

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Première session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 11 - 14 février 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2002/5/2
21 décembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DE L'IPSR OUGANDA 6176.00

**Aide alimentaire ciblée en faveur des
réfugiés, des personnes déplacées et
des groupes vulnérables**

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration



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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur par intérim, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. J. Lefevre tél.: 066513-2358

Chargé de l'évaluation, OEDE: Mme D. Tymo tél.: 066513-2566

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

Au cours de sa première année d'exécution, l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 6176.00 a atteint les objectifs de ses activités de secours prolongés; elle a permis d'assurer l'alimentation de réfugiés et de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDI) en nombre dépassant largement les prévisions, dans un climat instable et incertain, mais elle n'est pas parvenue à atteindre pleinement ses objectifs de redressement, en raison principalement du maintien des campements de PDI. Les activités de secours ont prédominé, mais l'attention a été en général concentrée sur la mise en place des activités de redressement. Il faut cependant s'employer à renforcer les fonctions essentielles de secours, telles que la vérification des effectifs de réfugiés et de PDI, l'amélioration des dispositifs de distribution finale et le suivi après distribution.

Grâce à la méthode d'évaluation des besoins alimentaires d'urgence mise au point en 2000 par le bureau de pays et par l'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) du bureau régional, les évaluations des besoins alimentaires des PDI et des réfugiés sont devenues dans une large mesure plus systématiques et mieux adaptées aux besoins de la programmation, et ont fait appel à une plus grande collaboration. La mission encourage le bureau de pays à donner suite à cette initiative louable.

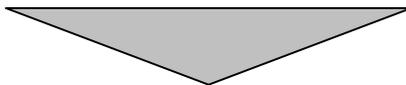
Les activités vivres contre actifs ont été en général profitables, mais certaines d'entre elles ont été mal conçues; elles ont été élaborées en fonction de l'offre et des grandes orientations et les bureaux de terrain ont reçu relativement peu d'indications. Le bureau de pays s'est rendu compte de ces déficiences et a mis fin aux nouvelles activités en attendant la préparation de directives sur les activités vivres contre actifs pour l'Ouganda.

Deux des futures tâches les plus importantes de la présente opération concernent la stratégie d'autonomisation des réfugiés et la réinstallation des PDI. Même si les activités du PAM menées dans les régions accueillant des réfugiés sont explicitement liées à la stratégie d'autonomisation, ce lien doit être renforcé. Dans le même ordre d'idées, la stratégie manque de clarté quant aux conditions nécessaires pour l'autonomie. S'agissant de la réinstallation des PDI, le PAM doit jouer un rôle proactif au niveau des districts et du pays, faisant valoir son point de vue sur le dispositif à établir d'un commun accord pour ces opérations. Il pourrait être difficile de déterminer exactement quelles dispositions (et quels risques) le PAM doit prendre, mais il est clair que le statu quo n'est pas satisfaisant. Le système des Nations Unies en Ouganda doit donner une forte impulsion, préconisant d'étudier le problème de la réinstallation sans plus attendre et coordonnant le financement et l'allocation des intrants matériels.

On avait bon espoir que l'instauration de la catégorie d'activité des IPSR aurait pour effet d'assurer des engagements de fonds à plus long terme. Cela n'a pas été le cas avec l'IPSR 6176.00, mais l'un des avantages de la catégorie des IPSR en matière de programmation a été de donner au bureau de pays de l'Ouganda la souplesse voulue pour transférer des ressources entre les composantes de secours prolongés et de redressement, selon la situation sur le terrain. À cet égard, l'IPSR est un excellent instrument de programmation permettant de répondre aux besoins de secours tout en préparant la réinstallation des PDI.



Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.1/2002/5/2) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.1/2002/INF/9). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTEE DE L'EVALUATION ET METHODES APPLIQUEES

1. L'évaluation avait pour objectifs d'évaluer à la fin de la première année d'exécution le bien-fondé, la ponctualité, l'efficacité et l'efficacé de l'aide apportée par le PAM au titre de l'IPSR, et d'évaluer les avantages découlant de l'intégration de cette opération dans la catégorie d'activité des IPSR. L'équipe d'évaluation devait concentrer son attention sur la stratégie de redressement ainsi que sur la conduite des activités de secours et de redressement planifiées, sur les produits obtenus et sur le degré de réalisation des buts et des objectifs affichés.
2. La mission était composée de cinq membres, dont un membre du HCR, une grande partie des bénéficiaires de l'IPSR étant des réfugiés. Elle est restée 25 jours en Ouganda en mai et juin 2001 et, outre les consultations à Kampala, elle s'est rendue dans tous les bureaux auxiliaires du PAM participant à l'exécution de l'IPSR. Plusieurs méthodes ont été appliquées: session relative au cadre logique avec la participation du personnel du PAM, visites sur les sites, entretiens avec les principaux informateurs et avec des groupes de concertation appartenant aux diverses parties intéressées, et examen des documents internes.

CONTEXTE DE L'IPSR 6176.00

3. Au 31 mars 2001, les bénéficiaires de l'intervention prolongée de secours du PAM comprenaient 147 323 réfugiés du sud du Soudan et 520 522 PDI. Fuyant la guerre et la famine, les réfugiés soudanais ont commencé à arriver en Ouganda en 1988, l'afflux le plus important s'étant produit en 1992. En 1994, l'aide aux réfugiés a été réorientée, passant des activités de soins et d'entretien à l'installation sur place. En 1998, le Gouvernement ougandais et le HCR ont institué la stratégie d'autonomisation, conçue pour permettre aux réfugiés de pourvoir à leurs besoins et les faire bénéficier des services assurés à la population ougandaise.
4. L'insurrection qui a provoqué le déplacement des habitants dans les districts de Gulu et de Kitgum a éclaté en 1986, mais les déplacements massifs et la création de "villages protégés" ont eu lieu en 1996/1997. Dans le district de Bundibugyo, dans le sud-ouest du pays, l'insécurité a commencé par une insurrection en 1996, et le PAM a entrepris d'axer son effort sur les activités de redressement en faveur des PDI à la fin de 1997, lorsqu'un calme relatif est revenu pendant un certain temps. Aujourd'hui, les taux globaux d'insécurité alimentaire et de pauvreté dans les districts concernés sont les plus élevés d'Ouganda —ce qui montre la corrélation directe entre la guerre ou les troubles civils et le ralentissement du développement.
5. Un facteur contextuel a particulièrement influencé l'orientation de l'IPSR 6176.00: pendant la planification de l'opération, un calme relatif a régné pendant quelques mois dans les districts de Gulu et de Kitgum, laissant espérer que la réinstallation des PDI était possible.

STRATEGIE ET CONCEPTION DE L'IPSR

6. Au début de 2000, l'opération d'urgence 5816 (aide aux personnes déplacées) et l'IPR 5623 (aide aux réfugiés soudanais) ont été fusionnées dans l'IPSR 6176.00. La



stratégie de l'IPSR prévoyait que les activités de redressement prendraient le pas sur les secours, avec une nette augmentation des ressources destinées aux activités vivres contre actifs et vivres pour la formation; dans le même temps, les distributions générales seraient progressivement supprimées (jusqu'à 80 pour cent des ressources devaient être investies dans les activités de redressement dès la deuxième année). Cependant, cette stratégie était trop optimiste et trop spécifiquement centrée sur les PDI se trouvant dans le nord, et elle ne contenait pas suffisamment d'indications sur les conditions dans lesquelles le passage des secours au redressement devait se faire. Par suite de la reprise des actions rebelles fin décembre 1999, le nombre de PDI a augmenté et il n'a pas été possible de les réinstaller comme prévu. Cependant, l'IPSR, qui avait été planifiée vers le milieu de 1999, approuvée par le Conseil d'administration en février 2000 et lancée en avril 2000, n'a pas été modifiée pour tenir compte de l'évolution de la situation.

7. Les activités de redressement du PAM dans les régions accueillant des réfugiés sont menées dans le cadre de la stratégie d'autonomisation mais, concrètement, le lien entre l'IPSR et cette stratégie doit être renforcé. En particulier, les conditions nécessaires à l'autonomie ne sont pas claires. Il est certes reconnu que l'accès à la terre est un élément essentiel, mais il n'est pas le seul. Par ailleurs, afin de faciliter la programmation, il faut affiner la définition de "région accueillant des réfugiés" dans la stratégie d'autonomisation, en faisant mention des populations touchées (là où elles se disputent les ressources locales avec les réfugiés).
8. S'agissant de la conception, le document de planification de l'IPSR ne contient pas de "plan de campagne" pour les responsables, ni de critères valables pour élaborer les plans de travail annuels ou les systèmes de suivi. Le bureau de pays a accompli récemment des progrès considérables en établissant des plans de travail adaptés à l'évolution de la situation, mais les comptes rendus des résultats obtenus, qui serviront de base solide aux activités de suivi et d'établissement des rapports sont encore inexistantes.
9. En dépit de ces carences, le bureau du PAM en Ouganda a répondu efficacement aux besoins accrus de secours, confirmant ainsi la souplesse qui caractérise la catégorie des IPSR. Cependant, faute d'indications claires sur les conditions dans lesquelles les activités de redressement devaient être poursuivies ou suspendues, le personnel de terrain a hésité sur la marche à suivre pour les activités de redressement, d'où une certaine confusion, en particulier dans la programmation des activités vivres contre actifs.

Recommandations:

Le bureau de pays de l'Ouganda devrait définir avec le HCR et le Cabinet du Premier ministre l'expression "région accueillant des réfugiés", afin de permettre au PAM de centrer ses activités de redressement sur les zones où se trouvent les réfugiés. Une fois cette définition établie, les activités vivres contre actifs pourraient couvrir à la fois les réfugiés et la population hôte.

Tous les documents de projet de l'IPSR doivent comprendre une description de l'opération suivant une hiérarchie logique (hiérarchie des résultats du cadre logique).



EVALUATIONS ET ENQUETES

10. La structure permettant d'évaluer les déficits alimentaires, la vulnérabilité et l'état nutritionnel est plus développée pour les réfugiés que pour les PDI. Le HCR, le gouvernement et le PAM organisent deux fois par an des missions conjointes d'évaluation et le HCR engage une organisation non gouvernementale (ONG) internationale pour effectuer des enquêtes semestrielles sur la nutrition. Malheureusement, il n'existe pas d'équivalent officiel pour les PDI; il s'agit là d'une carence à laquelle les institutions et les donateurs doivent remédier.
11. La capacité d'évaluation des effectifs de PDI et de réfugiés a été renforcée grâce à la méthode d'évaluation des besoins alimentaires d'urgence, mise au point par le bureau de pays et l'unité ACV du bureau régional, en collaboration avec le Cabinet du Premier ministre, le HCR, la FAO et plusieurs ONG. Cette méthode est un modèle hybride d'économie alimentaire des ménages, faisant une large place au renforcement de la capacité nationale d'évaluation. Concernant la programmation, c'est un outil très utile pour déterminer les déficits alimentaires, et sa transposition ne devrait pas être coûteuse. Il reste cependant à faire le lien entre les études appliquant cette méthode et les enquêtes nutritionnelles.
12. Selon l'évaluation des besoins alimentaires d'urgence pour 2000, il est recommandé d'effectuer un ciblage en fonction des disponibilités alimentaires saisonnières dans tous les camps de PDI. Cependant, cette recommandation n'a été suivie que jusqu'à un certain point.



Recommandations:

En collaboration avec le Bureau pour la coordination des affaires humanitaires (OCHA) à Kampala, le bureau de pays en Ouganda devrait recommander au Cabinet du Premier ministre d'appliquer aux opérations concernant les PDI une méthode d'évaluation conjointe semestrielle, comparable à celle en place pour les réfugiés.

Le bureau de pays devrait organiser des consultations avec les partenaires d'exécution du PAM et avec d'autres ONG à propos de la mise en place d'un suivi nutritionnel plus méthodique dans les camps de PDI, qui fournirait des informations utiles pour prendre les décisions concernant les rations. Cette tâche devrait être considérée comme fondamentale et bénéficier des ressources budgétaires nécessaires.

Pour faciliter la programmation, l'unité ACV et le nutritionniste du bureau régional devraient aider le bureau de pays à trouver une manière d'associer ou de relier les études d'évaluation des besoins alimentaires d'urgence et les enquêtes nutritionnelles, tant sur le plan des informations recueillies que de l'interprétation des résultats.

Le bureau de pays devrait déterminer le nombre d'évaluations des besoins alimentaires d'urgence (mini-évaluations) à mener dans les zones concernées et gérables en une année. Elles devraient être inscrites au budget du prochain élargissement.

En consultation avec les représentants des PDI, les fonctionnaires de district et les partenaires d'exécution, le bureau de pays devrait apporter des précisions sur sa stratégie de révision saisonnière des rations. Si cette stratégie est jugée utile et approuvée, il faudrait établir avec soin le calendrier et le volume des augmentations/réductions des rations pendant un cycle annuel.

REALISATION DE L'OBJECTIF RELATIF AUX SECOURS

13. La composante secours de l'IPSR a pour objectif d'assurer aux populations cibles un niveau nutritionnel et alimentaire minimum. Il est important de noter qu'au cours de la première année de l'IPSR, le PAM a dû prendre en charge un nombre de bénéficiaires beaucoup plus important que prévu, situation qui pourrait se prolonger pendant la prochaine phase.



**NOMBRE EFFECTIF DE BÉNÉFICIAIRES PENDANT LA PREMIÈRE ANNÉE DE
L'IPSR PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

Bénéficiaires	Prévisions initiales	Effectif maximum réel (juin 2000)	Effectif au 31 juin 2001
PDI	190 000	573 440	520 522
Réfugiés	130 000	158 589	147 323
Total	320 000	732 029	667 845

Bien-fondé des rations de secours

14. Au cours de la première année, la taille des rations a varié: de la ration complète (pour quelques réfugiés et un nombre très limité de PDI), au "quart de ration" et à la ration de la "dernière phase" (qui ne comprend que 10 grammes d'huile) pour les réfugiés. La ration complète du PAM correspond à 100 pour cent de la ration de référence (1 818 kilocalories par personne et par jour) utilisée en Ouganda depuis plusieurs années, et non pas à la ration de 2 100 kilocalories utilisée par l'OMS depuis 1997.
15. La taille des rations est calculée en fonction des déficits caloriques moyens par personne dans les diverses catégories de camps/zones d'installation. On n'effectue pas de ciblage à l'intérieur des camps/zones d'installation compte tenu des difficultés pratiques qu'il y aurait à faire la différence entre des groupes particuliers et le reste des réfugiés. Il ressort de l'évaluation des besoins alimentaires d'urgence qu'environ 30 pour cent de la population cible a des besoins alimentaires plus importants ("les plus touchés par l'insécurité alimentaire"), mais le calcul final à des fins de planification est fondé sur le déficit alimentaire *moyen* pour chaque type de camp/zone d'installation. En conséquence, les plus touchés par l'insécurité alimentaire ne reçoivent qu'une partie des denrées dont ils ont besoin pour combler leur déficit vivrier. Les expédients auxquels ils ont recours pour survivre ne sont pas connus.
16. On peut conclure que la taille des rations est suffisante et l'aide du PAM efficace, car les effets sur le plan de la nutrition ont été généralement satisfaisants, même si la mission souligne que les données sur les PDI sont relativement rares. Les taux les plus mauvais en matière de nutrition semblent être imputables aux pratiques alimentaires et sanitaires, et non pas au manque de nourriture.

Recommandations:

Le bureau de pays devrait utiliser la ration de référence recommandée par l'OMS (2 100 kilocalories) pour la prochaine phase de l'IPSR.

Le bureau de pays devrait vérifier à quels expédients ont recours les personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire, étant donné que les rations générales ne comblent pas leur déficit vivrier (supérieur à la moyenne d'après les estimations). Des recommandations devraient être formulées pour la programmation future, en vue à la fois de lutter contre les redistributions ayant des effets préjudiciables et de favoriser celles qui sont bénéfiques au plan social.



Principales responsabilités en matière de secours

17. Même si les activités de secours ont prédominé jusqu'à ce jour, on s'est attaché à mettre en place des activités de redressement au titre de l'IPSR 6176.00. Cette stratégie s'explique par l'importance accordée à la transition; elle a cependant été appliquée au détriment des tâches fondamentales nécessaires pour remplir la principale fonction du PAM, à savoir nourrir les pauvres souffrant de la faim (c'est-à-dire couvrir les besoins selon les estimations). Il est entendu qu'il incombe également au PAM d'aider les réfugiés et les PDI à améliorer leur situation, et que les secours devraient être orientés vers le redressement. Néanmoins, les secours sont une fonction essentielle et irréductible. La mission a noté des insuffisances dans l'enregistrement/vérification, dans les distributions finales, et dans le suivi après distribution.

Enregistrement/vérification

18. Des opérations de recensement des réfugiés et de vérification des effectifs de PDI sont maintenant en cours, mais il n'y a eu aucun recensement des réfugiés soudanais, ni aucune vérification des PDI pendant la période précédant l'IPSR, et il a fallu attendre six mois après le début de l'intervention pour qu'une décision soit prise à ce sujet. D'une manière générale, les effectifs de réfugiés et de PDI sont considérés comme erronés (généralement gonflés).

Distribution finale

19. Même si la plupart des distributions effectuées par les partenaires d'exécution sont probablement bien organisées, dans plusieurs camps elles ne le sont pas, ce qui a pour conséquence une ruée sur les vivres —situation qui s'est avérée dangereuse pour certains bénéficiaires. En outre, un dosage des rations inférieur à la norme et d'autres formes de petits détournements sont apparemment tout à fait courants, ce dont souffrent particulièrement les plus vulnérables.

Suivi après distribution

20. Le bureau de pays reconnaît l'importance des inspections effectuées au hasard par le personnel de terrain du PAM dans les camps/zones d'installation pour vérifier quelles quantités de secours alimentaires parviennent aux ménages et comment ils sont utilisés. Néanmoins, au moment de l'évaluation, ce type de suivi après distribution n'était pas effectué. C'est une conséquence regrettable de la pression exercée sur les bureaux de terrain, qui met en évidence combien il est nécessaire de mieux classer les tâches par ordre de priorité, d'assurer une formation et peut-être de renforcer les effectifs. Par ailleurs, les fonctions de suivi du HCR et du PAM dans la région du Nil occidental doivent être définies plus précisément.



Recommandations:

Le PAM devrait modifier les directives des IPSR afin de rendre obligatoire une stratégie de secours et de redressement garantissant la planification des principales responsabilités assignées au PAM concernant la satisfaction des besoins de secours alimentaires, avec notamment l'élaboration de stratégies visant à vérifier les effectifs de bénéficiaires, à assurer des distributions sûres et équitables, à suivre les distributions finales et à atteindre ceux qui sont les plus touchés par l'insécurité alimentaire.

Le bureau de pays devrait inclure dans la stratégie de secours et de redressement de l'IPSR des dispositions visant à assurer que l'estimation des effectifs de bénéficiaires est suffisamment précise et qu'elle est régulièrement mise à jour.

Le bureau de pays devrait continuer d'insister sur la nécessité d'enregistrer les réfugiés et de vérifier les effectifs de PDI, et investir dans ce sens. La vérification des PDI devrait être effectuée en étroite collaboration avec les autorités de district, par l'intermédiaire des comités de district chargés de la gestion des catastrophes.

Le bureau de pays, en collaboration avec les autorités de district, les comités de distribution et les partenaires d'exécution (et avec le HCR dans les régions accueillant des réfugiés), devrait continuer de revoir les systèmes de distribution afin d'améliorer leur efficacité, eu égard en particulier à l'équité et à la sécurité des bénéficiaires.

En ce qui concerne le renforcement des activités de suivi et d'évaluation, le bureau de pays devrait investir en priorité dans le personnel de terrain afin d'améliorer sa capacité à effectuer le suivi après distribution.

REALISATION DES OBJECTIFS DE REDRESSEMENT

21. L'objectif affiché de la composante de redressement de l'IPSR est essentiellement de favoriser la réinstallation des PDI et l'autosuffisance des réfugiés. Les interventions les plus importantes prévues concernent l'alimentation scolaire suivie d'activités vivres pour la remise en état des actifs. Des dispositions ont été également prises pour mettre en place des activités d'alimentation complémentaire et thérapeutique et d'appui aux institutions aidant les groupes vulnérables (tels que les enfants enlevés).
22. D'après les prévisions, les activités de redressement devaient permettre de fournir une aide à 178 000 bénéficiaires au total (11 259 tonnes) pendant la première année. À la fin de l'année, 209 714 bénéficiaires avaient reçu une aide (118 pour cent de l'objectif), mais seules 3 123 tonnes avaient été utilisées (28 pour cent de l'objectif). Ceci est dû au démarrage tardif du programme d'alimentation scolaire: le nombre des élèves participants avait atteint 73 pour cent des prévisions à la fin de la première année, mais seuls 27 pour cent des produits prévus avaient été utilisés. La capacité du personnel de district et du PAM devra être prise en compte lors de l'élargissement prévu du programme d'alimentation scolaire.
23. De même, pendant la première année, le nombre de bénéficiaires des activités vivres contre actifs a dépassé les prévisions initiales (137 pour cent), mais les quantités de vivres utilisés ont été largement inférieures à l'objectif (28 pour cent). Le personnel de terrain ayant eu des difficultés à élaborer des activités vivres contre actifs à l'intention des



populations de réfugiés ou de PDI vivant dans les camps, il a donc appuyé principalement les projets présentés par des populations non réfugiées ou non déplacées, ou à leur intention —orientation contestable compte tenu des objectifs de l'IPSR. Dans les régions accueillant des réfugiés, il convient d'intégrer la population hôte dans les activités vivres contre actifs, non de se concentrer sur cette population.

24. Il est difficile de juger de l'efficacité des interventions de redressement car on ne dispose d'aucune donnée de référence pour mesurer l'ampleur du redressement ou le degré d'autonomie atteint, et les effets directs des interventions n'ont pas été traités dans les rapports. Certaines activités vivres contre actifs ont été utiles aux bénéficiaires, d'autres ont été mal conçues. Ces projets, qui ont été généralement élaborés en fonction de l'offre et des grandes orientations du PAM, ont été souvent compromis par l'insuffisance des intrants fournis par les partenaires d'exécution. Le bureau de pays, conscient des faiblesses de l'approche suivie, n'entreprendra pas de nouvelles activités tant que des directives détaillées sur les activités vivres contre actifs ne seront pas mises au point pour l'Ouganda (incorporant les activités vivres-contre-travail et vivres pour la formation).
25. Les achats locaux sont effectués par le bureau de pays en quantités importantes, et l'Initiative de soutien à l'agriculture et à la commercialisation (qui fait partie du programme de pays) vise à renforcer les capacités des associations paysannes participant aux appels d'offres du PAM. Cette initiative s'est avérée tout à fait complémentaire de l'IPSR 6176.00 pour laquelle, pendant la première année, 33 pour cent des céréales et 37 pour cent des légumineuses ont été achetées en Ouganda. Le soutien du marché grâce aux achats locaux est de toute évidence une activité de redressement importante et la mission a appris que les autorités de district encourageaient volontiers ces achats dans les zones d'intervention.
26. Les relations de travail du personnel du PAM avec les autorités de district semblent harmonieuses et amicales, même si ces dernières estiment que dans certains cas le PAM pourrait appuyer davantage la production agricole et le développement de l'infrastructure. Les activités du PAM doivent figurer dans les plans de développement des districts et, à cette fin, la mission suggère au personnel du PAM de consulter les conseils de district et de tenir périodiquement des réunions avec les fonctionnaires homologues et les partenaires d'exécution.



Recommandations:

La stratégie de secours et de redressement de la prochaine phase de l'IPSR devrait être plus explicite quant à la manière d'intégrer les interventions de redressement à celles de secours, et d'établir un calendrier pour le passage des secours au redressement, selon différents scénarios.

L'élargissement du programme d'alimentation scolaire devrait tenir compte de: a) la stratégie d'ensemble dans le district concerné; b) la capacité du personnel du bureau auxiliaire à suivre l'intervention; c) la capacité de l'administration locale à accompagner le développement des écoles. Par ailleurs, il conviendra de recueillir des données de référence sur les écoles incluses actuellement dans l'initiative pilote et sur toute école venant s'y ajouter.

Les principaux bénéficiaires des activités vivres contre actifs devraient être les PDI et les réfugiés même s'il est admis que, dans le cas des réfugiés, la population hôte doit être intégrée dans ces activités et en tirer également profit.

Le Département des opérations devrait donner la priorité à l'élaboration et à la diffusion de directives propres à l'Organisation concernant les activités vivres contre actifs.

Tout élargissement de l'IPSR 6176.00 devrait indiquer clairement l'appui attendu au titre du projet 6100.00 du programme de pays et contenir une stratégie d'achat local, fixant des objectifs raisonnables pour les achats à effectuer auprès des agriculteurs établis dans les zones desservies par l'IPSR.

Sans négliger les liens avec les autorités centrales, le bureau de pays devrait étudier les possibilités offertes par la décentralisation de l'administration dans le pays et nouer des liens avec les districts, compte tenu des intérêts communs. Il devrait par ailleurs s'assurer que ses activités sont prises en compte dans les plans de développement des districts.

GESTION

27. Les problèmes de sécurité gênent considérablement l'opération, en particulier dans les districts de Gulu, Kitgum et Bundibugyo. Ils sont responsables de temps morts (pouvant durer parfois une semaine) dans les livraisons aux camps, entravent l'évaluation et le suivi et font courir des risques au personnel. Des plans de sécurité sont en place, une formation a été assurée à l'ensemble du personnel pour le sensibiliser aux questions de sécurité, et les équipements de communications ainsi que le suivi des déplacements sont excellents. Toutefois, la mission a remarqué qu'un véhicule de location arborant de grands autocollants du PAM transportait des soldats dans la ville de Gulu, ce qui nuit à la sécurité du personnel.
28. Le système de suivi et d'établissement de rapports présente quelques faiblesses, notamment l'absence de données de référence ou d'indicateurs pour suivre les effets de l'intervention. Un grand volume de données quantitatives est produit, mais très peu de rapports qualitatifs sont préparés (y compris des rapports sur l'efficacité des interventions de redressement). Même les rapports quantitatifs n'établissent pas de comparaison entre les réalisations et les objectifs. Des travaux seront nécessaires avant de pouvoir appliquer la méthode d'évaluation des besoins alimentaires d'urgence au suivi, en insistant davantage



sur la collecte de données supplémentaires. Parmi les autres difficultés rencontrées figurent la qualité relativement médiocre des informations communiquées par les partenaires d'exécution et l'absence de normalisation.

29. Il convient de noter que la direction du bureau de pays a désigné un responsable du suivi et de l'évaluation au début de 2001, ce qui montre clairement qu'il est apparu nécessaire de remédier aux faiblesses du suivi.
30. D'après le personnel du bureau de pays et des bureaux auxiliaires, le manque général d'expérience et de formation en matière de planification et de gestion des activités de redressement est une faiblesse. Certains membres du personnel ont reçu une formation l'année dernière, mais, il reste encore beaucoup à faire pour le personnel de terrain censé accomplir les tâches de suivi, ou pour les partenaires d'exécution et les homologues de district intervenant dans certains aspects opérationnels essentiels de l'IPSR (principales fonctions de secours, planification et gestion des activités vivres contre actifs et d'alimentation complémentaire, etc.).

Recommandations:

Le bureau de pays devrait faire respecter le principe de la tolérance zéro en ce qui concerne l'utilisation des véhicules officiels des Nations Unies (ou de tout véhicule portant des insignes ou des autocollants des Nations Unies) pour le transport des soldats.

Les obligations en matière de suivi et d'établissement de rapports présentées dans le mémorandum d'accord entre le PAM et ses partenaires d'exécution en Ouganda (y compris les lettres d'accord avec le Cabinet du Premier ministre) devraient être passées en revue et révisées pour: a) uniformiser les clauses y relatives; b) préciser les rôles spécifiques de chaque partie en matière de suivi; et c) fournir des modèles standards de rapport pour chaque type d'intervention (distribution générale de vivres, alimentation scolaire, vivres contre actifs, etc.).

Les besoins des personnels des bureaux auxiliaires et des partenaires d'exécution en matière de formation devraient être analysés avant la mise en oeuvre de l'exécution de la prochaine phase de l'IPSR, afin d'assurer que les personnels aient les compétences nécessaires pour s'acquitter des principales fonctions de secours, ainsi que des fonctions de développement inhérentes aux IPSR.

ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES FEMMES

31. Une action ciblée en faveur des femmes est prévue, mais l'analyse des désavantages et de la vulnérabilité ne tient pas compte du contexte des camps/zones d'installation, et aucun indicateur qualitatif, différencié selon le sexe, n'est proposé pour évaluer les résultats autrement que par une mesure chiffrée des réalisations.



32. Le bureau de pays et les partenaires d'exécution ont encouragé les femmes à venir en plus grand nombre recevoir les rations au nom de leur famille, mais les effets de ces initiatives sont incertains. Des efforts ont été également déployés pour aider les femmes à exercer davantage d'autorité, leur taux de participation aux comités de distribution étant spécifié (90 pour cent dans le district de Bundibugyo). Jusqu'à présent, aucune formation aux rôles de direction n'a été dispensée.
33. L'un des objectifs de l'IPSR était que les femmes bénéficient de 65 à 70 pour cent des ressources destinées au redressement et d'au moins 30 pour cent des produits des projets/actifs obtenus grâce aux activités vivres contre actifs, mais il n'est pas certain que ces objectifs aient été atteints. Rares sont les interventions vivres contre actifs qui ont pris suffisamment en considération la problématique hommes-femmes dans la sélection et la gestion. Conscient de cette lacune, le bureau de pays prévoit de dispenser une formation aux partenaires d'exécution. Il s'est employé par ailleurs à utiliser les activités vivres contre actifs pour démarginaliser les femmes.
34. Bien que le bureau de pays recueille une énorme quantité de données ventilées par sexe et demande à ses partenaires d'exécution d'en faire autant, il n'y a pas de suivi qualitatif des progrès accomplis par rapport aux Engagements du PAM en faveur des femmes.

Recommandations:

Le descriptif de la prochaine phase de l'IPSR 6176.00 devrait contenir une stratégie bien définie de mise en œuvre des Engagements du PAM en faveur des femmes, qui devrait également transparaître dans les plans de travail et les mémorandums d'accord conclus avec les partenaires d'exécution. Des indicateurs différenciés par sexe devraient être élaborés pour le suivi des réalisations, afin de pouvoir évaluer les progrès accomplis par rapport aux Engagements en faveur des femmes et au plan d'action du PAM pour la parité hommes-femmes en Ouganda.

Le bureau de pays devrait entreprendre une étude faisant suite à l'enquête de référence sur la problématique hommes-femmes réalisée en 1999 par le PAM en Ouganda, afin d'évaluer les progrès accomplis par rapport aux données de référence initiales dans les zones géographiques et les secteurs visés par l'IPSR.

COORDINATION

35. Les mécanismes interinstitutionnels (notamment l'Équipe des Nations Unies pour la gestion des opérations en cas de catastrophe) doivent s'investir davantage dans les négociations avec le gouvernement portant sur l'élaboration d'un dispositif pour la réinstallation des PDI. La situation des PDI est compliquée par les problèmes de sécurité, intérieure et extérieure, mais le PAM et les autres institutions des Nations Unies ne sauraient tolérer la situation actuelle —des gens souffrent, des occasions de redressement sont gaspillées et on court le risque que le PAM et d'autres institutions soient pris au dépourvu par une demande d'appui à un plan de réinstallation (ou de "décongestion"), qui ne serait pas dans l'intérêt des PDI.



36. Le PAM ne peut pas faire face seul à cette situation car la réinstallation pose des problèmes de sécurité, requiert un appui du gouvernement central à un haut niveau, est aisément exploitable à des fins politiques à l'échelon des districts, et exigera un apport important d'articles non alimentaires. Le système des Nations Unies doit montrer la voie à suivre. L'OCHA a pour mandat de coordonner l'action en faveur des PDI et il devrait être encouragé à jouer un rôle de premier plan dans les activités de plaidoyer, à condition que sa capacité soit renforcée (le PAM restant le chef de file sur le plan opérationnel).
37. La coopération entre le PAM et le HCR est efficace, mais il est nécessaire de renforcer les liens entre l'IPSR et la stratégie d'autonomisation, et de reconsidérer la recommandation de la mission conjointe d'évaluation concernant la préparation de plans de travail annuels communs. Le HCR procède actuellement à un remaniement qui réduira ses activités aux "activités fondamentales". Les conséquences de ce remaniement sont encore incertaines, mais le PAM devrait se tenir au courant de l'évolution de la situation, car il pourrait voir le HCR se retirer de certaines activités.
38. Le PAM et le HCR utilisant souvent le même partenaire d'exécution dans le Nil occidental, ils devraient à nouveau envisager de conclure des accords tripartites.
39. Selon le bureau de pays, de manière générale, les partenaires d'exécution dans le Nil occidental comme compétents et responsables, et les relations de travail sont présentées comme amicales et efficaces. En revanche, le principal partenaire d'exécution dans les districts de Gulu et de Kitgum ne semble pas donner satisfaction; toutefois, vu l'ampleur de la tâche à accomplir et l'insécurité régnant dans ces districts, le PAM a des difficultés à trouver un autre partenaire.
40. Les problèmes concernant les réfugiés et les PDI dans le nord de l'Ouganda sont liés aux événements qui se produisent dans le sud du Soudan. Les personnels du bureau de pays et de l'Opération Survie Soudan ont travaillé ensemble pour établir un système d'échange des informations, qui garantira au bureau du PAM en Ouganda l'accès aux informations sur la sécurité alimentaire provenant du sud du Soudan.



Recommandations:

Le bureau de pays devrait participer aux consultations sur la réinstallation organisées par le Gouvernement ougandais et par les donateurs, et militer en faveur de l'élaboration d'un cadre général pour la réinstallation associant le gouvernement, les organismes des Nations Unies, les donateurs et les ONG. En outre, le bureau de pays devrait recommander devant l'instance qui convient le mieux la nomination d'un coordonnateur des PDI (un représentant d'OCHA de préférence).

Lors de la formulation de la stratégie de secours et de redressement pour l'IPSR 6176.00, il faudrait étudier attentivement quel type de plan de réinstallation des PDI servirait au mieux leurs intérêts et devrait être encouragé et appuyé par le PAM.

En accord avec les recommandations du mémorandum d'accord PAM/HCR, des plans d'action conjoints conformes à la stratégie d'autonomisation devraient être élaborés au niveau du terrain afin d'établir des liens plus solides entre le HCR, le PAM, le Gouvernement ougandais et les partenaires d'exécution.

Le PAM et le HCR devraient s'attacher à conclure des accords tripartites avec les partenaires d'exécution en Ouganda. S'agissant du suivi de la nutrition, le bureau de pays devrait songer à un accord tripartite entre le PAM, le HCR et les partenaires d'exécution à vocation sanitaire, afin de rationaliser les besoins d'information et de créer des mécanismes permettant de traiter les problèmes.

Le bureau de pays devrait élaborer des critères simples pour sélectionner les partenaires d'exécution qui s'occuperont de la distribution générale des vivres, des projets vivres contre actifs, des programmes d'alimentation complémentaire/thérapeutique et d'alimentation scolaire (prévoyant notamment l'évaluation de leurs capacités techniques); il devrait également envisager d'aider ses partenaires d'exécution actuels à former leur personnel pour améliorer les résultats de l'IPSR.

Ainsi qu'il a été recommandé par la mission conjointe d'évaluation des besoins alimentaires de 2000, le PAM devrait renforcer ses liens avec l'Opération Survie Soudan afin d'exploiter d'éventuelles possibilités de programmation conjointe.

L'IPSR EN TANT QUE CATEGORIE D'ACTIVITE

41. Au départ, l'IPSR n'a pas reçu les ressources prévues et aucun produit n'est arrivé avant le troisième mois d'exécution. Fin 2000, les annonces de contributions n'atteignaient que 37 pour cent des engagements demandés et les quantités reçues 10 pour cent seulement. La majeure partie des ressources utilisées par l'IPSR jusqu'à la fin de 2000 (plus de 33 000 tonnes) ont été prélevées sur des stocks de report de l'opération d'urgence et des interventions d'urgence prolongées précédentes en faveur des réfugiés et des personnes déplacées. Sans ces stocks, l'IPSR aurait été à court de produits. En juin 2001, un important déficit de produits était prévu pour le reste de l'année. Lorsque la catégorie des IPSR a été adoptée, on avait bon espoir qu'elle permettrait d'assurer des engagements de fonds à plus long terme. Cela n'a pas été le cas pour l'IPSR 6176.00.
42. La fourniture des articles non alimentaires requis n'a pas posé de problème en raison du maintien des campements de PDI et du non engagement consécutif des dépenses de redressement, mais les ressources n'auraient pas suffi si la réinstallation avait eu lieu.



43. Réunir les réfugiés et les PDI en une seule opération a eu pour effet de simplifier quelque peu la gestion, d'assurer une plus grande continuité dans la dotation en personnel, de réaliser des économies sur les frais de transport et de permettre une plus grande souplesse budgétaire. L'un des avantages de la catégorie des IPSR a été de donner au bureau de pays la souplesse voulue pour transférer des ressources entre les composantes de secours prolongés et de redressement, en fonction de la situation sur le terrain. À cet égard, l'IPSR est un excellent instrument de programmation permettant de répondre aux besoins de secours tout en préparant la réinstallation des PDI.
44. À la souplesse potentielle et à la capacité d'adaptation de la catégorie des IPSR doit correspondre une souplesse équivalente des procédures et documents de planification. Par ailleurs, de toute évidence, si une large place est faite au redressement, les fonctions de secours risquent de ne pas bénéficier de toute l'attention voulue. Ce problème doit être résolu.
45. Certains doutent de la valeur ajoutée que représente l'exécution par le PAM des projets vivres contre actifs. Le PAM devra prouver son efficacité, ce qui exigera davantage d'investissements dans la conception et la dotation en personnel et majorera le coût des IPSR. Le succès des projets vivres contre actifs est également fonction de la fourniture des articles non alimentaires complémentaires, d'où l'importance de la coordination avec les autres organismes et organisations.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OCHA	Bureau pour la coordination des affaires humanitaires
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
PDI	Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays

