDC, et aux politiques nationales. Cependant, les synergies avec d'autres acteurs n'ont pas été suffisamment recherchées, surtout pour les activités pour lesquelles des approches intégrées auraient permis d'obtenir de meilleurs résultats, particulièrement au regard des facteurs structurels et de la nature prolongée des besoins. Le portefeuille d'activités et le soutien logistique ont été pertinents étant donné le contexte et les besoins. Cependant, au fil du temps, l'alimentation scolaire a pris relativement trop de poids par rapport à d'autres activités d'urgence, ce qui a partiellement affecté la réalisation de l'objectif stratégique 1. L'importance relative de l'alimentation scolaire est due en partie à son inclusion dans les activités contribuant à l'OS1.

211. Les possibilités de développer des stratégies avec les autorités ont été relativement faibles jusqu'à présent étant donné l'environnement institutionnel encore fragile, mais les politiques et les cadres de dialogue et de coordination mis en place ces dernières années par le gouvernement central et le rôle accru des gouvernements provinciaux devraient permettre au PAM de développer des partenariats et des synergies visant à améliorer l'efficacité et la pérennité des activités.

212. Le PAM s'est nettement positionné dans le cadre de l'action humanitaire et de ses instruments (coordination et financements) et a peu investi jusqu'à présent dans les cadres de coordination et planification à plus long terme, malgré sa participation dans ces mécanismes. La disponibilité des ressources pour les activités de relèvement et de plus long terme a été limitée en partie en raison du type d'opération (EMOP et IPSR) sélectionné comme cadre pour les interventions. L'élaboration d'un projet de développement aurait donné au PAM de meilleures possibilités d'intervention et de couverture dans les régions non touchées par des conflits, qui ne sont pas des priorités pour les bailleurs de fonds humanitaires, et facilité la réalisation de certains objectifs sectoriels, notamment en matière de nutrition.

213. Bien qu'il y ait eu des exemples de partenariats dans le cadre de la réponse humanitaire avec l'UNICEF, le HCR et la FAO et un exemple de partenariat orienté vers le développement avec la FAO (P4P), la recherche de synergies avec d'autres agences des Nations Unies - en particulier l'UNICEF et la FAO - et l'intégration des stratégies dans les domaines d'action conjoints ont été faibles par rapport aux possibilités et aux avantages détaillés dans les MoU.

214. Enfin, le positionnement du PAM dans certains domaines ou par rapport à certaines parties prenantes (donateurs ou acteurs dans des domaines spécifiques) a été affaibli depuis mi-2011 par une insuffisance en ressources humaines au niveau du leadership, de l'encadrement, et de l'expertise sectorielle et le peu de formation offerte au personnel en général, qui ont affecté sa capacité de réflexion et d'apprentissage, de développer des approches mieux adaptées aux besoins, et de participer de manière déterminante dans les mécanismes de coordination.

215. La majorité des parties prenantes considère le PAM comme un acteur vital en RDC. Les discussions stratégiques et l'établissement de priorités en 2012, 2013, et début 2014, et les consultations et efforts de communication qui les ont accompagnés, devraient permettre au PAM de se repositionner sur des bases plus solides dans ses domaines d'intervention et de restaurer la confiance des bailleurs de fonds.

Efficacité et efficience

216. Le PAM a déployé un large éventail d'activités pour répondre à l'insécurité alimentaire, mais le choix des modalités d'intervention n'a pas été basé sur une analyse systématique de coût-efficacité et une analyse de pertinence. Malgré la pertinence des modalités C&V dans différents contextes de la RDC ait été claire, leur mise en œuvre à plus grande échelle a perdu du terrain depuis 2012. Les dernières interventions C&V ont donné des résultats mitigés et d'autres organisations semblent avoir mieux capitalisé sur l'apprentissage du PAM.

217. La capacité du PAM à apporter une réponse dans les temps (pendant la phase aiguë de l'urgence) et proportionnelle aux besoins résultant de nouveaux déplacements de population a été faible en raison de l'absence d'une stratégie adaptée à un contexte volatile, de directives opérationnelles claires, d'un manque de flexibilité et le fait de n'avoir pas saisi certaines opportunités d'améliorer sa performance, dont celle d'établir une complémentarité avec le RRMP, qui ont endommagé sa réputation et affecté le soutien des bailleurs de fonds. La **réponse d'urgence** a plutôt ciblé les zones où des partenaires internationaux ou locaux opéraient déjà. Par ailleurs, le PAM n'a pas saisi l'opportunité

218. L'introduction lente des enquêtes de ciblage basé sur la vulnérabilité, en particulier dans les camps de Goma, ont également affecté l'efficacité et l'efficience des DGV. Une stratégie à moyen terme pour ce type de ciblage est nécessaire. Le ciblage des ménages les plus vulnérables a été introduit en 2012 **mais les**

conclusions des enquêtes de ciblage basées sur la vulnérabilité n'ont pas été systématiquement appliquées dans les camps et il manque toujours une stratégie de ciblage à moyen terme. De la part du PAM, il **reste une réflexion à faire** concernant quelques questions importantes liées à la mise en œuvre du **ciblage sur la base de la vulnérabilité**. Tout d'abord, l'application du ciblage sur base de la vulnérabilité devrait se faire progressivement et inclure des activités de soutien aux moyens de subsistance (telles que **les activités de VCA/VCT/VCF**) pour les ménages exclus des DGV car non plus classifiés parmi les plus vulnérables. Une troisième question soulevée par les partenaires de coopération est qu'ils n'ont pas été impliqués de manière adéquate dans l'enquête de vulnérabilité, alors qu'il était prévu qu'ils assumeraient la tâche et le risque de communiquer les changements aux personnes déplacées, ainsi que les conséquences potentielles.

219. Si les ressources au Nord Kivu n'avaient pas été allouées de façon disproportionnée aux personnes déplacées dans les camps en 2012-2013, des économies auraient été réalisées et auraient permis d'assister d'autres groupes tels que les personnes déplacées vivant dans des familles d'accueil (66% de la population déplacée dans la province en 2013).

220. Malgré un sous-financement chronique, le PAM semble avoir mis en œuvre ses activités de nutrition et d'alimentation scolaire de manière efficace. Le ciblage des groupes vulnérables pour les interventions de nutrition et l'efficacité du programme ont été satisfaisantes, mais leur efficacité et efficience pourraient être améliorées.

221. En ce qui concerne la **santé et la nutrition**, le ciblage des groupes vulnérables a été adéquat, bien que le pourcentage de couverture prévu ait été modeste par rapport aux besoins dans la plupart des provinces, sauf le Nord Kivu. L'efficacité des activités, en termes de couverture effective, a été satisfaisante. Les activités de SMI, bien que modestes en terme de couverture, ont contribué à l'inclusion des femmes enceintes dans les programmes de consultation prénatale et par conséquent à diminuer le risque de mortalité maternelle, ce qui est un aspect positif à retenir pour les programmes futurs, notamment dans les contextes où la fréquentation de CPN est insuffisante. Enfin, la couverture des PVVIH sous traitement ARV a généralement été meilleure que prévue et pourrait probablement l'être encore davantage. Bien que les indicateurs de performance confirment les effets positifs du traitement de la MAM, l'amélioration des taux de malnutrition n'a pas été documentée. L'efficience du programme va être améliorée par l'introduction du Plumpy'sup, mais nécessiterait également une approche communautaire plus cohérente. Paradoxalement, cette dernière pourrait être affaiblie par l'utilisation du Plumpy'sup, les budgets des partenaires du PAM étant déterminés par le tonnage distribué et le Plumpy'sup étant plus léger que les rations alimentaires.

222. Afin de relever les défis de la malnutrition, l'ensemble des acteurs - dont le PAM - devrait parvenir à une meilleure analyse de la prévalence au niveau national et des besoins spécifiques et les efforts du PAM, de l'UNICEF, et du PRONANUT

devraient être mieux intégrés. Les problèmes identifiés sont complexes et comprennent le manque d'intégration programmatique et opérationnelle de la prise en charge de la MAM et de la MAS, la cartographie incomplète de la prévalence de la malnutrition aiguë sévère et modérée, la faiblesse des activités communautaires appuyées par le PAM, et le besoin d'une approche de développement pour certaines activités du portefeuille, en particulier celles liées aux femmes enceintes et femmes allaitantes, les PVVIH, la malnutrition chronique et les carences en micronutriments.

223. L'absence d'une approche de développement à long terme limite la réalisation de certains objectifs sectoriels, comme l'abordage de la problématique de la malnutrition aiguë (prévalence plus élevée en 2010 dans des zones hors-conflits), l'implantation à échelle des programmes de SMI ou la prévention de la malnutrition chronique, ainsi que le positionnement du PAM dans des cadres tels que SUN ou l'UNDAF et à l'égard de ses partenaires.

224. Le programme d'**alimentation scolaire** a atteint presque l'ensemble des bénéficiaires prévus, couvrant 11,3% des besoins nationaux en 2013, et a eu pour effet des taux d'inscription et de rétention élevés pour les filles et les garçons dans les écoles ciblées. Cependant, le programme a crû au-delà des paramètres d'une intervention d'urgence, devenant une composante importante du portefeuille. En 2012-2013, en raison du nombre croissant de bénéficiaires et du manque de ressources, le PAM a dû réduire les rations distribuées. Les coûts de la fourniture des vivres dans les écoles bénéficiaires varient selon les provinces. Ce n'est que récemment que le Gouvernement a manifesté un certain intérêt pour la mise en place d'un projet pilote qui reste encore à concrétiser. Les possibilités d'engagement du gouvernement central semblent très liées à des équilibres politiques internes. Par contre différentes provinces offrent des possibilités d'utiliser une stratégie de développement pour soutenir partiellement ce programme. Des options décentralisées semblent possibles, qui permettraient d'intégrer aux interventions une composante de durabilité. Des initiatives conjointes ont été partiellement explorées mais méritent d'être renforcées, en particulier avec l'UNICEF et la FAO. Le programme offre du potentiel en tant que plate-forme d'intégration de différentes interventions pour ce groupe d'âge (santé scolaire, jardins scolaires, stratégies de genre, stratégies éducatives, nutrition) et pour le développement de facteurs de résilience liées aux communautés et aux administrations locales.

225. **Questions transversales.** Bien que les objectifs du PAM en RDC aient été conformes aux principes humanitaires et les bonnes pratiques, les stratégies de mise en œuvre ont parfois compromis l'impartialité et la neutralité de l'assistance. L'intégration du Genre, SGBV, de la programmation de la Protection- Sécurité, de l'Environnement et du «ne pas nuire» a été, dans le meilleur des cas et malgré les outils existants, non systématique. Les recommandations des rapports ou des missions n'ont pas été suivies (notamment celles relatives aux questions de genre). Les opérations n'ont pas suffisamment porté d'attention à la SGBV. Les évaluations et les outils d'évaluation rapide ne sont pas bien adaptés aux défis de la protection

dans les zones de conflit.

226. Le soutien logistique aux opérations fonctionne relativement bien. Les ruptures de stock sont avant tout la conséquence en bout de chaîne d'approvisionnement des sous-financements et non de dysfonctionnements logistiques graves, bien que ce soit à travers le prisme de la logistique (rapport de pipeline, état des stocks, etc.) que les difficultés sont constatées. À cela s'ajoutent les contraintes géographiques et programmatiques dictées par certains bailleurs de fonds qui imposent une utilisation spécifique des fonds ou font des dons en nature qui diminuent la flexibilité dans la gestion du pipeline. Enfin, il est parfois difficile de consolider les différents éléments des paniers alimentaires au même moment car il peut y avoir autant de sources d'approvisionnement qu'il y a de types de denrées. L'approche « One UN » étant amenée à s'accélérer, la fourniture de services logistiques devrait se rationaliser. Le PAM est dans une position forte pour prendre une part de plus en plus active dans les services logistiques inter-agence.

227. Le cluster Logistique engendre de facto une plus-value pour le PAM en termes d'image auprès de ses partenaires et des bailleurs. Il est reconnu comme l'un des clusters les plus actifs et efficaces, la capacité du PAM à combler en parallèle les gaps logistiques identifiés étant facilitée par l'activité de Service Provision. En cela, les deux activités se complètent intelligemment. Cependant, le cluster Logistique et le Service Provision sont souvent perçus comme une seule et même entité car gérées par la même personne dans chaque bureau.

228. **Suivi et évaluation.** Bien qu'un système et un ensemble d'outils de suivi soient en place, le suivi direct par le PAM a été entravé par des difficultés d'accès, d'effectifs et de coûts. Les options alternatives comme le suivi par des tiers pour les zones auxquelles le personnel du PAM n'a pas accès ont été peu utilisées. Par ailleurs, la collecte de l'information tend à se concentrer sur les produits plutôt que les effets. L'introduction de COMET en 2014 est susceptible d'entraîner une amélioration de la qualité des données et des rapports, mais ne pourra pas résoudre les problèmes d'accès et de suivi. D'autres options en place en RDC pourraient être explorées, comme ActivityInfo, un outil de suivi humanitaire en ligne lié à une cartographie géographique développé en RDC par l'UNICEF. Initialement conçu pour les partenaires de l'UNICEF, l'outil est maintenant utilisé par le cluster éducation, le cluster NFI, et certaines parties du cluster WASH et est ouvert aux autres agences. ActivityInfo permet un reporting en temps réel de la part des partenaires, y compris pour les zones difficilement accessibles¹⁷⁹.

Connectivité et pérennité

229. Les opportunités de développer des stratégies avec les autorités ont été relativement faibles étant donné l'environnement institutionnel encore fragile et la

¹⁷⁹ L'obligation de faire rapport en ligne est incluse par l'UNICEF dans ses accords avec les partenaires. Le fait même qu'ActivityInfo soit en ligne et l'information accessible à un grand nombre de parties prenantes rend plus importante pour le partenaire, pour une question de crédibilité et de visibilité, le respect des échéances et la qualité de l'information. Cet outil permet un suivi pour toutes les zones du pays, y compris les moins accessibles pour les agences des Nations unies.

faible capacité du PAM de participer et se positionner dans les cadres orientés vers le relèvement et le développement, mais les politiques et les cadres de dialogue et de coordination mis en place ces dernières années aux niveaux central et provincial devraient permettre au PAM de développer des partenariats et des synergies, particulièrement avec l'UNICEF et la FAO, visant à améliorer l'efficacité et la pérennité des activités.

230. Le programme d'alimentation scolaire n'est pas viable sous sa forme actuelle. Les enseignements d'approches spécifiques développées dans des provinces dont les gouvernements ont manifesté un intérêt pourraient faciliter le développement de programmes décentralisés.

3.2. Recommandations

231. Les recommandations (par ordre de priorité) sont cohérentes avec les priorités de la Stratégie de pays 2013-2017 et conçues pour renforcer les capacités de mise en œuvre et les perspectives du BP en RDC, y compris au moyen de partenariats plus poussés et une approche plus orientée vers le développement pour renforcer la pérennité des programmes.

232. **Recommandation 1:** Le Bureau de Pays devrait mettre en place d'ici le mois de novembre 2014 **un plan de préparation des interventions d'urgence** tenant compte des différents scénarios et orienté vers l'amélioration de la capacité de réponse rapide aux nouvelles urgences et mouvements de population (déplacements et retours) dans les provinces de l'Est et améliorer la couverture des zones plus difficilement accessibles. Ce plan devrait être adapté au profil des urgences de chaque province (voir l'**annexe 23** pour une comparaison entre les modèles de réponse du PAM et du RRMP). Cette recommandation inclut les composantes complémentaires suivantes :

- Formaliser le partenariat avec le RRMP de l'UNICEF, simplifier le niveau d'information requis avant la réponse (l'utilisation des MSA devrait suffire pour la réponse initiale à une urgence) et éviter de conditionner la réponse au profilage et aux exercices d'enregistrement comme ceux du HCR au Katanga dans les trois premiers mois.
- Pour la mise en œuvre des Actions de Réponse d'Urgence (ERA) du EPRP, identifier et pré-certifier des ONG capables de répondre à des scénarios d'urgence précis et de se déployer et intensifier rapidement leurs activités en réponse à de telles urgences, et rechercher les fonds nécessaires pour établir des partenariats flexibles en mode de veille (standby)¹⁸⁰ d'au moins un an avec elles (afin de leur permettre d'investir dans la préparation aux urgences). Ces partenariats devraient pouvoir être activés dans les 72 heures (en conformité avec les OS de réponse rapide de l'EPRP).

¹⁸⁰ Le BP a récemment commencé l'identification des partenaires pour ce type d'accord.

- Étant donné le délai nécessaire pour la mobilisation des produits alimentaires, le BP devrait combiner les options nécessaires : 1) adopter des modalités basées sur le marché (par exemple les coupons), 2) pré-positionner des stocks ou 3) établir des accords avec des commerçants locaux pour l'achat saisonnier de denrées et effectuer un suivi régulier de leur capacité.
- Etablir un système de suivi des alertes et des mesures prises (quand, où, quoi, combien) comme un outil opérationnel et de redevabilité.
- Amender le Concept d'Opération développé pour le Nord Kivu en 2013 afin d'y inclure la réponse aux mouvements imprévus de populations à petite échelle et refléter les mesures ci-dessus, et développer des Concepts d'Opération pour le Sud Kivu et le Katanga.

233. Outre les points ci-dessus, le Bureau de Pays doit prioriser le déploiement d'un Coordinateur pour les Urgences pour l'Est du pays, afin d'assurer l'efficacité, la cohérence et la redevabilité de la réponse d'urgence (voir la recommandation 4) et identifier et consulter au plus tôt les bailleurs de fonds disposés à soutenir le PAM à renforcer ses capacités d'intervention. Étant donné que la RDC a été classifiée Urgence de Niveau 2 par la PAM, le Bureau de Pays devrait envisager de demander un déploiement immédiat de personnel du Bureau Régional pour l'appuyer dans la préparation du plan et ses mesures complémentaires.

234. Recommandation 2: Améliorer l'utilisation de modalités de transfert d'assistance alimentaire alternatives. Le Bureau de Pays devrait élaborer une stratégie et un plan de mise en œuvre de trois ans (2014/15-2017) visant à une utilisation équilibrée des différentes modalités de transfert pour améliorer l'efficacité et l'effectivité de l'aide alimentaire. Le plan devrait inclure les composantes suivantes :

- L'établissement d'un Comité de Pilotage interne impliquant la haute direction du Bureau de Pays. Le Comité de Pilotage sera responsable de l'élaboration et le suivi de la mise en œuvre de la stratégie C&V. Les bureaux de zone et autres parties prenantes essentielles devraient être impliqués dans le processus.
- La définition d'un modèle standard d'entreprise comprenant une définition claire de rôles et des responsabilités afin de guider les différentes unités dans la réalisation de leurs activités dans les temps et de manière redevable. Une discussion sur les rôles et les responsabilités devrait se tenir au niveau du BP et des bureaux de zone afin d'engager le personnel à tous les niveaux. Le modèle fonctionnant déjà au Katanga pourrait être utilisé comme point de départ.
- L'amélioration des partenariats et de la collaboration. La coordination programmatique entre les agences des Nations Unies mettant en œuvre des modalités C&V (par exemple la FAO et l'UNICEF) devrait être renforcée afin de créer des synergies et réaliser des économies d'échelle. Des FLAs de veille

à long terme avec des partenaires de coopération amélioreraient la capacité de réponse rapide au moyen de modalités adéquates.

- Réaliser une analyse de la réponse systématique afin d'identifier la modalité de réponse la plus appropriée. Une cartographie de base (baseline) des modalités adéquates permettrait une prise de décision rapide.
- Choisir des technologies appropriées pour chaque contexte. Le PAM devrait continuer à tester de nouvelles technologies (par exemple des transferts via les téléphones mobiles), mais devrait également identifier les solutions les plus appropriées au contexte de la RDC. L'utilisation de bons avec un système de code à barres pourrait être un point de départ, car elle accélère le processus de distribution et permet d'augmenter la vitesse et la redevabilité dans les flux d'information.

235. Recommandation 3 : Renforcer les capacités du Bureau de Pays et des bureaux de zone afin de leur permettre de réaliser les objectifs stratégiques du PAM en RDC, en particulier :

- Bien qu'il soit tout à fait compréhensible que l'accent ait été mis sur la réduction des dépenses, le Siège du PAM, le BR et le BP doivent mieux collaborer pour combler les lacunes en ressources humaines, en privilégiant le **recrutement de personnel expérimenté et senior pour les postes clés pour améliorer la performance et positionnement du PAM** (surtout pour la coordination d'urgence, la nutrition et l'alimentation scolaire). Le PAM devrait avoir un Coordonnateur d'Urgences expérimenté dans le domaine de la protection pour l'Est du pays, et un expert en nutrition et un expert en alimentation scolaire avec de l'expérience de relèvement /développement pour contribuer à la mise en place de stratégies à plus long terme. Ces postes pourraient être inclus dans une stratégie de mobilisation de fonds par le BP basée sur des projets à soumettre aux bailleurs de fonds (humanitaires et de développement) intéressés à soutenir la stratégie et les efforts du PAM dans ces domaines.
- Le BP devrait aussi améliorer la communication avec les bailleurs de fonds sur ses plans, ses opérations et les implications opérationnelles du passage du PAM d'une aide alimentaire à une stratégie d'assistance alimentaire en RDC. Le PAM devrait **développer et mettre en œuvre une stratégie de mobilisation de fonds auprès des sources humanitaires et d'autres sources de financement pour le plus long terme.**

236. Recommandation 4 : Le BP devrait **amorcer la transition vers une approche de Programme Pays (PP)** afin de permettre au PAM de passer d'un modus operandi purement humanitaire à une approche en partie orientée vers le développement pour certaines activités dont les objectifs bénéficieraient d'une programmation, d'outils et d'activités à plus long terme. Ce processus nécessiterait un dialogue plus poussé avec les autorités compétentes et les agences du SNU engagées dans les mêmes domaines (principalement l'UNICEF et la FAO) et

renforcerait le positionnement du PAM dans les contextes sectoriels institutionnels concernés, ainsi que l'efficacité du programme et la préparation en parallèle à l'UNDAF suivant (2018-2022) d'un Programme Pays pour renforcer le partenariat avec le gouvernement. Ce processus inclurait :

- **Formuler un projet de développement pour les interventions de nutrition** afin de soutenir la Prise en Charge Intégrée de la Malnutrition Aigue (PCIMA, SMI, VIH+ et TB) pour la période 2014-2017 (pour s'insérer dans le calendrier de la Stratégie de Pays et de l'UNDAF), comprenant la malnutrition chronique et les carences en micronutriments. Compte tenu des déterminants structurels de la malnutrition en RDC, une approche de développement est recommandée pour le traitement de la MAM, constituée d'une composante communautaire forte qui traite également la malnutrition chronique et les carences en micronutriments. Cette approche devrait comprendre:
 - Remédier de façon immédiate aux lacunes identifiées par l'évaluation: le manqué d'intégration de la prise en charge de la malnutrition aigue modérée et sévère dans le cadre du PRONANUT et de la réponse humanitaire à travers le cluster Nutrition, et l'établissement de synergies avec les partenaires clés, en particulier l'UNICEF;
 - Renforcer les systèmes de santé (à travers l'appui à la mise en place effective de la PCIMA dans les institutions de santé, d'un soutien nutritionnel aux PVVIH sous ARV, et du soutien aux programmes de SMI) ;
 - Renforcer l'approche communautaire par des activités de sensibilisation et éducation sur les questions relatives à la nutrition, l'identification de cas au niveau des communautés, l'apport d'alimentation complémentaire ciblée et alimentation générale si nécessaire, et la promotion de ressources basées dans les communautés (Relais communautaires, centres nutritionnels, etc.) ;
 - Renforcer les stratégies pour lutter contre la malnutrition chronique à partir du projet pilote en cours et dans le but de mettre en place une approche à long terme ;
 - Renforcer les capacités techniques du PAM au niveau central et provincial afin de faciliter la participation dans des mécanismes de coordination clé comme le cluster nutrition, le Groupe Thématique 12 (Santé et VIH/SIDA), pour lequel l'UNICEF est chef de file ;
 - Contribuer à l'établissement d'une baseline de la nutrition en RDC pour améliorer les connaissances sur la prévalence de la malnutrition à travers une reformulation des stratégies d'enquête.
 - Participer et soutenir les stratégies multisectorielles visant à remédier aux causes structurelles de la malnutrition à travers le renforcement des partenariats avec d'autres parties prenantes, la promotion d'une

stratégie intégrée dans le cadre de l'UNDAF, et la contribution à l'activation de l'approche SUN ;

- Rechercher des fonds pour le soutien nutritionnel aux PVVIH auprès de sources de financement de développement ou de fonds spécifiques tels que le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme, dans l'objectif de séparer le soutien du PAM de l'approvisionnement direct par le PAM.

▪ **Revoir le programme d'alimentation scolaire existant avec une attention particulière pour une approche de développement décentralisée/régionale.** L'évaluation recommande les éléments suivants :

- Ancrer l'alimentation scolaire dans une plateforme multi-acteurs, où différents objectifs pourraient coexister: la santé scolaire (Ministère de la santé publique et OMS), les jardins scolaires (Ministère de l'agriculture et FAO), les résultats scolaires (UNESCO/UNICEF et Ministère de l'éducation), les résultats nutritionnels (Ministère de la Santé, UNICEF et PAM), le filet de sécurité sociale (PAM, la Banque mondiale, Ministère des affaires sociales), et les questions de genre/protection (UNFPA, UNICEF et PAM). Cela nécessite (a) le plaidoyer et la persuasion du PAM; (b) une approche à moyen terme pour laquelle un financement de développement sera nécessaire et; (c) une étude de la faisabilité de différents modèles dans différentes régions. Étant donné que les défis de scolarisation et les coûts sont différents d'une province à l'autre et que les capacités d'autosuffisance et pérennité dépendent des capacités locales, une stratégie différente serait requise pour chaque province. Différentes modalités peuvent coexister et comprendre l'amélioration de l'approvisionnement local, l'intégration avec le P4P, la promotion de l'alimentation scolaire entretenue par la communauté, et des programmes de soutien en C&V.
- En s'appuyant sur une théorie du changement (ou un cadre similaire), une évaluation approfondie et une réflexion stratégique du programme est souhaitable, afin d'identifier et d'analyser les variables du programme, y compris les coûts pour les différentes provinces, pour assurer la pérennité des activités. Il serait nécessaire de construire une vision du programme d'alimentation scolaire d'ici cinq ans. Un effort créatif sera nécessaire, impliquant éventuellement des bailleurs de fonds avec une approche, une programmation et des outils axés sur le développement.
- Maintenir et concrétiser l'engagement du gouvernement par la mise en œuvre d'un projet pilote avec des éléments d'apprentissage et d'appui technique déjà envisagés. L'analyse des politiques nationales

et leur encadrement dans le SABER pourraient être un exercice utile à niveau central et décentralisé.

237. Recommandation 5: Le BP devrait améliorer la qualité du suivi de la performance et son utilisation comme base essentielle pour la conception de programmes et prendre des mesures correctives au cours du cycle de projet, et afin d'améliorer la redevabilité. Les mesures suivantes permettraient au BP d'améliorer le suivi et les rapports à un coût minimum:

- Afin d'avoir une image en temps réel et précise de la mise en œuvre des activités à travers le pays, en plus de l'introduction de COMET, le BP devrait envisager de rejoindre ActivityInfo.
- Le BP devrait redoubler d'efforts pour suivre les effets de ses activités, en particulier dans le domaine de la malnutrition aiguë. Le manque d'outils spécifiques pour le secteur de l'éducation limite aussi la mesure des effets de l'alimentation scolaire.
- Afin de faire un usage efficace des recommandations de missions du PAM et d'évaluations, le BP devrait établir un système d'enregistrement, de gestion et de suivi des recommandations, comme une matrice de suivi & gestion des recommandations. À cet égard, les recommandations sur les questions transversales des évaluations antérieures qui sont mentionnés dans cet EPP devraient être suivies (voir **l'annexe 24** pour la liste des recommandations).

238. Recommandation 6 : Le BP devrait renforcer la gestion des activités inter-agences pour la logistique. Ceci comprend :

- Mieux différencier les activités du Service provision et du Cluster Logistique afin d'améliorer la compréhension des rôles et responsabilités respectifs. De même, il serait plus pertinent que le coordonnateur du Cluster soit basé à Goma, ce qui permettrait de renforcer les liens entre le terrain et la capitale, de renforcer la coordination et d'harmoniser la façon de travailler des différents clusters provinciaux.
- Concernant le Service Provision, introduire l'utilisation du logiciel RITA (Relief Item Tracking Application) en parallèle à une formation à l'ensemble du personnel logistique et financier impliqué. Afin de limiter la dépendance du Service Provision de l'UNICEF, le développement de l'activité devrait s'intensifier avec les autres organisations.
- Renforcer les liens avec l'Office des Routes et la DVDA, qui possèdent l'expertise technique, et avec les principaux supports à la réfection des routes comme l'UNOPS et la Banque Mondiale afin de définir une stratégie à moyen-long terme.

239. Recommandation principale 7 : Le BP devrait développer une stratégie claire et plus ambitieuse d'achats locaux afin d'améliorer l'efficacité et la rapidité de

l'assistance alimentaire tout en soutenant la production locale. Cette stratégie devrait être liée aux efforts visant à améliorer la réponse rapide (recommandation 1) et mettrait davantage le pouvoir d'achat du PAM en appui au pilier 2 de la DSCR2 (renforcement du secteur agricole afin de parvenir à la sécurité alimentaire). Un niveau minimum pour les achats locaux devrait être planifié de façon saisonnière et correspondre à la saison des récoltes. Des liens avec les activités P4P devraient être renforcés par l'augmentation des achats à des associations d'agriculteurs. Une augmentation des achats locaux bénéficierait également au Bureau de Pays en réduisant les coûts globaux de LTSH, les délais de livraison et en augmentant la flexibilité du pipeline. Une étude de faisabilité devrait être conduite afin d'explorer la possibilité d'adopter une politique d'achats locaux plus ambitieuses et le développement d'une approche de type "projet" en synergie avec les principaux acteurs (FAO, autorités locales, ONGs et secteur privé), dont l'objectif serait de résoudre certains des défis actuels.

240. Recommandation principale 8: Améliorer l'intégration des questions transversales dans tout le cycle des opérations et veiller à ce que les mesures nécessaires soient mises en œuvre pour garantir le respect des principes, codes et normes humanitaires, conformément aux politiques du PAM:

- **Ne pas nuire et Protection:**

- Une analyse territoriale du «ne pas nuire» devrait être faite systématiquement afin de déterminer le bon équilibre entre les activités d'investissement et de répartition en fonction du territoire et réaliser des rapports en conséquence.
- Les chargés de la sécurité devraient être systématiquement inclus dans l'analyse de la Protection et du «ne pas nuire» à être réalisée avant les interventions dans les provinces de l'Est.

- **SAFE /Environnement:**

- L'approche SAFE devrait être placée sous la responsabilité du cluster de Sécurité Alimentaire pour la rendre opérationnelle ainsi que de trouver des approches appropriées et de les mettre en place à l'échelle nécessaire.

- **Genre-SGBV:**

- Offrir un soutien aux patientes hospitalisées pour des fistules¹⁸¹ (soit d'origine obstétricale ou victimes de violence sexuelle) quand elles quittent l'hôpital.

¹⁸¹ Certains d'entre eux ont besoin de plusieurs interventions chirurgicales et de rester des mois, voire des années dans ces centres (en particulier à Panzi, au Sud Kivu).

- Explorer la possibilité d'expansion du soutien aux survivants SGBV¹⁸² dans les hôpitaux/centres de santé, y compris le soutien de décharge pour les patients après chirurgie, et fournir des options génératrices de revenus comme une chance pour les survivants à rétablir leur vie.
 - Le PAM pourrait également explorer, dans le cadre de la redéfinition du programme SF, des modalités d'incitation de scolarisation pour les filles telles que les rations à emporter¹⁸³.
- **Respect des principes, codes et normes humanitaires:**
 - Pour les évaluations rapides - EFSA et PDM (comprenant la collecte d'informations clés sur les questions de genre et de protection) -, le PAM devrait essayer de travailler avec des acteurs indépendants et non gouvernementaux afin de préserver le principe d'impartialité (évaluations des besoins, ciblage, etc.).
 - En ce qui concerne **l'exploitation et les abus sexuels**, il est nécessaire d'aller au-delà des clauses des FLAs et d'inclure des mesures telles que l'adoption et la mise en œuvre de codes de conduite et le développement de mécanismes collectifs de signalement/alerte et d'enquête, ainsi que des mesures correctives. Tout ceci, dans l'objectif d'assurer une tolérance zéro pour tout abus.

¹⁸² Commencer à utiliser le terme « survivants » au lieu de « victimes » en référence aux SGBV.

¹⁸³ Des rations à emporter sont généralement prévues pour les filles et données à l'élève ou un parent pour encourager son assiduité aux cours lorsqu'un écart entre les sexes de 15% ou plus est constaté au niveau des inscriptions et de la fréquentation à l'école primaire et de 25% ou plus à l'école secondaire.

Acronymes

AAR	After Action Review (Revue interne après action)
ACDI	Agence canadienne de développement international
AO	Area Office (Bureau de zone)
APD	Aide Publique au Développement
ARV	Thérapie antirétrovirale
BP	Bureau de Pays
C&V	Cash & Vouchers (Espèces et coupons)
CERF	Central Emergency Response Fund (ONU)
CFSVA	Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (Analyse globale du PAM de la sécurité alimentaire et la vulnérabilité)
CICR	Comité International de la Croix-Rouge
ConOp	Concept d'Opération
EPP	Country Programme Evaluation (Évaluation du portefeuille de pays)
CPN	Consultation Prénatale
CSA	Cluster sécurité alimentaire
CSB	Corn Soya Blend (mélange maïs-soja)
DCD	Directeur de pays adjoint
DFID	Department for International Development (Royaume Uni)
DGV	Distribution Générale de Vivres
DSCR	Document de la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DVDA	Direction des Voies de Desserte Agricole
EADE	Enfants et Adolescents en Dehors de l'Ecole
ECHO	European Commission Humanitarian Office (Bureau Humanitaire de la Commission Européenne)
EDS	Enquête Démographique et de Santé
EFSA	Emergency Food Security Assessment (Évaluation de la sécurité alimentaire d'urgence et de la vulnérabilité)
EMOP	Emergency Operation (Opération d'urgence)
EPP	Évaluation de Portefeuille Pays
EPRP	Emergency Preparedness and Response Package (Paquet de préparation et de réponse à l'urgence)
EPSP	Emergency Preparedness Support Programme (programme d'appui de préparation à l'urgence)
ERA	Emergency Response Action (Action de Réponse d'Urgence de l'EPRP)
ESC	Emergency School Feeding (Alimentation scolaire d'urgence)
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FARDC	Forces Armées de la RDC
FEFA	Femmes Enceintes et Femmes Allaitantes

FIB	Force Intervention Brigade (Brigade d'Intervention de la MONUSCO)
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FLA	Field Level Agreement (Accords à niveau de terrain)
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la Population
FPF	Forward Purchase Facility
FRN	Food Release Notes (remise de bons d'allocation)
FSMS	Food Security Monitoring System (Système de suivi de la sécurité alimentaire)
gFSC	Global Food Security Cluster (cluster global de sécurité alimentaire)
GFTAM	Global Fund to fight Tuberculosis, Aids and Malaria
GT	Groupe Thématique sectoriel
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ONU)
IDH	Indice de Développement Humain
ILS	Inter-agency Logistics Service
IMC	Indice de Masse Corporelle
IPC	The Integrated Food Security Phase <i>Classification</i> (Code Intégré de Classification de la Sécurité Alimentaire)
IPSR	Intervention Prolongée de Secours et de Redressement (PRRO en anglais)
IR	Inception Report
ISSSS	International Security and Stabilisation Support Strategy (Stratégie d'appui de sécurité et stabilisation internationale)
LTA	Long-term Agreement
LTSH	Landside Transport, Storage and Handling (Transport terrestre, entreposage et manutention)
MAG	Malnutrition Aiguë Globale
MAM	Malnutrition Aiguë Modérée
MAS	Malnutrition Aiguë Sévère
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey (Enquête par grappes à indicateurs multiples de l'UNICEF)
MoA	Ministère de l'Agriculture
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en RDC
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RDC
MOSS	Normes minimales de sécurité opérationnelles
MSA	Multisectoral Assessment (évaluation multisectorielle)
NFI	Non Food Items (Biens non alimentaires)
OCC	Office de Contrôle Congolais
OCHA	Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (ONU)
OEV	Office of Evaluation (Bureau d'évaluation du PAM)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non-Gouvernementale

ONU	Organisation des Nations Unies
OS	Opération Spéciale du PAM
OS	Objectif Stratégique
P4P	Purchase for Progress
PAH	Plan d'Action Humanitaire
PCIMA	Prise en Charge Intégrée de la Malnutrition Aiguë
PDM	Post Distribution Monitoring (Suivi post-distribution)
PFL	Point Final de Livraison
PLW	Pregnant and Lactating Women (Femmes enceintes et allaitantes)
PNIA	Plan National d'Investissement Agricole
PNLS	Plan National de la Lutte contre le SIDA
PNMLS	Plan National Multisectoriel de la Lutte contre le Sida
PNSA	Plan National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PROVED	Province Educationnelle (division administrative de 30 provinces éducationnelles en RDC)
PRONANUT	Programme National de Nutrition
PRRO	Protracted Relief and Recovery Operation (IPSR en français)
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTME	Prévention de la Transmission de la Mère à l'Enfant
PVVIH	Personnes Vivant avec le VIH
RDC	République démocratique du Congo
RITA	Relief Item Tracking Application
RRMP	Réponse Rapide aux Mouvements de Population
RTUSF	Ready-to-Use Supplementary Food (alimentation complémentaire prête à l'emploi)
SAFE	Accès sécurisé au carburant et à l'énergie de remplacement
SCIPS	Supply Chain Import and Parity System (système d'importation et parité de la chaîne d'approvisionnement)
SF	School Feeding (Alimentation scolaire)
SGBV	Sexual and Gender Based Violence (violence sexuelle et sexiste)
SMI	Santé Maternelle et Infantile (MCHN en anglais)
SNSAP	Système National de Surveillance Nutritionnelle, Sécurité Alimentaire et Alerte Précoce
SNU	Système des Nations Unies
SPR	Standard Project Report
STAREC	Programme de Stabilisation et de Reconstruction des Zones sortant des conflits armés
SUN	Scaling Up Nutrition (mouvement de renforcement de la nutrition)
TB	Tuberculose
TBS	Taux Brut de Scolarisation
TdR	Termes de référence
TF	Taux de Fréquentation
TM	Tonne Métrique

TNS	Taux Net de Scolarisation
UNDAF	UN Development Assistance Framework (Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement)
UNDSS	United Nations Department of Safety and Security (département des Nations Unies pour la sécurité)
UNHAS	United Nations Humanitarian Air Services (Services aériens humanitaires des Nations Unies)
UNICEF	United Nations Children Fund (le Fonds des Nations unies pour l'enfance)
UNOPS	United Nations Office for Project Services
UNS	Unité Nutritionnelle Supplémentaire
UNTI	Unité Nutritionnelle Thérapeutique Intensive
VAM	Vulnerability Analysis and Mapping (Analyse de la vulnérabilité et cartographie, unité du PAM)
VCA	Vivres Contre Actifs (FFA en anglais)
VCF	Vivre Contre Formation (FFT en anglais)
VCT	Vivre Contre Travail (FFW en anglais)
VIH/SIDA	Syndrome de l'Immunodéficience Acquise
WASH	Water, Sanitation and Hygiene

Rome, Octobre 2014 , OEVI/2013/026

Office of Evaluation
www.wfp.org/evaluation



World Food Programme