

SAVING
LIVES
CHANGING
LIVES



République Démocratique du Congo: une évaluation du plan stratégique de pays provisoire du PAM 2018-2020



Rapport d'évaluation

Octobre 2020

Remerciements

L'équipe d'évaluation externe tient à remercier vivement de leur aide Michael Carbon, responsable de l'évaluation, et Lia Carboni, analyste de recherche, du Bureau de l'évaluation du PAM ; Claude Jibidar, Directeur-pays du PAM en République Démocratique du Congo ; et leurs nombreux collègues au siège, bureaux régionaux, bureaux de pays et bureaux auxiliaires. L'aide apportée par le point focal de l'évaluation en République Démocratique du Congo, Tafadzwa Chiposi, s'est avérée inestimable.

Nous souhaitons également remercier les nombreux informateurs au sein du gouvernement et d'organisations non-gouvernementales, multilatérales et bilatérales, qui ont généreusement contribué de leur temps et de leurs conseils durant le processus d'évaluation.

Enfin, merci à Clemence Bouchat et James Hunter d'Action Contre la Faim au Royaume-Uni pour leur précieux travail.

Avertissement

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles de l'équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme Alimentaire Mondial. Les auteurs sont seuls responsables des opinions exprimées ci-après. La publication de ce document ne sous-entend en aucun cas l'approbation du PAM quant aux opinions exprimées.

Les appellations employées et la présentation des données sur les cartes ne sous-entendent aucunes opinions, quelles qu'elles soient, de la part du PAM concernant le statut légal ou constitutionnel de pays, territoires ou mers territoriales, ou concernant la délimitation des frontières.

Personnel clé de l'évaluation

BUREAU DE L'ÉVALUATION

Andrea Cook – Directrice de l'évaluation

Michael Carbon – Responsable de l'évaluation

Lia Carboni – Analyste d'évaluation

ÉQUIPE D'ÉVALUATION EXTERNE

Dr. Robina Shaheen – Directrice de l'évaluation, Action Contre la Faim au Royaume Uni

Emery Brusset – Chef d'équipe

Cleo Chevalier – Analyste d'évaluation

Dr. Danielle Deboutte – Spécialiste de la santé publique et de la nutrition

Pascal Mweze – Spécialiste du développement rural et des partenariats

Samuel Niki Niki – Spécialiste de l'efficacité et du genre

Blanche Renaudin – Spécialiste de la sécurité alimentaire et de la résilience

| | |
|---|-------------|
| Remerciements | i |
| Avertissement | i |
| Personnel clé de l'évaluation | ii |
| Liste des figures | v |
| Liste des tableaux | vii |
| Introduction | viii |
| Caractéristiques de l'évaluation..... | viii |
| Contexte..... | viii |
| Plan stratégique de pays provisoire pour la République démocratique du Congo | x |
| Constatations issues de l'évaluation | xi |
| Dans quelle mesure le positionnement stratégique, le rôle et les contributions spécifiques du PAM sont-ils adaptés aux priorités nationales, aux besoins de la population et aux atouts du PAM? | xi |
| Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays provisoire?..... | xii |
| Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources efficacement pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays provisoire? | xv |
| Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle il a rendu possible le changement d'orientation stratégique défini dans le plan stratégique de pays provisoire?..... | xvi |
| Conclusions | xvii |
| Le PAM travaille dans un environnement exceptionnellement difficile et doit subvenir à un ensemble de besoins sans précédent au moyen d'une opération qui approche les limites de sa capacité. | xvii |
| L'obtention de résultats par le PAM est fonction de sa capacité à cerner les besoins locaux émergents et à gérer les risques auxquels sont exposées les opérations et les populations touchées..... | xviii |
| Il faut nouer plus de partenariats stratégiques pour mieux intégrer résilience et consolidation de la paix; le PAM sera ainsi mieux à même d'aider à remédier aux vulnérabilités structurelles en matière de sécurité alimentaire et de nutrition. | xviii |
| Introduction | 1 |
| 1.1 Caractéristiques de l'évaluation | 1 |
| 1.2 Contexte du pays..... | 5 |
| 1.3 Le plan stratégique de pays provisoire du PAM en République Démocratique du Congo 14 | |
| Résultats de l'évaluation | 19 |
| 1.4 Dans quelle mesure la position stratégique, le rôle et la contribution particulière du PAM sont-ils fondés sur les priorités du pays et les besoins des personnes ainsi que sur les atouts du PAM ? | 19 |

| | | |
|--|---|-----------|
| 1.5 | Quelle est la contribution spécifique du PAM à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le PSPP pour la RDC, et cette contribution a-t-elle été efficace ?.. | 28 |
| 1.3 | Le PAM a-t-il utilisé ses ressources de manière efficiente dans le cadre de sa contribution à la réalisation des produits et des effets directs stratégiques définis dans le PSPP ? | 46 |
| 1.4 | Quels facteurs expliquent la performance du PAM et la mesure dans laquelle celui-ci a opéré la réorientation stratégique escomptée dans le PSPP ? | 56 |
| Conclusions et recommandations..... | | 68 |
| 1.5 | Conclusions | 68 |
| 1.6 | Recommandations | 72 |
| Sigles et abréviations..... | | 80 |

Liste des figures

| | |
|--|----|
| Figure 1: Taux de croissance de la population en RDC | 5 |
| Figure 2: Taux de croissance annuelle du PIB en RDC | 6 |
| Figure 3: Proportion de la population totale vivant dans la pauvreté | 7 |
| Figure 4: Cartes du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire en RDC (IPC) | 9 |
| Figure 5: Prévalence de l'émaciation, du retard de croissance et de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans en RDC | 9 |
| Figure 6: Pourcentage du PIB dépensé en matière d'éducation et de santé en RDC par rapport à la moyenne subsaharienne | 11 |
| Figure 7: Les opérations du PAM en RDC..... | 18 |
| Figure 8: La mesure dans laquelle les bénéficiaires ont trouvé l'assistance utile en fonction de la modalité de transfert..... | 23 |
| Figure 9: Utilisation des vols UNHAS par type d'organisation..... | 28 |
| Figure 10: Budget basé sur les besoins et dépenses par effet direct stratégique. | 29 |
| Figure 11: Nombre de bénéficiaires prévus et nombre de bénéficiaires atteints par catégorie de déplacement | 30 |
| Figure 12: Nombre et pourcentage de bénéficiaires atteints par sexe | 30 |
| Figure 13: Le nombre de bénéficiaires atteints à travers les activités 1 et 2 entre 2017 et 2019. . | 31 |
| Figure 14: Quantité monétaires et de produits alimentaires distribués en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO1. | 31 |
| Figure 15: Nombre de bénéficiaires atteints à travers les activités 3, 4 et 5 entre 2017 et 2019. . | 33 |
| Figure 16: Montant des espèces et produits alimentaires distribués en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO2 | 33 |
| Figure 17: Nombre de bénéficiaires atteints dans le cadre des activités 6 et 7 entre 2017 et 2019. | 35 |
| Figure 18: Montant des espèces et produits alimentaires distribués en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO3 | 35 |
| Figure 20: Mesure dans laquelle les communautés ressentent que leurs compétences et leurs connaissances sont utilisés, et dans laquelle elles sont bien informées au sujet des activités. | 41 |
| Figure 21: L'assistance du PAM à travers le « triple nexus » | 44 |
| Figure 22: Temps écoulé entre l'inscription des bénéficiaires et la première distribution | 47 |
| Figure 23: Les perceptions de la population ciblée sur la clarté du ciblage et la vulnérabilité de ceux qui ne sont pas sélectionnés | 50 |
| Figure 24: Perceptions de la population ciblée sur l'équité du processus d'inscription et la vulnérabilité des bénéficiaires, ventilées par province | 51 |
| Figure 25: Rapport entre les dépenses totales en assistance alimentaire distribuée et la quantité de tonnes métriques de produits alimentaires distribués | 54 |

| | |
|--|----|
| Figure 26: Rapport entre les dépenses totales sur les transferts monétaires par rapport et la valeur des transferts..... | 55 |
| Figure 27: Les ressources financières comparées aux besoins par année | 58 |
| Figure 28: Ressources financières disponibles pour chaque type d'activité de la programmation | 59 |
| Figure 29: Évolution des financements affectés selon le niveau des résultats et le secteur de concentration..... | 60 |
| Figure 30: Systèmes de données et processus | 64 |

Liste des tableaux

| | |
|--|----|
| Tableau 1 : Sites visités par l'équipe d'évaluation | 3 |
| Tableau 2 : Budget initial et révisé du PSPP par effet direct stratégique | 16 |
| Tableau 3 : Nombre de bénéficiaires par activité de résilience | 36 |
| Tableau 4 : Les ressources nécessaires et les ressources mobilisées du PAM | 52 |
| Tableau 5 : Structure des coûts budgétaires | 52 |
| Tableau 6 : Analyse du coût par bénéficiaire (USD)..... | 53 |
| Tableau 7 : Effectifs pour 2018 et 2019, ventilés par sexe | 65 |

Résumé Exécutif

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du plan stratégique de pays provisoire (PSP) pour la République démocratique du Congo a été réalisée entre octobre 2019 et mars 2020 et portait sur la stratégie, les interventions et les systèmes du PAM mis en œuvre pendant la période 2017-2019. Elle a répondu aux deux objectifs consistant à rendre compte de l'action menée et à favoriser l'apprentissage – il s'agissait de mesurer les résultats effectivement obtenus à l'aune des plans arrêtés, tout en offrant des possibilités de tirer des enseignements aux niveaux national, régional et institutionnel. Les résultats de l'évaluation ont servi de référence pour l'établissement du nouveau plan stratégique de pays (PSP) pour la République démocratique du Congo.
2. L'approche retenue était axée sur l'utilisation et de nature consultative. Au cours de la phase initiale de l'évaluation, l'équipe qui en était chargée a déterminé quatre domaines thématiques présentant un intérêt particulier pour le pays et qui ont servi de lignes directrices pour chacune des questions prévues dans le cadre de l'évaluation: l'adaptation du PAM aux conditions extrêmes régnant dans le pays; l'intégration des interventions du PAM selon l'axe "action humanitaire-développement-paix"; l'établissement de priorités et le ciblage; et les partenariats stratégiques.
3. La principale mission d'évaluation menée en République démocratique du Congo s'est déroulée sur une période de trois semaines et demie, en novembre et décembre 2019. Des entretiens ont eu lieu avec diverses parties prenantes dans la capitale et des visites sur le terrain ont été menées pendant deux semaines dans les zones d'intervention du PAM. Une enquête locale succincte a également été réalisée dans le but de déterminer quelle était la perception des résultats obtenus par le PAM en matière de ciblage et de responsabilité à l'égard des populations touchées. Les constatations et recommandations issues de l'évaluation ont fait l'objet d'un débat interne au PAM dans le cadre d'un atelier en ligne tenu en mars 2020.
4. L'évaluation s'est concentrée sur les aspects des programmes liés à la problématique hommes-femmes: on a pris en compte les biais culturels, respecté l'équilibre entre femmes et hommes parmi les répondants à l'enquête, établi le contact avec des groupes de femmes et de filles bénéficiaires et analysé les résultats obtenus selon le point de vue des femmes. Parmi les difficultés rencontrées, quelques incohérences ont été relevées d'une province à l'autre s'agissant des données relatives aux effets directs, des modifications ont été apportées à la présentation des informations communiquées au fil de la période couverte par l'évaluation, et l'accès à certains sites et activités a été limité en raison de problèmes de sécurité et de restrictions imposées aux déplacements en raison du virus Ebola. Toutefois, des données adéquates ont été recueillies et un nombre suffisant de sites a été visité, ce qui a permis d'obtenir les renseignements voulus au sujet de l'ensemble des thèmes, interventions et processus prioritaires.

Contexte

5. La République démocratique du Congo est le deuxième plus grand pays d'Afrique par la taille; dotée de ressources naturelles abondantes et d'une population jeune et très diversifiée, elle compte quelque 84 millions d'habitants, nombre qui devrait doubler au cours des 20 prochaines années. L'agriculture emploie 70 pour cent de la population et représente 40 pour cent du produit intérieur brut (PIB). En dépit de conditions naturelles très favorables à l'agriculture, la vaste majorité des exploitants pratiquent l'agriculture de subsistance et la République démocratique du Congo enregistre un déficit vivrier. Plusieurs décennies de mauvaise gouvernance et d'ingérence étrangère ont créé des situations de fragilité partout dans le pays: institutions dysfonctionnelles, corruption généralisée, infrastructure publique fortement détériorée et services publics lacunaires, conflits et actes de violence récurrents liés pour la plupart aux ressources naturelles, mouvements forcés de populations, flambées de maladies, accès limité aux terres agricoles et aux marchés et accès humanitaire restreint.

6. Les conflits congolais ont débuté en 1996 et ont entraîné une crise prolongée qui compte aujourd'hui parmi les plus dévastatrices que le monde connaisse. En dépit de plusieurs accords de paix, les répercussions de cycles intermittents de conflit violent persistent dans les provinces orientales. Les conflits intercommunautaires et interethniques sont également fréquents et le nombre de personnes déplacées a augmenté régulièrement pour atteindre aujourd'hui 4,5 millions d'individus. Quelque 0,9 million de Congolais ont fui la République démocratique du Congo, cependant qu'environ 0,5 million de personnes y trouvaient refuge pour échapper à la violence qui faisait rage dans des pays voisins. Depuis le début de 2018, le pays a fait face à deux flambées d'Ebola distinctes, la première dans la province de l'Équateur, la seconde dans les provinces du Nord-Kivu et de l'Ituri. La plus récente est de loin la plus grave qui ait jamais été enregistrée dans le pays et une situation d'urgence de santé publique de portée internationale a été déclarée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). En 2019, le pays a également connu des flambées de rougeole et de choléra.
7. Dans ce contexte, les indicateurs relatifs au développement demeurent extrêmement défavorables; en 2019, à l'aune de l'indice de développement humain, la République démocratique du Congo était classée 179^{ème} sur 189 pays (tableau 1). On estime que 76,6 pour cent de la population vivent avec moins de 1,90 dollar É.-U. par jour. En 2019, 15,6 millions de personnes, dont 4,6 millions d'enfants, relevaient de la phase 3 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) ou d'une phase encore plus élevée (crise ou famine). Vingt-sept millions de personnes supplémentaires relevaient de la phase 2 (stress). Le retard de croissance touchait 43 pour cent des enfants de moins de 5 ans, 8 pour cent d'entre eux souffraient d'émaciation et 22 pour cent d'insuffisance pondérale. Les déplacés et les rapatriés touchés par le conflit armé sont les groupes les plus touchés par l'insécurité alimentaire aiguë.

| TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES | | | |
|--|---|--|---------------------------------------|
| | Indicateur | 2017 | 2019 |
| 1 | Population totale (1) | 81 398 764 | 84 068 091 (2018) |
| 2 | PIB par habitant (PPA en dollars) (1) | 888,6 | 932,1 (2018) |
| 3 | Population urbaine en pourcentage de la population totale (1) | 43,88 | 44,46 (2018) |
| 4 | Score et rang occupé selon l'indice de développement humain (2) | 0,435 (176 ^{ème} sur 188) (2016) | 0,459 (179 ^{ème} sur 189) |
| 5 | Population < seuil de pauvreté en PPA (1,90 dollar par jour) (%) (2) | 77,1 (2016) | 76,6 |
| 6 | Population souffrant de pauvreté multidimensionnelle grave (%) (2) | 72,5 (2016) | 74,0 |
| 7 | Espérance de vie à la naissance (2) | 59,1 (2016) | 60,4 |
| 8 | Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans souffrant d'un retard de croissance (2) | 42,6 (2010-2015) | 42,7 (2010-2016) |
| 9 | Taux de mortalité maternelle (pour 100 000 naissances vivantes) (2) | 693 (2016) | 693 |
| 10 | Prévalence du VIH (pourcentage de la population âgée de 15 à 49 ans) | 0,8 (2016) | 0,7 (2018) |
| 11 | Indice d'inégalité de genre (2) | 0,663 (153 ^{ème} sur 160) | 0,655 (156 ^{ème} sur 160) |

| TABLEAU 1: INDICATEURS SOCIOÉCONOMIQUES | | | |
|--|---|---|---|
| | Indicateur | 2017 | 2019 |
| 12 | Pourcentage de la population âgée de 25 ans et plus ayant suivi au moins des études secondaires (2) | Femmes: 14,5 Hommes: 35,0 (2005-2015) | Femmes: 36,7 Hommes: 65,8 (2010-2018) |
| 13 | Taux de participation à la population active (pourcentage de la population totale âgée de 15 ans et plus) (2) | Femmes et filles: 70,5 Hommes et garçons: 71,8 | Femmes et filles: 60,8 Hommes et garçons: 66,5 |

PPA: parité de pouvoir d'achat.

Sources: (1) Banque mondiale; (2) Rapports sur le développement humain et mises à jour statistiques (2016-2019).

Plan stratégique de pays provisoire pour la République démocratique du Congo

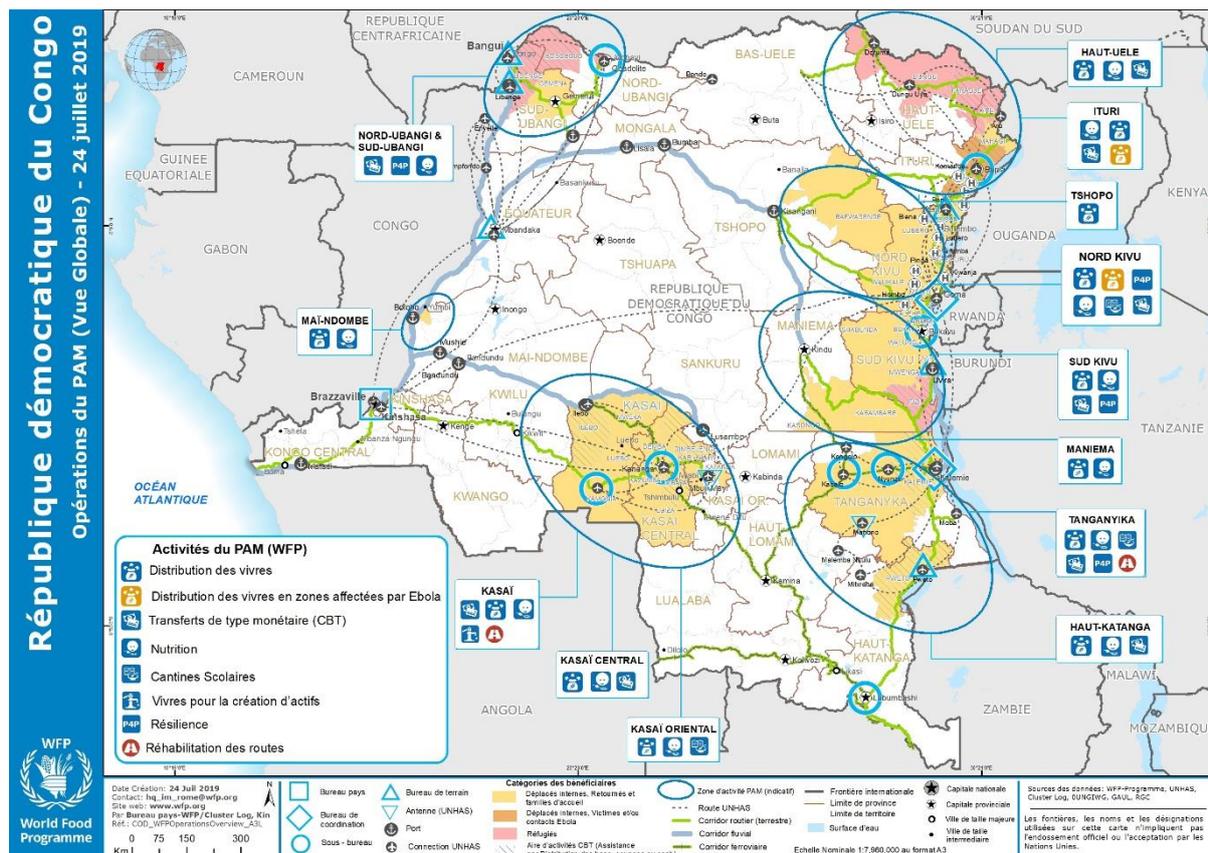
8. Avant l'établissement du PSPP, les axes principaux de l'appui fourni par le PAM étaient la prestation d'une assistance alimentaire aux victimes de conflits armés et à d'autres groupes vulnérables, ainsi que le soutien logistique à l'intention des organismes humanitaires. Compte tenu de l'évolution de la situation politique, il a été décidé qu'un PSP complet serait précédé d'un PSPP couvrant la période 2018-2020, qui ne comprendrait aucune réorientation stratégique majeure. Le PSPP a pour objectif la réalisation des cinq effets directs stratégiques présentés au tableau 2.

| TABLEAU 2: EFFETS DIRECTS STRATÉGIQUES DÉFINIS POUR LE PLAN STRATÉGIQUE PROVISOIRE POUR LA RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO | | |
|---|---|--|
| Effet direct stratégique | Pourcentage du total | |
| | Montant initial du budget (% du total) | Révision budgétaire n° 5 (% du total) |
| 1: Les populations en situation d'insécurité alimentaire ciblées qui sont touchées par un choc sont en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires essentiels en période de crise | 66 | 59 |
| 2: D'ici à 2020, l'état nutritionnel des populations vulnérables en situation d'insécurité alimentaire vivant dans des zones touchées par un conflit ou un choc s'améliore, conformément aux protocoles nationaux | 7 | 22 |
| 3: D'ici à 2020, les petits exploitants et les communautés vulnérables vivant dans des zones ciblées et sujettes aux crises, en particulier dans l'est du pays, améliorent leurs moyens d'existence productifs ainsi que leur sécurité alimentaire et leur résilience | 9 | 8 |
| 4: D'ici à 2020, les institutions nationales voient leurs capacités renforcées pour ce qui est de réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition ainsi que de faire face aux chocs | 1 | 1 |
| 5: D'ici à 2020, la communauté humanitaire est en mesure de faire face aux chocs grâce à des partenariats stratégiques | 16 | 10 |
| Total | 100 | 100 |

Sources: PSPP pour la République démocratique du Congo (2018-2020) et révision n° 5 du PSPP pour la République démocratique du Congo.

9. Dans le PSPP initial, il était prévu de venir en aide à 6,7 millions de bénéficiaires sur trois ans pour un budget total de quelque 723 millions de dollars. Le budget a été révisé à la hausse cinq fois en 2018 et en 2019 pour tenir compte de l'accroissement des besoins résultant de la détérioration de la situation humanitaire, ce qui a porté le budget total à 1,19 milliard de dollars, et le nombre de bénéficiaires prévus a presque doublé, pour atteindre 11,7 millions. Au cours de la période couverte par l'évaluation, le PAM a reçu des fonds de 24 donateurs, au premier rang desquels les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et l'Allemagne.
10. En 2019, le PAM est intervenu dans 10 des 26 provinces du pays (figure 1). Outre le bureau de pays à Kinshasa, il disposait de 19 bureaux de section et bureaux auxiliaires dans le pays, employant 643 personnes.

Figure 1. Opérations menées par le PAM en République démocratique du Congo



Source: PAM, 2019.

Constatations issues de l'évaluation

Dans quelle mesure le positionnement stratégique, le rôle et les contributions spécifiques du PAM sont-ils adaptés aux priorités nationales, aux besoins de la population et aux atouts du PAM?

Pertinence et adaptabilité sur le plan stratégique

11. Principalement inspiré des objectifs de développement durable, le PSPP était correctement aligné sur les politiques et objectifs nationaux. Les interventions du PAM ont été pertinentes compte tenu des divers besoins des groupes cibles, tels que définis dans le descriptif du PSPP. La plupart des activités menées par le PAM l'ont été en réponse aux situations d'urgence et aux besoins chroniques de la population souffrant d'insécurité alimentaire, qui avaient été déterminés au moyen d'évaluations locales de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité. Certes, il n'a pas toujours été possible de répondre aux besoins en raison de l'absence de ressources fournies dans les délais voulus, ce qui a conduit à une réduction des rations alimentaires et des transferts de type monétaire ainsi qu'à la mise

en œuvre de cycles de distribution de courte durée, l'objectif étant de venir en aide au plus grand nombre possible de bénéficiaires ciblés. Le PAM s'est bien adapté à l'évolution des besoins, s'agissant par exemple du traitement de la malnutrition.

12. La capacité reconnue du PAM en matière d'évaluation, de chaînes d'approvisionnement humanitaire et de prestation de services communs lui a donné un avantage relatif de taille pour cibler et fournir l'assistance avec rapidité et à l'échelle voulue dans des conditions très difficiles. Le PAM a également montré qu'il pouvait demeurer souple et faire face à de nouvelles crises, comme en a témoigné son intervention face à la crise liée au virus Ebola. Toutefois, cette flexibilité dépendait dans une large mesure de l'appui des donateurs.

Alignement sur d'autres activités du système des Nations Unies, dans un souci d'harmonisation

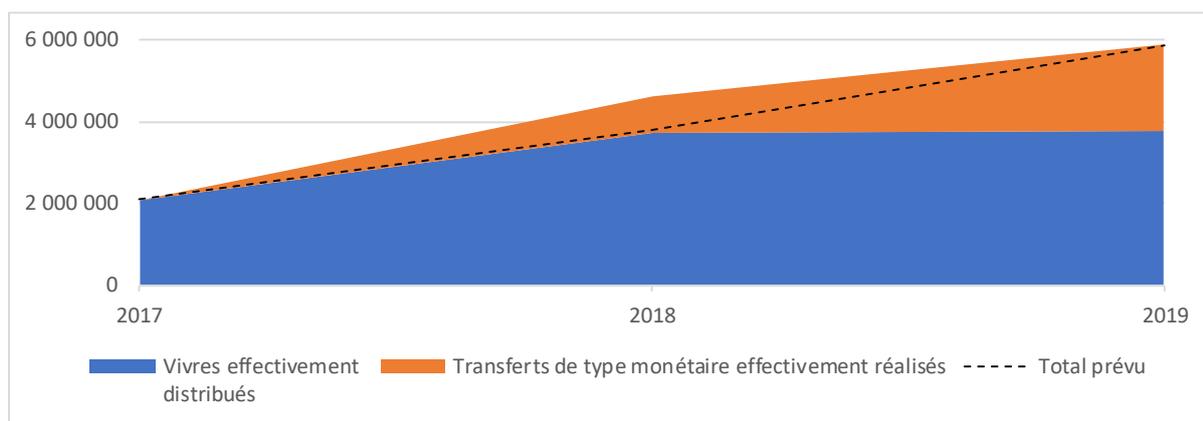
13. Les interventions du PAM procédaient du plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (devenu caduc en 2017), du bilan commun de pays de 2019 et du plan d'action humanitaire pour 2017-2019. Plusieurs dispositifs éprouvés assurent la cohérence de l'action menée, d'une part, par les organismes des Nations Unies et, d'autre part, au gré du système des modules d'action groupée, qui facilitent les échanges d'information et la coordination. Le PAM entretient un partenariat solide avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), qui est en cours de renforcement pour ce qui est de la programmation des activités axées sur la résilience. Les partenariats de longue date avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) sont clairement balisés, et il demeure possible de renforcer le partenariat avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP). Quant au Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS), ses rotations sont essentielles pour la communauté humanitaire et indispensables dans le cadre de la riposte au virus Ebola.

Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays provisoire?

Obtention des produits et contribution aux effets directs

14. Au fil de la période couverte par l'évaluation, le nombre de bénéficiaires d'une assistance a augmenté régulièrement et s'est établi à quelque 90 pour cent de la cible fixée. Toutefois, la mesure dans laquelle le nombre prévu de bénéficiaires et les effets directs correspondants ont été atteints a varié en fonction de l'effet direct stratégique concerné. La grande majorité des bénéficiaires secourus l'ont été au titre de l'effet direct stratégique 1, consistant pour le PAM à fournir une assistance alimentaire (en nature et, de plus en plus souvent, sous la forme de transferts de type monétaire) aux personnes touchées par un conflit ou d'autres crises (figure 2). Toutefois, le montant total de la valeur des transferts de type monétaire et la quantité de produits alimentaires distribués ont été nettement inférieurs aux prévisions, car il a fallu réduire certaines rations pour venir en aide à un nombre de bénéficiaires ciblés en augmentation. La sécurité alimentaire s'est améliorée dans les zones où les tensions s'apaisaient mais a continué de se détériorer dans celles qui étaient touchées par un conflit ou d'autres chocs, comme Ebola, bien que l'assistance prêtée par le PAM ait très probablement freiné cette détérioration. Au cours de la période considérée, le nombre d'établissements scolaires recevant un appui du PAM sous la forme d'alimentation scolaire, principalement dans les zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire et les conflits, a notablement augmenté.

Figure 2. Nombre de personnes touchées par un conflit ou d'autres chocs ayant reçu une assistance alimentaire non assortie de conditions



Sources: Les données relatives à 2017 proviennent du rapport annuel par pays pour 2018, celles qui portent sur 2018 et 2019 de l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET).

15. Au titre de l'effet direct stratégique 2 (sur la nutrition), on a mis l'accent sur la supplémentation alimentaire ciblée pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée et, entre 2018 et 2019, on a observé une amélioration notable de l'assistance fournie à ce titre aux bénéficiaires ciblés. Du fait du manque de financements reçus en temps voulu et des difficultés logistiques rencontrées, le nombre de bénéficiaires des activités de prévention de la malnutrition aiguë et chronique prévoyant une supplémentation alimentaire généralisée a été notablement inférieur aux prévisions, et ce de manière systématique. Les données provenant des centres de santé semblent indiquer que, dans toutes les provinces, l'efficacité du traitement de la malnutrition aiguë modérée a été bien supérieure aux normes Sphère minimales.
16. Au titre de l'effet direct stratégique 3, le PAM a prêté une assistance technique aux organisations de petits exploitants agricoles grâce à des initiatives Achats au service du progrès, Assistance alimentaire pour la création d'actifs (3A) et Assistance alimentaire pour la formation à la nutrition. En raison de la priorité accordée à l'assistance d'urgence, le nombre de bénéficiaires des activités axées sur la résilience a été inférieur aux prévisions, bien qu'une augmentation notable des financements ait permis de développer ces activités et d'accroître le nombre de bénéficiaires au fil de la période couverte par l'évaluation. Les organisations d'agriculteurs ayant reçu un appui étaient principalement féminines et en lien avec des initiatives d'alimentation scolaire utilisant la production locale. Le programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale a pâti d'un déficit de financement et l'ampleur des activités menées à ce titre a été fortement réduite jusqu'en 2019, lorsque le regain d'appui des donateurs a permis au PAM de développer de nouveau ce programme. En 2019, les activités 3A ont augmenté de façon substantielle, d'où un renforcement de la résilience à long terme grâce à l'amélioration de l'infrastructure et de l'accès aux marchés, cependant que les besoins immédiats en matière de sécurité alimentaire étaient satisfaits.
17. Pour atteindre l'effet direct stratégique 4, le PAM s'est employé à renforcer la capacité du Gouvernement en matière de protection sociale, de nutrition, de sécurité alimentaire, de préparation aux situations d'urgence, de réduction des risques de catastrophe et d'analyses fondées sur des données factuelles. En raison du manque de ressources, ces activités ont été limitées à la formation de fonctionnaires au suivi de la sécurité alimentaire et à l'alerte rapide et, dans le Nord-Kivu, à la préparation aux catastrophes.
18. Les principales activités menées au titre de l'effet direct stratégique 5 ont été la prestation d'un appui technique en matière de logistique au moyen de plateformes de coordination et de gestion de l'information, ainsi que de services de transport assurés par l'UNHAS. Le PAM a appuyé les chaînes d'approvisionnement humanitaire et les télécommunications de manière efficace, en assurant la direction du module de la logistique et en fournissant des services de transport et d'entreposage, mais aussi, jusqu'en octobre 2018, en dirigeant le module des communications d'urgence. En 2018 et 2019, les résultats obtenus par l'UNHAS ont été satisfaisants, ce qui a prouvé qu'il pouvait faire montre d'une

souplesse essentielle en transposant à plus grande échelle les services fournis en réponse à la situation d'urgence liée au virus Ebola.

Protection et responsabilité à l'égard des populations touchées

19. D'une manière générale, les principes humanitaires ont été bien respectés dans le cadre des interventions menées par le PAM. La protection est certes une priorité croissante pour lui et des mesures clés ont été mises en place pour renforcer la protection des groupes de populations cibles, mais l'évaluation a fait ressortir le manque d'analyse des risques, de suivi et de ressources à cette fin. La responsabilité à l'égard des populations touchées est désormais mieux appliquée, mais la remontée de l'information et les réclamations n'ont pas fait l'objet d'un suivi ou n'ont pas été traitées en temps voulu de manière systématique. Les mécanismes de réclamation utilisés étaient imparfaits, et soit les populations touchées n'étaient pas au courant de leur existence, soit elles hésitaient à y avoir recours. Toutefois, des mesures ont déjà été prises pour remédier à certaines de ces lacunes.

Égalité des sexes et autonomisation des femmes

20. Il est considéré comme fondamental de remédier aux inégalités entre les sexes et à la violence sexiste pour lutter contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition en République démocratique du Congo, or le PSPP ne reposait pas sur une analyse exhaustive de la problématique hommes-femmes au niveau national. Certes, il en a été tenu compte pour les transferts de vivres et de type monétaire, sachant que les femmes étaient choisies de préférence comme bénéficiaires sur les listes de distribution, mais cela n'a pas suffi à infléchir la dynamique femmes-hommes. Bien que les interventions menées aient ciblé un nombre légèrement plus élevé de femmes que d'hommes, la proportion de femmes qui en ont bénéficié par rapport aux cibles fixées a été régulièrement inférieure à celle des hommes et a diminué pour s'établir à 77 pour cent en 2019. Toutefois, la problématique a été mieux intégrée dans les activités portant sur la résilience, considérées comme plus susceptibles que d'autres interventions d'améliorer la situation sociale et économique des femmes au niveau local et au sein des ménages.

Durabilité et convergence entre l'action humanitaire, le développement et la paix (approche du triple lien)

21. Dans le souci de contribuer à la durabilité, le PAM a mis en œuvre de très nombreuses activités de renforcement des capacités visant à instaurer au niveau national les moyens voulus pour assurer les évaluations de la sécurité alimentaire. Dans le cadre de certains programmes, l'assistance alimentaire assortie de conditions a permis au PAM de se positionner plus ou moins à la confluence des trois impératifs que sont l'action humanitaire, le développement et la consolidation de la paix (figure 3). Toutefois, pour ce qui est de ce dernier objectif, les activités menées n'ont pu l'être que localement et n'étaient pas explicitement intégrées dans une stratégie. Bien souvent, les stratégies de retrait mises en œuvre pour accompagner le passage, sur le plan local, de formes d'assistance dépourvues de conditions à des formes d'assistance qui en étaient assorties n'ont pas été définies clairement. Quant au suivi des bénéficiaires et à l'appui qui leur a été apporté dans le prolongement des situations d'urgence, ils n'ont pas été suffisants pour renforcer leur résilience ou réduire leur dépendance vis-à-vis de l'aide d'urgence sur le long terme. L'impératif de durabilité environnementale n'a quasiment pas été pris en compte dans le PSPP, et il est nécessaire de renforcer les compétences techniques existantes en matière de recensement et d'atténuation des risques environnementaux.

Figure 3: Assistance fournie par le PAM selon l'approche du triple lien en République démocratique du Congo



Source: Évaluation du PSPP.

Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé ses ressources efficacement pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays provisoire?

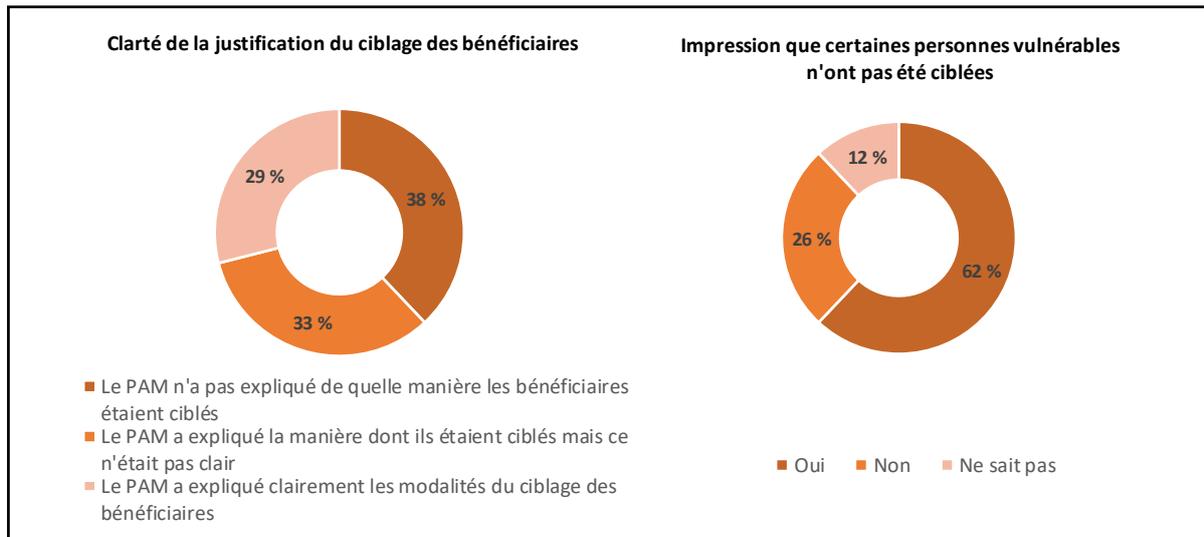
Respect des délais impartis

22. En dépit d'efforts soutenus pour que l'assistance soit prêtée en temps opportun, l'exécution des programmes du PAM a été entravée par d'importants retards sur le terrain, imputés à l'expansion rapide des opérations dans un environnement particulièrement difficile, aux délais nécessaires pour obtenir des ressources financières (financement pluriannuel restreint, négociations prolongées avec les donateurs), à des problèmes de coordination et à une pénurie de personnel. Les conséquences fortuites de ces retards ont parfois été graves – des déplacés et des réfugiés ont dû recourir à des stratégies de survie préjudiciables tant pour eux-mêmes que pour les populations hôtes et, dans le pire des cas, le risque de famine s'est aggravé parmi les individus les plus exposés à l'insécurité alimentaire.

Couverture et ciblage

23. La couverture géographique des opérations menées par le PAM en République démocratique du Congo a été étendue en raison de l'évolution de la situation en matière d'insécurité alimentaire et de malnutrition. Toutefois, l'ampleur des besoins est si vaste à l'échelle nationale que malgré le renforcement de l'assistance alimentaire prêtée par le PAM, les besoins non satisfaits demeurent importants, principalement en raison de difficultés de financement. Pour évaluer et cibler efficacement les ménages les plus vulnérables, on a très souvent mobilisé les moyens des partenaires coopérants, très variables de l'un à l'autre. Quant à la perception de l'efficacité du ciblage, elle fluctuait aussi sensiblement d'une communauté à l'autre (figure 4). Les personnes malades et les personnes handicapées ont souvent été exclues, en particulier (mais pas seulement) des activités de renforcement de la résilience.

Figure 4. Perception par les populations cibles de la clarté du ciblage et de la vulnérabilité des personnes non sélectionnées



Source: Enquête menée localement pour l'évaluation du PSPP.

Rapport coût-efficacité

24. À la fin de 2019, le PAM a été en mesure de mobiliser des ressources d'un montant substantiel, mais il n'a pu les utiliser en totalité, principalement en raison de leur mise à disposition tardive. Quant à la part des coûts d'appui directs, il était difficile de la déterminer à l'avance en raison de dépenses inattendues engagées au titre de la mise en œuvre au niveau local. Toutefois, le coût de la distribution de vivres et des transferts de type monétaire est en diminution depuis 2018 et les coûts par bénéficiaire ont été considérablement inférieurs aux prévisions – sachant toutefois que cela s'explique dans une large mesure par la réduction de la taille des rations allouées aux bénéficiaires.
25. Plusieurs dispositions ont été prises pour maîtriser les coûts: adoption de modalités d'assistance appropriées, fondées sur les coûts opérationnels et des analyses de marché; atténuation des risques de fraude, par exemple grâce à la mise en service du système SCOPE d'enregistrement des bénéficiaires pour éliminer les enregistrements multiples dans le cadre d'activités d'urgence ou axées sur la résilience; réduction des coûts liés au transport; assignation de la responsabilité des pertes aux partenaires coopérants; et mise en commun de ressources avec d'autres organismes des Nations Unies.

Quels sont les facteurs qui expliquent les résultats obtenus par le PAM et la mesure dans laquelle il a rendu possible le changement d'orientation stratégique défini dans le plan stratégique de pays provisoire?

Appréhension du contexte et de la nature des besoins

26. Le PAM a largement exploité les données issues de l'évaluation de la situation en matière de sécurité alimentaire, comme l'attestent le PSPP ainsi que le ciblage et la sélection des interventions. Sachant qu'il est l'organisme co-chef de file pour la sécurité alimentaire en République démocratique du Congo, la plupart des données factuelles et des analyses qu'il a produites concernaient ce domaine. Pour établir le PSPP, on s'était également appuyé sur les analyses et données contextuelles fournies par le Gouvernement, d'autres organismes des Nations Unies et d'autres organisations.

Financement

27. S'agissant du financement des activités du PAM en République démocratique du Congo, le PSPP sert de cadre de référence unique pour le dialogue avec les donateurs. Ceux-ci ont été extrêmement attentifs aux besoins opérationnels du PAM et ont fourni des ressources financières à la hauteur de l'augmentation du nombre de zones ciblées et de personnes dans le besoin. Certes, la proportion de ressources préaffectées par les donateurs a été plus importante qu'au cours de la période ayant précédé la mise en œuvre du PSPP et les contributions sont parfois arrivées tardivement, ce qui a limité la capacité du PAM à réagir rapidement et avec souplesse. Les ressources ont été allouées principalement aux interventions face aux crises, mais les donateurs ont néanmoins continué de manifester un intérêt pour la promotion de la résilience et les approches de long terme visant à remédier aux causes profondes de la vulnérabilité.

Suivi et communication de l'information

28. L'opération menée par le PAM en République démocratique du Congo est dans une très large mesure décentralisée et les bureaux auxiliaires en assurent la conduite. Elle a parfois pâti du manque de clarté de la chaîne de responsabilité hiérarchique et de flux d'information limités. Les systèmes de suivi du PAM n'étaient pas appropriés pour une prise de décisions efficace fondée sur des données ni pour l'adaptation à l'évolution de la situation. Conformément aux processus institutionnels, le bureau de pays a eu recours à de multiples plateformes de gestion des informations pour recueillir une quantité de données considérable. Toutefois, l'analyse de ces données et le partage d'informations avec les responsables de programmes ont été limités. Sachant qu'il n'avait pas été réalisé non plus d'évaluation ni d'audit¹ depuis 2014, il a été difficile pour le PAM d'évaluer les résultats obtenus et de recenser les nouveaux enjeux aux fins d'une prise de décisions éclairée.

Effectifs et risques pour les opérations

29. La forte pénurie de personnel a eu une incidence négative sur le respect des délais et le suivi des opérations. Les risques élevés – fraude, sécurité et gestion des ressources humaines – rendent d'autant plus nécessaire de renforcer les systèmes de gestion des risques opérationnels et de remédier à la connaissance limitée qu'a le personnel du système de gestion des risques du PAM. Le recrutement d'un conseiller chargé de la conformité en août 2019 devrait permettre de renforcer les capacités dans ce domaine.

Conclusions

Le PAM travaille dans un environnement exceptionnellement difficile et doit subvenir à un ensemble de besoins sans précédent au moyen d'une opération qui approche les limites de sa capacité.

30. Les interventions menées par le PAM étaient généralement alignées sur le PSPP et celui-ci était conforme aux politiques et stratégies actuelles des acteurs nationaux et internationaux présents en République démocratique du Congo. Au cours de la période couverte par l'évaluation, le volume des opérations menées a continué de croître, tout comme la couverture géographique, en réponse à l'évolution des besoins dans le pays. En dépit des promesses qu'avait fait naître le nouveau gouvernement et d'un appui soutenu des donateurs, les perspectives en matière de sécurité alimentaire en République démocratique du Congo sont décourageantes. L'action menée par le PAM s'appuyait sur une gestion relativement solide de la chaîne d'approvisionnement et sur la prestation de services communs, ce qui lui a permis de s'adapter à l'évolution continue de la situation. Sa présence sur le terrain, les compétences techniques de son personnel et une base de donateurs substantielle lui ont permis d'agir efficacement, en utilisant parfois des approches novatrices.

¹ Au cours de la première moitié de 2020, le Bureau de l'audit interne du PAM a conduit un audit interne des opérations du PAM en République démocratique du Congo focalisée sur la période du 1 janvier au 31 décembre 2019. Ce dernier audit a été publié après la préparation de ce rapport d'évaluation du Plan stratégique provisoire de pays.

31. Toutefois, les données factuelles montrent aussi que l'opération – même si l'on a tenté courageusement de répondre à des besoins croissants – a parfois été poussée aux limites de ses capacités. Cela s'explique principalement par l'ambition des objectifs définis dans le PSPP et par l'accroissement rapide des besoins des bénéficiaires dans des conditions physiques, sociales et institutionnelles extrêmement difficiles. On a enregistré de multiples retards et interruptions dans l'acheminement sur le terrain, en raison de la suspension de certains services et d'un manque de flexibilité en matière de financement, d'un déficit de ressources humaines et de ruptures d'approvisionnement, entre autres facteurs. La structure du PSPP a encouragé la compartimentation des activités au détriment d'une approche plus stratégique, intégrée et axée sur les risques, qui aurait peut-être facilité une transition plus fluide entre l'intervention d'urgence et les activités de renforcement de la résilience.

L'obtention de résultats par le PAM est fonction de sa capacité à cerner les besoins locaux émergents et à gérer les risques auxquels sont exposées les opérations et les populations touchées.

32. La qualité des évaluations de la sécurité alimentaire et de la nutrition a aidé le PAM à établir des priorités dans un environnement complexe sans le secours d'un cadre d'orientation national détaillé. En revanche, les mécanismes de remontée de l'information mis à la disposition des bénéficiaires étaient insuffisants et, bien que le PAM ait considérablement renforcé sa capacité de prise en compte des priorités transversales que sont l'égalité des sexes, la responsabilité à l'égard des populations touchées, le changement climatique et la prise en compte des conflits, les activités mises en œuvre à ces divers titres n'ont eu qu'une incidence superficielle.
33. L'approche résolument décentralisée pour laquelle le PAM a opté en République démocratique du Congo a permis une planification et un suivi au plus près du terrain ainsi qu'une prise de décisions rapide, mais elle a également occasionné des risques non négligeables en matière de gestion, surtout lorsque les systèmes d'information et de contrôle présentaient des dysfonctionnements. Les individus et les communautés ont eux-mêmes été exposés à des risques de taille, qui ont été analysés en détail. Le personnel du PAM présent dans le pays avait pleinement conscience de ces risques, aussi des mesures visant à les atténuer ont-elles été intégrées aux stades de la conception, puis de la mise en œuvre, des programmes, une attention particulière étant accordée à la problématique hommes-femmes. Toutefois, le suivi et la communication d'informations aux titres de la protection, de la problématique hommes-femmes et des risques environnementaux auxquels étaient exposées les personnes recevant une assistance ont été extrêmement fragmentés.

Il faut nouer plus de partenariats stratégiques pour mieux intégrer résilience et consolidation de la paix; le PAM sera ainsi mieux à même d'aider à remédier aux vulnérabilités structurelles en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

34. La plupart des organismes des Nations Unies et des organisations non gouvernementales louent la grande efficacité du PAM dans le domaine de l'action humanitaire, dont il est l'un des chefs de file. En outre, une conceptualisation du lien entre action humanitaire, développement et paix se dessine peu à peu, aussi le PSPP englobe-t-il interventions d'urgence, activités axées sur le développement et (dans certains endroits) promotion de la cohésion sociale et de la paix. On pourrait aller encore plus loin dans cette direction si le PAM mobilisait davantage ses partenaires dans le cadre de l'action menée et de l'appui fourni, tout en préservant sa capacité d'intervention rapide, considérée comme un modèle du genre.
35. En collaborant avec plusieurs institutions et à divers niveaux, le PAM apporte un appui au Gouvernement, mais sans stratégie clairement définie. Les consultations menées avec le Gouvernement récemment constitué sont l'occasion d'aligner les priorités du nouveau PSP sur la vision d'ensemble et les priorités définies par ce gouvernement pour l'avenir du pays.
36. L'exécution de certaines activités par les partenaires coopérants renforce l'efficacité du PAM. Celui-ci pourrait toutefois mobiliser ses partenaires dans une optique plus stratégique grâce à des consultations régulières et à la conclusion d'accords de collaboration de long terme, ce qui aurait pour effet d'assurer une meilleure continuité de l'exécution des programmes sur le terrain.

Rapport principal

Introduction

1.1 Caractéristiques de l'évaluation

1.1.1 Raisons de l'évaluation

1. Les opérations humanitaires en RDC font face à des conditions parmi les plus difficiles de notre époque. À l'insécurité chronique et la résurgence de conflits inter-ethniques qui donne lieu à des déplacements de population s'ajoute un développement agricole sévèrement limité, et des conditions ayant entraîné un état d'insécurité alimentaire généralisé. Plus de 5 millions de personnes ont été déplacées entre octobre 2017 et septembre 2019, le plus grand nombre de déplacés internes se trouvant dans les régions du Nord Kivu, Ituri, Sud Kivu, Kasai, Kasai Central et Tanganyika. De plus, certaines provinces telles que Ituri, Nord Kivu et Sud Kivu ont également été affectées par l'épidémie d'Ebola.

2. Le PAM a fourni une aide alimentaire d'urgence aux populations affectées par les conflits et par Ebola pendant la période d'évaluation. Le PAM a maintenu son niveau institutionnel d'urgence opérationnel L3 dans les provinces de l'Est les plus affectées (Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu et Tanganyika), ainsi que dans la région du Kasai (Kasai et Kasai Central), et a continué d'augmenter la distribution d'assistance alimentaire afin d'éviter une nouvelle détérioration de la situation. Cela a été possible grâce au déploiement de toutes les modalités et approches de programmation à disposition de l'organisation.

3. Jusqu'à la fin 2017, les activités du PAM en RDC étaient mises en place sous forme de projets séparés, chaque projet ayant un objectif différent. Conformément à la nouvelle politique institutionnelle de la feuille de route intégrée (IRM, pour Integrated Road Map)², en 2016 le bureau de pays a initié la préparation d'un plan stratégique de pays provisoire (PSPP) de trois ans pour la période 2018-2020, approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2017.

4. Dans le cadre de ce processus, les évaluations de plan stratégique de pays (EPSP) ont été mises en place par le dispositif des plans stratégiques de pays du PAM³. Les résultats de cette évaluation serviront à éclairer la préparation du nouveau PSP pour la période 2021-2024. Auparavant, une évaluation du portefeuille de pays avait été effectuée en octobre 2014 pour la période 2009-2013.

1.1.2 Objectifs

5. Un résumé des termes de références pour cette évaluation de plan stratégique de pays est présenté en annexe. L'évaluation a pour double objectif de rendre compte aux populations affectées de l'action menée et d'en tirer des enseignements.

- Redevabilité envers les populations affectées : L'évaluation a pour but de démontrer aux parties prenantes du PAM les résultats obtenus par rapport aux résultats attendus, les objectifs et ressources allouées.
- Enseignements : L'évaluation a pour but de tirer des enseignements au niveau national, régional et institutionnel. Les résultats de cette évaluation visent également à éclairer la préparation du prochain CSP qui sera présenté au Conseil d'administration de novembre 2020.

6. Cette évaluation servira aussi à examiner la contribution du PAM aux résultats stratégiques des PSPP, en établissant des liens de cause à effet plausibles entre les produits des activités du PAM et de potentiels changements au niveau des effets attendus. Simultanément, elle a été conçue pour pouvoir comparer différentes opérations du PAM en utilisant une grille d'évaluation standard applicable à toutes les EPSP, et pour permettre d'étudier les aspects d'opération les plus innovants.

² <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037739/download/>

³ <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp286746.pdf>

1.1.3 Méthode et limites

7. L'évaluation a été dirigée par le bureau de l'évaluation du PAM, et réalisée par Action Contre la Faim au Royaume-Uni. Elle a été menée entre octobre 2019 et mars 2020 par une équipe de sept personnes : deux consultants nationaux (spécialisés dans le développement rural et les partenariats, l'efficacité et le genre), deux spécialistes du sujet expérimentés (spécialisés dans la santé publique, la nutrition, la sécurité alimentaire et la résilience) un analyste de l'évaluation et un chef d'équipe, ainsi qu'un directeur de l'évaluation d'Action Contre la Faim au Royaume-Uni, responsable du contrôle de la qualité. Les considérations culturelles et liées au genre, ainsi que le niveau d'expertise technique ont joué un rôle clé dans la sélection de l'équipe.

8. Les principaux utilisateurs de cette évaluation seront le bureau de pays du PAM, le bureau régional de Johannesburg et les départements et services concernés au Siège, ainsi que la Direction générale du groupe et le Conseil d'administration. Les utilisateurs secondaires en seront les partenaires au niveau national et local, notamment les institutions gouvernementales, les donateurs, les agences internationales partenaires et les partenaires coopérants locaux.

9. L'évaluation est basée sur une approche qui privilégie l'utilisateur, suivant le principe qu'une évaluation doit être jugée sur son utilité et sa pertinence auprès des décisionnaires. Par conséquent, le processus a été très consultatif. Les termes de références de l'évaluation ont été transmis aux parties prenantes de l'évaluation interne en mai 2019 afin qu'ils puissent y apporter leurs commentaires. Des réunions de lancement ont été organisées à Rome et à Kinshasa en octobre 2019, à la suite desquelles l'équipe a rédigé un rapport initial tenant compte des champs d'intérêt spécifiquement soulevés par les parties prenantes de l'évaluation. Le rapport a ensuite été transmis au bureau de pays en novembre 2019. La mission d'évaluation principale en RDC a eu lieu sur une période de trois semaines et demie en novembre et décembre 2019. De multiples entretiens ont été menés dans la capitale, ainsi que deux semaines de visites sur le terrain dans des zones d'interventions du PAM. Les premiers résultats et hypothèses ont été testés à différents stades de l'évaluation et partagés avec le personnel du PAM en RDC. À la fin de la mission principale, l'équipe a discuté des résultats préliminaires avec le bureau de pays et le bureau régional de Johannesburg, ainsi qu'avec le gouvernement et les donateurs principaux lors de réunions de compte-rendu séparées.

10. Une méthodologie plus détaillée de l'évaluation est présentée en Annexe 2, dont fait partie la matrice d'évaluation. Les personnes rencontrées et les documents consultés sont énumérés en annexe. Le Bureau de l'évaluation a contribué conseils et contrôle de la qualité à l'équipe d'évaluation, avec le concours d'Action Contre la Faim au Royaume-Uni.

11. Les données collectées couvrent la période 2017-2020, et comprennent toutes les opérations, les systèmes et les politiques du PAM ayant trait à la RDC. L'objet de l'évaluation peut être défini comme étant à la fois l'instrument provisoire de stratégie de pays, et les opérations du PAM dans le pays, et comprend toutes les activités en RDC. Le cadre analytique est défini par les questions d'évaluations et les sous-questions correspondantes, qui cherchent à établir 1) la pertinence stratégique du PSPP, 2) son efficacité, 3) l'efficacité de ses interventions, et 4) les facteurs affectant les questions ci-dessus.

12. Les effets directs stratégiques du PSPP, les produits escomptés, les activités clés et les hypothèses correspondantes, ainsi que les indicateurs sont présentés dans le compte-rendu PSPP et son cadre logique, et articulés de façon visuelle dans le document 'DRC – Line of Sight'. L'équipe d'évaluation a utilisé ces documents afin de reconstruire la théorie du changement pour le PSPP en RDC. Le besoin de reconstruire la théorie du changement est apparu suite aux défauts identifiés dans le cadre logique et le document de la ligne de vue. Les deux ont été développés conformément aux procédures et directives institutionnelles du PAM. Bien que ceux-ci montrent clairement la direction verticale des changements anticipés à différents niveaux (des activités aux produits escomptés aux effets désirés) pour chaque effet direct stratégique, ils ne montrent pas les liens horizontaux à différents niveaux. Ils n'indiquent pas non plus les hypothèses formulées (les conditions nécessaires) pour permettre les changements anticipés à différents niveaux. Les « activités » du PSPP correspondent aux types d'interventions standards du PAM, qui peuvent en pratique regrouper plusieurs activités différentes. Par exemple, l'approvisionnement en aide alimentaire est accompagné par une analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV); la sélection et l'inscription des bénéficiaires ; l'acquisition, le transport et la distribution de produits alimentaires ou la distribution monétaires ou de bons d'alimentation ; et le suivi post-distribution. Une « activité » du PSPP peut même inclure différents modes d'intervention. Par exemple, l'approvisionnement en aide alimentaire peut prendre la forme monétaires, de produits alimentaires ou de bons d'alimentation. Le regroupement d'activités est principalement motivé par le besoin

de simplifier la planification financière et le suivi, mais rend la quantification et l'évaluation de l'efficacité de chaque activité très difficile.

13. Durant la phase de lancement, l'équipe d'évaluation a identifié certains thèmes particulièrement pertinents dans le contexte du pays. Ces thèmes prioritaires ont aidé à définir les axes d'analyse de chaque sous-question de l'évaluation, qui sont reflétés dans la matrice d'évaluation (annexe) :

- **Thème 1 : L'adaptation du PAM à un contexte national extrêmement difficile** : La RDC présente de nombreuses caractéristiques de fragilité. L'approche choisie par le PAM pour surmonter ces diverses difficultés, réduire les risques et adapter ses opérations au contexte de la RDC a été étudiée à tous les niveaux d'intervention.
- **Thème 2 : Le positionnement stratégique du PAM et l'intégration de ses interventions au « triple nexus », ou triple lien (entre action humanitaire, développement et consolidation de la paix)** : Compte tenu de l'origine structurelle de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité en RDC, l'évaluation a tenté de comprendre la manière dont les objectifs stratégiques à la fois concurrents et complémentaires d'assistance d'urgence et de renforcement de la résilience sont mis en œuvre. Par exemple, la manière de mettre en œuvre une assistance d'urgence qui contribue simultanément à la résilience ou à la paix. Sous ce thème, une attention particulière a également été portée à la redevabilité envers les populations affectées, au genre et à la protection.
- **Thème 3 : Détermination des priorités, de la couverture et du ciblage** L'évaluation a examiné la logique de détermination des priorités du PAM, en questionnant par exemple si la conception de programmes et leur mise en œuvre sont déterminés par une appréciation des besoins évolutifs des bénéficiaires, par les préférences des donateurs ou des restrictions quant à l'usage des financements, par des modes d'assistance et ciblage de populations établis de longue date, ou par d'autres facteurs.
- **Thème 4 : Partenariats stratégiques** : Comprendre comment les différents partenariats ont facilité ou inhibé la réalisation des objectifs du PAM était une des ambitions centrales de l'évaluation.

14. Les thèmes prioritaires ont aidé à identifier les sites devant être visités par l'équipe d'évaluation durant la mission principale. Sept lieux ont été visités, chaque visite ayant duré en moyenne deux jours calendaires par site. Les sites ont de plus été sélectionnés sur la base des objectifs stratégiques auxquels leurs opérations prévoyaient de contribuer, et sur la base de l'éventail d'activités mises en œuvre sur ces sites, allant des interventions d'urgence (classées au niveau d'urgence L3) aux activités de résilience et de consolidation de la paix. La sélection a également pris en compte la durée des interventions du PAM sur site.

15. Les visites de terrain pour chacun des thèmes correspondent aux lieux présentés dans le rapport initial. Les lieux visités sont listés ci-dessous (Tableau 1).

Tableau 1 : Sites visités par l'équipe d'évaluation

| | Zones Géographiques | Thèmes prioritaires | Sujets examinés |
|---|--|--|---|
| 1 | Bukavu (Sud Kivu) | Adaptation au contexte, et positionnement stratégique | Activités de résilience (SO3) – dont Achats au service du progrès et transferts conditionnels monétaires et de nourriture Coordination (SO5) et malnutrition (SO2). |
| 2 | Zones à l'ouest de Kalemie (Tanganyika) | | |
| 3 | Kananga (Kasaï-Central) | | |
| 4 | Ituri | Détermination des priorités et partenariats stratégiques | Assistance alimentaire d'urgence aux populations affectées par des bouleversements (conflits et autres, SO1), dont transferts monétaires et de produits alimentaires, et alimentation scolaire. Traitement de MAM (SO2) où nécessaire. |
| 5 | Bunia (populations affectées par Ebola) | | |
| 6 | Gbadolite et Oubangui (populations hôte) | | |
| 7 | Gbadolite et Oubangui (populations hôte) | | |
| 8 | Kinshasa et tous les sites de terrain | Tous | Logistique, chaînes d'approvisionnement, gestion financière (directement liées à l'effet SO5 pour la |

| | | | |
|--|--|--|--|
| | | | <p>plupart, mais fonctions applicables aux autres SO)</p> <p>Le rôle du PAM au sein du système d'intervention de l'ONU (SO5) et collaboration avec le gouvernement (SO4)</p> <p>Enjeux transversaux : Genre, protection et redevabilité envers les populations affectées et de l'environnement</p> |
|--|--|--|--|

16. **Sources de données** L'évaluation est basée sur des données primaires et secondaires qui combinent examen de documents, entretiens, observation directe et enquête communautaire. Les méthodes de collecte des données étaient interconnectées, permettant à l'équipe d'évaluation de trianguler les données recueillies.

17. Les documents examinés incluent les politiques et directives institutionnelles pertinentes, les analyses de besoins et diagnostics de pays développés ou utilisés par le PAM, les documents relatifs à la stratégie et à la programmation, les rapports de suivi et les rapports de programmes spécifiques. Des documents internes tels que les matrices de risques et les tableaux de dépenses pour des services courants ont également été analysés. L'équipe d'évaluation a eu accès libre à tous les documents nécessaires.

18. Pour les entretiens approfondis en face-à-face durant les visites de terrain, quatre questionnaires ont été développés, et adaptés au contexte et au type d'interlocuteur, l'enquêteur choisissant les questions les plus pertinentes durant l'entretien.

19. L'identification des parties prenantes durant la phase initiale a permis de sélectionner les participants. L'évaluation a mené 375 entretiens approfondis avec des parties prenantes clés, parmi lesquels 18 ont été menés à distance. Les parties prenantes incluent le personnel du PAM au Siège, au bureau régional de Johannesburg, au bureau de pays de Kinshasa et de six (sur 17) bureaux auxiliaires, qui s'ajoutent à plus de 20 partenaires coopérants, et environ 120 entretiens de bénéficiaires, en groupe ou individuels, garantissant un équilibre homme-femme et la confidentialité des sources.

20. Une enquête quantitative auprès des populations affectées a été menée par une agence régionale de sondage. L'enquête a été conçue suite aux visites de l'équipe, permettant la formulation des questions en fonction du besoin de clarification ou de vérification basé sur les entretiens menés par l'équipe d'évaluation auprès d'informateurs clés et de groupes communautaires. L'enquête s'est déroulée sur une période de deux semaines en décembre 2019 dans trois provinces (Sud Oubangui, Kasai Central and Ituri⁴), dans les lieux préalablement visités par l'équipe d'évaluation. Au total, 300 membres de la communauté ont participé à l'enquête, basé sur un échantillonnage en marche aléatoire, correspondant à 100 personnes dans chaque province, parmi lesquels 60% sont des femmes. La majorité d'entre eux (79%) avaient récemment bénéficié du PAM (durant l'année précédente), tandis que 21% étaient des membres non-ciblés de la communauté cible.

21. L'évaluation s'est délibérément concentrée sur la problématique homme-femme des programmes, en reconnaissant les biais culturels, en s'assurant d'un équilibre parmi les participants, en cherchant à atteindre des groupes de femmes bénéficiaires, et en analysant les résultats du point de vue de la femme. L'évaluation a systématiquement examiné la promotion de l'égalité homme-femme et de l'autonomisation des femmes à travers les processus, politiques, et toutes les activités du PAM au sein du pays, tels que le processus de sélection des partenaires coopérants ou les mesures prises pour améliorer la capacité technique et institutionnelle des partenaires coopérants qui contribue à l'égalité homme-femme et à l'autonomisation des femmes.

22. **Limites.** Les contraintes auxquelles l'évaluation a fait face n'ont pas affecté les résultats de manière significative. L'obstacle le plus important s'est avéré être le manque de données comparables au niveau des résultats à travers les différentes provinces. L'application des indicateurs de résultats diffère dans les zones aux modes de programmation similaires, ce qui réduit la comparabilité entre provinces. De plus, l'introduction

⁴Les lieux atteints sont les suivants : Telega via Bunia, Hôpital Général de référence via Bunia (Province d'Ituri), Longadjo via Kananga, Nkonko via Kananga (Kasai Central), village sur la route entre Mole et Zongo, village sur la route entre Boyabu et Libenge (Oubangui).

du PSPP en 2018 a conduit à des changements de format dans les rapports générés, limitant la comparabilité des données de performances entre la période précédant l'introduction du PSPP (2017) et le période durant le PSPP (2019-2020).

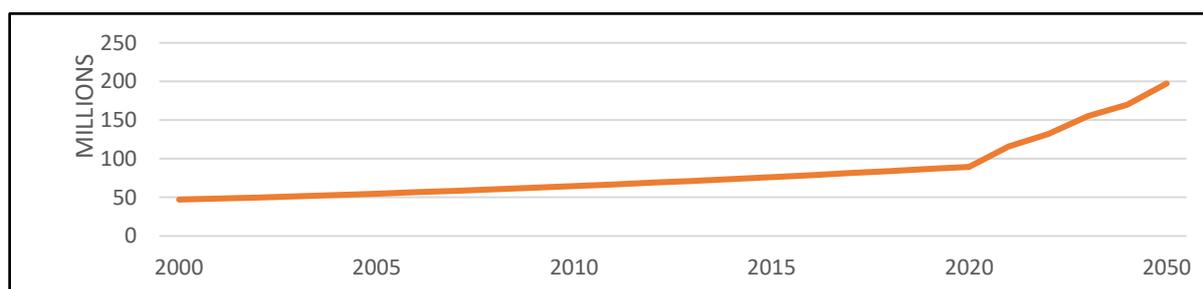
23. Une autre limite concerne l'accès restreint à certains sites sur le terrain et à certaines activités, dû aux contraintes sécuritaires et aux restrictions de déplacements liées à l'épidémie d'Ebola. Les opportunités de visite des sites opérationnels de distribution étaient limitées, du fait de la double distribution qui a lieu en novembre pour permettre une pause au mois de décembre. L'équipe n'a pas pu visiter plusieurs sites classés au niveau d'urgence L3 (en particulier les zones au nord de Goma dans le Nord Kivu, les zones affectées par Ebola dans la province d'Ituri et le sud de Tanganyika), en raison de l'insécurité et à des changements de vols de dernière minute. Cependant, l'équipe d'évaluation considère que les sites visités étaient suffisamment adéquats pour lui donner un aperçu de tous les thèmes et activités prioritaires.

1.2 Contexte du pays

1.2.1 Géographie et démographie

24. La République Démocratique du Congo (RDC) est le deuxième plus grand pays d'Afrique par sa superficie (2,350,000 km²), et dotée de ressources naturelles incomparables. Situé en Afrique subsaharienne centrale, le pays compte 40 kilomètres de côtes à l'ouest, mais c'est là son seul accès à la mer. La population de la RDC est estimée à environ 84 millions d'habitants⁵, ce qui en fait le troisième pays le plus peuplé d'Afrique subsaharienne, et la rapidité de sa croissance démographique place la RDC au dixième rang mondial⁶. La population devrait plus que doubler dans les trente prochaines années (Figure 1). Différents groupes de populations avec leurs propres spécificités culturelles coexistent à travers le pays, et plusieurs provinces entretiennent des liens plus étroits avec les pays voisins qu'avec les autres provinces de RDC.

Figure 1: Taux de croissance de la population en RDC



Source : UN Population Division⁷

25. Le taux de fertilité est 5,95 par femme, le troisième taux le plus élevé du monde⁸. Environ 10% du taux de fertilité total est attribué aux femmes âgées de 15 à 19 ans. L'espérance de vie à la naissance est de 60.2 ans, et l'âge médian est de 16 ans. Le taux de mortalité maternelle en RDC est le 17^{ème} le plus élevé du monde, avec 693 décès pour 100 000 naissances vivantes (estimation de 2015). Le taux de mortalité infantile est le 12^{ème} le plus élevé au monde, avec 71,47 décès pour 100 000 naissances⁹.

1.2.2 Cadre gouvernemental et gouvernance

26. Joseph Kabila a succédé à son père à la présidence de la RDC en 2001. En dépit de l'approbation générale des observateurs internationaux lors de son élection en octobre 2006, sa réélection en novembre 2011 a été critiquée à l'étranger et contestée par l'opposition. En janvier 2019, suite à des élections reportées, Felix Tshisekedi devient président de la RDC. Un gouvernement de coalition est formé, rassemblant les forces du nouveau gouvernement et celles de son prédécesseur, qui conserve la majorité au Parlement et dans les

⁵ La Situation des enfants dans le monde, UNICEF, 2019

⁶ Pocket World Figures'. The Economist, 2020 Edition

⁷ UN Population Division, 2020

⁸ UN Population Division, 2020

⁹ <http://www.familyplanning-drc.net/fiche-pays.php>

26 provinces. L'exécutif se compose aux deux tiers du Front Commun pour le Congo (FCC), la coalition pro-Kabila, et à un tiers du Cap pour le Changement (CACH), la coalition du Président.

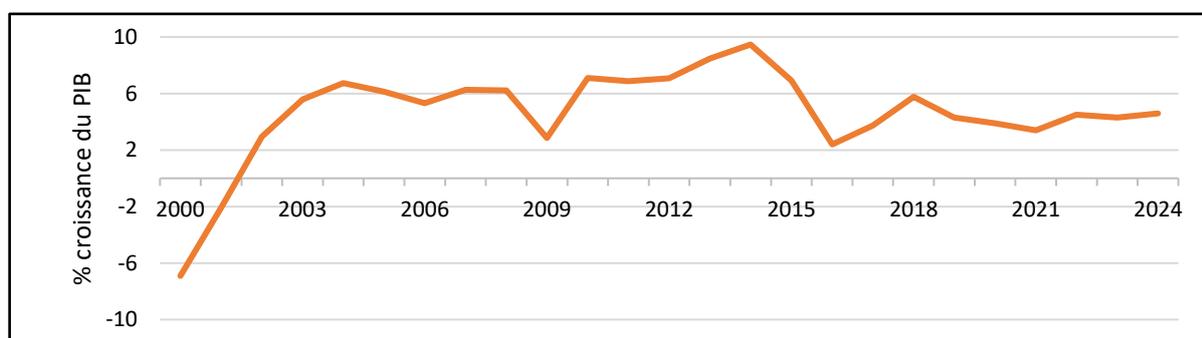
27. L'objectif du gouvernement est de transformer la RDC en un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2022. Le Plan national stratégique de développement (PNSD) incarne la stratégie globale du gouvernement pour atteindre les Objectifs de Développement Durable (ODD). Cette stratégie repose lourdement sur le développement agricole pour stimuler l'économie. Les stratégies et politiques sectorielles sont de manière générale mal développées, inadéquates ou obsolètes. Les politiques et directives nationales sont complétées par des politiques régionales telle que le « Programme de stabilisation et Relèvement Économique à l'Est » (STAREC) et par des stratégies communes avec les autres pays de la région, telles que celles de la « Communauté de Développement d'Afrique Australe ». La RDC s'est engagée à soumettre un Rapport Volontaire National sur la Mise en Œuvre des ODD au Forum Politique de Haut Niveau sur le Développement Durable en 2020.

28. Des décennies de mauvaise gouvernance ont créé une extrême fragilité dans près d'un tiers du territoire (et fragilisé, dans une moindre mesure, l'ensemble du pays): institutions qui fonctionnent peu ou mal, corruption généralisée, détérioration avancée de l'infrastructure publique et services publics déficients, conflits récurrents et violence principalement liée aux ressources naturelles, mouvements de populations forcés, épidémies, accès humanitaire restreint et accès réduit aux terres agricoles et aux marchés. L'examen stratégique de la MONUSCO¹⁰ décrit un manque d'autorité de l'État et un manque d'institutions responsables capables de remplir leur rôle de protection, une décentralisation limitée, une gouvernance fragile et une impunité rampante qui nourrissent le cercle vicieux de l'instabilité en RDC. De puissants réseaux aux pratiques clientélistes affectent l'État depuis des décennies. La corruption a permis à ceux se trouvant au sommet des structures gouvernementales de s'enrichir, alors que d'autres luttent pour survivre. Le cadre juridique de lutte contre la corruption dans le pays n'est pas appliqué. En 2019, la RDC était classé 5ème sur 178 pays à l'index des États fragiles, plaçant le pays dans la catégorie de risque la plus élevée (« very high alert »).¹¹ Un manque de gouvernance en matière de sécurité alimentaire est souligné dans l'examen stratégique « Faim zéro », qui note que l'absence d'un point focal au sein du gouvernement affecte les efforts de coordination.

1.2.3 Aperçu de la situation socio-économique

29. Le taux de croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) du pays (basée sur une valeur USD 2010 constante) était de 7,8% par an en moyenne entre 2011 et 2014. Il a depuis ralenti, et fluctue entre 2 et 5%. Malgré plusieurs facteurs favorisant une accélération de cette croissance, l'économie en RDC reste dépendante des cours mondiaux des minéraux, et dépend également de la situation sécuritaire dans l'est du pays. Le climat des affaires est encore loin d'attirer des investisseurs, et l'Indice de Développement Humain (IDH) reste extrêmement bas. L'IDH de 2014 place le pays au 186ème rang, sur un total de 187. Dans ce contexte, il est presque impossible d'atteindre les Objectifs de Développement Durable.

Figure 2: Taux de croissance annuelle du PIB en RDC¹²



Source: World Bank National accounts, OECD National accounts¹³

¹⁰Lettre du Secrétaire Général datée du 24 octobre 2019, adressée au Président du Conseil de Sécurité.

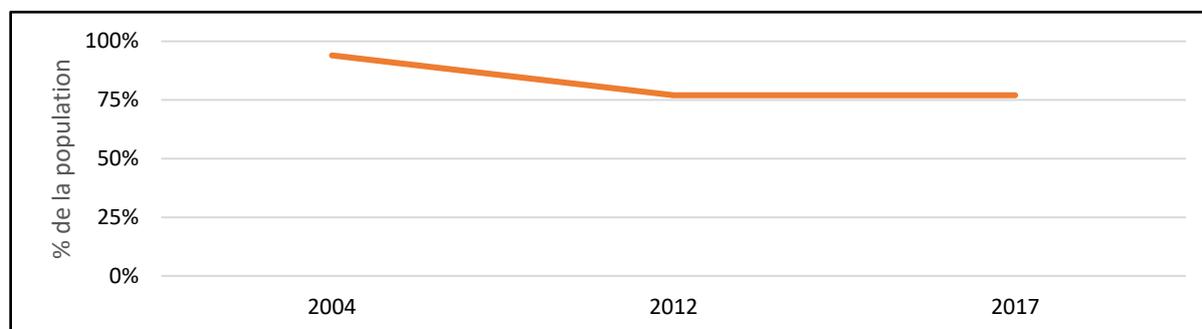
¹¹ <https://fundforpeace.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019/>

¹² Banque mondiale

¹³ <https://data.worldbank.org/indikator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=CD&start=2000>

30. Le taux de pauvreté reste très élevé. Comme le montre la figure 3, bien que la proportion de la population vivant dans la pauvreté (définie comme vivant avec moins de \$1,90 par jour) soit en diminution constante depuis 2004, le taux est néanmoins d'environ 77% de la population totale. Les dépenses de l'État par habitant en matière de services sociaux, dont la santé et l'éducation, sont en dessous de la moyenne pour l'Afrique subsaharienne.¹⁴

Figure 3: Proportion de la population totale vivant dans la pauvreté



Source : Banque mondiale, groupe de recherche en développement¹⁵

1.2.4 Infrastructure

31. L'infrastructure de la RDC est extrêmement fragile, en partie en raison des difficultés géographiques (territoire très étendu, basse densité de population, terrain difficile et climat humide du bassin du Congo avec ses nombreuses rivières) mais également en raison du manque d'investissement dans les projets d'infrastructure, à la mauvaise gestion économique chronique et des conflits récurrents, qui compromettent sérieusement la maintenance et le développement des infrastructures. Malgré des progrès réalisés depuis le début des années 2000, beaucoup reste à faire, particulièrement en ce qui concerne les liaisons de transport et l'accès à l'électricité. En 2010, la densité de routes goudronnées en RDC était seize fois inférieure à la moyenne des pays à faible revenu.¹⁶

1.2.5 Agriculture et exploitation minière

32. Le secteur de l'agriculture emploie 70% de la population, et génère 40% du PIB, tout en recevant moins de 3% des ressources budgétaires publiques. La RDC est classée comme un pays à faible revenu et à déficit vivrier, malgré des ressources naturelles exceptionnelles qui devraient permettre le développement d'une agriculture durable : près de 80 millions d'hectares de terres arables qui bénéficient de plus de 8 mois de pluie chaque année, une diversité de climats, un large réseau hydrographique et un énorme potentiel en matière de pêche et d'élevage de bétail.¹⁷ Les terres cultivées en culture pérenne ou annuelle ne représentent que 3,5% de la superficie totale du territoire.¹⁸ Seuls 10 millions des 80 millions d'hectares de terres arables du pays sont actuellement cultivées. L'agriculture est divisée en deux secteurs : l'agriculture vivrière, qui emploie la majorité de la main-d'œuvre, et l'agriculture commerciale (semi-industrielle), orientée vers l'export et issue des plantations. L'agriculture vivrière concerne 4 millions de familles sur des parcelles de 1,6 hectares en moyenne, habituellement un peu plus large dans la savane que dans les forêts tropicales. Les agriculteurs vivriers produisent essentiellement du manioc et autres tubercules, du maïs et du sorgho. Les obstacles les plus importants auxquels le développement de l'agriculture doit faire face sont l'accès limité aux intrants productifs, aux marchés et aux savoir-faire techniques. Les chaînes de valeur agricoles sont peu développées, dû en particulier à l'investissement très limité dans les transports, le stockage et les capacités de transformation agroalimentaire.

33. L'exploitation minière et l'extraction de ressources représentent également une industrie importante. Bien que le secteur de l'extraction ait représenté 98% des exportations et 15% du PIB en 2018, il n'employait

¹⁴ Banque mondiale

¹⁵ <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GAPS?locations=CD>

¹⁶ The Democratic Republic of Congo's infrastructure: a continental perspective, 2010

¹⁷ USAID (<https://www.usaid.gov/democratic-republic-congo/agriculture-and-food-security>)

¹⁸ [FAO DRC Country Profile](#)

que 11% de la population active.¹⁹ L'exploitation minière se concentre autour de la région du Katanga, du Nord Kivu et du Sud Kivu. La RDC possède près de la moitié des réserves mondiales de cobalt, et une part importante des réserves connues de coltan.²⁰ De plus, la RDC possède de larges réserves de diamants, d'or et de cuivre. À l'exception de l'or et du cuivre, l'exploitation minière artisanale et à petite échelle constitue une part considérable de l'extraction des matières premières.²¹

1.2.6 Conflit

34. Les conflits violents en RDC ont débuté avec les guerres du Congo (1996-1997 et 1998-2003) et ont engendré une des séries de crises prolongées les plus sévères au monde. Elles ont opposé des groupes rebelles, les uns aux autres et aux forces gouvernementales, dans une lutte pour le pouvoir politique, la représentation, et même, dans certains cas, pour l'autonomie de provinces ou de territoires, notamment autour des zones d'exploitation minière²². En dépit de plusieurs accords de paix, des cycles de conflits graves continue d'affecter les provinces de l'Est de manière intermittente.

35. On estime qu'entre 40 et 100 groupes armés non-gouvernementaux sont actifs dans les régions de l'Est.²³ La mission de maintien de la paix de l'ONU, appelée la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO), est présente dans le pays depuis plus de 20 ans.

36. Les déplacements internes sont également déclenchés par des périodes de violence intercommunautaire, géographiquement plus dispersés. Par exemple, on estime que le conflit inter-ethnique entre Twas et Bantu dans la région de Tanganyika, toujours en cours, a déplacé près d'un million de personnes²⁴ depuis 2016. Fin 2018, le territoire de Yumbi, à l'est, a connu deux jours de conflit qui ont fait des centaines de morts, et des milliers de personnes déplacées.²⁵

1.2.7 Les personnes déplacées internes et les réfugiés

37. Le nombre de déplacés internes augmente régulièrement depuis 2015 et le HCR estime que 4,5 millions²⁶ d'individus sont actuellement touchés. Environ 0,9 millions de ressortissant de la RDC ont fui à l'extérieur du pays. De plus, environ 0,53 millions de réfugiés du Rwanda (pour 40%), de la République centrafricaine (pour 30%), du Soudan du Sud (pour 20%) et du Burundi (pour 10%) ont trouvé refuge en RDC.²⁷

1.2.8 Sécurité alimentaire et nutrition

38. La situation en matière de sécurité alimentaire et de nutrition est alarmante. Le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), un exercice annuel qui analyse le niveau d'insécurité alimentaire aiguë, détaille le degré de crise en RDC. La majorité des personnes en situation d'insécurité alimentaire vivent dans le Grand Kivu (Maniema, Nord Kivu, Sud Kivu), le Grand Kasai (Kasai, Kasai Central, Kasai Oriental, Lomami et Sankuru), le Grand Katanga (Haut Katanga, Haut Lomami, Lualaba et Tanganyika), ainsi que dans la Tshopo, l'Ituri, le Bas Uélé et le Haut Uélé Sur les 109 territoires étudiés, près de la moitié (52) ont été classés en phase 3 (crise), et 15 en phase 4 (urgence). 26% de la population rurale a été identifié comme étant en situation d'insécurité alimentaire (phase 3 ou 4) en 2019, en légère augmentation par rapport aux 23% de 2018²⁸. Les principales stratégies d'adaptation adoptées par les foyers affectés sont la réduction des repas

¹⁹ Extractive Industries Transparency Initiative, 2019 (<https://eiti.org/democratic-republic-of-congo#overview>)

²⁰ Le tantale du coltan est utilisé dans la fabrication de condensateurs pour les téléphones et ordinateurs portables, l'électronique automobile et les appareils photo.

²¹ RDC, Ministère des Mines, 2019

²² Armed groups and mineral extraction in the drc, World Policy, 2016

²³ The landscape of Armed Groups in the Eastern Congo, Congo Research Group, 2015

²⁴ Une crise silencieuse au Congo : Les Bantous et les Twas au Tanganyika, International Rescue Committee, 2018

²⁵ RD Congo : 'New waves of violence' likely, UN warns, unless State acts to prevent intercommunal reprisals; UN News 2019

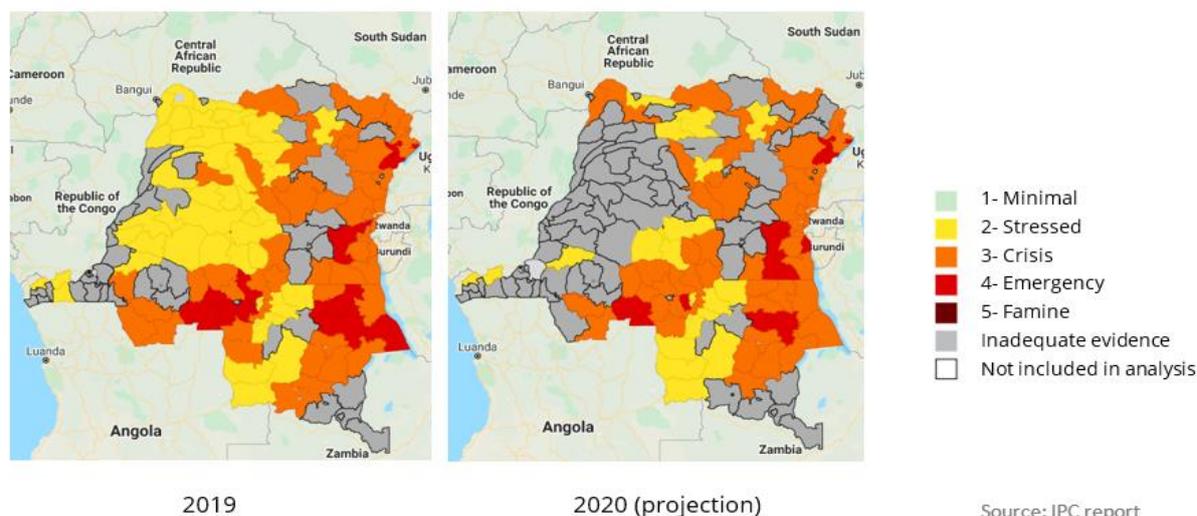
²⁶ [UNHCR DRC Operations information page](#)

²⁷ HCR DRC Monthly Refugee Statistics, September 2019

²⁸ IPC Report, 2019

(91%), la diminution des portions (90%), l'utilisation d'aliments moins chers (79%) et la restriction de la consommation des adultes (77%).²⁹

Figure 4: Cartes du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire en RDC (IPC)

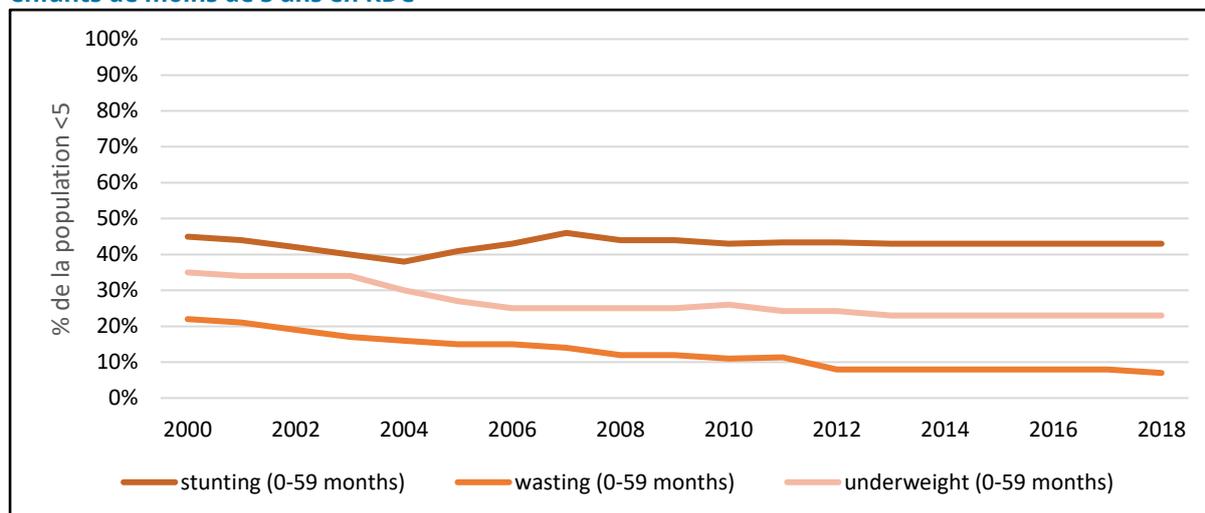


Stressed = sous pression ; crises = crise ; emergency = urgence ; inadequate evidence = données insuffisantes ; not included in analysis = non inclus dans l'analyse

Source : 2019 IPC report

39. On estime que les personnes affectées par l'insécurité alimentaire sont plus nombreuses chaque année, et le nombre de personnes actuellement en phase IPC 3, dite de « crise », ou au-dessus, est estimé à 15,6 millions, dont 4,6 millions d'enfants.³⁰ De plus, 27 millions de personnes sont classées par l'IPC en phase 2. 43% des enfants de moins de 5 ans souffrent d'un retard de croissance, tandis que 8% souffrent d'émaciation et 22% d'insuffisance pondérale.³¹

Figure 5: Prévalence de l'émaciation, du retard de croissance et de l'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 5 ans en RDC³²



Stunting = Retard de croissance ; Wasting = Émaciation ; Underweight = Insuffisance pondérale

Source : UNICEF Global Nutrition Report, 2018

²⁹ PAM Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV), septembre 2019

³⁰ Enquête sur la nutrition menée par le gouvernement de la RDC et l'UNICEF en décembre 2017 comme indiqué dans la révision budgétaire 5 du PSPP

³¹ UNICEF, La Situation des enfants dans le monde, 2019

³² UNICEF, OMS, UNDP, Banque mondiale, Global Nutrition Report

40. Le niveau d'insécurité alimentaire a été associé à la hausse du prix des aliments, au manque de pluie dans certaines parties du pays, aux épidémies, au manque d'infrastructure routière, à l'accès limité aux terres agricoles, à la mise en œuvre inefficace des politiques agricoles et à l'insécurité causée par les conflits et la présence de groupe armés, qui force de nombreuses personnes à fuir et à abandonner leurs moyens de subsistance. Les déplacés internes et les rapatriés suite aux conflits armés sont les groupes les plus affectés par l'insécurité alimentaire critique. La production agricole réduite, en partie due à une recrudescence de nuisibles, joue un rôle important dans l'insécurité alimentaire. La chenille légionnaire d'automne, par exemple, a causé la perte de près de 1,68 millions de tonnes de maïs en 2019, le double de l'année précédente. Le déficit agricole est estimé à près de 6,9 millions de tonnes, qui représentent 22% des besoins alimentaires nationaux. Cette insuffisance est particulièrement sévère dans le cas des céréales, s'élevant à près de 10,7 millions de tonnes, qui représentent 83% des besoins en céréales.³³ Ces difficultés sont exacerbées par les projections démographiques mentionnées ci-dessus, qui nécessiteraient une augmentation de la production alimentaire d'au moins 60% pour répondre aux besoins de la population.

41. Comme le mentionne le rapport « Faim zéro » (2019)³⁴, de fortes disparités en matière d'insécurité alimentaire sont observées à la fois entre provinces, et au niveau territorial. Par exemple, 16 des 26 provinces du pays ont un taux d'insécurité alimentaire supérieur au taux national, déjà élevé (49,5%). Les provinces concernées sont le Sankuru, le Maniema, la Tshopo, Sud Oubangui, le Bas Uélé, le Haut Uélé, le Tanganyika, le Kasai Oriental, le Kasai Central, l'Ituri, le Lomami, le Kwango, le Nord Kivu, le Sud Kivu, le Kasai et la Mongala. Neuf d'entre elles sont classées en phase 4, à savoir les territoires de Djugu en Ituri ; Kalemie, Nyunzu et Manono dans le Tanganyika ; Mitwaba et Pweto dans le Haut Katanga ; Tshikapa et Mweka dans le Kasai ; et Miabi dans le Kasai Oriental. Trente et un autres territoires classés en phase 3 sont dispersés à travers le pays.

1.2.9 Changement climatique et vulnérabilités

42. Le changement climatique en RDC exacerbe les vulnérabilités existantes et contribue à la dégradation de la situation humanitaire. En 2016, la RDC était classée 177ème sur 181 pays dans l'index de vulnérabilité au changement climatique ND-GAIN³⁵. Le changement climatique en RDC se traduira par des températures extrêmes plus fréquentes, des périodes de sécheresse plus nombreuses durant la saison des pluies, et une saison des pluies plus courte. Les événements extrêmes, tels que les inondations et les périodes de sécheresses, qui affectent déjà les communautés vivant le long du fleuve Congo et de l'Oubangui, deviendront de plus en plus fréquentes. Les terres et infrastructures seront probablement affectées par ces événements, passibles de produire récoltes déficitaires, glissements de terrain, maladies du bétail et une diminution des réserves d'eau.³⁶ La production et les rendements agricoles en RDC sont particulièrement sensibles aux changements du climat, la recrudescence de nuisibles mentionnée ci-dessus étant également liée au changement climatique.³⁷ Outre les activités agricoles, le commerce du charbon, dans un pays où 80% de l'énergie domestique consommée par les foyers provient du bois, représente un facteur de déforestation important en RDC.³⁸

43. La culture sur brûlis, très répandue en RDC, pose un risque important de destruction pour les forêts. La région des Virunga est une zone particulièrement à risque de déforestation. En utilisant des images satellitaires, l'organisation à but non lucratif Global Forest Watch a estimé la destruction des forêts à 24,378 hectares entre 2001 et 2014.³⁹

³³ Sécurité alimentaire, niveau de production agricole et Animale, Évaluation de la Campagne Agricole 2017- 2018 et Bilan Alimentaire du Pays (2018 report), GoDRC, PAM, FAO.

³⁴ ICREDES, Éliminer la faim en République Démocratique du Congo, 2019.

³⁵ L'index ND-GAIN mesure la vulnérabilité d'un pays au changement climatique et autres défis mondiaux, en conjonction avec la capacité du pays à améliorer sa résilience. Cette dernière mesure la capacité du pays à attirer des investissements et à les convertir en actions d'adaptation en tenant compte des facteurs économiques et sociaux et de la gouvernance du pays. (voir <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/> pour plus de détails)

³⁶ Ministère des affaires étrangères des Pays Bas, 2018

(<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/DRC%2B%28east%29.pdf>)

³⁷ FAO, IFAD, UNICEF, PAM et OMS. 2018. L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde 2018.

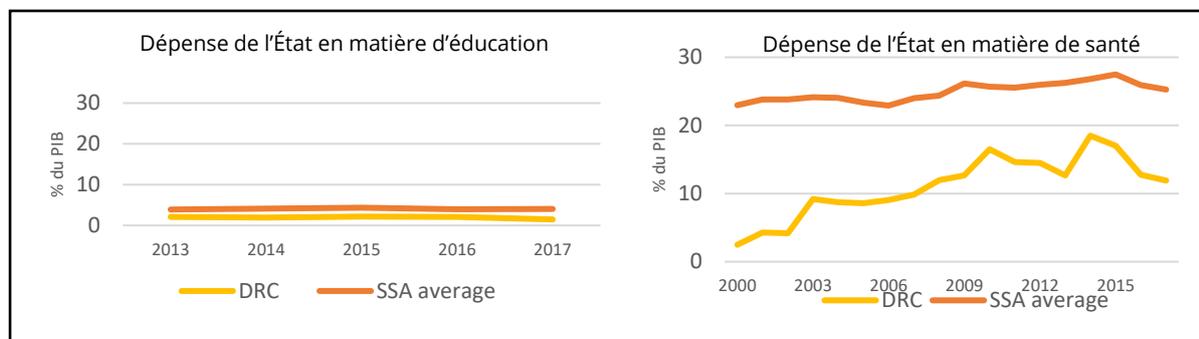
³⁸ Forests and the Democratic Republic of Congo: Opportunity in a time of crisis, de Nigel Sizer, Deanna M. Wolfire and Jake Brunner - Juin 1998, World Resources Institute 1998

³⁹ Voir les données satellites sur <https://www.globalforestwatch.org/>

1.2.10 Éducation et santé

44. Comme le montre la figure 6 ci-dessous, les dépenses de l'État en matière d'éducation et de santé en RDC sont régulièrement inférieures à la moyenne en Afrique subsaharienne, depuis 2013 et 2000, respectivement.

Figure 6: Pourcentage du PIB dépensé en matière d'éducation et de santé en RDC par rapport à la moyenne subsaharienne



DRC = RDC ; SSA average = Moyenne subsaharienne

Source : Éducation – Institut de statistique de l'UNESCO ; Santé – Organisation Mondiale de la Santé

45. Relativement peu d'enfants reçoivent une éducation formelle en RDC. Près de 3,5 millions d'enfants en âge de fréquenter l'école primaire ne sont pas scolarisés, et 27% des mineurs doivent travailler.⁴⁰ Le niveau élevé de pauvreté, les conflits et le déplacement forcent souvent les enfants à travailler plutôt qu'à se rendre à l'école.⁴¹ Après six ans d'éducation, seulement 47% des jeunes sont alphabétisés, par rapport à 59% en moyenne dans les pays comparables.⁴²

46. D'après le Rapport d'état du système éducatif, les difficultés auxquelles le système éducatif congolais doit faire face reflètent le taux de croissance démographique soutenu et des facteurs sociaux qui, pour beaucoup, ne favorisent pas la fréquentation scolaire. La « Stratégie sectorielle de l'éducation et de la formation 2016-2025 », adoptée en 2015 avec le soutien de la communauté internationale, comprend trois axes stratégiques principaux. L'un d'entre eux concerne l'amélioration de l'accès à l'éducation par la réduction des coûts associés à la scolarisation, la politique sur laquelle se base le programme d'alimentation scolaire du PAM. Celle-ci fait face à un niveau de besoins grandissant. La pression démographique sur le système éducatif devrait continuer dans les années à venir. Le nombre d'enfants en âge de fréquenter l'école va augmenter pour tous les groupes d'âge ; ainsi, pour la période 2012-2025, le nombre d'enfants devrait passer de 11,1 millions à 14,8 millions pour les enfants en âge de fréquenter l'école primaire, et de 9,2 millions à 12,8 millions pour ceux en âge de fréquenter le secondaire. Afin d'atteindre l'ODD 4 et assurer l'accès de tous à une éducation d'ici 2025, il serait nécessaire d'augmenter la capacité actuelle du système d'enseignement primaire d'au moins 46%.

47. Depuis le début de l'année 2018, la RDC a vu l'apparition de deux épidémies d'Ebola différentes. La première a surgi dans la province de l'Équateur en mai 2018, et s'est terminée en juillet de la même année. La seconde, affectant tout d'abord le Nord Kivu, puis les provinces de l'Ituri, a été déclarée en août 2018, et était toujours en cours au moment de l'évaluation. Avec plus de 3000 cas confirmés et 2244 décès à compter de janvier 2020, cette épidémie est de loin la plus importante du pays à ce jour. C'est également la deuxième épidémie d'Ebola la plus importante jamais enregistrée, après celle d'Afrique de l'ouest de 2014-2016.⁴³ Bien que le nombre de nouveaux cas se soit stabilisé depuis la fin août 2019, l'épidémie est toujours considérée comme une urgence de santé publique de portée internationale (USPPI) par l'OMS.

⁴⁰ UNICEF State of the World's Children (SOWC), 2019.

⁴¹ World Vision, 2019 (<https://www.worldvision.org/disaster-relief-news-stories/drc-conflict-facts>); UNICEF (<https://www.unicef.org/drcongo/en/what-we-do/education>).

⁴² UNICEF SOWC, 2019

⁴³ UNICEF, UNESCO, 2014. Rapport d'état du système éducatif national de la RDC, pour une éducation au service de la croissance et de la paix.

⁴⁴ MSF, 2020 (<https://www.msf.org/drc-Ebola-outbreak-crisis-update>)

48. Au-delà d’Ebola, la population en RDC a également connu des épidémies de rougeole et de choléra en 2019. Par conséquent, le gouvernement congolais a mis en œuvre des campagnes de vaccinations de masses contre les deux maladies.⁴⁴ La RDC a été un des premiers pays d’Afrique à reconnaître le VIH, enregistrant des cas de VIH parmi les patients d’hôpitaux dès 1983. Cependant, les données sur les indicateurs clés permettant d’évaluer le niveau actuel de l’épidémie dans le pays font défaut. On sait que la RDC connaît une épidémie généralisée de VIH/SIDA qui n’est cependant pas très étendue (prévalence au niveau national de 0,85% - 1,14% et incidence nationale de 5 - 7 nouvelles infections pour 10000 personnes/année d’observation), avec une estimation de 465000 personnes vivant avec le VIH en 2017. Dix des 26 provinces ont à ce jour connu une épidémie concentrée.⁴⁵

1.2.11 Égalité homme-femme

49. D’après l’index des inégalités homme-femme, la RDC se classe au 156ème rang sur 162 pays. Les taux de participation au marché du travail sont approximativement les mêmes pour les hommes et les femmes, mais d’importantes disparités existent en matière de niveau d’études et d’autres indicateurs socio-économiques. Par exemple, 37% des femmes âgées de 25 ans et plus ont reçu un certain niveau d’enseignement secondaire, contre 66% des hommes.⁴⁶ Les femmes en milieu rural ont moins d’accès aux terres et aux services financiers que les hommes, malgré l’élimination des restrictions formelles dans le droit civil.⁴⁷

50. L’accès à l’alimentation diffère également pour les hommes et les femmes. Il est souvent attendu des femmes qu’elles procurent le combustible pour la cuisine et qu’elles préparent la nourriture, mais elles sont souvent victimes de discrimination en matière d’alimentation, consommant la nourriture qui reste après que les hommes et les garçons du foyer aient mangé. Des études montrent que les ménages dirigés par une femme dans les milieux ruraux comprennent plus fréquemment des enfants souffrants de malnutrition, soulignant le lien entre l’accès limité des femmes à la nourriture et la malnutrition chez les enfants.⁴⁸

51. Le plan d’action de la politique nationale genre⁴⁹ établit plusieurs priorités, y compris : a) la mise en place de forums de partage d’expériences entre acteurs dans le domaine des femmes, de la paix et de la sécurité dans la sous-région des grands lacs ; b) la vulgarisation du plan d’action et de la législation garantissant les droits des femmes ; et c) une mobilisation plus importante en faveur du respect des délais de procédure judiciaire et du suivi des cas de violence sexuelle au bureau du procureur général dans le but d’obtenir la condamnation des coupables.

1.2.12 Protection, principes humanitaires et accès

52. La complexité et la fragilité du contexte dans le pays complique l’action humanitaire. Depuis des décennies, le pays est rongé par les conflits et la violence, pour beaucoup liés à la compétition générée par les riches ressources naturelles du pays. La restriction de l’accès aux terres agricoles et les épidémies ont exacerbé les crises et donné lieu à de larges mouvements de population. La RDC compte la deuxième population de personnes déplacées la plus importante au monde après la Syrie.⁵⁰ Des décennies d’instabilité politique et de mauvaise gouvernance ont également contribué à fragiliser le pays. La population de la RDC doit faire face à de multiples défis en matière de protection du fait de l’instabilité chronique, de conflits persistants et de la complexité de la crise alimentaire. De plus, les difficultés d’accès aux groupes de population affectés, dues aux obstacles logistiques et aux contraintes de sécurité, limitent encore davantage la portée du travail des organismes d’aide et de leurs partenaires opérationnels. Les acteurs humanitaires sont en effet limités par les attaques et les opérations militaires. La fragilité de l’État et des structures

⁴⁴ Outbreak Observatory, July 2019 <https://www.outbreakobservatory.org/outbreakthursday-1/7/18/2019/beyond-Ebola-drc-battles-measles-and-cholera>.

⁴⁵ HIV / AIDS Epidemic in the Democratic Republic of the Congo: Current Level of Key Indicators and Projection by 2030. Central African Journal of Public Health, Volume 4, Issue 3, juin 2018, Pages: 86-94

⁴⁶ PNUD RDH, 2019

⁴⁷ 2018 PNUD Rapport sur le développement humain

⁴⁸ Plan stratégique de pays provisoire RDC (2018-2020)

⁴⁹ Ministère du Genre de la RDC, Plan d’action national pour le genre et la mise en œuvre de la Résolution 1325, 2019-2022

⁵⁰ Global Humanitarian Assistance Report 2019, Development Initiatives

judiciaires peut également compromettre les efforts pour traduire en justice les auteurs de violations des droits humains.

53. Les femmes et les enfants sont particulièrement vulnérables, d'où la décision de l'ONU de mettre en place non seulement un Cluster Protection, mais également des sous-clusters spécifiques pour la violence basée sur le genre (VBG) et la protection de l'enfance.⁵¹ En dépit de la loi de 2006 interdisant la violence sexuelle ou basée sur le genre, de nombreux cas de violence sexuelle ne sont ni déclarés aux autorités locales, ni le sujet d'enquêtes approfondies.⁵² Le rapport du Fonds des Nations Unies pour la population sur le Cluster VBG, daté de 2017, expose des tendances particulièrement inquiétantes dans les provinces affectées par des crises en matière de mariage de mineurs, de violence sexuelle et de violence conjugale.⁵³

54. Les enfants soldats sont également une source de préoccupation majeure. Suite à la signature du plan d'action avec l'ONU en 2012, le gouvernement congolais a mis fin au recrutement d'enfants dans les forces armées. D'autres groupes armés continuent néanmoins à recruter des enfants, avec de nombreux cas de violence sexuelle et basée sur le genre. Bien qu'on estime qu'un tiers des enfants associés aux groupes armés soient des filles, elles ne représentent que 7% des enfants libérés à ce jour.⁵⁴

55. En 2004, la Cour pénale internationale a ouvert une enquête sur les crimes de guerre et crimes contre l'humanité qui auraient été commis dans l'est de la RDC dans le contexte du conflit armé depuis le 1 juillet 2002, date de l'entrée en vigueur du Statut de Rome.⁵⁵ Le procès est toujours en cours.

1.2.13 Les Nations Unies en RDC

56. Outre les périodes d'instabilité politique et les flambées de violence, les institutions en RDC sont notoires pour leur fragilité. Le pays accueille l'une des missions de maintien de la paix des Nations Unies les plus importantes, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en République Démocratique du Congo (MONUSCO), avec un budget de près d'un million de dollars par an. Les priorités de la mission sont le soutien au processus politique, la protection des civils et des droits humains.

57. Depuis l'Accord de Sun City⁵⁶ en 2002, et la fin de la transition politique en 2006, le manque de cadre politique national recevant l'appui de la population complique le travail des agences de l'ONU en RDC. Avec le nouveau gouvernement, l'attitude envers l'ONU pourrait changer.

58. Bien que l'ONU ait été présente en RDC depuis 1962, la présence humanitaire et de maintien de la paix combinée n'existe en RDC que depuis 1999. Cette période est caractérisée par un programme de développement limité (avec des éléments de coordination sectorielle) et consiste essentiellement en financements humanitaires, venant en grande partie de financements communs. Durant la majorité de cette période, le PAM a joué un rôle central dans la provision et la facilitation d'interventions pour sauver des vies à travers le pays.

59. Le dernier PNUAD couvre la période de 2013 à 2017.⁵⁷ Le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) a succédé au PNUAD, et couvre la période 2020-2024. Le Plan-cadre de coopération accorde une importance accrue au lien entre action humanitaire, développement et consolidation de la paix, en se basant sur trois piliers stratégiques: 1) consolidation de la paix, respect des droits humains, protection de la population civile, cohésion sociale et démocratie ; 2) croissance économique inclusive, développement agricole, capture du dividende démographique, protection sociale et

⁵¹ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/drc_hrp_2019_fr.pdf and GBV violence Situation Report and response in DRC (Kasai region)

⁵² <https://www.usaid.gov/democratic-republic-congo/fact-sheets/usaid-drc-fact-sheet-sexual-and-gender-based-violence>

⁵³ GBV Sub-Cluster DRC, Gender based violence situation and response in the Democratic Republic of Congo (DRC): the Kasai Crisis, 2017 (https://www.ecoi.net/en/file/local/1406032/5351_1504089825_gbvsc-drc-overview-on-the-kasai-response-25aug17.pdf).

⁵⁴ <http://democracyinfrance.org/leaving-girls-behind-child-soldiers-drc/>

⁵⁵ <https://www.icc-cpi.int/drc>

⁵⁶ Accord politique signé en 2002, sous la médiation de l'Afrique du Sud, qui comprend les pays voisins de la RDC dont l'Angola, le Burundi, le Rwanda, l'Ouganda, ainsi que les principaux groupes rebelles et le gouvernement de la RDC.

⁵⁷ Les cinq piliers du PNUAD 2013-2017 étaient les suivants: 1) Gouvernance et développement des institutions ; 2) croissance inclusive et génératrice d'emplois ; 3) services sociaux de bases et développement du capital humain ; 4) gestion durable des ressources naturelles et réponse au changement climatique ; 5) stabilisation et consolidation de la paix.

gestion durable des ressources naturelles ; et 3) accès aux services de base et assistance humanitaire. Le nouveau plan stratégique de pays devrait être aligné sur le UNSDCF 2020-2024, mais commencera un an plus tard.

60. Dans l'est de la RDC, les agences de l'ONU coordonnent également leurs interventions sous l'égide de la « Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation »⁵⁸ (ISSSS), développée en 2008 et révisée en 2013 dans le but de soutenir la mise en œuvre du programme national de stabilisation et de reconstruction et de renforcer le processus politique de paix. Les cinq piliers de cette stratégie sont : le dialogue démocratique ; la sécurité ; la restauration de l'autorité de l'État ; le retour, la réintégration et la reprise socio-économique et la lutte contre la violence sexuelle.

61. Il existe également des initiatives de l'ONU plus larges qui couvrent la région, dont le Cadre stratégique de l'ONU pour la région des Grands Lacs (2016-2017), qui a pour but d'aligner les efforts de soutien à la paix, la sécurité et la coopération au niveau régional et qui implique les équipes de pays de l'ONU en RDC, au Burundi, au Rwanda, en Tanzanie et en Ouganda.

1.2.14 Aide internationale⁵⁹

62. Durant la période 2015-2017, la RDC a reçu en moyenne 2,3 milliards de dollars (USD) net d'aide publique au développement (APD)⁶⁰ par an, l'équivalent de 6% du revenu national brut. Un tiers de l'APD était destiné à l'aide humanitaire⁶¹. Durant cette période, les cinq sources de financement les plus importantes étaient les États-Unis, la Banque mondiale, le Fonds mondial, l'Union Européenne et le Royaume-Uni. La RDC est un des premiers bénéficiaires de financement du Fonds central d'intervention d'urgence (CERF).

63. En 2018, du fait de l'augmentation considérable des besoins, le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) a pour la première fois fait appel à plus d'un milliard de dollars (USD) de financement, sollicitant 1,6 milliards de dollars, soit le double de l'année précédente. En 2019, OCHA a à nouveau sollicité 1,6 milliards de dollars (USD).⁶² OCHA coordonne également les plans de réponse opérationnels régionaux⁶³ couvrant les régions suivantes : 1) Kasai, Kwango, Kwilu et Lualaba ; 2) Sud Kivu et Maniema ; 3) Tanganyika, High-Lomani et Haut Katanga ; and 4) Nord Kivu et Ituri.⁶⁴

1.3 Le plan stratégique de pays provisoire du PAM en République Démocratique du Congo

64. En 2016, le PAM a lancé la feuille de route intégrée⁶⁵, une stratégie de transformation institutionnelle destinée à permettre au PAM d'atteindre ses objectifs en matière de développement durable et d'éradication de la faim. L'approche de la feuille de route intégrée implique quatre procédés interdépendants : 1) Le plan stratégique du PAM (2017-2021) ; 2) le dispositif des plans stratégiques de pays (PSP) ; 3) l'examen du cadre de financement, et 4) le cadre révisé de résultats institutionnels, lesquels ont été adoptés par le Conseil d'administration du PAM en novembre 2016. La feuille de route intégrée représente un tournant considérable en termes de planification stratégique, de processus et de changements systémiques concernant l'ensemble des 82 bureaux de pays, 6 bureaux régionaux et le siège du PAM. Les PSP représentent une importante transition par rapport aux portefeuilles de pays qui comprenaient les programmes de pays, les interventions prolongées de secours et de redressement, les interventions d'urgence, les opérations spéciales et les projets de développement.

65. Le plan stratégique du PAM (2017-2021)⁶⁶ détaille le cadre conceptuel à partir duquel les PSP et les PSPP sont développés, garantissant ainsi qu'ils s'alignent sur le Programme 2030, et en particulier sur l'ODD

⁵⁸ <https://monusco.unmissions.org/en/stabilization-strategy-issss>

⁵⁹ Source: <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

⁶⁰ <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

⁶¹ Moyenne 2016-2017

⁶² <https://fts.unocha.org/countries/52/summary/2019>

⁶³ <https://reliefweb.int/report/democratic-republic-congo/r-publique-d-mocratique-du-congo-plan-de-r-ponse-humanitaire-2017-0>

⁶⁴ https://reliefweb.int/updates?search=%28primary_country.iso3%3A%22cod%22%29%20AND%20format%3A%22Appeal%22%20AND%20source%3A%22UN%20Office%20for%20the%20Coordination%20of%20Humanitarian%20Affairs%22

⁶⁵ <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037739/download/>

⁶⁶ <https://www.WFP.org/publications/WFP-strategic-plan-2017-2021>

2 (la réalisation de l'objectif « Faim zéro ») et l'ODD 17 (le renforcement des partenariats pour soutenir la mise en œuvre des ODD). Il était attendu des PSP qu'ils améliorent l'alignement sur les priorités nationales, y compris les objectifs nationaux en matière d'ODD, qu'ils facilitent l'harmonisation avec les autres agences de l'ONU opérant à l'échelle des pays, qu'ils favorisent l'établissement de liens stratégiques entre le travail humanitaire et le travail de développement, qu'ils offrent plus de flexibilité pour planifier et répondre aux contextes opérationnels dynamiques, qu'ils rendent l'allocation de ressources plus prévisibles avec des financements à un niveau plus élevé de résultats et moins d'allocation des fonds ; et qu'ils favorisent l'articulation entre ressources et résultats, en se concentrant davantage sur les résultats stratégiques et la transparence.

66. Avant le lancement des PSPP, l'essentiel du soutien apporté par le PAM était orienté vers la livraison d'une aide alimentaire aux victimes de conflits armés et autres groupes vulnérables à travers les interventions prolongées de secours et de redressement; la mise en place de services aériens humanitaires au moyen d'opérations spéciales et la livraison d'aide alimentaire aux populations affectées par les conflits dans les régions du Kasai et aux réfugiés centrafricains à travers trois interventions d'urgence. Le PAM soutenait également le secteur humanitaire par le biais du Cluster logistique et de services de logistique, et coordonnait le Cluster sécurité alimentaire à travers plusieurs opérations spéciales plus réduites (voir la liste complète des activités du PAM en RDC en 2017 en annexe 9).

67. En raison du contexte politique en évolution constante, il a été convenu que le PSP pour la RDC serait précédé par un PSP provisoire (PSPP). Le PSPP a été conçu au cours de l'année 2017, et couvre la période du 1er janvier 2018 au 31 décembre 2020. Il décrit la manière dont le PAM se concentrera sur les interventions en réponses aux déplacements de grande ampleur et autres crises tout en poursuivant des activités de redressement et de résilience et en combattant les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Bien qu'il était attendu du PSPP qu'il tire parti des résultats et recommandations de l'évaluation du portefeuille de pays⁶⁷ menée par le Bureau de l'évaluation à la fin 2014, le PSPP n'a pas été conçu dans le but d'initier des changements stratégiques majeurs. Les futures orientations stratégiques se baseront sur l'examen stratégique « Faim zéro » mené en 2019.

68. Le PSPP a pour but de produire cinq effets directs stratégiques (SO, pour strategic outcome) :

- **SO1 : Les populations en situation d'insécurité alimentaire ciblées qui sont touchées par un choc sont en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires essentiels en période de crise.** Les activités relevant de cet effet direct stratégique comprennent la distribution d'une aide alimentaire (en nature ou transferts de type monétaire) aux populations touchées par un conflit ou par un choc non lié à un conflit. Ces activités comprennent également l'alimentation scolaire d'urgence dans les zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire et les conflits.
- **SO2 : D'ici à 2020, l'état nutritionnel des populations vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire vivant dans des zones touchées par un conflit ou un choc s'améliore, en accord avec les protocoles nationaux.** Les activités relevant de cet effet direct stratégique comprennent le traitement de la malnutrition aiguë modérée par le biais d'une supplémentation alimentaire ciblée, et la prévention de la malnutrition aiguë et de la malnutrition chronique parmi les groupes vulnérables au moyen d'une supplémentation alimentaire généralisée.
- **SO3 : D'ici à 2020, les petits exploitants et les communautés vulnérables vivant dans des zones ciblées et sujettes aux crises, en particulier dans l'est du pays, améliorent leurs moyens productifs de subsistance ainsi que leur sécurité alimentaire et leur résilience.** Les activités relevant de cet effet direct stratégique comprennent une assistance technique aux organisations de petits exploitants à travers les programmes Achats au service du progrès (P4P selon l'abréviation usuelle en anglais) et Assistance alimentaire pour la création d'actifs (FFA), afin de fournir aux petits exploitants et aux communautés en situation d'insécurité alimentaire des ressources productives, ainsi que des activités d'échange d'aide alimentaire contre de la formation sur le thème de la nutrition.
- **SO4 : D'ici à 2020, les institutions nationales voient leurs capacités renforcées en matière de réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition ainsi qu'un renforcement de la**

⁶⁷Bureau de l'évaluation du PAM, Évaluation du portefeuille de pays : La République Démocratique du Congo. Une évaluation du portefeuille du PAM (2009-2013), 2014

capacité de réponse aux chocs. Les activités relevant de cet effet direct stratégique comprennent le renforcement des capacités du gouvernement en matière de protection sociale, de nutrition, de sécurité alimentaire, de préparation aux situations d'urgence et de réduction des risques de catastrophe, ainsi que la mise à disposition d'analyses factuelles pour les institutions nationales et le secteur humanitaire. Le PSPP reconnaît que cet effet ne pourra sans doute être atteint que sur le moyen ou long terme.

- **SO5 : D'ici à 2020, le secteur humanitaire est en mesure de faire face aux chocs grâce à des partenariats stratégiques.** Les activités principales relevant de cet effet direct stratégique sont la mise à disposition de soutien logistique technique à travers des plateformes de coordination et de gestion de l'information, ainsi que de services de transport aérien United Nations Humanitarian Air Service (UNHAS).

69. **Budget du PSPP** Le PSPP initial anticipait un budget global de 722,8 millions de dollars (USD) (Tableau 2) et un total de 6,7 millions de bénéficiaires (hors chevauchement). Le budget a été révisé légèrement à la hausse quatre fois en 2018 afin de pouvoir répondre à l'augmentation des besoins. Suite à la détérioration de la situation humanitaire, en particulier l'augmentation du nombre de personnes déplacées, la détérioration des indicateurs nutritionnels et les effets de l'épidémie d'Ebola (mai 2018), en janvier 2019 une révision majeure du budget de 452 millions de dollars (USD), soit 61% du budget global du PSPP, a été approuvée, portant le budget global à 1,19 milliards de dollars (USD). La révision budgétaire a permis de presque doubler le nombre de bénéficiaires, qui sont passés de 6,7 à 11,7 millions. La majorité de cette augmentation concerne les activités d'aide relevant des effets directs stratégiques SO1 et SO2. La nouvelle valeur totale des produits alimentaires et des transferts de type monétaires était de 470,8 millions de dollars (USD), 46% desquels devaient être dispensés sous forme de transfert de type monétaires. La révision budgétaire contenait également une augmentation du budget des activités relevant de l'effet direct stratégique SO5 pour fournir des services logistiques supplémentaire à l'OMS, au Ministère de la santé et à d'autres partenaires mobilisés en réponse à l'épidémie d'Ebola.

Tableau 2 : Budget initial et révisé du PSPP par effet direct stratégique

| Effet direct stratégique | Budget par effet direct stratégique (USD) | | Changement | | % de l'effet direct stratégique sur le total | |
|--|---|----------------------|---------------------------|---------------------|--|----------------------|
| | Budget initial | Budget 5ème révision | Millions de dollars (USD) | % du budget initial | Budget initial | Budget 5ème révision |
| SO1 : | 448,0 | 706,0 | 258,0 | 58% | 66% | 59% |
| SO2 : | 50,2 | 257,7 | 207,5 | 413% | 7% | 22% |
| SO3 : | 60,4 | 99,8 | 39,4 | 65% | 9% | 8% |
| SO4 : | 6,1 | 8,6 | 2,5 | 41% | 1% | 1% |
| SO5 : | 110,8 | 117,4 | 6,6 | 6% | 16% | 10% |
| Total | 675,5 | 1189,5 | 514,0 | 76% | 100% | 100% |
| Coûts d'appui indirect | 47,3 | 72,6 | 25,3 | 53% | | |
| Budget total basé sur les besoins | 722,8 | 1262,1 | 539,3 | 75% | | |

Source : Bureau de l'évaluation, résumé du PSPP de la RDC (budget initial et 5ème révision en 2019)

70. **Une sixième révision budgétaire, approuvée en janvier 2020⁶⁸, révèle l'expansion continue des interventions du PAM en RDC** en réponse à la dégradation de la situation humanitaire et à l'épidémie d'Ebola en cours. Une fois de plus, l'intention est de doubler le nombre total de bénéficiaires pour atteindre

⁶⁸Cette révision budgétaire tombe en dehors du cadre de cette évaluation.

20,9 millions de personnes, parmi lesquelles 16,3 millions relèvent de l'effet direct stratégique SO1, dont les personnes affectées par un conflit, par l'épidémie d'Ebola ou victimes des inondations récentes dans les provinces du Nord et du Sud Oubangui. En réponse aux besoins considérablement plus élevés que prévus, les interventions de traitement et de prévention de la malnutrition aiguë et de la malnutrition chronique seraient également étendues pour cibler 5,44 millions de jeunes enfants, de femmes et de filles enceintes et allaitantes et de patients vulnérables recevant un traitement antirétroviral ou DOTS⁶⁹.

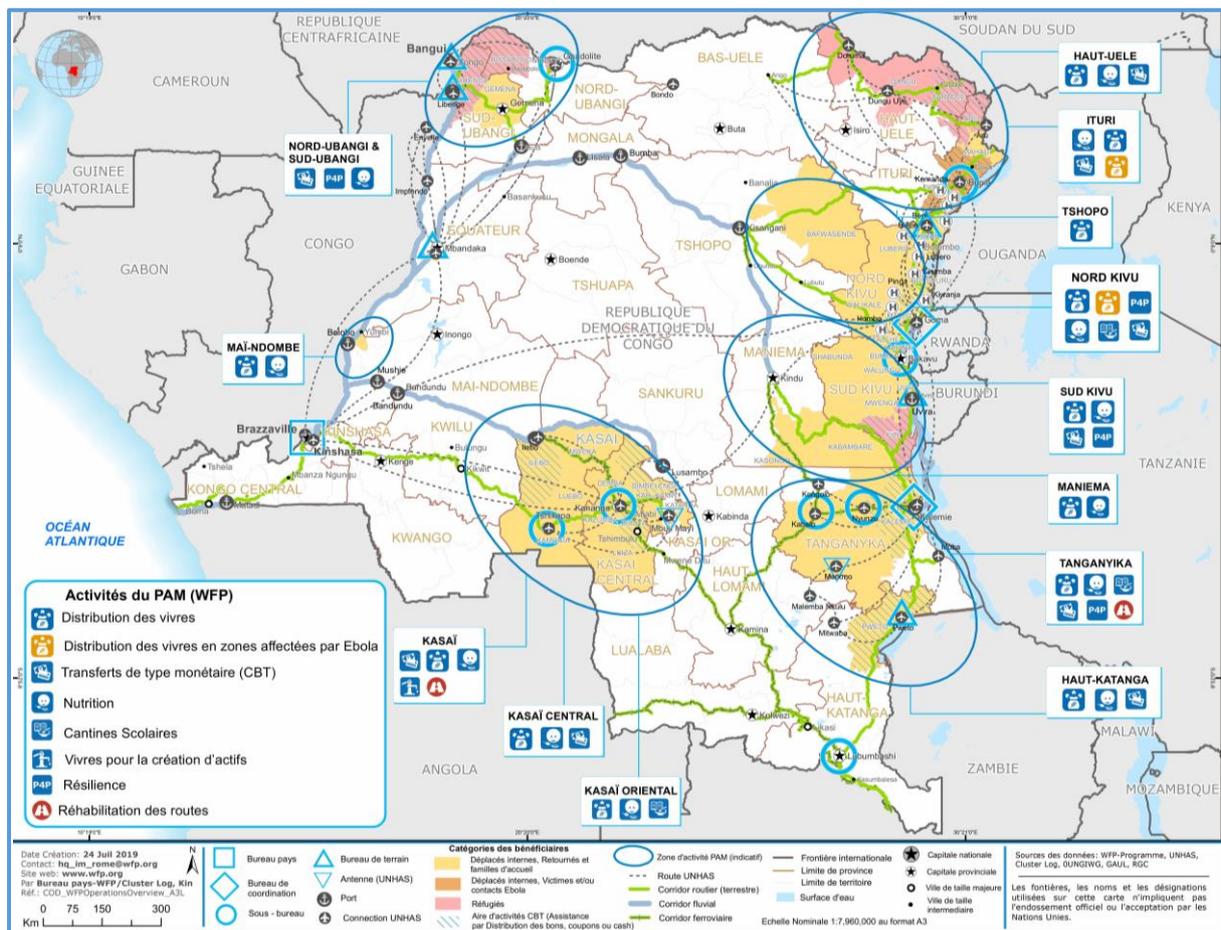
71. **Donateurs et partenariats.** Durant la période d'évaluation, le PAM a reçu des contributions de plus de 60 sources différentes. La contribution des États-Unis représente 54% des financements, reçus principalement à travers le programme « Food for Peace » d'USAID. Parmi les autres donateurs importants se trouvent le Royaume-Uni (14%), l'Allemagne (10%), le Canada (4%), la Commission européenne (4%) et le Fonds central d'intervention d'urgence des Nations Unies (4%). Dans les camps de réfugiés, le PAM travaille en étroite collaboration avec le HCR. Les organismes des Nations Unies ayant leur siège à Rome (PAM, FAO et FIDA) ont conçu et lancé une initiative commune sur cinq ans (2017-2021), financée par le Canada, visant à renforcer la résilience, et couvrant la RDC, le Niger et la Somalie⁷⁰. La mise en œuvre du programme a commencé en 2018, et comprendra des programmes complémentaires ayant pour but d'augmenter la production agricole et d'améliorer les liens avec les marchés, la nutrition et l'autonomisation des femmes. L'Allemagne et la Suède financent des activités de résilience supplémentaires, qui seront mises en œuvre conjointement par le PAM, la FAO, l'UNICEF et l'UNFPA. Le PAM collabore également avec l'OMS en réponse à l'épidémie d'Ebola et participe au projet pilote inter-agences sur le nexus/l'approche des résultats collectifs dans le Kasai avec l'UNICEF et le Bureau intégré des Nations Unies. Un des objectifs du PSPP était l'augmentation du nombre de partenariats avec le secteur privé.

72. **Zones d'intervention et présence du PAM dans le pays.** Le PAM intervient dans 10 des 26 provinces du pays, principalement dans les zones où se trouvent les plus hautes concentrations de personnes touchées par les conflits ou par d'autres crises (Figure 7). Le PAM a une forte présence à travers la RDC avec, en plus du bureau principal à Kinshasa, 19 bureaux supplémentaires dans le pays et près de 635 employés à compter du début de l'année 2020. Le PAM a adopté une structure à trois niveaux, comprenant le Bureau de pays à Kinshasa (environ 160 employés), trois bureaux régionaux situés à Goma (Nord Kivu), Kalemie (Tanganyika) et Kananga (Kasai Central), et enfin sept bureaux auxiliaires, sept bureaux de terrains et deux bureaux antennes, dont le rôle des derniers se concentre sur le suivi de la mise en œuvre des programmes.

⁶⁹Traitement de brève durée sous surveillance directe (connu sous l'acronyme anglais DOTS) pour les personnes atteintes de la tuberculose.

⁷⁰ Voir <http://www.fao.org/3/i8673en/i8673EN.pdf> pour plus d'informations sur cette initiative.

Figure 7: Les opérations du PAM en RDC (24 juillet 2019)



Source : PAM, 2019

Résultats de l'évaluation

1.4 Dans quelle mesure la position stratégique, le rôle et la contribution particulière du PAM sont-ils fondés sur les priorités du pays et les besoins des personnes ainsi que sur les atouts du PAM ?

1.4.1 Dans quelle mesure le PSPP correspond-il aux politiques, plans, stratégies et objectifs nationaux, y compris la réalisation des objectifs de développement durable ?

73. **Synthèse des résultats** Il existe une forte convergence entre les politiques et objectifs du PAM et ceux du pays. Ceux-ci sont dans les deux cas solidement ancrés dans un cadre commun, et particulièrement dans les objectifs de développement durable. Le mode de consultation principal a lieu au niveau technique, où l'essentiel du ciblage prend place. Il existe une bonne cohérence de politiques entre le PAM et le gouvernement. L'implication du gouvernement a dans l'ensemble été limitée, et se trouve plus prononcée au niveau infranational qu'au niveau national. La collaboration avec les entités nationales a été efficace en ce qui concerne la conduite d'études de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité. On peut citer comme exemple la collaboration avec le gouvernement et la Banque mondiale pour évaluer et renforcer les programmes d'alimentation scolaires basés sur la production locale dans le cadre de l'Approche systémique pour de meilleurs résultats éducatifs. Il y a d'autres exemples de collaboration étroite avec des ministères spécifiques, tels que le Ministère du Genre pour la formulation d'une politique liée à la nutrition.

74. **Le PSPP est resté cohérent avec les politiques et objectifs nationaux durant toute la période.** Le PSPP et le Plan national stratégique de développement (PNSD) 2018-2022 sont tous deux orientés vers la réalisation des ODD. Le PNSD a quatre objectifs, deux desquels sont liés au PSPP : la stabilisation et la reconstruction de zones touchées par des conflits (objectif 1) et le développement et l'amélioration des ressources humaines (objectif 4). Le premier est un pilier fondamental du mandat du PAM, tandis que le second est atteint à travers l'autonomisation économique des femmes et la réduction de l'analphabétisme par le biais de programmes d'alphabétisation fonctionnelle. L'analyse du Coût de la faim en RDC en 2016⁷¹ a également contribué au développement du PSPP, bien qu'il n'ait jamais été officiellement et définitivement approuvé par le gouvernement.

75. **Historiquement, le dialogue entre le PAM et le gouvernement a été relativement faible,** en partie dû à l'incertitude politique persistante. Le PAM a continuellement informé les ministères concernés de ses opérations, mais n'a pas toujours pu les impliquer dans la programmation et diverses autres formes de collaboration. Il n'y a pas de structures conçues pour permettre les consultations systématiques, bien que certains programmes de donateurs aient fournis des plateformes utiles. Ceux-ci concernent principalement le domaine de la nutrition, tels que le Programme national de nutrition (appelé PRONANUT). Le PAM travaille également avec le Ministère de l'agriculture afin de renforcer l'accès à l'information sur les marchés en mettant en place un système d'information sur les marchés agricoles (connu sous l'acronyme d'AMIS), soutenus par les services d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) et de la résilience. Par conséquent, la concertation en matière de politiques (telle que celle concernant la politique nationale de nutrition) est généralement fortement influencée par les personnalités et par les événements dictant la transition politique actuelle. Certains signes semblent néanmoins indiquer une volonté grandissante de la part du PAM et du gouvernement de coopérer. Le projet de protocole d'accord entre le Ministère des affaires humanitaires et le PAM, par exemple, signale un effort de coopération. Le processus de consultation mené par le PAM au sujet de la prochaine phase du PSP confirme cette tendance⁷². La collaboration et le dialogue entre le PAM et le gouvernement ont été plus développés au niveau des provinces.

76. EN 2018, le PAM a évalué les capacités nationales de mise en œuvre d'un programme d'alimentation scolaire basé sur la production locale en utilisant la méthode de l'Approche systémique pour de meilleurs résultats éducatifs (connue sous l'acronyme SABER), en collaboration avec le Conseil de Protection Sociale et la Banque Mondiale. Un plan d'action pour 2019 a été développé, comprenant le projet d'une stratégie nationale d'alimentation scolaire, ainsi qu'un projet de politique nationale de protection sociale. Cependant,

⁷¹ Le coût de la faim, RDC, 2016.

⁷² Dans le cadre du processus de consultation, le projet de PSP a été transmis à des représentants clés du gouvernement, et des séminaires ont été organisés avec les parties prenantes afin qu'elles puissent faire part de leurs retours.

la mise en œuvre du plan d'action et la validation de la politique nationale ont été interrompus par la transition politique en RDC. Un événement de sensibilisation de haut niveau a été organisé avec le soutien technique et financier du PAM pour célébrer la Journée africaine de l'alimentation scolaire. À la demande du ministère de la Santé, le PAM a également formé 21 employés à la sécurité sanitaire des aliments dans le cadre des repas scolaires.

77. **La principale forme de coordination et de coopération se concentre autour des 'clusters' (regroupements) humanitaires.** Le volume considérable des financements alloué aux organisations humanitaires signifie cependant que la coopération a eu lieu au sein de forums tels que l'Équipe de pays des Nations Unies, ou à travers les efforts du Bureau de la coordination des affaires humanitaires de l'ONU (OCHA) et de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). L'OCDE a engagé un dialogue avec les différentes organisations afin de développer un cadre de résultats collectifs pour le triple nexus. La coordination à travers le mécanisme des clusters s'étend au niveau des provinces, où les ministres de province participent aux clusters qui les concernent. Dans le Tanganyika, par exemple, le ministre des affaires humanitaires de la province participe au cluster nutrition et sécurité alimentaire. Le cluster sécurité alimentaire a plus généralement bénéficié d'une coopération active des services techniques du gouvernement de la part du ministère de l'Agriculture, en particulier sur le terrain. Le PAM étant un membre clé de ces clusters, le dialogue et la coordination avec les gouvernements de provinces ont été maintenus. Cependant, la mesure dans laquelle les ministères sont des participants actifs des clusters, et, par extension, le niveau de coordination, varie d'une province à l'autre et d'un cluster à l'autre.

78. **Pour sa planification annuelle, le PAM collabore avec le gouvernement et d'autres organisations internationales sur le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC)⁷³,** qui réunit les données de sources différentes afin d'évaluer annuellement l'insécurité alimentaire par territoire.⁷⁴ Les informations recueillies concernent les marchés de l'agriculture et de l'alimentation, ainsi que des indicateurs de santé publique et de nutrition. L'IPC couvre actuellement 104 des 145 territoires de la RDC. L'insécurité alimentaire aiguë y est évaluée sur une échelle de 1 (généralement en situation de sécurité alimentaire) à 5 (famine). Les zones classées par l'IPC en phase 3 (crise aiguë menaçant la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance) et phase 4 (urgence humanitaire) sont celles ciblées par l'assistance du PAM. L'IPC le plus récent, publié en juillet 2019, a identifié 14 territoires comme étant en phase 4. Ceux-ci représentent environ 3,9 millions de personnes ; un chiffre qui détermine ensuite la planification des programmes du PAM.

79. **Les études en matière de sécurité alimentaire et de nutrition menées par le PAM au niveau national et au niveau de la province sont exhaustives, et bien coordonnées avec les organismes nationaux et internationaux.** La RDC conduit l'analyse IPC deux fois par an depuis 2007, et depuis 2016 mène également une analyse IPC de l'insécurité alimentaire chronique une fois par an. Les données sont collectées par le Ministère de la santé à travers un système de surveillance sentinelle (SNSAP) dans des centres de santé prévus à cet effet, avec le soutien du PAM et de l'UNICEF. De plus, des enquêtes sur l'ensemble du pays, telles que l'enquête démographique et de santé (DHS) et les enquêtes par grappes à indicateurs multiples (MICS), sont périodiquement menées par le gouvernement (l'Institut national de la statistique) avec le soutien du PAM, de l'UNICEF et de donateurs. En cas de choc causant une détérioration rapide de l'état nutritionnel des populations affectées, les partenaires coopérants du PAM déjà présents sur place mènent des enquêtes locales afin d'évaluer les besoins spécifiques de la population.

80. La distribution d'aide dans les provinces est également déterminée par l'accès (routier et en matière de sécurité), l'infrastructure et les priorités en termes de développement. Ces dernières sont identifiées par les autorités locales sur la base de surveillance du territoire et d'analyses conduites par la Cellule d'analyses des indicateurs de développement (CAID), un organisme gouvernemental rattaché au Cabinet du Premier Ministre. Les rapports de surveillance des prix des marchés générés par la CAID permettent également au PAM de déterminer quand il est plus approprié de transférer des produits alimentaires ou des espèces. Dans

⁷³ Le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) est une initiative qui réunit plusieurs partenaires sous l'égide de la FAO, et a pour but d'améliorer l'analyse et le processus de décision en matière d'insécurité alimentaire et de nutrition. Les organisations participantes déterminent le degré et l'ampleur de l'insécurité alimentaire aiguë et chronique et de la malnutrition aiguë dans un pays donné en utilisant des normes scientifiques internationales reconnues.

⁷⁴ La RDC est divisée en plusieurs niveaux administratifs : Provinces, territoires et villes, chefferies (ou collectivités) et villages.

le cadre d'un protocole d'accord de deux ans, le PAM a apporté son soutien à la CAID pour renforcer ses méthodologies de surveillance des prix du marché à distance, qui ont été testées dans le Nord Kivu.

81. **Il n'existe pas de différence notable entre le PAM et le gouvernement en ce qui concerne la définition pratique de la vulnérabilité et du besoin.** Bien qu'au niveau ministériel le gouvernement ait signalé son profond scepticisme quant au nombre de personnes considérées comme étant dans le besoin, dans l'Ituri en particulier, les autorités ont approuvé l'IPC et les autres études réalisées. Le PAM, en collaboration avec les services techniques des Ministères de l'agriculture et du plan, mène chaque année des études de la sécurité alimentaire en situation d'urgence qui génèrent des données sur les ménages et la communauté utilisés dans l'IPC. Ces études se basent sur les analyses de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, utilisant des questionnaires standards lors de visites auprès d'un échantillon représentatif de ménages, conformément aux méthodologies standardisées. Ces études contiennent des indicateurs sensibles à la dimension de genre. Une analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (CFSVA) couvrant Kinshasa, le Maniema, l'Ituri, le Katanga et les provinces du Kivu a été publiée en 2014 (données collectées en 2012).

82. **Le PAM a été très impliqué dans le processus de révision de la Politique nationale multisectorielle de nutrition (2013).** Cela a donné lieu à la désignation d'un point focal spécialisé au sein du PAM. En réponse, le PAM a mis en place un point focal de développement des compétences, qui a permis une prise de conscience et meilleure compréhension du lien entre la dimension du genre et la nutrition au sein du ministère.

83. **Le PAM et la FAO ont également apporté leur soutien à la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle, qu'ils ont contribué à créer au cours de l'année 2017.** La politique mentionne la création d'une cellule nationale au sein du ministère. Celle-ci a été mise en place par arrêté ministériel en novembre 2018. Durant l'examen stratégique « Faim zéro » en 2018, les ministères impliqués dans la lutte contre la malnutrition ont été invités à discuter des résultats de l'examen. Cependant, le point focal « Genre et nutrition » du Ministère national du genre n'était pas informé de la politique du PAM en matière de problématique hommes-femmes, ou de l'existence d'un point focal Genre au sein du bureau de pays du PAM, bien qu'il ait été conscient des efforts de l'ONU plus généralement à travers les efforts de l'équipe « One UN » chargée de la problématique hommes-femmes, dont le PAM fait partie. Il faut cependant noter qu'un certain nombre de ministres sont relativement nouveaux.⁷⁵

1.4.2 Dans quelle mesure le PSPP adresse-t-il les besoins des personnes les plus vulnérables dans le pays afin de s'assurer que personne ne soit laissé-pour-compte ?

84. **Synthèse des résultats** Le PAM a aligné ses interventions sur les besoins divers et complexes des groupes ciblés qui sont clairement définis dans le PSPP. La majorité des efforts du PAM en 2018 et 2019 se sont concentrés sur les interventions d'urgence et en réponse aux besoins chroniques de populations en situation d'insécurité alimentaire. Ces opérations ont été déterminées sur la base d'études localisées de la sécurité alimentaire suivies d'études de la vulnérabilité des ménages. La capacité du PAM à répondre à ces besoins a été limitée par un manque de ressources disponible en temps voulu, avec pour conséquence des rations de produits alimentaires et monétaires limitées et des cycles de distribution courts pour maintenir la portée des programmes. La sélection des centres de santé approvisionnés en produits alimentaires thérapeutiques pour le traitement de la malnutrition a été ajustée en fonction des besoins de la population durant la période du PSPP.

85. **Les groupes ciblés par le PAM reflètent la diversité des défis auxquels la population fait face en matière de sécurité alimentaire et de nutrition à travers le pays.** Ceux-ci varient d'un manque d'apport macro-calorique aiguë dû aux chocs, à la malnutrition aiguë et chronique des enfants, en passant par un manque de mécanismes d'adaptation en cas de choc. En réponse à ces défis, les groupes cibles identifiés dans le PSPP sont les suivants :

- Les populations en situation d'insécurité alimentaire et les populations vulnérables dans les zones affectées par un conflit ou un choc ;

⁷⁵ La majorité des ministres sont nouveaux, à la suite d'un changement de gouvernement en 2019. Cela pourrait en partie expliquer le manque de connaissance par rapport au travail du PAM sur la problématique hommes-femmes.

- Celles nécessitant un traitement pour la malnutrition aiguë modérée (MAM) et la prévention de la malnutrition aiguë et chronique, en particulier chez les jeunes enfants et les femmes et les filles enceintes et allaitantes ; et
- Les petits exploitants et les communautés vulnérables dans les zones ciblées et sujettes aux crises, particulièrement dans l'est du pays.

86. **L'essentiel des interventions du PAM en 2018 et 2019 ont eu lieu en réponse à une situation d'urgence ou auprès de groupes de population souffrant le plus de l'insécurité alimentaire.** La réponse du PAM s'est faite en concordance avec l'examen stratégique « Faim zéro » et les disparités qui y sont observées en matière d'insécurité alimentaire, à la fois entre les provinces et au niveau territoriale. Le PAM opère dans la majorité des 16 provinces où le taux d'insécurité alimentaire est au-dessus de la moyenne nationale, elle-même déjà élevée. Les interventions du PAM étaient concentrées dans les zones qui étaient, d'après l'analyse IPC⁷⁶, les plus affectés par l'insécurité alimentaire dû aux conflits, aux maladies de plantes et aux nuisibles dans l'agriculture, et aux épidémies de maladies transmissibles, en particulier Ebola. Les provinces les plus affectées par l'insécurité alimentaire étaient l'Ituri, les provinces du Kasai, le Sud Kivu et le Tanganyika, où 12 à 15% de la population étaient classée par l'IPC en phase 4. De plus, le PAM a fourni une assistance aux réfugiés de la République centrafricaine et du Soudan du Sud dans le nord et le nord-est du pays, et apporté son soutien aux populations touchées par l'épidémie d'Ebola dans le Nord Kivu et l'Ituri, se basant sur le système de diagnostic et de planification de réponse de l'ONU.

87. L'assistance du PAM est par ailleurs établie sur la base d'études de sécurité alimentaire localisées activées par le système de hiérarchisation des priorités de l'IPC. Depuis 2014, le PAM a effectué plusieurs études de la sécurité alimentaire en situation d'urgence, y compris dans les provinces du Kasai, du Tanganyika, du Sankuru, du Haut Lomami et du Lualaba. En 2019, une analyse et cartographie de la vulnérabilité fondée sur la téléphonie mobile (mVAM) a été utilisée dans le Nord Kivu et le Kasai. Les analyses de marchés sont utilisées pour choisir les modalités de transfert les plus appropriées (produits alimentaires ou espèces) pour répondre aux besoins des populations en situation d'insécurité alimentaire dans les régions affectées par les chocs et par les conflits. Les espèces sont fréquemment citées comme étant la modalité préférée par les bénéficiaires (car elle leur permet de choisir d'acheter des produits alimentaires ou non-alimentaires) et par le PAM, la part des ressources transférées aux bénéficiaires étant plus grande.

88. **Il existe une divergence entre les besoins d'urgence et l'assistance d'urgence.** La capacité de réponse aux besoins à travers les transferts monétaires et de produits alimentaires dans le contexte d'urgences a été considérablement limitée par la disponibilité des ressources au moment où elles étaient requises afin de fournir des rations complètes aux bénéficiaires (paragraphe 122). Comme indiqué en 2.2.1, la quantité de produits alimentaires et monétaires distribués était considérablement en deçà des quantités prévues, et ne correspondait pas proportionnellement aux ajustements du nombre de bénéficiaires. Afin de gérer les ressources insuffisantes, le PAM a réduit les rations pour pouvoir maintenir le nombre de bénéficiaires atteints. La réduction de la taille des rations a été particulièrement sévère dans le Nord et le Sud Oubangui, et a eu de sévères conséquences (paragraphe 159).

89. Les transferts monétaires et de produits alimentaires étaient généralement programmés pour une durée de 3 mois à partir du début de la situation d'urgence, conformément aux recommandations du Cluster de la sécurité alimentaire sur l'approvisionnement en aide alimentaire. Cependant, à travers les différentes provinces, le personnel travaillant sur ces programmes n'a pas pu donner de justification claire concernant cette durée, et a admis ne pas anticiper de réels changements du contexte ou de la sécurité alimentaire des bénéficiaires après seulement trois mois de transferts⁷⁷. Afin de surmonter ce problème, les managers de programme dans certaines provinces ont occasionnellement renouvelé ce cycle de distribution de trois mois plusieurs fois pour leurs bénéficiaires.

90. Des retards importants ont également été notés entre le choc initial et la réception du premier transfert de produits alimentaires ou monétaires. Les bénéficiaires à Kananga, par exemple, ont expliqué

⁷⁶ Certaines parties prenantes soulignent que l'élargissement de l'étendue de l'analyse IPC et son approfondissement ont tendance à générer un nombre plus élevé de personnes vulnérables et multiplient ainsi le nombre de personnes dans le besoin, ce qu'ils considèrent comme une faille du système.

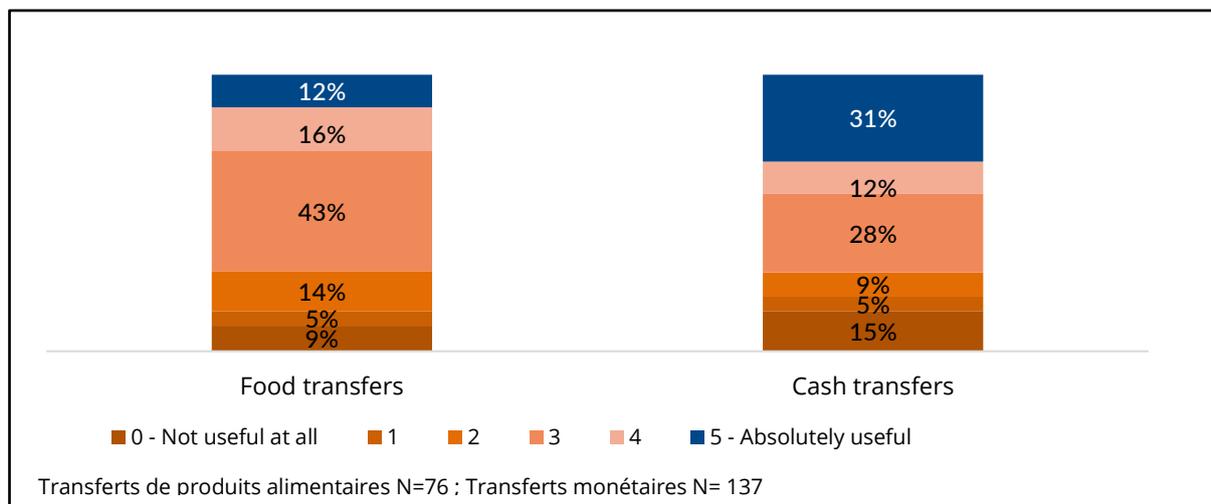
⁷⁷ Lors de discussions avec le personnel des programmes du PAM, celui-ci a expliqué que cette politique était en place depuis des années sans justification évidente de programmation, et qu'elle était actuellement en cours de révision.

avoir reçu l'équivalent de trois mois de transferts de produits alimentaires après avoir été déplacés depuis un an. Durant cette période, ils ont adopté des mécanismes de survie de base, notamment l'agriculture de subsistance. Le manque de coordination entre les transferts de produits alimentaires et les cycles de récolte a pour conséquence une amélioration de la sécurité alimentaire durant la période de transfert de trois mois uniquement, sans effet durable.

91. Le problème du manque d'alignement entre la période de distribution de trois mois et les besoins des bénéficiaires s'applique également aux transferts monétaires. Cependant, les conséquences dans le cas de cette modalité sont moins sévères. Comme c'est souvent le cas dans ce secteur, quand on demande aux bénéficiaires s'ils préfèrent les transferts monétaires ou de produits alimentaires, ils expriment une nette préférence pour les transferts monétaires, qui leur permettent d'acheter des produits non-alimentaires tels que des outils qui s'avèrent utiles au-delà de la période de trois mois.

92. Cette préférence est confirmée par l'enquête communautaire qui indique que les bénéficiaires de transferts monétaires qui ont qualifié l'assistance d' « absolument utile » sont deux fois plus nombreux que ceux ayant reçu des transferts de produits alimentaires. Les principales raisons pour lesquelles l'assistance n'était pas qualifiée d'utile étaient liées au fait qu'elle soit survenue après la période la plus critique en termes de besoin. Une des personnes interrogées a par exemple répondu, « Nous avons trop de besoins, mais c'est la manière dont ils la donnent [la distribution] qui fait vraiment mal, ils la donnent quand ça les arrange. » L'évaluation note que la préférence pour les espèces plutôt que les produits alimentaires est influencée par plusieurs facteurs, tels que la proximité de marchés, dont ne tient pas compte l'enquête communautaire.

Figure 8: La mesure dans laquelle les bénéficiaires ont trouvé l'assistance utile en fonction de la modalité de transfert



Food transfers = Transferts de produits alimentaires ; Cash transfers = Transferts monétaires ; Not useful at all = Pas utile du tout ; Absolutely useful = Tout à fait utile

Source : EPSP Enquête communautaire

93. **La nutrition (SO2) reçoit une attention accrue de la part du PAM** L'IPC en 2016 soulignait le risque d'effets irréversibles et à long-terme de la malnutrition sévère chez les enfants, et par conséquent la nécessité d'une intervention d'urgence à grande échelle pour traiter et prévenir la malnutrition. L'IPC recommandait également la mise en place d'un programme d'éducation à la nutrition, ainsi que le traitement de la malnutrition aiguë modérée et des mesures pour remédier aux carences en micronutriments des femmes et des filles enceintes et allaitantes et des personnes séropositives. Près de 2,8 millions d'enfants en RDC souffrent de MAM. Le PSPP cible avec justesse le traitement de la malnutrition aiguë modérée chez les jeunes enfants (de 6 à 59 mois), les femmes et les filles enceintes et les mères allaitantes, et la prévention de la malnutrition aiguë et de la malnutrition chronique chez les nourrissons (6 à 23 mois) et les femmes et les filles enceintes et allaitantes. Les personnes recevant un traitement pour la tuberculose ou le VIH sont également ciblées dans le PSPP pour le traitement de la malnutrition modérée.

94. Cependant, malgré l'ajout d'un effet direct stratégique sur l'amélioration du statut nutritionnel à travers le traitement de la MAM et la prévention de la malnutrition aiguë et de la malnutrition chronique, le

budget initial du PSPP n'accordait que 7% du budget total à cet effet (SO2). La 5ème révision budgétaire a vu la part réservée à l'effet SO2 multipliée par cinq pour atteindre 22% du budget total prévu. Suite à cette révision, les activités de nutrition devraient atteindre près de trois fois plus de bénéficiaires d'ici la fin 2020 (soit plus de 3,55 millions) qu'il n'était initialement prévu.

95. Suite à la crise d'Ebola dans le nord-est de la RDC, les ressources pour le traitement de la MAM ont été géographiquement réattribuées à des territoires et zones administratives de santé (l'unité territoriale la plus basse) qui n'avaient pas été précédemment ciblées, car elles n'étaient pas classées comme étant en situation d'insécurité alimentaire. Cela montre la capacité du PAM à ajuster son ciblage et à répondre aux crises qui n'étaient pas anticipées dans le PSPP.

96. **Les interventions de résilience (SO3) restent modestes mais reçoivent davantage d'attention.** L'IPC de 2016 a identifié le besoin de mettre en place des filets de protection sociale pour les ménages les plus vulnérables (une idée qui gagne en popularité à travers le monde dans les cas de situations chroniques) et de soutenir une intensification durable de la production agricole pour les petits exploitants. La nécessité d'une approche multisectorielle (impliquant les secteurs de l'éducation, de la santé... etc.) à travers des partenariats solides était également mentionnée, afin de réduire l'insécurité alimentaire dans le pays. L'approche de résilience proposée en lien avec l'effet direct stratégique 3 du PSPP (l'amélioration des moyens de subsistance productifs des petits exploitants) répond partiellement à cette nécessité. Cela reste toutefois un domaine qui n'est pas prioritaire, comme le reflète le nombre de bénéficiaires proposé et l'allocation budgétaire dans le PSPP et ses révisions consécutives. Cependant, comme il est mentionné dans le paragraphe 2.4, les activités de résilience sont notablement sous-financées par rapport aux interventions d'urgence, ce qui réduit la mesure dans laquelle elles peuvent être étendues.

1.4.3 Dans quelle mesure le positionnement stratégique du PAM est-il resté pertinent à travers la mise en œuvre du PSPP compte tenu de l'évolution du contexte, des capacités nationales et des besoins ?

97. **Synthèse des résultats** La chaîne logistique humanitaire et la capacité à fournir des services courants ont donné au PAM un avantage comparatif considérable en matière d'adaptation au contexte évolutif. Le PAM avait la capacité technique et logistique pour cibler et livrer une assistance rapide et de grande ampleur. Le PAM a également démontré sa capacité à demeurer flexible et à répondre aux nouveaux besoins qui surviennent, comme le prouve son implication dans les discussions concernant le « triple nexus » et sa réponse spécialisée à la crise d'Ebola. Cependant, la mesure dans laquelle le PAM a pu se montrer flexible, et sa décision d'étendre son soutien aux activités de résilience, ont été fortement déterminées par le soutien des donateurs.

98. **La capacité unique du PAM, qui repose sur sa chaîne logistique et ses services communs, lui permettent de répondre à grande échelle et avec rapidité.** Le PAM est une des trois principales agences humanitaires de l'ONU dans le pays (avec l'UNICEF et le HCR) ayant la capacité de cibler, de mobiliser et de livrer une aide humanitaire à ceux qui en ont le plus besoin. Sa position stratégique se fonde sur ses compétences en matière de gestion de la chaîne logistique et sa capacité à fournir des services communs. La présence du PAM sur le terrain (qui se manifeste par ses 17 bureaux auxiliaires), ses capacités d'analyse de la sécurité alimentaire, ses capacités logistiques (sa gestion d'un parc de 120 camions, par exemple), ses relations avec un nombre considérable de donateurs (subventions reçues de 26 organisations bilatérales et multilatérales), place le PAM dans une position unique parmi les agences humanitaires travaillant en RDC et que seule la MONUSCO peut égaler. Gérant six couloirs d'approvisionnement en aide alimentaire dans la région, le PAM opère à pleine capacité dans un environnement à haut risques.

99. **Le PAM a la capacité de s'adapter à des besoins qui évoluent constamment, comme le montre par exemple son implication délibérée dans le « triple nexus »⁷⁸ quand le contexte le permet suite à une phase de conflit.** Le vaste mandat du PAM au sein du système d'assistance humanitaire en RDC, dont les activités centrales concernent la distribution de produits alimentaires et monétaires, lui permet

⁷⁸ Le concept de « triple nexus » est utilisé pour capturer les liens d'interdépendance existant entre les secteurs de l'humanitaire, du développement et de la paix. Plus particulièrement, il fait référence aux efforts réalisés dans ces trois domaines afin de travailler ensemble de manière plus cohérente et plus efficace, particulièrement quand il s'agit de répondre aux besoins des personnes, de minimiser les vulnérabilités et de poser les fondations pour une paix durable. SIPRI, Connecting the dots on the triple nexus, novembre 2019.

d'entreprendre des activités de résilience en fonction du besoin. Le PAM a également, dans une certaine mesure, intégré une sensibilité aux conflits dans ses programmes de résilience, en répondant par exemple aux facteurs qui contribuent au déplacement dans la province du Tanganyika, liés aux tensions inter-ethniques. Des groupes cibles et les modalités d'initiatives de consolidation de la paix ont été sélectionnées en accord avec les donateurs et des partenaires spécialisés dans ce domaine thématique. Plus de détails sur l'implication du PAM à travers le « triple nexus » se trouvent dans les sections 2.2.3 et 2.2.4.

100. **Le soutien des donateurs pour les activités de résilience et de consolidation de la paix ont permis au PAM de développer certaines opérations.** L'intervention en réponse à l'augmentation de la population de personnes déplacées dû au conflit Kamwina Nsapu en est un exemple. Celle-ci a donné lieu à une déclaration d'urgence de niveau 3 dans la région du Kasai en octobre 2017, et une réponse humanitaire menée par le PAM. Cette réponse a conduit le PAM à ouvrir un bureau régional, dans un contexte opérationnel complexe, qui a en partie justifié l'augmentation budgétaire pour la RDC lors de sa 5ème révision, approuvée en janvier 2019. En parallèle, le conflit ethnique dans la province du Tanganyika s'est progressivement atténué, avec un nombre de personnes déplacées en baisse en 2018. Cela a donné lieu à un changement de programmation dans la province du Tanganyika.

101. **La réponse à la crise d'Ebola illustre la flexibilité du PAM face à une urgence de santé publique dans un environnement complexe et extrêmement instable.** Le PAM est intervenu en réponse à deux épidémies d'Ebola ⁷⁹ depuis le début de l'année 2018, la dixième épidémie ayant été déclarée en août 2018, après la formulation du PSPP. De ce fait, le rôle et la réponse du PAM n'ont pas été inclus dans la stratégie. L'augmentation budgétaire en réponse à la crise a été validée lors de la 5ème révision budgétaire. La réponse à l'épidémie d'Ebola diffère des autres activités du PAM, étant conçue sous l'angle de la santé publique. L'assistance du PAM en réponse à l'épidémie d'Ebola comprend trois aspects distincts, chacun soulignant la capacité du PAM à faire preuve de flexibilité et à ajuster ses opérations au besoins changeants de la RDC.

- Une assistance alimentaire et nutritionnelle générale est fournie aux survivants afin de faciliter leur récupération, et aux contacts des patients afin de réduire le risque de propagation du virus. Le PAM est actuellement présent à Mambasa, Beni et Biakato, et près de 700 000 personnes ont bénéficié d'assistance alimentaire.⁸⁰
- Soutien logistique à l'OMS (transport de médicaments et d'équipements, chaîne du froid, espace de stockage) et à d'autres organisations prenant part à la réponse d'urgence (tels que des hébergements temporaires).
- Transport aérien UNHAS (y compris les vols d'urgence) pour les trajets à destination et au départ des zones touchées.

102. Le centre opérationnel est situé à Goma, et le coordinateur en charge de la réponse à l'épidémie d'Ebola est sous la responsabilité directe du directeur de pays du PAM à Kinshasa. Ils sont tous les deux également membres de la « task force Ebola », sous la direction de la Division de la Préparation d'Urgence à Rome. Des échanges par téléconférence ont lieu régulièrement (initialement toutes les semaines, maintenant toutes les deux semaines).

1.4.4 Dans quelle mesure le PSPP s'aligne-t-il de manière cohérente avec l'ONU dans son ensemble, et inclue-t-il des partenariats stratégiques appropriés en se basant sur l'avantage comparatif du PAM dans le pays ?

103. **Synthèse des résultats.** Les interventions du PAM pour la période 2017-2019 sont fondées sur le PNUAD qui s'est achevé en 2017 et le Bilan commun de pays 2019, ainsi que sur le Plan de réponse

⁷⁹ La fréquence d'épidémie d'Ebola confirmées en RDC semble augmenter. Dix épidémies sont apparues depuis 1976, dont quatre au cours des dix dernières années. Source: <https://www.who.int/ebola/historical-outbreaks-drc/en/>

⁸⁰ Les contacts de patients reçoivent des rations hebdomadaires pour quatre semaines, et les survivants reçoivent des rations mensuelles familiales pour une durée d'un an ainsi qu'une ration individuelle d'aliments nutritifs durant trois mois. Les équipes de surveillance de santé compilent des listes de contacts par zones de santé, sur lesquelles le PAM se base pour organiser la distribution de produits alimentaires. Les contacts sont invités à se rendre au site de distribution une fois par semaine, où des installations sont à disposition pour se laver les mains. Les foules sont évitées, et les contacts doivent respecter une distance d'un mètre avec la personne distribuant les rations. Les personnes admises en observation et à qui il est permis de partir suite à deux tests négatifs reçoivent une ration familiale pour une durée d'un mois une fois sorties.

humanitaire 2017-2019. Des mécanismes bien développés existent afin d'assurer la cohérence entre les agences de l'ONU, le système des clusters facilitant l'échange d'information et la coordination. Le PAM a un partenariat solide avec la FAO, qui continue d'évoluer avec le développement de la programmation en matière de résilience. Les partenariats avec l'UNICEF et le HCR existent de longue date et sont clairement définis, et le partenariat avec l'UNFPA pourrait être approfondi. Les vols UNHAS sont vitaux pour le secteur humanitaire et continuent de jouer un rôle essentiel dans la réponse à l'épidémie d'Ebola.

104. **Le plan stratégique du PAM pour 2017-2021 est aligné sur l'Agenda 2030, en particulier sur l'ODD 2 qui concerne l'éradication de la faim (but stratégique 1) et l'ODD 17, focalisé sur la revitalisation du partenariat mondial (but stratégique 2).** Les trois premiers effets directs stratégiques orientés vers l'aide alimentaire d'urgence, la nutrition et la production agricole devraient contribuer directement à l'ODD 2 (« Faim zéro »), et les effets SO4 et SO5 contribuent à l'ODD 17 (sur le partenariat) en soutenant les institutions nationales et le secteur humanitaire.

105. **Le système des clusters de l'ONU facilite principalement l'échange d'informations.** Les études menées par le PAM et ses partenaires coopérants sont partagées à travers le système des clusters. Le PAM est l'agence co-directrice de la sécurité alimentaire (avec la FAO), et dirige le Cluster logistique et télécommunications. Elle est également membre des Clusters nutrition et éducation. Chaque cluster opère comme un forum d'échange d'information, mais les clusters n'ont pas été utilisés pour la prise de décision ou la planification commune. Les informations concernant les résultats du Plan réponse humanitaire sont collectés et analysés par OCHA, et activement partagés au niveau des clusters ainsi que d'autres forums. Le Cluster logistique offre une plateforme de coordination entre partenaires et de partage d'information, renforçant la capacité de réponse en cas de catastrophe. Dans certaines provinces cependant, les clusters n'opèrent pas du tout. C'est le cas du Cluster Logistique dans le Kasai.

106. Au niveau infranational, les chocs soudains peuvent déclencher une « alerte crise », qui est porté à l'attention du Comité Régional/ Local Inter-organisation (CRIO et CLIO), où ont lieu les discussions et prises de décisions en vue des actions nécessaires. Si une alerte est validée, une étude de la vulnérabilité des ménages s'ensuit. Les résultats de ces études sont utilisés pour fournir une aide d'urgence dans une zone qui n'était pas incluse dans le plan annuel.

107. **La collaboration avec des initiatives globales, telles que « Scaling up nutrition » (SUN) et « Renewed efforts against child hunger and malnutrition » (REACH) en est encore au stade de planification.** Le PAM a apporté son soutien à la création du réseau du secteur privé SUN en RDC avec le ministère de la Santé. Le réseau offre une plateforme pour le gouvernement, le secteur privé et les partenaires humanitaires pour lutter contre la malnutrition. Le PAM a convoqué et animé un séminaire auquel se sont joint le gouvernement (dont PRONANUT), des universitaires, d'éminents chercheurs nationaux et internationaux et les agences des Nations Unies pour discuter des options de prévention et de traitement de la malnutrition aiguë. Ce séminaire a conduit à la création d'une feuille de route en faveur d'une gestion simplifiée de la MAM au niveau de la communauté, de l'enrichissement des aliments et de la production locale d'aliments nutritifs spécialisés. Une liste d'aliments de base adaptés à l'enrichissement a été dressée. La prochaine étape consistera à identifier les entreprises privées intéressées par la production et la commercialisation de ces aliments enrichis.

108. **Pour répondre aux besoins de la sécurité alimentaire sur le long terme, à l'aide d'une approche multi-sectorielle, le PAM parvient à atteindre son champ d'action maximum en collaborant avec d'autres agences.** L'avantage de telles collaborations est particulièrement évident dans le cas du partenariat avec la FAO, selon lequel dès que l'aide d'urgence (produits alimentaires ou espèces) s'achève, les personnes vulnérables ayant accès à des terres sont soutenus à travers un programme commun de résilience. Dans le cadre du PSPP, le PAM a officiellement établi un partenariat stratégique et opérationnel avec la FAO afin de collectivement accomplir l'effet direct stratégique 3.1 sur la résilience en relation avec le programme Achats au service du progrès du PAM. Afin de baser ces interventions de résilience sur les avantages comparatifs de chacune des organisations, le renforcement des organisations d'agriculteurs et le développement de leur production seront sous la responsabilité de la FAO, et le soutien à la cohésion sociale, la commercialisation, l'autonomisation des femmes et la gestion des mauvaises récoltes seront sous la responsabilité du PAM. C'est un partenariat stratégique, la répartition des tâches ayant été définie au niveau national.

109. **Au niveau organisationnel, le partage de bureaux et de bureaux auxiliaires entre les équipes du PAM et de la FAO contribue à la coordination, la planification et la mise en œuvre des interventions communes aux deux organisations.** De plus, cela a facilité les relations cordiales. L'étroite collaboration

entre le PAM et la FAO a été soulignée et appréciée par les deux organisations. Cependant, des difficultés persistent, tels que des retards dans la distribution de graines et moins de financements du côté de la FAO qui freinent la mise en œuvre conjointe et affectent la manière dont la qualité du partenariat est perçue.

110. **La cadre de la collaboration avec l'UNICEF a été créé en 2017.** Un protocole d'accord annuel avec l'UNICEF définit le rôle et les responsabilités de chaque agence en matière de prévention et de traitement de la malnutrition. L'UNICEF est responsable du traitement de la malnutrition aiguë sévère, tandis que le PAM fournit la supplémentation alimentaire pour le traitement de la malnutrition aiguë modérée. Il a été difficile de trouver un soutien financier pour le traitement (et la prévention) par le PAM de la MAM avec des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi, sachant que d'autres options de traitement pourraient être explorées, y compris des aliments locaux.

111. Des programmes communs au PAM et à l'UNICEF existent, tels que « L'Approche intégrée de lutte contre les retards de croissance dans le Sud Kivu en RDC » (2015-2017). Ce programme était cependant limité à une zone géographique spécifique, et mis en œuvre sur une période courte. Un nouveau programme commun de résilience financé par l'Allemagne et impliquant le PAM, la FAO et l'UNICEF a été conçu au cours de l'année 2019 pour améliorer la résilience des populations vulnérables dans le Nord et le Sud Kivu. Le renforcement du système de santé et la protection intégrée de l'enfant, sont d'autres domaines possibles pour une collaboration plus étroite entre le PAM et l'UNICEF.

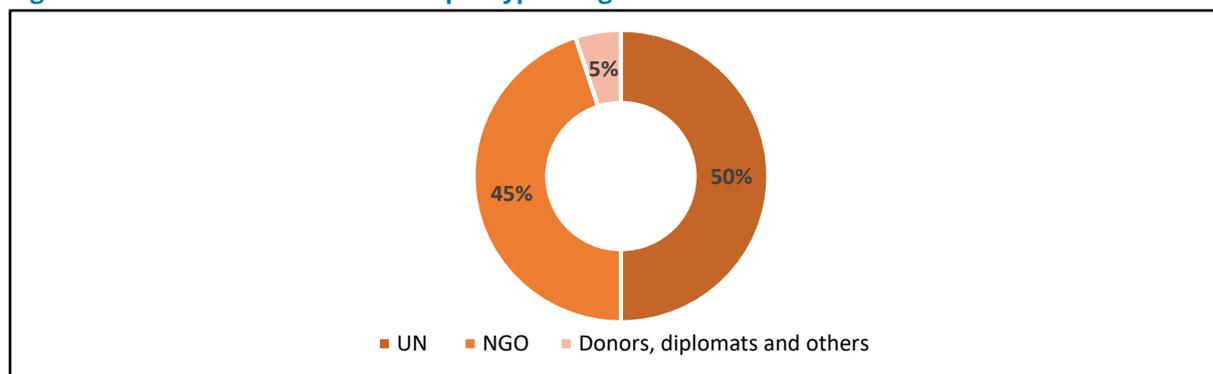
112. **Dans les camps de réfugiés, le PAM a établi un partenariat opérationnel avec le HCR.** L'indépendance des réfugiés en matière d'alimentation dépend sur le moyen terme de leur capacité à gagner de l'argent ou à cultiver leurs propres aliments. Cependant, l'autonomisation des réfugiés en matière de subsistance tombe sous la responsabilité du HCR. Les activités mises en œuvre jusqu'à présent par le HCR dans le Nord et Sud Oubangui, par exemple, sont d'une ampleur limitée par rapport aux besoins existants. Par conséquent, la vaste majorité des réfugiés continue de dépendre de l'assistance du PAM, bien qu'ils soient là depuis six ans.

113. **La collaboration avec l'UNFPA pourrait être plus stratégique.** Il n'y a pas de partenariats stratégiques et opérationnels entre le PAM et l'UNFPA prévu dans le PSPP. Il y a cependant des exemples de programmation collaborative qui tirent parti de la portée du PAM pour intégrer des activités de l'UNFPA. Il existe par exemple une collaboration dans le Tanganyika sur les activités de résilience qui intègre les « kits dignité » et la sensibilisation de l'UNFPA aux côtés des activités du PAM. L'élargissement de cette collaboration aux autres provinces est nécessaire pour répondre aux problèmes de grossesses précoces, du nombre d'enfants et des infections au VIH, qui contribuent de manière significative à la détérioration de la sécurité alimentaire et nutritionnelle.

114. Dans le Nord et Sud Oubangui, ces problèmes figurent constamment parmi les préoccupations principales des réfugiés et des communautés hôtes. Durant les visites de terrain de l'évaluation, de nombreuses jeunes femmes et filles ont parlé de la prévalence de la prostitution de survie dû à un manque de revenus permettant l'achat de produits de première nécessité (produits alimentaires, sanitaires... etc.) Le soutien du PAM étant surtout conçu pour subvenir aux besoins alimentaires, il ne suffit pas pour couvrir les autres besoins de base, ce qui pose un risque réel pour ces populations. Le HCR ne fournit pas de produits sanitaires de première nécessité et les activités génératrices de revenus qui permettraient de renforcer le pouvoir d'achat sont limitées pour les femmes et les filles. Une collaboration plus étroite avec l'UNFPA permettrait la mise en place d'une intervention commune complémentaire sur tout le pays afin de réduire les taux de grossesses non désirées, d'infections au VIH et de prostitution (voir également paragraphe 158).

115. **Les services proposés par UNHAS illustrent le type de partenariat pertinent possible avec les autres opérations de l'ONU.** UNHAS opère comme une ressource commune gérée en coordination étroite avec les autres agences de l'ONU, à travers une réunion tous les quatre mois du comité directeur et des réunions de groupes d'utilisateurs dans tout le pays. UNHAS transporte 6 400 personnes et 900 millions de tonnes de fret par mois. En 2019, UNHAS a apporté son soutien à 159 organisations (sélectionnées sur la base de contrôles réalisés par OCHA) et exécuté 653 évacuations d'urgence. Aucun incident en matière de sécurité n'a été signalé durant la période évaluée. UNHAS fait payer des frais à prix coûtant, en fonction de leur plan de trésorerie. Les seules opérations comparables sont celles du service aérien humanitaire de l'Union Européenne, ECHO Flight (ECHO finance également UNHAS), de Médecins Sans Frontières et Mission Aviation Fellowship, et du Comité International de la Croix Rouge. La distribution de ses services est détaillée en Figure 9.

Figure 9: Utilisation des vols UNHAS par type d'organisation



UN = ONU ; NGO = ONG ; Donors, diplomats and others = Donateurs, diplomates et autres

Source : UHAS monitoring data

116. Parmi les agences de l'ONU, le principal usager a été l'OMS, reflétant l'importance du rôle du PAM dans la réponse à la crise d'Ebola, qui va bien au-delà de l'assistance alimentaire. UNHAS a participé au renforcement des capacités de la Régie des Voies Aériennes, l'administration congolaise qui gère la collecte des revenus et la maintenance des aéroports, en matière de sécurité, de normes et de contrôles de sécurité dans le but d'encourager les agences humanitaires à utiliser davantage les compagnies aériennes nationales, l'une desquelles opère déjà des vols internationaux, et l'autre étant en cours de certification pour le faire.

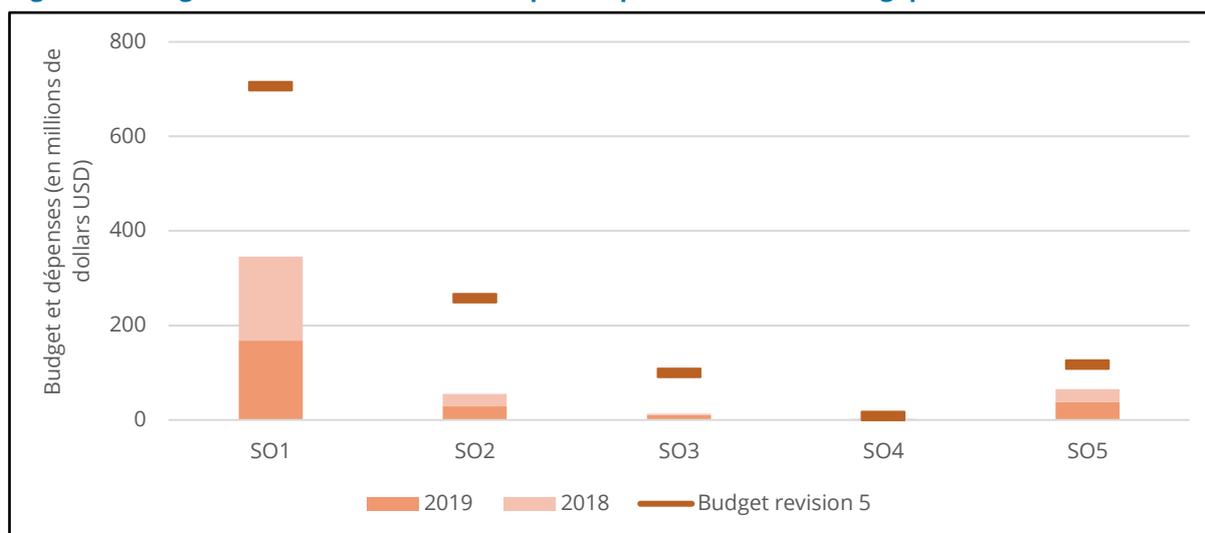
1.5 Quelle est la contribution spécifique du PAM à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le PSPP pour la RDC, et cette contribution a-t-elle été efficace ?

1.5.1 Dans quelle mesure le PAM a-t-il produit les produits escomptés et contribué à la réalisation des effets directs stratégiques définis dans le PSPP ?

117. **Synthèse des résultats.** Le nombre de bénéficiaires atteints a augmenté régulièrement entre 2017 et 2019, et représente environ 90% de l'objectif visé. La mesure dans laquelle le nombre de bénéficiaires et les objectifs sous-jacents sont atteints dépend de l'effet direct stratégique. La vaste majorité des bénéficiaires atteints relèvent de l'effet SO1 (l'assistance d'urgence), les transferts monétaires ayant été considérablement étendus en 2019. Cependant, la valeur totale des espèces et des produits alimentaires distribués était nettement en dessous des quantités prévues. Dans le cadre de l'effet SO2 (la nutrition), la priorité a été accordée au traitement de la malnutrition aiguë modérée. La prévention de la malnutrition aiguë et de la malnutrition chronique a invariablement atteint un nombre considérablement moins élevé de bénéficiaires qu'il n'était prévu. Des éléments indiquent un certain succès en ce qui concerne l'effet SO4, s'agissant du renforcement de la capacité des représentants du gouvernement et des processus, mais ces objectifs n'ont pas eu les ressources suffisantes. Le soutien au secteur humanitaire dans le cadre de l'effet SO5 est un atout remarquable du PAM et les objectifs ont souvent été dépassés.

118. **Effets directs stratégiques.** Comme indiqué plus haut (paragraphe 66), cinq effets directs stratégiques sont définis par le PSPP. La Figure 10 montre que la vaste majorité des ressources a été orientée vers l'effet SO1 afin de fournir une aide alimentaire dans le contexte d'urgences. Ceci est reflété par l'allocation budgétaire de 706 millions de dollars (USD) (dans la 5ème révision budgétaire) et les dépenses s'élèvent à 345 millions de dollars pour 2018 et 2019 cumulées. Le budget détaillé est présenté dans le Tableau 3 (section 2.3.3)

Figure 10: Budget basé sur les besoins et dépenses par effet direct stratégique.

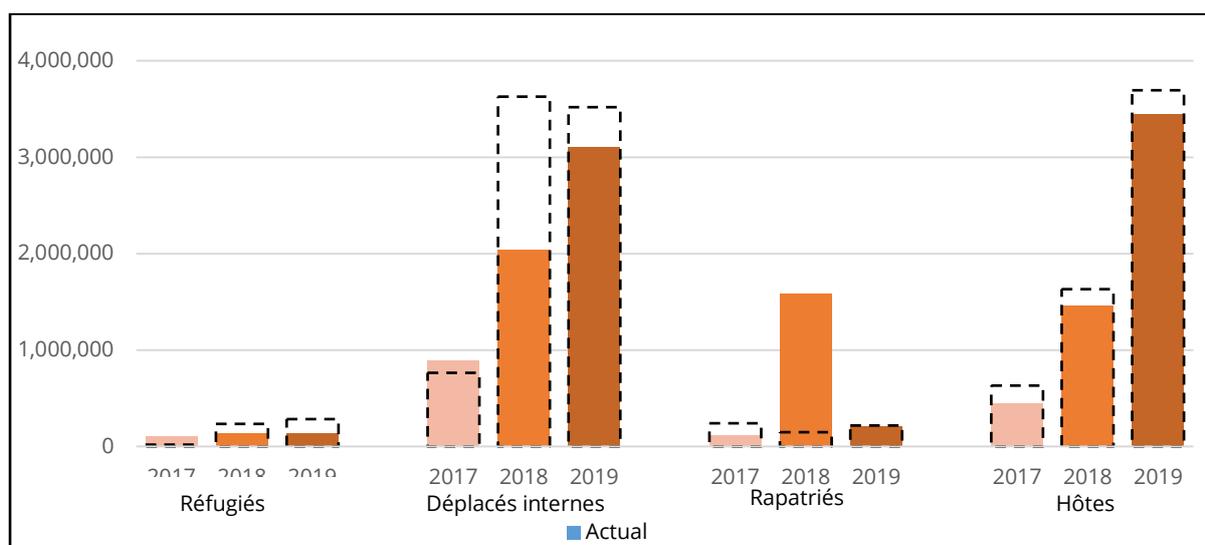


Source: WFP finance data (Wings)

119. **Bénéficiaires atteints.** Le nombre de bénéficiaires atteints, par rapport aux objectifs prévus, permet une appréciation générale dans la mesure où les produits et les résultats ont probablement été atteints. Bien que le pourcentage de bénéficiaires par rapport à l'objectif ait diminué en 2019 par rapport à 2018 de 93% à 89%, le nombre de bénéficiaires atteints a considérablement augmenté, de près de 5,64 millions à 7,71 millions. Par conséquent, la légère diminution de la proportion de bénéficiaires atteints cache en réalité une expansion du programme en réponse à l'augmentation des besoins et des ressources financières.

120. Les communautés hôtes et les déplacés internes représentent de loin la part la plus importante des bénéficiaires en 2018 et 2019 (Figure 11). En 2018, la part de personnes déplacées atteinte était faible, s'élevant seulement à 56%, alors que le nombre de rapatriés atteints est allé bien au-delà de ce qu'il était prévu, l'objectif ayant été dépassé de 1075%. L'augmentation considérable du nombre de rapatriés atteints fait suite au rapatriement des ressortissants congolais d'Angola. En 2019, le nombre de rapatriés atteints a diminué en accord avec les prévisions, à 95% des objectifs. Cette diminution a correspondu à une augmentation de la proportion de personnes déplacées atteintes (88%). Le nombre de membres de communautés hôtes prévu a plus que doublé en 2019 par rapport à 2018 de près de 1,46 à 3,45 millions. Remarquablement, la proportion atteinte n'a que très légèrement diminué de 93% à 89%. Le nombre de réfugiés atteints est resté relativement constante entre 2018 et 2019, malgré une augmentation de 20% du nombre de réfugiés bénéficiaires prévue en 2019.

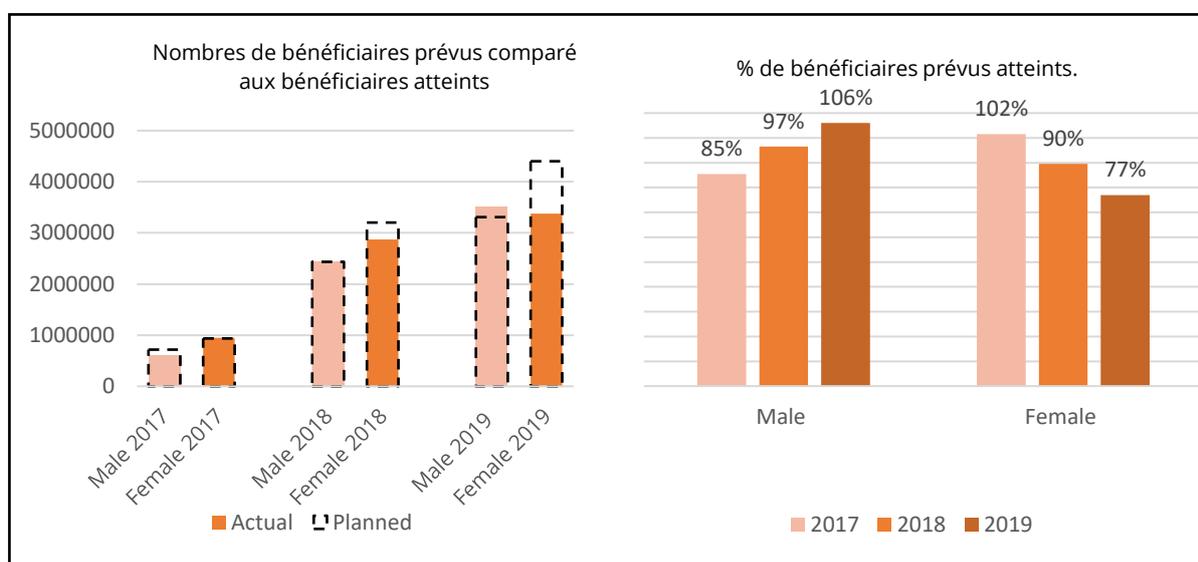
Figure 11: Nombre de bénéficiaires prévus et nombre de bénéficiaires atteints par catégorie de déplacement



Actual = Atteints ; Planned = Prévus
 Source: WFP monitoring data (COMET)

121. La programmation a ciblé un nombre légèrement plus élevé de femmes que d'hommes en 2018 et 2019, cependant la proportion de femmes atteintes par rapport aux objectifs était systématiquement plus faible que les hommes, et a sensiblement diminué en 2019, atteignant seulement 77% (Figure 12). Cela suggère la nécessité d'une approche plus sensible à la problématique homme-femme, qui pourrait permettre un meilleur accès aux programmes pour les femmes.

Figure 12: Nombre et pourcentage de bénéficiaires atteints par sexe



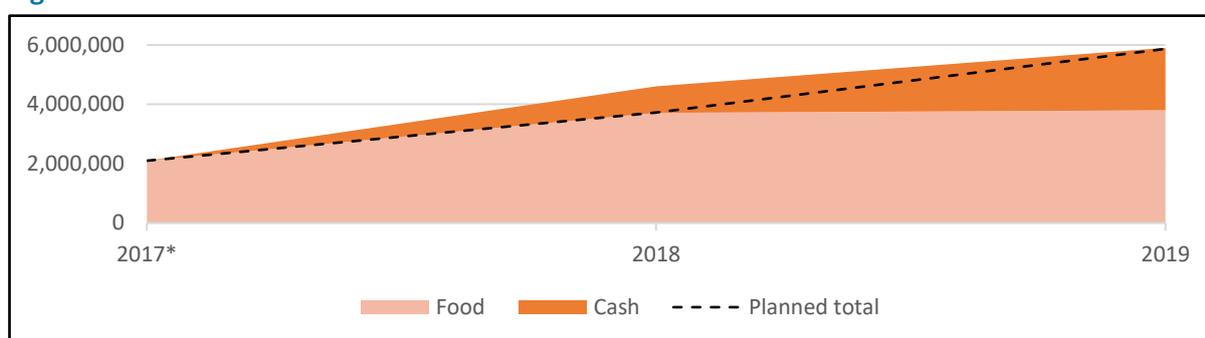
Actual = Atteints ; Planned = Prévus ; Male = Hommes ; Female = Femmes
 Source: WFP monitoring data (COMET)

122. **Effet direct stratégique 1 : Les populations en situation d'insécurité alimentaire ciblées qui sont touchées par un choc sont en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires essentiels en période de crise.** Deux activités devaient contribuer à cet effet, avec pour but de s'assurer que les populations en situation d'insécurité alimentaire pourraient satisfaire leurs besoins alimentaires de base en période de crise.

- **Activité 1 :** Fournir une aide alimentaire aux populations affectées par un conflit.
- **Activité 2 :** Fournir une aide alimentaire aux populations affectés par un choc non lié à un conflit.

123. **Le nombre total de bénéficiaires atteints à travers les transferts de produits alimentaires et monétaires dans les régions affectées par un choc (lié à un conflit ou non) a progressivement augmenté depuis 2017** de 2,1 millions à 5,8 millions (Figure 13). Il y a eu une augmentation marquée entre 2017 et 2018 du nombre de bénéficiaires recevant des transferts de produits alimentaires de 3,7 millions. Le nombre total a été maintenu en 2019. À travers cette même période, il y a eu une augmentation continue du nombre de bénéficiaires recevant des transferts monétaires de 900 000 bénéficiaires atteints et 43 millions de dollars (USD) distribués en 2018, pour l'essentiel dans les provinces du Kasai et du Tanganyika, à 1,9 million de bénéficiaires atteints et 53 millions de dollars distribués en 2019. L'augmentation reflète en partie la décision stratégique de donner la priorité à la programmation de transferts monétaires partout où cela s'avère approprié. Ces chiffres montrent également la réduction du montant monétaire distribué par bénéficiaire. Cela s'est fait de manière sélective. Par exemple, pour les réfugiés centrafricains dans le Nord et le Sud Oubangui, le PAM a adapté le montant monétaire transféré par personnes (initialement 16,500 francs CFA par personne et par mois pour tous) au financements mis à disposition par les donateurs. Pour ce faire, le PAM a classé les ménages en trois catégories (très pauvres, modérément pauvres et pauvres) et diminué de moitié le montant par personne pour la dernière catégorie.

Figure 13: Le nombre de bénéficiaires atteints à travers les activités 1 et 2 entre 2017 et 2019.

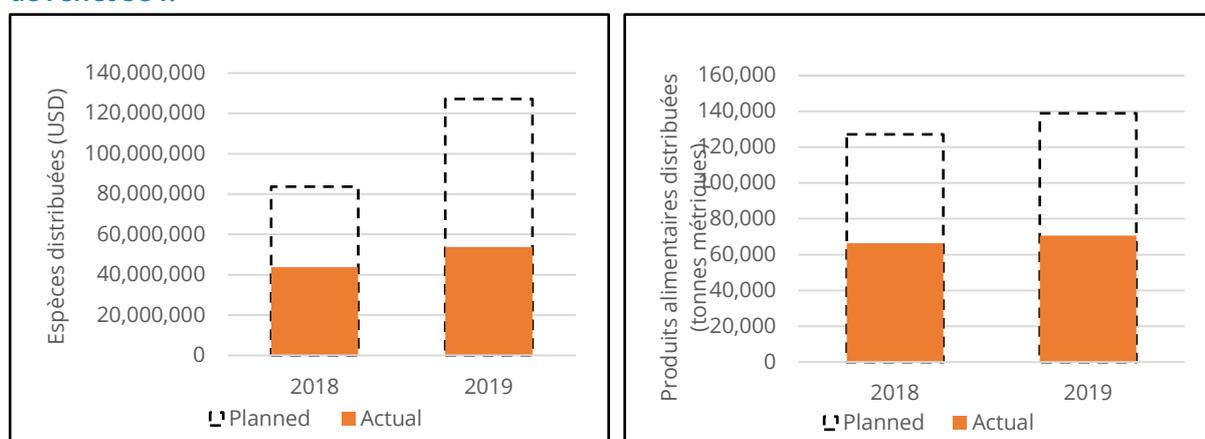


Food = Produits alimentaires ; Cash = Espèces ; Planned total = Total prévu

Source: 2017 data from 2018 Annual Country Report total value, 2018 and 2019 data from COMET

124. **Malgré la nette augmentation des transferts monétaires, le nombre de bénéficiaires en 2018 et 2019 était en dessous du nombre initialement prévu, alors que le contraire peut être constaté pour les transferts de produits alimentaires.** Les transferts monétaires ont atteint 54% et 70% du nombre de bénéficiaires prévu en 2018 et 2019 respectivement, alors que les transferts de produits alimentaires ont atteint 109% et 101% des objectifs. Ceci s'explique en grande partie par un changement de modalité suite à une analyse des marchés. Le recrutement de vendeurs approuvés étant fondamental pour un programme de transfert monétaires performant, cela suggère un contexte favorable à la programmation fonctionnelle de transfert monétaires une fois que d'autres conditions de marché seront remplies.

Figure 14: Quantité monétaires et de produits alimentaires distribués en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO1.



Actual = Atteints ; Planned = Prévus

125. **Les bénéficiaires ont reçu des rations diminuées pour faire face au manque de produits alimentaires et monétaires.** Bien que le nombre de bénéficiaires atteints à travers les transferts de produits alimentaires ait dépassé celui prévu de 50%, seulement 51% des produits alimentaires prévus ont été distribués en 2018-2019. Ceci indique que les bénéficiaires ont reçu des rations considérablement diminuées. Des entretiens avec le personnel des programmes du PAM ont confirmé que les rations distribuées étaient fréquemment diminuées de moitié afin de faire face au déficit de stock. De la même façon, alors que 78% des bénéficiaires prévus ont été atteints à travers des transferts monétaires en 2019, seulement 40% du total monétaires prévu a été déboursé. Le volume monétaires et de produits alimentaires transférés en 2019 était presque égal à celui de 2018, malgré une augmentation des transferts prévus, particulièrement monétaires. Ceci indique que le PAM n'était pas en mesure d'ajuster rapidement ses distributions pour répondre aux augmentations prévues, en partie en raison de la confirmation tardive des financements.

126. **Les effets de ces distributions sur la sécurité alimentaire ont été variables, et sont associés aux chocs (liés ou non à un conflit) en cours.** Dans le Nord Kivu, par exemple, il y a eu une augmentation du nombre de bénéficiaires signalant une faible consommation alimentaire de 56% à 76% en 2019. Ceci a été attribué au conflit armé en cours et à la perturbation des récoltes causée par le virus d'Ebola, ce qui montre qu'en dépit des distributions, les causes profondes de la vulnérabilité persistent et se détériorent. Il n'existe pas de chiffres comparables pour l'année 2018 qui permettraient d'établir si 2019 était une année particulièrement difficile. Par contraste, le suivi post-distribution dans le Kasaï et le Kasaï central a montré une diminution remarquable dans la proportion de ménages signalant une faible consommation alimentaire entre 2018 et 2019. Cette période a vu une diminution des chocs liés aux conflits suite à une réduction des tensions depuis la crise du Kasaï en 2017 mais la région a également subi des chocs non liés à un conflit, en particulier le retour de 400 000 ressortissants congolais d'Angola en 2018 et 2019. Dans le Kasaï en 2018, la faible consommation alimentaire qui affectait 57% de la population avant la distribution est passée à 18% suite aux transferts monétaires et de produits alimentaires. Cette tendance a continué en 2019, les chiffres passant de 53% à 27% après la distribution. La faible consommation alimentaire a également diminué dans le Kasaï central, passant de 76% à 35% en 2018, et de 76% à 41% en 2019. Cependant, du fait que les transferts prennent la forme de distributions de trois mois qui ne tiennent pas compte des cycles agricoles, il est peu probable que ces progrès persistent sur le long terme.

127. **Bien que le nombre de provinces qui rendent compte des indicateurs d'effets directs pour l'effet SO1 ait augmenté, il existe encore des variations importantes entre provinces et les facteurs contextuels pourraient jouer un rôle important dans les changements mesurés.** En 2019, par exemple, 13 provinces ont rendu compte de changements dans l'indice des stratégies de survie basé sur la consommation suite aux transferts de produits alimentaires et/ou monétaires. En revanche, 9 provinces ont rendu compte de changements dans la part des dépenses consacrée à l'alimentation, et seulement deux sur la capacité économique à satisfaire les besoins essentiels. Cela réduit la mesure dans laquelle l'efficacité de la programmation peut être évaluée à travers les différentes provinces. Une amélioration de l'indice des stratégies de survie basé sur la consommation (les scores les plus bas indiquant de meilleures stratégies d'adaptation) a été mesurée dans le Haut Katanga en 2019 pour les bénéficiaires de transferts de produits alimentaires et monétaires (12,67 et 14,77 respectivement) par rapport à 2018 (13,9 et 16,2 respectivement). Une amélioration similaire a été mesurée dans la part de dépenses alimentaires, passée de 69,5% des dépenses en 2018 à 51,5% en 2019 pour les bénéficiaires de transferts de produits alimentaires (voir en annexe pour le tableau des indicateurs d'effets directs pour chaque province). Ceci pourrait indiquer une amélioration du contexte sécuritaire et des mouvements de populations.

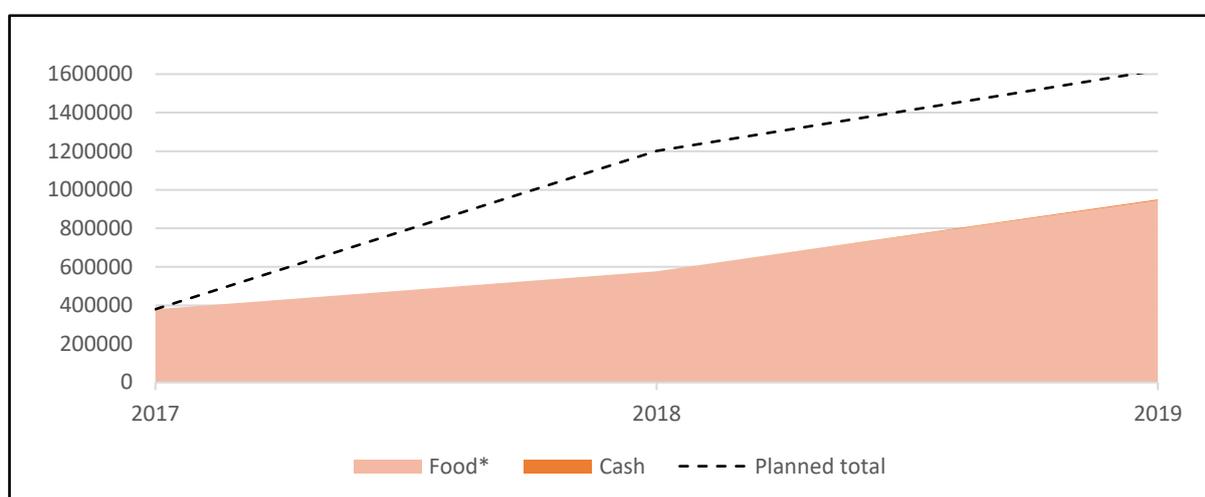
128. **Au-delà des transferts de produits alimentaires et monétaires, 2019 a vu une augmentation remarquable du nombre d'écoles recevant un soutien en matière d'alimentation scolaire.** En 2018, celles-ci étaient au nombre de 74 (67% de l'objectif), principalement dans le Nord Kivu où les projets d'alimentation soutenus étaient des projets basés sur la production locale, les fermiers à proximité fournissant maïs et pois jaunes aux écoles. En 2019, le nombre d'écoles soutenues est passé à 235 (66% de l'objectif), et comprenait à la fois les projets d'alimentation utilisant la production locale et ceux utilisant les donations de produits alimentaires. Cette augmentation du nombre d'écoles atteintes est particulièrement importante car elle coïncide avec l'élimination des frais de scolarité pour les écoles primaires d'État. Cela représente de nouvelles opportunités pour les enfants vulnérables qui étaient auparavant exclus pour des raisons financières. De plus, du fait de la coopération entre la PAM et le gouvernement, une ligne budgétaire

dédiée à l'alimentation scolaire a été incluse dans la loi de finances 2020 adoptée par le Parlement et promulguée par le Président.

129. **Effet direct stratégique 2 : D'ici à 2020, l'état nutritionnel des populations vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire vivant dans des zones touchées par un conflit, en accord avec les protocoles nationaux.** Trois activités devaient contribuer à cet effet, avec pour but d'améliorer l'état nutritionnel des populations vulnérables et en situation d'insécurité alimentaire dans les zones du Grand Kasai, du Tanganyika, du Haut Katanga et du Nord et Sud Kivu affectés par les conflits.

- **Activité 3 :** Le traitement de la malnutrition aiguë modérée (MAM) chez les personnes vulnérables, dont les enfants âgés de 6 à 59 mois, les femmes et les filles enceintes ou allaitantes, les personnes vivant avec le VIH recevant un traitement antirétroviral et celles atteintes de la tuberculose recevant un traitement de brève durée sous surveillance directe (DOTS).
- **Activité 4 :** La prévention de la malnutrition aiguë dans les groupes vulnérables, dont les enfants âgés de 6 à 23 mois et les femmes et les filles enceintes ou allaitantes.
- **Activité 5 :** La prévention de la malnutrition chronique dans les groupes vulnérables dont les enfants âgés de 6 à 23 mois et les femmes et les filles enceintes ou allaitantes.

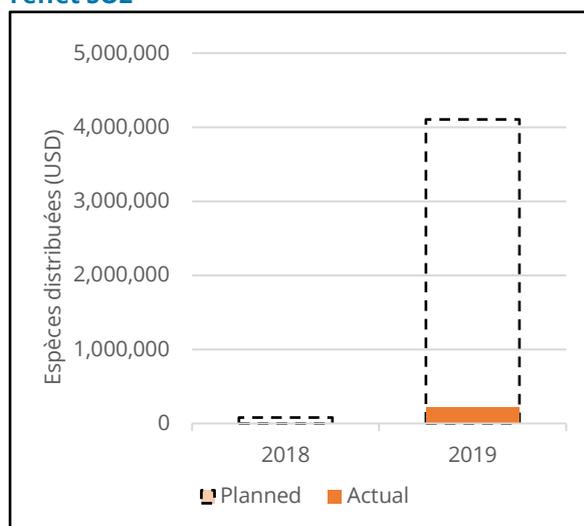
Figure 15: Nombre de bénéficiaires atteints à travers les activités 3, 4 et 5 entre 2017 et 2019.



Food = Produits alimentaires ; Cash = Espèces ; Planned total = Total prévu

Source: 2017 data from 2018 Annual Country Report and represents total value, 2018 and 2019 data from COMET

Figure 16: Montant des espèces et produits alimentaires distribués en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO2



Actual = Atteints ; Planned = Prévus

Source : 2019 data from COMET

130. **Il y a eu une augmentation continue du nombre de bénéficiaires atteints à travers les activités de traitement et de prévention de la malnutrition, bien que les chiffres restent bien en-dessous des objectifs.** L'activité 3, relative au traitement de la MAM, est principalement concernée par cette augmentation. En dépit de cette augmentation, le nombre de bénéficiaires atteints est considérablement plus bas que prévu, particulièrement en ce qui concerne les activités liées à la prévention (activités 4 et 5). Ceci s'explique en partie par le manque d'espèces et de produits alimentaires disponibles pour atteindre le nombre de bénéficiaires prévu (Figure 16). Seulement 5% des espèces prévues ont été distribuées en 2019, et les transferts de produits alimentaires, bien qu'ayant doublé de volume, n'ont atteint que 25% des objectifs prévus. Cet écart s'explique principalement par le manque de financements ou le financement tardif de l'effet SO2, exacerbés par un contexte logistique complexe.

131. **Sur les trois activités, l'essentiel des ressources a été dirigé vers le traitement de la MAM parmi les personnes vulnérables.** La confirmation tardive de financements pour 2018 a contribué à la faible proportion de bénéficiaires ayant reçu une aide : seules 60% des bénéficiaires prévus (soit 384 330 personnes). Cette proportion a considérablement augmenté en 2019, atteignant 92% des bénéficiaires prévus, soit 750 694 cas. En raison de la possibilité de rechute des patients, ces chiffres ne représentent pas nécessairement le nombre d'individus concernés. Cependant, en raison du manque de financements, seuls 3% des aliments thérapeutiques prêts à l'emploi qui étaient prévus ont été distribués. La priorité a été donnée aux enfants et aux femmes et filles enceintes et allaitantes parmi les groupes vulnérables, et les aliments nutritifs n'ont pas pu être fournis aux personnes vivant avec le VIH ou la tuberculose en 2019.

132. **Le nombre de centres de santé soutenu a légèrement diminué en 2019 par rapport à 2018, passant de 684 à 662.** Cependant, suite à des ajustements à la planification, ce chiffre représente en pratique une proportion plus importante du nombre de centres de santé prévus, passant de 85% de l'objectif en 2018 à 95% en 2019.

133. **À travers toutes les provinces, l'efficacité du traitement de la MAM était largement supérieure aux normes minimales SPHERE pour tous les indicateurs en 2018 et pour la majorité d'entre eux en 2019.**⁸¹ Cependant, la qualité des données collectées par les centres de santé est problématique. Les fréquents mouvements de population à travers les provinces, exacerbés par les difficultés de la chaîne logistique, ont occasionnellement donné lieu à des ruptures de stock d'aliments thérapeutiques. Le niveau de performance particulièrement élevé doit donc être considéré avec prudence étant donné le manque d'aliments thérapeutiques. Par exemple, la norme SPHERE minimale pour les taux d'abandon est placée à moins de 15%, tandis que la moyenne du taux d'abandon sur l'ensemble des provinces était de 0,23% en 2018 et 0,56% en 2019. La couverture du traitement de la MAM n'a été rapportée que pour le Haut Katanga et le Tanganyika. En 2019, la couverture des programmes de traitement est tombée en dessous de la norme SPHERE de 50% dans le Haut Katanga, passant de 64% à 44% pour les enfants de moins de 5 ans et de 55% à 21% pour les femmes et les filles enceintes ou allaitantes. Dans le Tanganyika, la couverture des enfants de moins de 5 ans a augmenté de 59% à 66%, alors que celle des femmes et des filles enceintes et allaitantes est passée de 67% à 59%.

134. **Le nombre de bénéficiaires atteint dans le cadre des activités de prévention a été systématiquement inférieur aux objectifs prévus.** Un programme de supplémentation alimentaire généralisée a atteint 190 000 bénéficiaires en 2018, soit plus du double des bénéficiaires atteints en 2017. Le nombre de bénéficiaires atteints a encore augmenté en 2019, s'élevant à 234 144. Cependant, ces chiffres ne représentent que 36% du nombre de cas ciblés, les ressources ayant été allouées en priorité au traitement de la MAM. En 2019, les transferts monétaires ont été instaurés dans le cadre des activités de prévention de la malnutrition chronique dans le Tanganyika. Sur les 12 828 bénéficiaires prévus, 5163 ont été atteints, ce qui représente 40% de l'objectif.

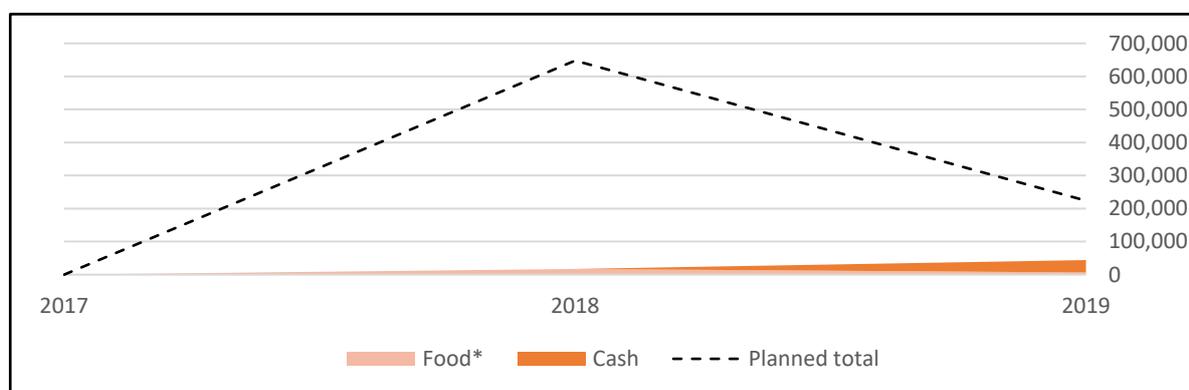
⁸¹ Tous les programmes de traitement de la MAM du PAM doivent s'assurer du suivi des quatre indicateurs de performance de traitement de la MAM. Les objectifs visés par les indicateurs sont basés sur les normes SPHERE : Taux de mortalité (bénéficiaires décédés durant le programme) <3% ; taux d'abandon (bénéficiaires qui quittent le programme) <15% ; taux de non-réponse (bénéficiaires qui ne récupèrent pas de la malnutrition aiguë) <15% ; taux de guérison (bénéficiaires qui récupèrent de la malnutrition aiguë) >75%. Celles-ci sont les normes internationalement reconnues pour la programmation du traitement de la MAM, approuvées par l'OMS, l'UNICEF et le PAM. Source: WFP, Nutrition in Numbers: An Overview of WFP nutrition programming in 2017, May 2018.

135. **Effet direct stratégique 3 : D'ici à 2020, les petits exploitants et les communautés vulnérables vivant dans des zones ciblées et sujettes aux crises, en particulier dans l'est du pays, améliorent leurs moyens productifs de subsistance ainsi que leur sécurité alimentaire et leur résilience.** Deux activités devaient contribuer à cet effet, avec pour but d'améliorer la résilience des petits exploitants. Ces activités ont été menées exclusivement dans le Tanganyika en 2018, puis étendues au Haut Katanga et au Sud Kivu en 2019. Leur programmation dans le Sud Oubangui a été repoussée jusqu'en 2020.

- **Activité 6 :** Le renforcement des capacités des petits exploitants.
- **Activité 7 :** La mise à disposition de ressources productives pour les petits exploitants et les communautés en situation d'insécurité alimentaire.

136. **La priorité donnée aux activités permettant de sauver des vies plutôt qu'à celles permettant de changer des vies a eu pour conséquence un nombre de bénéficiaires atteints très inférieur à ceux prévus pour les activités de résilience,** bien que le nombre total de bénéficiaires ait augmenté, passant de 17 250 en 2018 à 44 165 en 2019 (Figure 17). L'augmentation considérable du nombre de bénéficiaires en 2019 est le résultat d'une augmentation importante des financements pour cet effet direct stratégique, qui a permis le transfert de 79% des espèces prévues (Figure 18). Cependant, ces résultats sont éclipsés par l'absence quasi-totale de transferts de produits alimentaires en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO3.

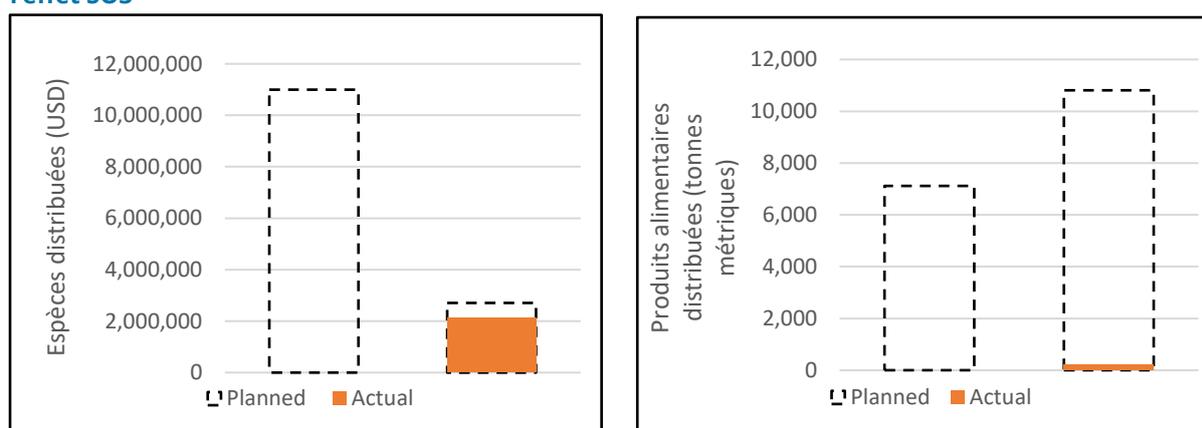
Figure 17: Nombre de bénéficiaires atteints dans le cadre des activités 6 et 7 entre 2017 et 2019.



Food = Produits alimentaires ; Cash = Espèces ; Planned total = Total prévu

Source: 2017 data from 2018 Annual Country Report and represents total value, 2018 and 2019 data from COMET

Figure 18: Montant des espèces et produits alimentaires distribués en 2018 et 2019 dans le cadre de l'effet SO3



Actual = Atteints ; Planned = Prévus

Source : 2019 data from COMET

137. **Les activités de renforcement des capacités sont principalement conduites par l'intermédiaire des organisations d'agriculteurs, qui visent surtout les femmes,** pour mener les formations et renforcer la mobilisation de la communauté, comme le montre la figure 19. Le nombre d'organisations d'agriculteurs mobilisées est passé de 700 en 2018 à 816 en 2019. À travers la programmation

commune du PAM et de la FAO, des programmes d’alphabétisation fonctionnelle avec une dimension de sensibilisation à la nutrition sont combinés à des distributions de graines et de cultures. Remarquablement, en 2019 le PAM a acheté 1200 millions de tonnes d’aliments auprès de ces organisations d’agriculteurs dans le cadre des initiatives d’alimentation scolaire utilisant la production locale.

Tableau 3 : Nombre de bénéficiaires par activité de résilience

| Provinces | Début de l'activité | Alphabétisation fonctionnelle | | Activités génératrices de revenus | | Clubs d'écoute DIMITRA | | Création AVEC ^a | |
|---------------------|---------------------|-------------------------------|--------|-----------------------------------|--------|------------------------|--------|----------------------------|--------|
| | | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes |
| Nord Kivu | 2018 | 255 | 2 425 | 166 | 2 640 | 2 425 | 4 730 | 1 542 | 4 109 |
| Sud Kivu | 2019 | s/o | 2 500 | s/o | 2 500 | 2 216 | 5 124 | 4 263 | 6 960 |
| Tanganyika | 2019 | s/o | 2 800 | s/o | 800 | 1 460 | 1 439 | 5 212 | 2 880 |
| Sud Oubangui | 2018 | s/o | 800 | s/o | s/o | | | | |

^a) Associations villageoises d'épargne et de crédit

Source : Données de COMET 2019

138. Les ressources créées ont considérablement augmenté en 2019, répondant aux besoins liés à la sécurité alimentaire et renforçant la résilience à long terme à travers une meilleure infrastructure et un meilleur accès aux marchés. Les petits exploitants ont été soutenus dans la rénovation de 333km de routes de desserte en 2019 (sur les 414km prévus), contre seulement 33km en 2018 (sur les 300km prévus). De plus, 11 ponts, cinq marchés et dix complexes de commerce local (dont des entrepôts et des zones de séchage) ont également été construits. Cependant, le PAM n'est pas parvenu à construire ou rénover les 821 centres communautaires qui étaient prévus pour 2019.

139. **Effet direct stratégique 4 : D'ici à 2020, les institutions nationales voient leurs capacités renforcées en matière de réduction de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition ainsi qu'un renforcement de la capacité de réponse aux chocs.** Deux activités devaient contribuer à cet effet :

- **Activité 8 :** Le renforcement des capacités au sein du gouvernement de la RDC en matière de protection sociale, de nutrition, de sécurité alimentaire, de préparation aux situations d'urgence et de réduction des risques de catastrophe.
- **Activité 9 :** La mise à disposition d'analyses factuelles pour les institutions nationales et le secteur humanitaire.

140. **Le soutien apporté par le PAM a concerné principalement la formation des employés du gouvernement en matière de surveillance de la sécurité alimentaire.** En 2018, le PAM a apporté son soutien à la formation de 350 experts au sein du gouvernement (sur les 400 prévus) sur la surveillance de la sécurité alimentaire et les systèmes d'alerte précoce. Les participants du gouvernement étaient des fonctionnaires au niveau de l'État et des provinces, venant des ministères de l'Agriculture, de la Santé et du Plan, et de la Cellule d'analyses des indicateurs de développement (CAID) du cabinet du Premier ministre. En 2019, les 200 participants prévus ont été formés. De ce même groupe ciblé, 50 ont été formés en 2018 sur l'utilisation des systèmes de surveillance de la sécurité alimentaire. Ces formations ont donné de remarquables résultats, ayant entre autres permis au CAID d'utiliser la méthode d'analyse et cartographie de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile (mVAM) du PAM. Ces chiffres ne représentent cependant que 17% du personnel formé prévu.

141. **Un soutien a également été apporté au gouvernement de la RDC en exploitant la capacité logistique du PAM pour renforcer la réduction du risque de catastrophe.** Un soutien technique sous forme de cartes démographiques et d'analyse des routes d'accès sécurisées a été fourni dans le cadre de la planification face aux risques des éruptions volcaniques. Celle-ci a été incluse dans un protocole d'accord entre le gouvernement de la RDC et du Rwanda pour l'évacuation des populations à risque. Un soutien technique a également été apporté dans le cadre d'exercices de simulation d'inondations dans le Nord Kivu.

142. **Effet direct stratégique 5 : D'ici à 2020, le secteur humanitaire en RDC est en mesure de faire face aux chocs grâce à des partenariats stratégiques.** Deux activités devaient contribuer à cet effet, avec pour but de combler des lacunes critiques afin d'assurer un système d'assistance cohérent et efficace, permettant aux partenaires d'atteindre leurs objectifs humanitaires et de développement.

- **Activité 10 :** La mise à disposition d'une plateforme pour le secteur humanitaire en RDC.
- **Activité 11 :** La poursuite des services de transport aérien UNHAS au service du secteur humanitaire en RDC.
- **Activité 12 :** La fourniture de chaînes logistiques pour le secteur humanitaire en RDC.
- **Activité 13 :** La mise à disposition des services du Cluster télécommunications d'urgence pour le secteur humanitaire en RDC.

143. **Le PAM a soutenu les chaînes logistiques et les télécommunications humanitaires avec efficacité.** Presque tous les objectifs ont été atteints ou dépassés en 2018 et 2019. Le Cluster logistique, dirigé par le PAM et financé par le Fonds central d'intervention d'urgence, a permis un meilleur accès humanitaire aux communautés vulnérables en rénovant près de 1200km de routes, 40 portions de routes à risque et deux ponts dans les provinces du Tanganyika et du Nord Kivu. Le PAM a fourni plus de 9400 mètres carrés d'espaces de stockage aux agences des Nations Unies et autres organisations non gouvernementales, dont 16 entrepôts et 70 unités de stockage mobiles. En particulier, le PAM a fourni des services de stockage au Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets au nom du ministère de la Santé, facilitant le stockage de 34 bateaux à moteurs pour soutenir la distribution d'articles médicaux dans les zones difficiles d'accès des provinces de l'Équateur et du Maï-Ndombe. Quant aux services de transport, sur l'ensemble de l'année 2019, le PAM a transporté plus de 6400 mètres cubes d'articles, y compris des produits alimentaires et des articles non-alimentaires.

144. De novembre 2017 à mai 2019, le Cluster télécommunications d'urgence dirigé par le PAM a établi des télécommunications de sécurité vitales dans huit zones à travers les régions du Kasai, du Sud Kivu et du Tanganyika. Les services ont inclus la modernisation et l'expansion du réseau de communication radio, la programmation radio des émetteur-récepteur radio mobiles du personnel humanitaire et la formation des opérateurs radio du Département de la sûreté et de la sécurité des Nations Unies (UNDSS) et plus généralement du secteur humanitaire. Le Cluster a été désactivé en octobre 2018.

145. **UNHAS a également bien fonctionné en 2018 et 2019, et les objectifs ont été dépassés pour tous les indicateurs.** Ceci était particulièrement remarquable en 2018, alors que UNHAS était le mode principal de transport aérien durant la réponse à l'épidémie d'Ebola. Durant cette période, 45 922 passagers (173,9% de l'objectif) et 938 tonnes métriques de fret ont été transportés (2084% de l'objectif). UNHAS a fait preuve d'une flexibilité vitale qui démontre sa capacité à augmenter ses services pour s'adapter aux besoins changeants du secteur humanitaire. En réponse à l'épidémie d'Ebola, les objectifs en nombre de passagers et quantité de fret pour 2019 ont été augmentés pour atteindre 43 200 individus et 298 tonnes métriques. Ces objectifs ont encore été dépassés de 127% et 116% respectivement. De plus, le nombre de destinations desservies en 2019 était plus élevé que prévu (92 contre 73 prévus).

1.5.2 Dans quelle mesure le PAM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs transversaux (principes humanitaires, protection, redevabilité envers les populations affectées, égalité des sexes et questions liées à l'équité) ?

146. **Synthèse des résultats** Des efforts sont fait par le personnel à titre individuel afin d'établir un niveau minimum de responsabilité envers les populations affectées, de protection durant les démarches d'accès à l'assistance, d'application du principe d'égalité des sexes et d'autonomisation et de respect pour l'environnement. Les principes humanitaires sont généralement bien respectés. Bien que la protection soit une priorité grandissante pour le PAM, il y a un manque d'analyse de risque et une allocation budgétaire insuffisante à cette fin. Les indicateurs existants et les outils ne permettent pas de cerner les préoccupations liées à la protection. La redevabilité envers les populations affectées est un concept qui gagne en importance, mais il n'est pas donné suite aux retours ou aux plaintes, et ceux-ci ne sont pas résolus, ou pas résolus dans les temps. Les mécanismes de plainte utilisés comportent des lacunes, et les populations touchées ne sont pas informées de ces recours, ou sont réticentes à les utiliser (voir figures 20 et 21, et la section 2.2.2). Cependant, certaines mesures sont déjà en place pour combler ces lacunes et renforcer les mécanismes en

place⁸². Il existe un effort concerté pour atteindre l'objectif d'égalité des sexes, et cette dimension est mieux intégrée dans les activités de résilience. En ce qui concerne les interventions liées à l'alimentation, la réduction des rations a un impact notable sur les femmes et les filles. Une alternative à la réduction des rations pour tous serait de réduire d'abord les rations pour les personnes les moins vulnérables, et de choisir la modalité la plus à même de garantir que les personnes vulnérables peuvent réellement consommer la nourriture. L'environnement, en tant qu'objectif transversal, est mal intégré dans le PSPP. Le bureau de pays du PAM admet le besoin de renforcer son expertise technique en matière d'identification et d'atténuation des risques environnementaux.

147. **Les principes humanitaires semblent être généralement bien observés par le PAM en RDC.** Le PAM fournit, principalement à travers ses partenaires, une aide alimentaire considérable dans des contextes difficiles. Rien n'indique que le PAM a, ou pourrait, faire preuve d'une discrimination délibérée envers certains groupes ou certains types d'individus. Lors d'entretiens, ni le personnel, ni les partenaires coopérants, ni les organisations travaillant directement avec le PAM n'ont mentionné d'exemples de discrimination délibérée. Le PAM jouit sur ce point d'une réputation très positive parmi les populations touchées, les partenaires et le personnel.

148. **La protection est une priorité grandissante, mais le manque d'analyse du risque reste un problème dans le contexte de la RDC.** Les défis en matière de protection auxquels la population en RDC doit faire face sont nombreux compte tenu de l'instabilité et des conflits persistants, ainsi que de la complexité de la crise alimentaire.⁸³ Les déplacements continus privent les populations touchées d'accès aux terres arables et aux moyens de production, comme le mentionne la section 1.2 (Contexte du pays). Comme dans toute crise humanitaire, les enfants et les femmes sont les plus touchés. Cependant, en RDC les femmes et les filles sont particulièrement vulnérables en raison de la prévalence des inégalités hommes-femmes et de la violence sexuelle et basée sur le genre.

149. L'importance de la protection est intégrée dans le cadre des résultats au plus haut niveau, comme défini par cet indicateur institutionnel : « les populations peuvent bénéficier de programmes du PAM qui garantissent et promeuvent leur sécurité, leur dignité et leur intégrité ». Le PAM met ce principe en pratique en concevant des activités qui sensibilisent les communautés aux problèmes de protection et offrent un mécanisme permettant de signaler les défis rencontrés en matière de protection. Il y a également eu un renforcement considérable de la capacité à mener des activités liées à la protection. Le PAM a recruté quatre experts en problématique hommes-femmes et en protection durant la période d'évaluation, et il existe un programme de formation approfondi pour le personnel du PAM auquel la participation, volontaire, augmente régulièrement.

150. Le PAM a également mené des sessions d'information auprès des bénéficiaires visant à mieux faire connaître le numéro gratuit permettant de signaler un problème de protection en toute confidentialité, et les bénéficiaires sont encouragés à s'en servir. Des protocoles d'accords entre le PAM et ses partenaires coopérants établissent les paramètres et les conditions sous lesquelles l'assistance alimentaire doit être fournie. Tous les partenaires coopérants doivent agir en accord avec ces dispositions afin de s'assurer que l'assistance soit distribuée uniquement aux bénéficiaires qui y ont droit. Le personnel du PAM présent sur les sites de distribution doit s'assurer que les partenaires du PAM respectent les principes humanitaires, dont le principe « do no harm » (signifiant « éviter de nuire »), ainsi que les politiques du PAM interdisant la fraude et la corruption et encourageant la protection contre les abus sexuels et l'exploitation. Des formations sont également proposées aux partenaires coopérants afin de renforcer leurs capacités dans ce domaine.

151. Cependant, l'absence de lignes budgétaires spécifiques aux activités de protection limite la mesure dans laquelle les chargés de protection peuvent pleinement exercer leur rôle et intégrer la protection à travers toutes les activités opérationnelles, comme l'ont indiqué trois entretiens avec les membres du personnel concernés dans trois bureaux de terrain différents. Cette absence de moyens signifie que le personnel travaillant sur la protection n'a pas accès à des modes de transports indépendants et doit

⁸² Le bureau de pays signale que des efforts sont en cours afin d'améliorer l'enregistrement et l'analyse des plaintes et retours de bénéficiaires en 2020 à travers le logiciel SugarCRM. Des efforts ont également été faits afin de mieux comprendre les préférences de communications des différents groupes de bénéficiaires, en menant des sondages auprès des groupes de bénéficiaires tenant compte du sexe des participants et d'autres considérations dans le but de connaître les préférences de chacun.

⁸³ PAM Rapport annuel 2018

accompagner d'autres membres du personnel lors de visites de suivi. Ceci réduit la mesure dans laquelle les problèmes de protection peuvent être pleinement et indépendamment évalués et résolus.

152. Par exemple, dans le Nord et le Sud Oubangui, en particulier dans les camps d'Inke et de Molé, plusieurs réfugiés ont exprimé de sérieuses inquiétudes au sujet de mesures de repréailles prises par certains prestataires de service suite au signalement de cas de fraude. Certains ont mentionné que les personnes qui déposent une plainte risquent de ne pas recevoir leur transfert monétaires, et une personne a mentionné le cas d'un réfugié emprisonné après avoir dénoncé un cas de fraude. Ces inquiétudes concernaient les partenaires coopérants, et non le personnel du PAM, mais elles indiquent tout de même un devoir de diligence et la proximité de risques en matière de protection lors des interventions du PAM. Ces problèmes n'ont pas pu être examinés de manière approfondie ni validés par l'équipe d'évaluation par manque de temps, bien qu'ils aient été transmis au bureau de pays du PAM, et abordés lors d'une réunion de bilan dans la province.

153. **Les outils et indicateurs actuels ne permettent pas de cerner l'ampleur des préoccupations en matière de protection liées aux programmes du PAM.** Actuellement, les problèmes liés à la protection sont indiqués dans le rapport de suivi post-distribution en utilisant l'indicateur « avez-vous éprouvé des inquiétudes ou subi des menaces en allant ou en revenant du site de distribution ? ». Ceci ne permet pas de cerner de manière adéquate les problèmes potentiels en matière de protection liés aux distributions et à la programmation qui s'étendent au-delà des seules activités de distribution. Ceci est particulièrement important alors que le PAM augmente sa programmation de transferts monétaires qui demande des indicateurs plus nuancés afin de mieux saisir les risques différentiels associés aux différentes modalités de transfert. Par exemple, des problèmes en matière de protection pourraient être associés aux activités de programmation, et non au site de distribution, et ne seraient donc pas notés.

154. **La « redevabilité envers les populations affectées » est une pratique de plus en plus fréquemment adoptée, mais elle reste un moyen de communication à sens unique.** La redevabilité envers les populations affectées apparaît clairement dans le PSPP. Au fil des années, le PAM a progressivement intensifié ses efforts afin d'obtenir des retours de la part de ses bénéficiaires à travers des outils de suivi. Trois mécanismes formels existent pour faire part de ses plaintes ou retours. Ligne Vertes (un numéro de téléphone gratuit), des boîtes à suggestions et à réclamations placées sur les sites de distribution, et des comités de retour (feedback), ainsi que des méthodes informelles, notamment par communication verbale à l'un des points de contact. Parmi ces mécanismes, le PAM ne supervise directement que la gestion des plaintes reçues par un centre d'appel local à travers la Ligne verte. Les plaintes et retours reçus par cette voie sont administrées au moyen de procédures standards approuvées. Les données principales issues de ces plaintes sont ensuite collectées et présentées dans des rapports quotidiens et mensuels.

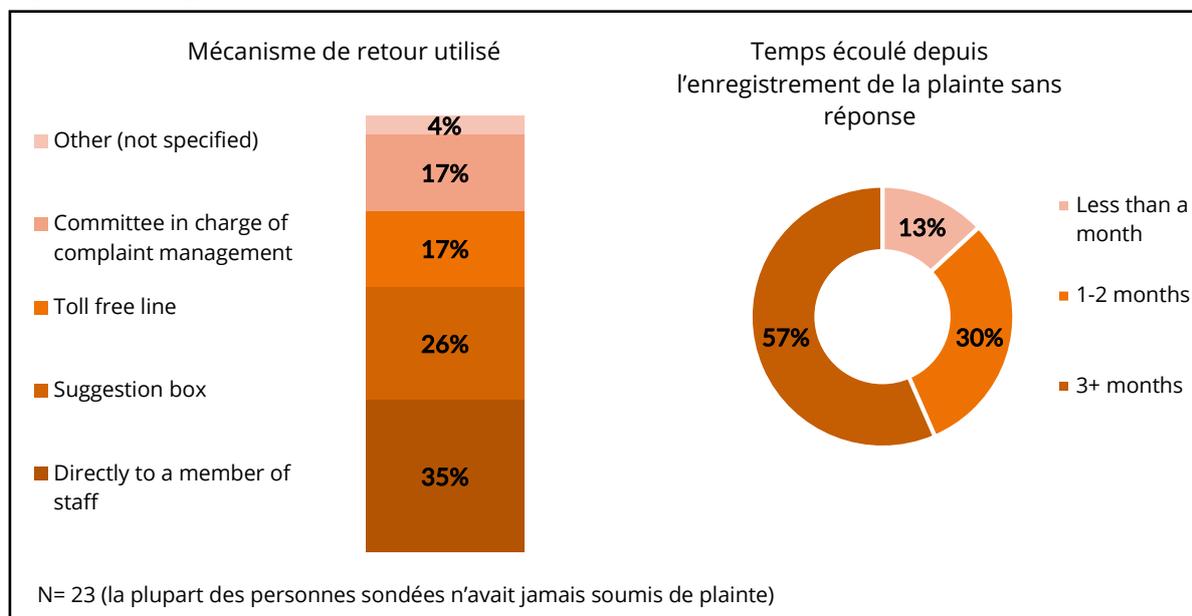
155. **Il existe cependant un certain nombre de lacunes dans les mécanismes de plaintes et de retours existants.** La première est liée à un manque de compréhension et de compatibilité culturelle avec les mécanismes de plaintes et de retours. Les entretiens dans le cadre des EPSP, et plus encore l'enquête communautaire, montrent que les plaintes proviennent d'un petit nombre de personnes, alors qu'une part considérable des bénéficiaires ignorent l'existence des mécanismes à leur disposition. Par exemple, 61% des personnes sondées ont rapporté ne pas savoir qu'elles pouvaient déposer une plainte au sujet d'une action et/ou d'un comportement du PAM et de ses partenaires. Ce manque d'information concernait tous les mécanismes en place, de la boîte de plaintes à la Ligne verte. La plupart des bénéficiaires ont exprimé une préférence pour un échange en personne (en parlant à un membre du personnel ou du comité), qui ne nécessite pas de savoir écrire (une nécessité pour déposer une plainte dans la boîte à cet effet) ou l'accès à un téléphone.

156. Le suivi des appels reçus à travers la Ligne verte était lent et peu supervisé. Les visites de terrain et l'enquête communautaire ont reflété la perception que les plaintes ne donnaient pas lieu aux actions correctives appropriées, ou que le délai était trop long. Par exemple, plus de la moitié des 27 personnes sondées ayant soumis une plainte ont indiqué avoir attendu plus de trois mois pour avoir une réponse. Il y a un manque de données concernant le suivi des plaintes reçues à travers le numéro gratuit. Cependant, des mesures sont prévues pour répondre à ce problème à travers la mise en place d'un logiciel de gestion de la relation client afin de faciliter le suivi des actions menées en réponse aux plaintes.

157. Le personnel du PAM a indiqué préférer le mécanisme de la Ligne verte pour recevoir des retours et des plaintes, malgré les difficultés actuellement rencontrées par les bénéficiaires souhaitant s'en servir. A l'heure actuelle, la majorité des personnes qui appellent le numéro gratuit raccrochent avant d'avoir parlé au

standard (40 000 appels par mois en moyenne sur les 12 derniers mois, pour seulement 8 000 demandes enregistrées). Il semblerait que cet écart soit essentiellement dû aux longs délais d'attente, suite auxquels les gens raccrochent, et rappellent plus tard, ce qui multiplie le nombre d'appels. Des obstacles tels que le manque de réception téléphonique, le manque d'accès à un téléphone portable et les préférences personnelles quand il s'agit de transmettre une plainte sensible (certains bénéficiaires préféraient l'anonymat d'un appel téléphonique alors que d'autres trouvaient cela perturbant) font du numéro gratuit un mécanisme inadapté, en particulier pour les bénéficiaires les plus vulnérables.

Figure 19 : Usage des mécanismes de retour et temps écoulé sans réponse



Less than a month = Moins d'un mois ; 1-2 months = 1 à 2 mois ; 3+ months = Plus de 3 mois

Other (not specified) = Autre (non spécifié) ; Committee in charge of complaint management = Comité chargé de la gestion des plaintes ; Toll free line = Numéro de téléphone gratuit (Ligne Verte) ; Suggestion box = Boite à suggestions ; Directly to a member of staff = Directement à un membre du personnel

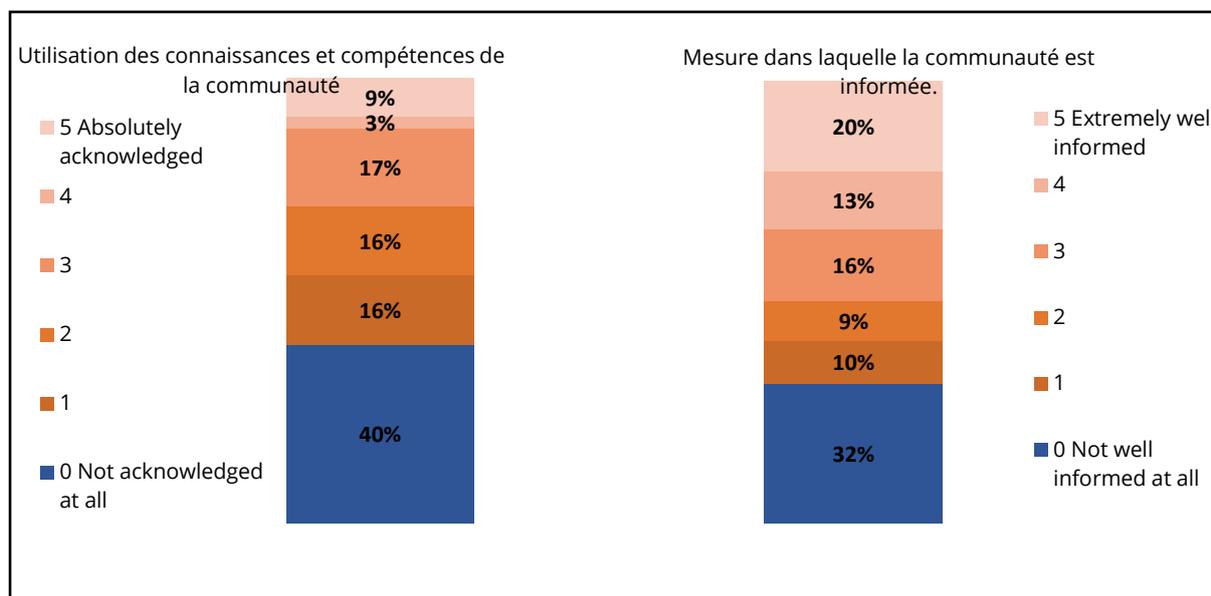
Source : EPSP Enquête communautaire

158. **Les partenaires coopérants gèrent les autres mécanismes de retour sans directives du PAM.** Pour ce qui est des autres mécanismes, tels que les boîtes de plaintes et les comités de retour, le cycle de retours et de doléances était géré par les partenaires coopérants. Il n'y avait pas de procédures opérationnelles standardisées approuvées par le PAM ni des directives détaillant les types de plainte qui devaient être gérés par les partenaires coopérants, et ceux qui devaient remonter immédiatement aux points focaux du PAM. Les organisations non-gouvernementales internationales de grande taille telles que World Vision avaient leurs propres procédures en place, mais les procédures décrites par les autres partenaires coopérants en matière de gestion des plaintes étaient moins systématiques. Sans directives claires, il était difficile pour le PAM de tenir les partenaires coopérants pour responsables. Les mécanismes de plaintes et de retours sont un moyen vital de maintenir le dialogue avec les communautés. Les systèmes inefficaces menacent sérieusement la réputation du PAM et ses relations avec les communautés.

159. **L'information des communautés et la consultation ont semblé limitées.** En plus de la mise en place de mécanismes de retours et de plaintes efficaces, le concept de la redevabilité envers les populations affectées recommande un dialogue fort avec les communautés ciblées, qui leur permette d'être bien informées des processus et de l'assistance apportée. L'enquête communautaire de l'EPSP a montré que les communautés n'ont pas trouvé que la conception et la mise en œuvre des programmes avaient tiré parti de leurs connaissances et de leurs compétences (Figure 20). En réponse à la question, « dans quelle mesure pensez-vous que le PAM utilise vos compétences et vos connaissances ? » 40% des personnes sondées ont indiqué que leurs compétences n'étaient pas reconnues du tout. 32% des personnes sondées ont également indiqué qu'elles n'étaient pas bien informées par le PAM et les partenaires coopérants durant les activités, en réponse à la question, « comment évaluez-vous le niveau d'information reçu au sujet de l'assistance du PAM ? » Cependant, il existe quelques exemples distincts de consultations approfondies de la communauté et d'adaptation de la programmation en accords avec ces consultations. Par exemple, dans le Sud Kivu, les bons

d'achats ont été remplacées par des espèces sans restriction en 2019 suite aux consultations des communautés ciblées. Généralement, l'approche à trois niveaux ⁸⁴ utilisée pour la programmation du renforcement de la résilience permet une meilleure intégration de la consultation des communautés.

Figure 19: Mesure dans laquelle les communautés ressentent que leurs compétences et leurs connaissances sont utilisés, et dans laquelle elles sont bien informées au sujet des activités.



Absolutely acknowledged = Tout à fait utilisé ; Not acknowledged at all = Ne pas utilisé du tout ; Extremely well informed = Extrêmement bien informé ; Not well informed at all = Pas informé du tout

Source : EPSP Enquête communautaire

160. **Les efforts se sont intensifiés pour atteindre l'objectif d'égalité des sexes, mais la mise en œuvre concrète de la politique est restée limitée.** Le PSPP n'était pas ancré dans une analyse approfondie de l'égalité des sexes au niveau national conduite par le PAM, et ne s'est pas non plus basé sur les conclusions et les recommandations d'analyses de l'égalité des sexes menées par d'autres agences. Cependant, le PSPP indique que : « Compte tenu des liens existant entre les inégalités entre les sexes et la malnutrition, une analyse de la problématique hommes-femmes précédera la conception, le ciblage et la mise en œuvre des activités. » Résoudre les inégalités hommes-femmes et la violence sexuelle ou basée sur le genre représente un aspect fondamental de la réponse à l'insécurité alimentaire et à la malnutrition. Depuis 2016, le PAM a testé une approche intégrant le sexe et l'âge dans ses études de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité, cependant une évaluation approfondie de l'effet des inégalités hommes-femmes sur l'insécurité alimentaire n'a pas encore été menée.

161. **La dimension de genre a principalement été intégrée aux transferts de produits alimentaires et monétaires à travers une préférence pour la nomination des femmes comme bénéficiaires sur les listes de distribution, mais cela n'a pas suffi à changer les dynamiques hommes-femmes existantes.** Le ciblage des femmes comme bénéficiaires principales sur les listes de distribution n'est pas une mesure suffisante de protection pour les femmes et les enfants, encore moins pour changer la dynamique de prise de décision au sein des ménages. Le raisonnement derrière la nomination des femmes comme bénéficiaires principales sur les listes de distribution était une volonté de s'assurer que la distribution atteignait les ménages ciblés et les enfants dans le contexte de la polygamie. Mais les femmes n'ont pas nécessairement pu garder les produits distribués, même quand elles étaient nommées directement sur les listes de

⁸⁴ 3PA: une approche innovante de la programmation élaborée par le PAM visant à renforcer la conception, la planification et la mise en œuvre de programmes de renforcement de la résilience, de mise en place de filets de sécurité, de réduction des risques de catastrophe, et de préparation. Elle comprend : 1) L'Analyse intégrée du contexte (AIC) au niveau provincial, 2) la programmation saisonnière des moyens d'existence (PSME), au niveau territorial et 3) la planification communautaire participative (PCP), au niveau communautaire.

distribution. Par exemple, les femmes participants aux entretiens de groupe au site de distribution de Telega se sont plaintes que leurs maris leur demandent de vendre une partie des produits alimentaires reçus afin d'acheter des cigarettes. Tant que les hommes seront les principaux décideurs au sein des ménages, le fait que les femmes se rendent au site de distribution pour recevoir leurs rations, souvent au prix de longues attentes en plein soleil, pourrait en réalité renforcer les inégalités, plutôt que les réduire. Certaines indications montrent également qu'il n'était pas possible d'inscrire les femmes comme bénéficiaires principales dans le contexte de camps de réfugiés, car, d'après les informations reçues par l'équipe d'évaluation, le HCR ne fournissait que les informations concernant les chefs de familles, qui étaient des hommes. Au-delà de la nomination des femmes comme bénéficiaires sur les listes de distribution, peu d'éléments attestent de l'intégration de la dimension de genre dans les transferts de produits alimentaires et monétaires. Sur les sites de déplacés internes, la communication en matière de masculinité positive n'a par exemple pas été mise en œuvre de manière systématique.

162. **Certains éléments indiquent que la taille des rations pour les femmes et les filles était perçue comme étant insuffisante.** Dans le Nord et le Sud Oubangui, la prostitution de survie a été mentionnée dans tous les entretiens de groupe comme moyen de compléter les transferts monétaires du PAM et des agences partenaires. Les participants interrogés estimaient qu'entre 70% et 80% des jeunes filles pratiquent la prostitution de survie. Les risques associés à la prostitution sont nombreux et variés, et comprennent les traumatismes psychologiques, les grossesses non désirées, les grossesses précoces et l'augmentation du taux de transmission du VIH (voir également paragraphe 111).

163. **Les approches sensibles au genre et transformatrices en matière d'égalité des sexes étaient mieux intégrées aux activités de résilience.** Celles-ci étaient plus susceptibles d'améliorer le statut des femmes au sein de la communauté et du ménage. Des exemples de ces initiatives sont donnés ci-dessous :

- L'alphabétisation fonctionnelle a non seulement aidé les femmes à apprendre à lire, à écrire et à calculer, mais elle a également permis d'augmenter le taux de leur participation dans les procédures de prise de décision au sein des villages et des organisations auxquelles elles appartiennent. Ceci a donné lieu à une participation plus active et plus efficace des femmes au sein des groupes de prise de décision et de leadership des forums et des organisations au niveau local et du village. Par exemple, les clubs d'écoute DIMITRA discutent des problèmes du village et permettent d'identifier des solutions issues de la communauté. Les Associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC) proposent à leurs membres des crédits renouvelables et encouragent le soutien mutuel.
- Le soutien aux activités génératrices de revenus, pour lesquelles la majorité des bénéficiaires étaient des femmes, leur ont permis de développer une source de revenus autre que l'agriculture, qui leur procure des ressources financières personnelles en dehors des périodes de récolte, et contribue potentiellement à leur autonomisation au sein du ménage. Les activités génératrices de revenus devaient également, dans le cas des ménages dirigés par une femme, augmenter la capacité de celle-ci à s'occuper des membres de leur famille. L'élevage de cochons d'Inde, par exemple, est géré par des femmes et des enfants, et les femmes prennent les décisions en ce qui concerne la vente et la consommation de ces petits animaux très nutritifs. Les autres types d'animaux d'élevage (bétail, chèvres, moutons, cochons et volaille) sont plus fréquemment gérés par les hommes.

164. **L'environnement, en tant qu'objectif transversal, est mal intégré dans le PSPP.** L'environnement est mentionné parmi les objectifs transversaux dans le tout dernier point du cadre logique, mais il n'est pas développé dans la partie narrative comme étant un objectif clé. L'environnement est défini comme un résultat transversal (aux côtés de l'égalité des sexes, de la protection et de la redevabilité envers les populations affectées), mais contrairement aux trois autres, il n'est pas défini comme un indicateur transversal. De plus, il a été confirmé lors de discussions avec l'équipe du PAM que l'environnement n'était pas intégré aux interventions d'urgence du PAM. Il a cependant été pris en compte dans le cadre de l'approche à trois niveaux (paragraphe 159). Le rapport annuel par pays de 2018 et l'ébauche du rapport de 2019 mentionnent des efforts liés à l'environnement, tels que le processus de consultation afin de s'assurer que les préoccupations sociales et environnementales soient identifiées lors du développement des projets communs de résilience, et la campagne en faveur des fours économes. Pourtant, la politique environnementale du PAM (2017) a une perspective bien plus large en matière d'intégration de la dimension environnementale, et indique que « toutes les opérations du PAM (...) recevront un appui pour répertorier, évaluer et gérer les risques pour l'environnement », ce qui n'a jusqu'à maintenant pas été le cas en RDC. Cependant, comme le mentionnent les rapports annuels par pays, et comme l'a indiqué le personnel du bureau de pays lors de discussions,

l'environnement est une préoccupation grandissante parmi l'équipe du PAM ainsi qu'au sein du secteur humanitaire (ECHO, par exemple, va faire des efforts importants dans ce sens dans les années à venir).

165. **Mais il est important de noter que le bureau de pays du PAM manque d'expertise en matière de risque environnemental.** Actuellement, les fonctions d'ingénierie ne comprennent pas d'étude approfondie de l'impact environnemental tels que l'efficacité énergétique et hydraulique ou l'appréciation du risque d'érosion des sols et de déforestation. A titre d'exemple, dans le Nord et le Sud Oubangui, les problèmes environnementaux étaient mal compris et peu analysés par le personnel du PAM et les parties prenantes interrogées. En particulier, la rapidité et les conséquences de la déforestation, l'ampleur, les causes et les conséquences de l'érosion des sols, le lien potentiel entre la déforestation, l'érosion et les inondations, étaient des concepts méconnus dans la région. Les inondations ont été fortement aggravées par la déforestation et l'érosion. L'équipe d'évaluation a noté que l'érosion était visible sur tous les sites visités. De plus, le défrichage et le brûlis des terres en préparation pour les cultures ou la chasse au gibier, l'utilisation du bois pour la cuisine dans tous les villages visités et plus encore autour des camps de réfugiés, et l'exploitation, légale ou illégale, du bois, contribuent à l'aggravation de la déforestation.

166. Seule l'approche à trois niveaux (3PA),⁸⁵ utilisée dans le cadre des projets de résilience lancés dans le Nord et le Sud Oubangui, a fourni des informations sur la situation environnementale, sa dégradation potentielle et sur ses conséquences, tels que les conflits entre réfugiés et populations indigènes en raison de l'épuisement des ressources de poissons et de chenilles. De tels conflits ont été mentionnés en rapport avec la perception que les réfugiés ne prennent pas suffisamment soin des espèces locales.

167. Dans tous les sites visités du Nord et du Sud Oubangui, le déploiement et la commercialisation des fours améliorés ont été très limités. Certains donateurs, tels que ECHO et DFID, ont indiqué être très investis en faveur de la préservation des ressources naturelles, telles que la préservation des ressources de bois autour des camps de réfugiés et la reforestation, et de l'adaptation aux changements climatiques.

168. Le PAM n'a pas conçu ses interventions (« Assistance alimentaire contre biens communautaires », par exemple) de manière à réduire le risque d'inondations, à maintenir la fertilité des sols et à garantir la gestion durable et pacifique des ressources naturelles. Les opportunités de formation et de soutien aux communautés pour construire et commercialiser des fours améliorés qui consomment moins d'énergie et permettent de réduire la consommation de bois n'ont pas été explorées. Ces mesures permettraient au PAM de se positionner en tant qu'acteur investi dans la protection de l'environnement.

1.5.3 Dans quelle mesure les résultats obtenus dans le cadre du PSPP ont des chances d'être pérennes ?

169. **Synthèse des résultats** Le PAM s'est investi dans de nombreuses activités de renforcement des capacités afin de cultiver des compétences durables en matière d'étude de la sécurité alimentaire en RDC. Le PAM a adopté l'approche du « triple nexus » dans sa programmation, ce qui pourrait contribuer à la dimension pérenne de ses activités. Le suivi et le soutien aux bénéficiaires au-delà des urgences sont cependant insuffisant pour renforcer leur résilience sur le long terme et réduire leur dépendance au soutien d'urgence. L'idée d'une transition entre une forme d'assistance inconditionnelle et une forme conditionnelle n'est pas clairement articulée dans le PSPP et pourrait par conséquent affecter la capacité du PAM à développer une stratégie et des plans en matière de durabilité. Le programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale a fait preuve de potentiel en termes de durabilité, mais il a souffert d'un manque de financement et a dû être considérablement réduit jusqu'en 2019, quand un regain de soutien de la part des donateurs a permis de l'étendre à nouveau.

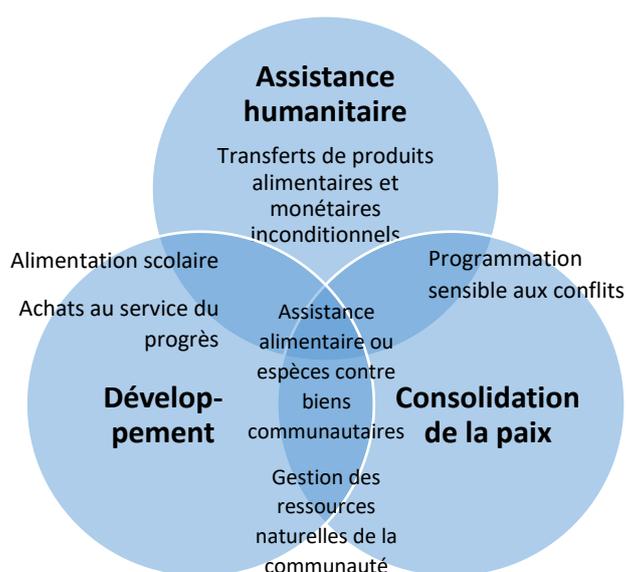
170. **Le PAM s'est investi dans de nombreuses activités de renforcement des capacités afin de cultiver des compétences durables en matière d'analyse de la sécurité alimentaire en RDC.** Au cours de l'année 2019, 555 parties prenantes au sein du gouvernement ont été formés par le PAM à la sécurité alimentaire et à la préparation aux situations d'urgence, et ont reçu une assistance technique relative à ces questions. Une formation à la préparation de l'analyse IPC de 2019 était incluse. Des séminaires ont eu lieu dans cinq provinces, afin de former les membres du personnel aux indicateurs et à l'analyse de l'insécurité alimentaire. Les participants provenaient principalement du ministère de l'Agriculture, de l'Institut national de la statistique (INS) et des partenaires d'ONG. Les résultats ont été utilisés afin de déterminer le niveau

d'insécurité alimentaire dans 109 territoires de la RDC et pour soutenir la hiérarchisation des priorités pour l'utilisation des ressources.

171. **L'assistance alimentaire inconditionnelle est cruciale pour sauver des vies et combattre la malnutrition à court terme, mais elle ne peut être prolongée indéfiniment, et elle ne résout pas fondamentalement les causes structurelles de la vulnérabilité.** De nombreuses personnes interrogées ont exprimé l'importance que représentent pour eux les distributions de produits alimentaires et les transferts monétaires. Cependant, nombre d'entre eux sont restés dans une situation vulnérable après avoir reçu une assistance alimentaire, particulièrement ceux qui ont reçu une assistance de trois mois qui n'a pas été prolongée. La capacité du gouvernement ou d'autres acteurs à prendre le relai quand le PAM se retire reste très faible. Comme souligné plus haut, le renforcement des capacités au niveau national ne portait pas spécifiquement sur les filets de protection sociale, et a été freinée par les contraintes institutionnelles et financières du gouvernement.

172. **Le PAM a largement adopté la notion de « triple nexus », qui est promue par d'autres agences et par les donateurs.** Le concept va au-delà du traditionnel lien entre assistance, rénovation et développement, qui est largement considéré comme un échec.⁸⁶ Le « triple nexus » ne doit pas être vu comme un continuum linéaire allant de l'assistance humanitaire au développement et enfin à la consolidation de la paix, mais comme un système triangulaire, où chaque élément affecte les deux autres. Les interventions du PAM en RDC, bien que largement concentrées sur l'assistance humanitaire, transcendent ce domaine et s'étendent à ceux du développement et de la consolidation de la paix, comme le montre la Figure 21.

Figure 20: L'assistance du PAM à travers le « triple nexus »



Source : EPSP

173. Une étude récente⁸⁷ de l'Institut SIPRI indique que, en ce qui concerne la mise en œuvre du « triple nexus », les professionnels du secteur de l'humanitaire n'alignent pas systématiquement les déclarations de politique et les cadres stratégiques. Certaines organisations et agences interprètent le « triple nexus » comme une tentative d'imposer une coordination verticale du sommet vers la base. D'autres le voient comme une tentative pour former les professionnels de l'humanitaire aux méthodes du développement et de la paix, et inversement. Des entretiens avec le personnel du PAM dans le pays révèlent au contraire une compréhension relativement bien structurée de la recherche de formes durables d'assistance, selon lesquelles la résilience remplace, de manière assez réaliste compte tenu de la situation, le développement.

⁸⁶ Plusieurs évaluations et études s'accordent sur ce point, en particulier : SIDA and Channel Research, A Ripple in Development: Evaluation of Linking Relief, Rehabilitation and Development After the Indian Ocean Tsunami, 2010; and GSDRC Applied Knowledge Services, Relationship between Humanitarian and Development Aid, 2015.

⁸⁷ SIPRI, Connecting the Dots on the Triple Nexus, novembre 2019.

174. **Il existe des possibilités pour connecter l'assistance d'urgence et les interventions de résilience de manière plus systématique.** Les activités de résilience du PAM ont connu un nouvel élan en 2019, mais elles restent néanmoins des activités discrètes au sein d'un système qui comporte des lignes d'activités parallèles. Le programme Achats au service du progrès a pour but de soutenir la production locale des petits exploitants pour qu'ils puissent améliorer leurs revenus et leurs conditions de vie, et devenir fournisseurs du PAM lors d'une urgence. Achats au service du progrès, un programme mis en œuvre en partenariat avec la FAO, est apprécié des donateurs car il parvient à créer un lien entre assistance humanitaire et développement à travers des actions visant à renforcer la résilience de la communauté. Le PAM, la FAO et le FIDA ont obtenu un financement pluriannuel (2017-2021) du Canada pour des activités communes de résilience dans le Nord Kivu, et en particulier le programme Assistance alimentaire contre biens communautaires du PAM, qui distribue une assistance alimentaire tout en cherchant à créer ou à réhabiliter des biens communautaires.⁸⁸ Un programme d'activités de résilience dans le Nord et le Sud Oubangui et le Tanganyika a également été financé par la Suède. L'Allemagne a pour sa part approuvé l'extension d'un programme de résilience en commun avec la FAO dans le Nord et le Sud Kivu, un partenariat auquel s'est ajouté l'UNICEF. Les activités d'Achats au service du progrès et d'Assistance alimentaire contre biens communautaires y seront poursuivies.⁸⁹

175. **Le programme d'alimentation scolaire utilisant la production locale a fait preuve de potentiel en termes de durabilité.** L'alimentation scolaire contribue de manière significative à la rétention scolaire tout en permettant aux enfants d'avoir accès à des aliments nutritifs, ce qui est particulièrement difficile dans les zones affectées par des conflits. Cependant, le programme d'alimentation scolaire manque de financements, ce qui limite la mesure dans laquelle il peut être étendu. Actuellement, le programme d'alimentation scolaire soutient les écoles dans le Tanganyika, le Nord Kivu et le Kasai Oriental avec 121 400 élèves atteints en 2019⁹⁰.

1.5.4 Dans le contexte humanitaire, dans quelle mesure le PSPP a-t-il facilité l'établissement de liens plus stratégiques entre l'aide humanitaire, le développement et, le cas échéant, l'action en faveur de la paix ?

176. **Synthèse des résultats** La consolidation de la paix et la sensibilité aux conflits sont inclus à un certain niveau dans plusieurs programmes. Le troisième élément du « triple nexus », la consolidation de la paix, reste cependant spécifique à certains secteurs, et n'a pas été explicitement intégré dans la stratégie. Le PSPP a permis le développement de projets efficaces portant sur les conflits, et le personnel est conscient des effets que les tensions locales et les conflits peuvent avoir sur leurs activités. Dans cette section, nous avons choisi de nous concentrer sur les liens avec la consolidation de la paix. Le sujet du travail en matière de résilience et de développement a déjà été abordé dans la section sur la durabilité.

177. **Des efforts ont été fait afin de prendre en compte les dynamiques de pouvoir locales et les tensions.** Par exemple, les transferts monétaires du PAM ciblent habituellement les réfugiés vivant dans des camps. Cependant, les réfugiés musulmans de Centrafrique ont demandé à ne pas être placés avec les chrétiens dans le camp de Molé (Sud Oubangui) pour des raisons de protection. Le PAM a effectué des distributions à l'extérieur du camp pour ceux qui résidaient en dehors.

178. **Une initiative particulièrement efficace, qui a été documentée, concerne des tensions inter-ethniques qui ont été désamorçées en utilisant des mécanismes communautaires créés dans le cadre de la distribution d'assistance par le PAM.** Cette initiative a eu lieu dans le Tanganyika où, en partenariat avec Search for Common Good, des activités spécifiques ont été mises en œuvre afin de promouvoir la paix entre Twa (pygmées) et Bantous (qui parlent principalement le Luba-Kasai). Dans le cadre de ces activités, des efforts ont été fait pour apaiser le conflit inter-communautaire autour de la gestion des ressources naturelles et pour encourager des « clubs d'écoute » informels qui ont développés des activités soutenues à

⁸⁸ "The Rome-based Agencies Resilience Initiative in DRC, Niger and Somalia"

⁸⁹ "Strengthening socio-economic resilience of smallholder farmers and vulnerable populations to support peace and stabilization in the Democratic Republic of the Congo"

⁹⁰ En partenariat avec la FAO, le PAM prévoit d'élargir le modèle d'alimentation scolaire du Nord Kivu à d'autres parties du pays où la FAO contribuera par l'enseignement de techniques agricoles et la fourniture de graines de qualité, tandis que le PAM et l'UNICEF établiront un environnement scolaire sûr permettant la distribution de repas et une éducation de qualité.

travers les programmes Assistance alimentaire contre biens communautaires et Achats au service du progrès.

179. **Dans les autres provinces, les interventions du PAM en faveur de la paix sont plus implicites.** Par exemple, des entretiens avec le personnel du PAM reflètent le fait que les opérations soient menées dans l'hypothèse que la distribution d'un plus large volume de ressources de manière ciblée aura tôt ou tard pour conséquence la réduction des tensions. De plus, en soutenant la production agricole et en aidant à combattre la pauvreté, le PAM contribue subtilement à résoudre certains des facteurs sous-jacents des conflits qui persistent dans les zones où il intervient. L'implication des communautés (et des jeunes en particulier) à travers des activités génératrices de revenus pourrait également contribuer à réduire les facteurs qui poussent les jeunes à rejoindre des groupes armés et à participer à d'autres activités criminelles.

180. **Cependant, la consolidation de la paix n'est pas encore pleinement incorporée parmi les effets de la résilience au sein du PAM.** Les activités dans le Tanganyika restent un cas unique dans le pays, et il n'existe pas d'autres exemples d'activités qui abordent le sujet des conflits de manière proactive. Ceci nécessiterait le développement d'une approche explicite intégrant la consolidation de la paix aux objectifs des interventions du PAM, en accord avec la perspective à long terme du nexus. La manière dont le PSPP est actuellement formulé n'articule pas de logique particulière concernant le « triple nexus », et le concept risque d'être éclipsé en faveur des efforts de sécurité alimentaire.

1.3 Le PAM a-t-il utilisé ses ressources de manière efficiente dans le cadre de sa contribution à la réalisation des produits et des effets directs stratégiques définis dans le PSPP ?

1.3.1 Dans quelle mesure les produits ont été réalisés conformément au calendrier visé ?

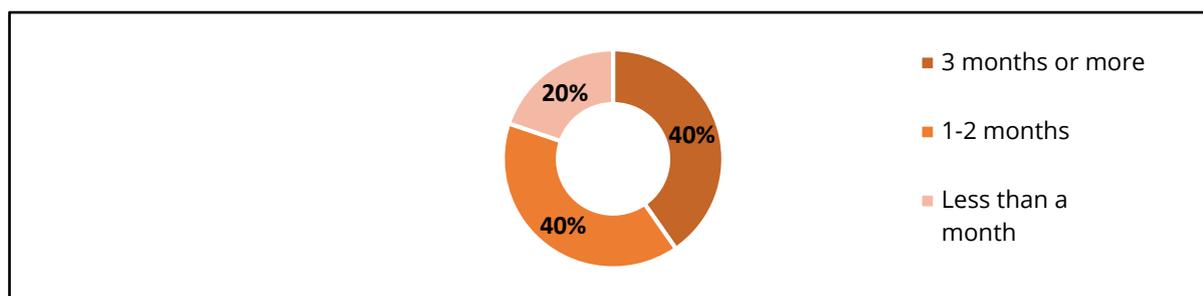
181. **Synthèse des résultats.** Malgré des efforts constants afin d'assurer la livraison d'assistance à temps, les programmes du PAM sont affectés par des retards considérables sur le terrain. Ceux-ci sont attribués à l'ampleur des interventions dans un contexte particulièrement difficile, des retards dans l'accès aux financements dû à des financements pluriannuels limités et les très longues négociations avec les donateurs, des difficultés de coordination et un manque de personnel. Les conséquences involontaires de tels retards pour les populations touchées, en particulier pour les personnes les plus vulnérables, sont parfois sévères.

182. Le PAM n'a pas de système en place permettant de vérifier la mesure dans laquelle les activités et les produits sont livrés dans les délais prévus. Les informations présentées dans cette évaluation sont basées sur des entretiens et les observations de l'équipe d'évaluation.

183. **Le PAM a toujours essayé d'intervenir rapidement, et opère selon le principe que la priorité est donnée aux crises les plus récentes.** Deux approches innovantes ont été lancées, en particulier l'approvisionnement en produits locaux au moyen monétaires (50% des produits alimentaires sont achetés dans la région) et le Mécanisme de gestion globale des vivres qui opère comme un fond renouvelable. La RDC est le quatrième plus gros bénéficiaire de ce mécanisme. Il permet de réduire le délai de réponse en allouant les vivres à une intervention avant que le PAM ne reçoive les contributions attendues des donateurs.

184. **La livraison d'assistance alimentaire à temps demeure cependant un défi considérable.** Malgré les efforts du PAM pour réagir rapidement, des retards ont lieu entre le moment où l'alerte est confirmée et la date effective de l'arrivée de l'assistance sur le terrain. Les personnes sondées lors de l'enquête communautaire de l'EPSP ont indiqué que dans 40% des cas, l'assistance était reçue plus de trois mois après la date d'inscription initiale des bénéficiaires (Figure 22).

Figure 21: Temps écoulé entre l'inscription des bénéficiaires et la première distribution



3 months or more = 3 mois ou plus ; 1-2 months = 1 à 2 mois ; Less than a month = moins d'un mois

Source : EPSP Enquête communautaire

185. Dans certains cas, les bénéficiaires ont passé trois mois sans nourriture avant l'arrivée de l'assistance du PAM. Certains déplacés internes sont inscrits sur les listes comme bénéficiaires potentiels, mais passent plusieurs mois sans recevoir d'assistance. Les déplacés internes en Ituri ont indiqué avoir attendu six mois pour la première distribution d'assistance alimentaire. Ceux rencontrés dans le Telega ont mentionné que le cycle de trois mois n'était pas systématiquement respecté. Par moment, seulement la moitié des rations prévues pour 15 jours sont reçues, et les dates de distribution ne sont pas communiquées à l'avance. Cela affecte la capacité des familles à gérer leurs rations jusqu'à la prochaine distribution. De plus, les jours de distribution, les bénéficiaires ne savaient pas à l'avance qui parmi eux figurerait sur la liste. Dans le Nord et le Sud Oubangui, les distributions monétaires aux réfugiés dans les quatre camps étaient souvent légèrement en retard. Sur les 11 distributions durant l'année 2019, quatre ont été retardées, parfois pendant plus de dix jours, créant des tensions et une perte de confiance des réfugiés envers les acteurs humanitaires, dues à l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Parmi les explications données, un retard récurrent dans la signature d'accords entre le HCR, le PAM et les partenaires coopérants, ainsi que des délais dans la réception des listes de distribution du HCR. Des stocks de produits alimentaires insuffisants et un manque de produits nutritifs pour le traitement de la MAM chez les enfants de moins de 5 ans sont également à blâmer. Dans le Nord Kivu, la pénurie de d'aliments nutritifs et thérapeutiques prêts à l'emploi était due à un nombre plus important que prévu de bénéficiaires traités dans les centres de santé ciblés. En effet, les enfants souffrant de malnutrition dans les zones avoisinantes non-ciblées, ainsi que les femmes et les filles enceintes ou allaitantes, se sont également rendus dans les centres de santé offrant un traitement, entraînant une augmentation du nombre de bénéficiaires.

186. **Les activités ont été freinées par l'ampleur des opérations et les extrêmes difficultés liées au contexte.** Le réseau de transport en RDC est en très mauvaise condition. Le trajet entre Kinshasa et Kalemie, dans la province du Tanganyika, prend actuellement 32 jours en véhicule tout-terrain pour les équipes du PAM. De plus, les incidents de sécurité, en particulier contre les transporteurs, ont lieu toutes les semaines. Ces facteurs augmentent considérablement le temps nécessaire au transport de produits alimentaires venant d'autres pays ou de fournisseurs nationaux vers les lieux de stockage principaux en RDC, et de là, vers les sites de distribution.

187. **Les retards en matière de financements ont sérieusement retardé les interventions.** Alors que 83% des financements nécessaires aux activités d'urgence (SO1) étaient disponible en 2019, ceux-ci ont été reçus très tard dans l'année, et par conséquent seul 59% ont été déboursés avant la fin de l'année. Ces délais ont fortement contribué au faible nombre de bénéficiaires atteints par rapport aux objectifs : en 2019, la quantité monétaires et de produits alimentaires distribués représentait 42% et 51% des plans en fonction des besoins, le PAM ayant distribué des rations réduites durant la majorité de l'année.⁹¹

188. **Des changements soudains en termes de besoins sur le terrain ont nécessité de nombreuses adaptations.** Dans le cas du traitement de la malnutrition, le nombre prévu n'a pas pris en compte les mouvements récents de population. Les nutritionnistes du Nord Kivu ont indiqué que les enfants souffrant de malnutrition dans les zones de santé non-ciblées recevraient un traitement dans les centres de santé des zones ciblées. Du fait du nombre d'enfants traités plus important que prévu, il y a eu des déficits et des

⁹¹ Rapport annuel par pays 2019

insuffisances dans l'approvisionnement. Les ajustements de ressources dans ces situations se sont avérés très difficiles à obtenir.

189. L'allocation des financements par les donateurs a contribué aux retards de programmation. Comme indiqué ci-dessous (paragraphe 221), quand les financements sont alloués pour une activité spécifique, ou pour la mise en œuvre d'une activité dans une région spécifique, cela prend du temps pour obtenir la permission des donateurs quand il est nécessaire de réaffecter certaines ressources en raison d'une augmentation des besoins dans le cadre d'une autre activité ou dans une autre région. Cela peut donner lieu à des retards dans le transfert de ressources entre activités, bien que celles-ci correspondent parfois au même effet direct stratégique.

190. **Il y eu de fréquents retards dans le paiement des factures.** Tous les partenaires coopérants, y compris les ministères, ont signalé des retards dans le déboursement des fonds ou le paiement des factures. Ces délais s'expliquent par la structure des accords de partenariat sur le terrain, qui stipulent que les paiements soient versés à différentes étapes du programme, ce qui n'est pas toujours bien synchronisé avec les paiements, et entraîne des ruptures d'approvisionnement. Les retards de paiements pour les partenaires coopérants peuvent affecter la motivation et l'efficacité du personnel, le paiement de leurs salaires étant retardé en conséquence. Ils influencent également le type d'organisation choisissant de faire la demande de financements auprès du PAM. Les organisations ayant de meilleurs flux de trésorerie, accès à d'autres financements, et la capacité de subir des retards sont avantagées.⁹² De plus, d'importants retards ont occasionnellement freiné la sélection et le recrutement de partenaires coopérants, apparemment causés par un manque de partenaires de bonne qualité sur le terrain - un problème qui aurait pu être résolu grâce à des formes de partenariat plus stratégique et au renforcement des capacités.

191. **Dans certains cas, la mise en œuvre a été retardée en raison de la nécessité de s'accorder à l'avance sur une approche commune avec d'autres partenaires.** Par exemple, le HCR et le PAM ont dû se mettre d'accord sur des outils et des formats standardisés avant de pouvoir échanger chaque mois des listes de bénéficiaires mises à jour pour les quatre camps de réfugiés dans le Nord et le Sud Oubangui. Ceci a causé des retards dans la distribution monétaires. Le manque de fréquence des réunions de coordination a également affecté les efforts des partenaires cherchant à clarifier leurs rôles et leurs responsabilités. Tout cela a eu un impact sur les délais de mise en œuvre des différentes activités.

192. **La difficulté du PAM à répondre à ses propres besoins en matière de ressources humaines a également été la source de retards.** Comme indiqué plus en détail dans le paragraphe 249, le PAM n'a pas pu maintenir le niveau d'effectifs nécessaires dans les zones à haut risque en dépit de l'augmentation considérable du volume d'activités et du degré de complexité.

193. **Il existe très peu de ressources disponibles qui permettraient au PAM d'être plus réactif en cas de chocs imprévisibles.** Les deux dernières prévisions budgétaires (5 et 6) ont eu pour conséquence la nécessité d'allouer les financements de donateurs rapidement. C'était par exemple le cas de Yumbi (situé en dehors de la zone de couverture géographique prévue) qui a nécessité de longs efforts afin de lever des fonds avant que l'intervention puisse avoir lieu.

194. **Les conséquences de tels retards sur les populations touchées peuvent être importantes.** Les populations ciblées par le PAM, touchées par les crises, sont généralement les plus vulnérables ne disposant pas de stratégies d'adaptation et de survie. Le retard de l'assistance a contribué à l'adoption de stratégies d'adaptation nuisibles telles que la prostitution et le vol qui ont un impact négatif à la fois sur les réfugiés et les déplacés internes et sur les populations hôtes. Les retards considérables dans la distribution d'assistance ont augmenté le risque de famine. Parmi les autres effets ressentis par les groupes ciblés suite aux retards on compte :

- Un risque plus élevé pour les déplacés internes de ne pas être accepté par les populations hôtes dû à la perception d'une pression insoutenable sur les ressources locales (accès aux champs, au bois pour la cuisine, prix des produits alimentaires).

⁹² Les partenaires coopérants ont également signalé des retards de déboursement dû au PAM exigeant des justificatifs exhaustifs pour l'utilisation de fonds déjà reçus, mais cela pourrait refléter une mauvaise gestion administrative de leur part.

- Risque de conflit entre les populations déplacées et les populations hôtes suite à des incidents tels que des vols commis par les populations déplacées.
- L'aggravation de l'insécurité alimentaire due au niveau de revenus très bas des populations hôtes et un accès limité à la nourriture. Sans assistance, les populations hôtes doivent aider les personnes déplacées elles-mêmes, ce qui signifie moins de nourriture pour elles.

1.3.2 Dans quelle mesure la couverture et le ciblage des interventions ont-ils été efficaces ?

195. **Synthèse des résultats.** Les opérations du PAM en RDC couvrent une zone géographique satisfaisante du point de vue de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition, cependant compte tenu de l'ampleur des besoins, une part considérable d'entre eux ne peuvent être satisfaits, principalement en raison des financements limités. Le diagnostic et le ciblage efficaces des ménages vulnérables dépendent fortement des partenaires coopérants, qui varient considérablement, tout comme la perception des communautés concernant l'efficacité du ciblage. Les personnes malades ou en situation de handicap ont tendance à être exclues, en particulier des activités de renforcement de la résilience.

196. **À travers le pays, la réponse du PAM a correspondu à l'ampleur des besoins.** L'IPC de 2018 a détecté 13,1 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire, et 6 millions d'enfants souffrant de malnutrition. Dans l'IPC de 2019, le nombre de personnes en situation d'insécurité alimentaire sévère (IPC 3-4) est passé à 15,6 millions, parmi lesquels 3,9 millions étaient considérés en situation critique (IPC4). Le nombre total de personnes recevant une assistance alimentaire (produits alimentaires et espèces) du PAM s'est élevé à 4,5 millions en 2018 et 6,8 millions en 2019. À la fin 2017, le nombre des déplacés internes en RDC était estimé à 4,5 millions. Parmi eux, plus de 2 millions ont reçu une assistance alimentaire en 2018, et plus de 3,1 millions en 2019, bien qu'il faille noter que parmi ces personnes, certaines aient pu recevoir un soutien lors de cycles de distribution (de trois mois) successifs, et donc être comptées deux fois.⁹³

197. **La couverture du traitement de la malnutrition aiguë modérée et de la prévention de la malnutrition était bien en deçà des besoins.** En 2018, 260 500 enfants ont reçu un traitement, et 750 700 en 2019⁹³. Il existe un manque d'examen de la couverture (tels que les examens semi-quantitatifs de l'accès et de la couverture SQUEAC ou les examens de l'accessibilité et de la couverture à base de LQAS simplifié SLEAC), qui sont menés afin d'obtenir une analyse rigoureuse et valide de la couverture des programmes de traitement de la nutrition. La couverture des activités de prévention est encore plus réduite compte tenu de la priorité accordée au sauvetage des vies dans l'urgence plutôt qu'à l'amélioration des conditions de vie, et l'ampleur du besoin en RDC avec entre 40% et 50% des enfants âgés de 6 à 59 mois affectés par la malnutrition chronique. La prévention de la malnutrition chronique a toujours été moins bien financée que les activités de traitement, ce qui a un impact important sur l'étendue de la couverture. Les distributions pour les enfants âgés de 6 à 23 mois (SO2) ont également été limitées par la décision du gouvernement de ne plus utiliser les aliments de supplémentation prêts à l'emploi pour les interventions de prévention de la malnutrition aiguë.⁹⁴ Cependant, comme indiqué plus haut, le manque de ressources a donné lieu à une réduction de la taille des rations, ce qui limite la mesure dans laquelle les besoins des bénéficiaires ont été satisfaits.

198. **L'efficacité du ciblage social a été affectée par plusieurs facteurs.** La distribution de l'aide s'est faite au travers d'un grand nombre de partenaires coopérants. Les partenaires coopérants varient en termes de capacité et de taille. Certains sont des organisations internationales qui bénéficient d'autres financements, tandis que d'autres sont des acteurs locaux dont le PAM est un donateur principal. Les partenaires coopérants doivent prendre en considération les dynamiques locales qui pourraient affecter une réponse pertinente aux besoins de la population. Afin de réduire le risque de fraude, le PAM a séparé les rôles parmi les partenaires coopérants et met l'accent sur les exigences de rapport. Les partenaires coopérants qui déterminent le ciblage ne sont pas les mêmes que ceux en charge de distribuer l'assistance. Les ONG nationales externes à la communauté étaient responsables du ciblage, sous la supervision du PAM. La sélection des ménages est un processus en trois volets qui commence avec le ciblage de territoires classés en phase IPC 3 ou 4, suivi de la sélection des villages basée sur le statut de déplacement des résidents. Pour sélectionner les ménages, des visites de porte à porte sont utilisées afin de déterminer le niveau de vulnérabilité des ménages et, enfin, de sélectionner les bénéficiaires. Dans l'Ituri, des informations ont été fournies par les autorités locales, et

⁹³ PAM RDC Rapport annuel par pays 2018, PAM RDC Projet de rapport annuel par pays 2019.

⁹⁴ PAM Projet de rapport annuel par pays, 2019

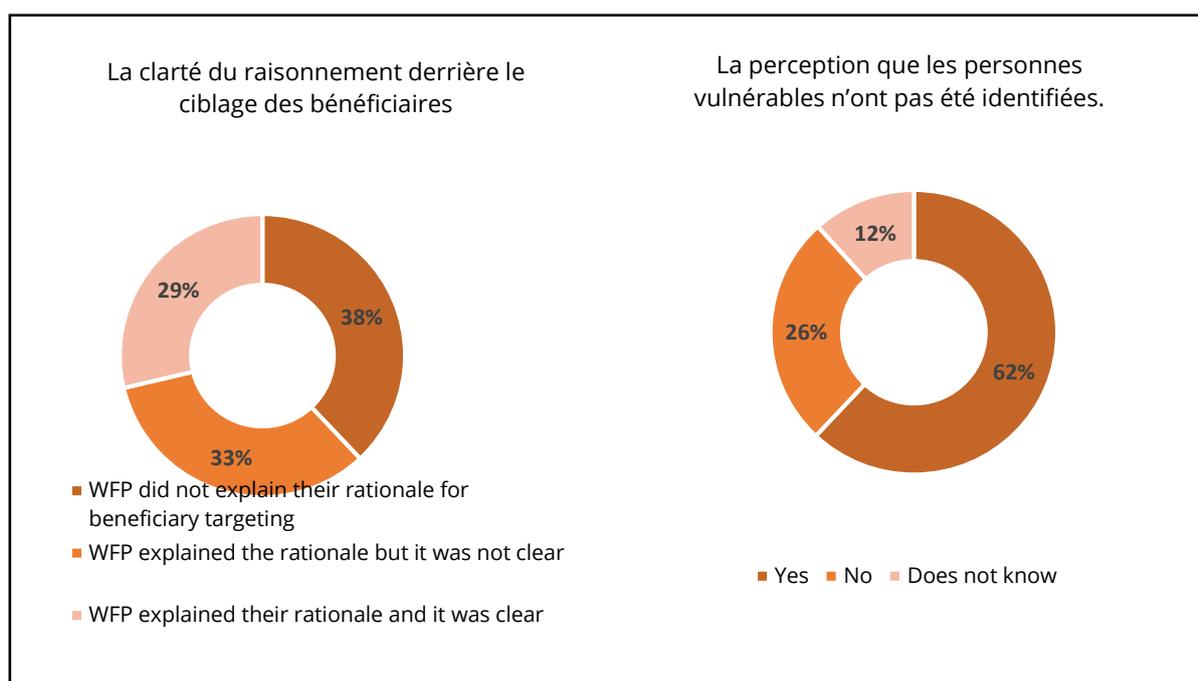
les relais communautaires (appelés RECO) ont effectué des études de la vulnérabilité des ménages. La fiabilité des partenaires coopérants concernant l'inclusion des ménages les plus vulnérables, et l'exclusion des ménages non-vulnérables, a été considérée comme inégale.

199. À travers tous les sites visités par l'équipe d'évaluation, les membres de la communauté ont signalé que les personnes absentes le jour de l'appréciation de la vulnérabilité des ménages étaient exclus pour la durée du programme. Ils ont indiqué qu'il n'était pas possible d'être inclus dans la liste des bénéficiaires une fois les études de la vulnérabilité terminées, même si une plainte était déposée afin d'attirer l'attention sur une erreur perçue.⁹⁵

200. **L'enquête communautaire EPSP montre qu'il y avait, au niveau des ménages, un net manque de clarté quant au ciblage des bénéficiaires, et une sensation d'injustice concernant la manière dont l'assistance est distribuée.** La majorité des personnes interrogées ont rapporté ne pas voir reçu d'explications, ou d'explications suffisamment claires, concernant la manière dont le PAM cible les bénéficiaires. Les partenaires coopérants eux-mêmes ont admis qu'en raison du délai entre l'établissement d'une liste de bénéficiaires par un partenaire coopérant et la distribution de l'aide par un autre partenaire coopérant, les conditions et même la population peuvent avoir changé.

201. Près de deux tiers des personnes interrogées ont également mentionné que des personnes vulnérables ne reçoivent aucune assistance (Figure 23). Cela implique que le concept de vulnérabilité tel qu'il est défini par le PAM, n'a pas forcément été bien compris, ciblé ou en adéquation avec les perceptions de la communauté en matière de vulnérabilité.

Figure 22: Les perceptions de la population ciblée sur la clarté du ciblage et la vulnérabilité de ceux qui ne sont pas sélectionnés



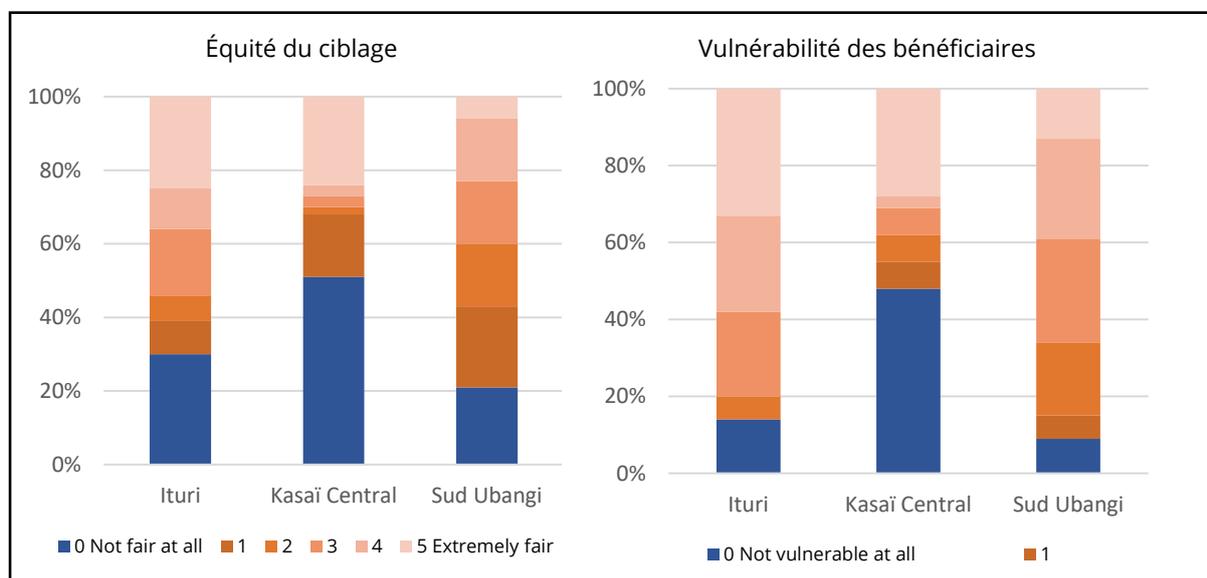
WFP did not explain their rationale for beneficiary targeting = Le PAM n'a pas expliqué le raisonnement derrière le ciblage des bénéficiaires ; WFP explained the rationale but it was not clear = Le PAM a expliqué son raisonnement mais ce n'était pas clair ; WFP explained their rationale and it was clear = Le PAM a expliqué son raisonnement et c'était clair ; Yes = Oui ; No = Non ; Does not know = Ne sait pas

Source : EPSP Enquête communautaire

⁹⁵ Par exemple, à Kananga, un membre de la communauté a signalé avoir été à l'hôpital durant les études de vulnérabilité, et par conséquent a été exclu avec sa famille des listes de bénéficiaires. Des déplacés internes à Telaga (dans l'Ituri) ont également signalé que le ciblage de bénéficiaires était erroné, dû au fait que le chef de famille pouvait être absent le jour de l'appréciation.

202. L'enquête communautaire du EPSP montre que 50% des personnes sondées ont donné un score de 0 ou 1 sur 5 (les scores allant de 0 = pas équitable du tout à 5 = tout à fait équitable) à leur perception de la justice du processus de sélection des bénéficiaires. La ventilation par âge et par sexe ne permet pas de cerner les différentes tendances parmi les réponses quant à l'équité du processus de sélection. Un nombre similaire d'hommes et de femmes et des bénéficiaires d'âges différents ont indiqué avoir trouvé la sélection inéquitable. Les personnes sondées dans un contexte post-conflit ou de résilience semblent avoir ressenti le plus fortement l'injustice du ciblage. La mesure dans laquelle les personnes interrogées ont trouvé le processus équitable correspond à la mesure dans laquelle ils ont estimé que les bénéficiaires atteints étaient vulnérables. Par extension, les outils utilisés pour identifier les personnes considérées comme étant les plus vulnérables correspondent le moins aux perceptions de la vulnérabilité dans la communauté dans les contextes en dehors des fonctions opérationnels centrales du PAM, notamment les contextes post-conflits et de résilience, plutôt que les contextes d'urgences. La relation entre la perception d'équité du ciblage et la vulnérabilité est considérée comme notable, compte tenu de la possibilité qu'un ciblage inéquitable déclenche ou aggrave les tensions au sein de la communauté. L'intégration des approches sensibles au conflit requiert un ciblage en phase avec les attentes de la communauté ainsi qu'avec les besoins.

Figure 23: Perceptions de la population ciblée sur l'équité du processus d'inscription et la vulnérabilité des bénéficiaires, ventilées par province



Not fair at all = Pas équitable du tout ; Extremely fair = Extrêmement équitable ; Not vulnerable at all = Pas vulnérable du tout ; Extremely vulnerable = Extrêmement vulnérable

Source : EPSP Enquête communautaire

203. **Les personnes malades ou en situation de handicap ont tendance à être exclues de l'assistance du PAM.** Le PSPP ne donne pas de critères précis pour l'inclusion des personnes en situation de handicap à long terme dans ses programmes, et les rapports de suivi n'incluent pas de données liées à ces groupes, bien que le handicap soit inclus dans les études de la vulnérabilité. Le ciblage des personnes vivant avec le VIH/suivant un traitement pour la tuberculose est limité aux patients souffrant de malnutrition dans les zones couvertes par l'assistance alimentaire du PAM. Les personnes en situation de handicap sont fréquemment citées dans l'enquête communautaire de l'EPSP comme un des principaux groupes que la programmation du PAM ne parvient pas à atteindre. C'est le cas à la fois des programmes de distribution inconditionnelle monétaires et de produits alimentaires, pour lesquels il est souvent difficile pour les personnes handicapées d'accéder aux sites de distribution, et les formes d'assistance conditionnelle telles que les programmes de résilience, pour lesquels les activités d'assistance alimentaire contre biens communautaires nécessitent souvent une certaine mobilité.

1.3.3 Dans quelle mesure les activités du PAM étaient-elles un moyen économiquement rationnel d'accomplir sa mission d'assistance ?

204. **Synthèse des résultats.** Le PAM a réussi à mobiliser des ressources substantielles au cours de l'année 2019, mais n'a pas pu déboursier tous les fonds obtenus avant la fin de l'année en raison de leur

disponibilité tardive. Le ratio des coûts d'appui direct a été difficile à prévoir dû à des coûts de mise en œuvre imprévisibles. Les coûts de distribution de produits alimentaires et monétaires ont baissé entre 2018 et 2019 et étaient, respectivement, égaux ou légèrement plus bas que dans les pays connaissant une situation complexe comparable.

205. **Le PAM a pu mobiliser 82% des ressources nécessaires sur la période 2018-2019** (Tableau 4).

Tableau 4 : Les ressources nécessaires et les ressources mobilisées du PAM

| | Année | |
|--|--|--|
| | 2018 | 2019 |
| Plan en fonction des besoins (besoins en ressources) (USD) | 520 977 939 | 575 228 362 |
| Ressources disponibles (USD) | 415 722 706 (80% du plan en fonction des besoins) | 485 309 953 (84% du plan en fonction des besoins) |

Source: Annual Country Report - Internal Version, Dem. Rep. Congo Country Portfolio Budget 2019 (2018-2020), Annual Financial Overview for the period 1 January to 31 December 2019.

206. **Il y eu une sous-utilisation considérable des ressources.** En 2019, 84% des ressources nécessaires ont été mobilisées (environ 485 millions de dollars), mais seulement 57% des ressources disponibles (environ 275 millions de dollars) ont été déboursés, en baisse par rapport au déjà faible 60% de 2018 (Tableau 5). Les principales raisons identifiées pour cette sous-utilisation étaient la confirmation tardive des financements et le transfert tardif des produits alimentaires de la part des donateurs. Par exemple, en 2018 près de 60% des financements nécessaires ont été reçus durant le dernier trimestre de l'année⁹⁶ Par conséquent, la majorité de ces financements ont été dépensés en 2019, plutôt qu'en 2018. Parmi les autres raisons de cette sous-utilisation se trouvent également :

- Une utilisation plus fréquente des transferts monétaires, qui aura eu pour effet de réduire les coûts d'appui direct.
- L'apparition de chocs dans les zones non-ciblées (Kasaï, Yumbi par exemple)

Tableau 5 : Structure des coûts budgétaires

| | Année | | | |
|---|-------------|--|-------------|--|
| | 2018 | | 2019 | |
| | Disponible | Dépenses | Disponible | Dépenses |
| Total des coûts directs | 396 962 843 | 231 289 059 | 469 082 174 | 258 817 887 |
| Coûts d'appui directs | 14 693 590 | 7 175 183 | 14 877 111 | 12 395 671 |
| Coûts d'appui indirects | 18 759 863 | 18 759 863 | 16 288 812 | 16 288 812 |
| Budget global | 415 722 706 | 250 048 922 (60% du budget global disponible) | 485 309 953 | 275 045 666 (57% du budget global disponible) |
| Rapport coûts d'appui directs/total des coûts directs | 3,7% | 3,1% | 3,2% | 4,8% |

Source: IRM analytics platform- Annual Country Report - Internal Version, DR Congo Country Portfolio Budget 2019 (2018-2020), Annual Financial Overview for 2018 and 2019.

⁹⁶ D'après des entretiens avec le personnel du PAM.

207. **Les coûts d'appui direct ont été difficiles à prévoir.** Le rapport des coûts d'appui directs au total des coûts directs a atteint 5% en 2019, une augmentation par rapport aux 3% de 2018 (Tableau 5). Les coûts d'appui directs sont des coûts en appui des transferts d'assistance et de mise en œuvre des programmes au niveau du pays - ils sont proportionnels à l'échelle des activités dans le pays. En RDC ces coûts ont été difficiles à prévoir de manière précise, car le contexte de mise en œuvre impose parfois des dépenses additionnelles qui ne sont pas envisagées durant la planification ou même lors de la signature des accords de partenariats de terrain avec les partenaires coopérants. C'est par exemple le cas des travaux de rénovation de routes dans le Sud Kivu, qui ont nécessité l'utilisation de machines en plus du travail manuel de haute intensité initialement programmé dans le cadre de l'approche Assistance alimentaire contre biens communautaires.

208. **Coûts par bénéficiaires.** L'évaluation a effectué une analyse des coûts par bénéficiaires pour l'ensemble du PSPP et spécifiquement pour les effets SO1, SO2 et SO3 pour lesquelles les informations concernant les bénéficiaires étaient disponibles et une assistance directe a été fournie. Le Tableau 6 résume les données.

Tableau 6 : Analyse du coût par bénéficiaire (USD)

| | Année | | | |
|---|-------------|-----------------------|---------------|----------------------|
| | 2018 | | 2019 | |
| | Prévu | Atteint | Prévu | Atteint |
| Total des bénéficiaires | 5 639 563 | 5 221 065 (92,6%) | 7 711 861 | 6 896 977 (89%) |
| Budget global | 415 722 706 | 261 695 225 (62%) | 485 309 953,2 | 275 045 666 (57%) |
| Coût global d'intervention par bénéficiaire | 73,7 | 50,12 | 62,9 | 39,9 |
| Bénéficiaires SO1 | 3 790 333 | 4 643 924 (122,5%) | 5 867 557 | 5 847 415 (99,6%) |
| Dépenses SO1 | 250 505 232 | 177 860 527 (71%) | 282 936 565 | 167 757 350 (59%) |
| Coût par bénéficiaire SO1 | 66,1 | 38,3 | 48 | 28,7 |
| Bénéficiaires SO2 | 1 201 430 | 577 141 (60,3%) | 1 620 142 | 1 005 397 (62%) |
| Dépenses SO2 | 53 752 795 | 26 134 924 (48%) | 59 385 803 | 29 134 698 (49%) |
| Coût par bénéficiaire SO2 | 44,7 | 45,2 | 66,7 | 50 |
| Bénéficiaires SO3 | 647 800 | Pas de données | 224 164 | 44 165 (20%) |
| Dépenses SO3 | 32 301 482 | 2 681 229 (8%) | 40 712 809 | 10 322 466 (25%) |
| Coût par bénéficiaire SO3 | 49,8 | - | 181,6 | 233,7 |

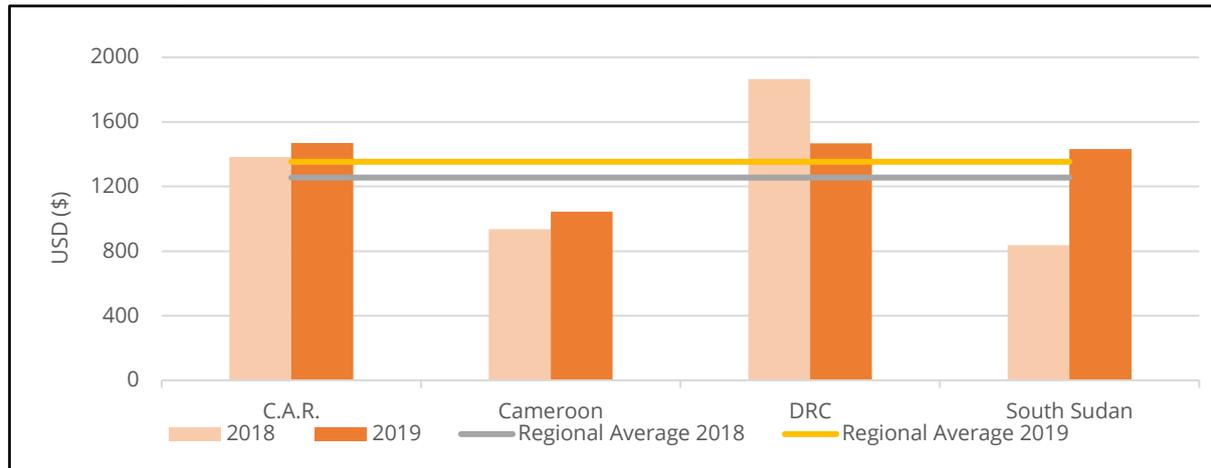
Source: Annual Country Report - Internal Version, DR Congo Country Portfolio Budget 2019 (2018-2020), Annual Financial Overview for the period 1 January to 31 December 2019.

209. Le nombre total de bénéficiaires atteints en 2018 a dépassé l'objectif prévu (par le PSPP) de 9%, alors que 89% des bénéficiaires ciblés prévus sont atteints en 2019 (selon la 5ème révision du budget). Pour 2018 et 2019, le coût total par bénéficiaire (pour tous les effets) était considérablement moins élevé que prévu, ce qui s'explique principalement par la réduction des rations par bénéficiaire. Le coût total par bénéficiaire a diminué d'environ 20% entre 2018 et 2019, en raison de la baisse considérable du coût par bénéficiaire pour l'effet SO1 (l'aide alimentaire d'urgence) dans le cadre duquel la vaste majorité des bénéficiaires ont été atteints. Cela s'explique par la diminution des rations, en particulier dans le cas des transferts monétaires, qui ont été réduit de 41% par bénéficiaire (de US\$49 à US\$29) et une meilleure efficacité dans la distribution des produits alimentaires, comme l'indique le paragraphe ci-dessous. Le coût par bénéficiaire est considérablement plus élevé pour l'effet SO3, ce qui habituellement le cas pour les activités de résilience, car celles-ci s'étendent sur une période plus longue et impliquent plus de coûts d'assistance technique.

210. **Les coûts de distribution de produits alimentaires ont baissé, mais restent comparables à ceux de pays au contexte similaire à celui de la RDC.** La figure 25 montre une baisse de presque \$400 du

prix par tonne métrique des produits alimentaires distribués en 2019, par rapport au prix de 2018. Le renforcement des chaînes logistiques et l'augmentation de l'approvisionnement auprès de producteurs locaux, qui réduit les coûts de transport, ont amélioré l'efficacité des transferts de produits alimentaires en 2019 par rapport à 2018. Une utilisation plus fréquente d'arrangements contractuels, opérant comme un transfert de la responsabilité des risques de transport aux partenaires coopérants a également contribué à l'amélioration de l'efficacité en 2019. Les coûts liés aux stocks endommagés ou perdus ont en effet été absorbés par les partenaires, contribuant ainsi à l'amélioration de l'efficacité des opérations du PAM. En dépit de ces efforts, les coûts des transferts de produits alimentaires restent similaires à ceux de pays connaissant d'extrêmes difficultés contextuelles similaires à celles de la RDC, tels que la République centrafricaine ou le Sud Soudan.

Figure 24: Rapport entre les dépenses totales en assistance alimentaire distribuée et la quantité de tonnes métriques de produits alimentaires distribués

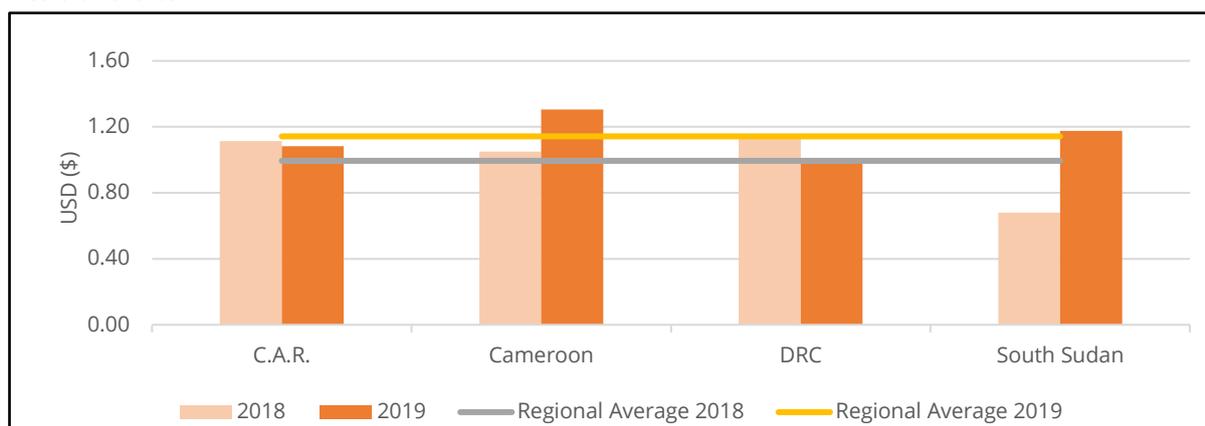


C.A.R = République centrafricaine ; Cameroon = Cameroun ; DRC = RDC ; South Sudan = Sud Soudan ; Regional average 2018 = Moyenne régionale 2018 ; Regional average 2019 = Moyenne régionale 2019

Source: WFP financial data (WINGS)

211. **L'efficacité des programmes de transfert monétaires a également augmenté en 2019 par rapport à 2018**, le coût par dollar transféré étant passé de \$1,13 à \$1,01 (Figure 26). Ceci suggère qu'en 2019, presque toutes les ressources utilisées pour les programmes de transfert monétaires ont été transférées directement aux bénéficiaires grâce à l'économie d'échelle. Ces chiffres devraient être considérés avec prudence et sont probablement indicatifs d'une mauvaise affectation dans les comptes-rendus car les coûts de programmation, tels que la main-d'œuvre, limitent la mesure dans laquelle toutes les ressources peuvent être directement transférées. Malgré tout, la Figure 26 indique que du point de vue de l'efficacité, la RDC a relativement bien fonctionné par rapport à d'autres pays dans une situation similaire. Cependant, il est important d'établir si certains coûts, tels que le transport, ont été en partie transférés aux bénéficiaires.

Figure 25: Rapport entre les dépenses totales sur les transferts monétaires par rapport et la valeur des transferts



C.A.R = République centrafricaine ; Cameroon = Cameroun ; DRC = RDC ; South Sudan = Sud Soudan ; Regional average 2018 = Moyenne régionale 2018 ; Regional average 2019 = Moyenne régionale 2019

Source: WFP financial data (WINGS)

1.3.4 Dans quelle mesure d'autres options plus économiques ont été envisagées ?

212. **Maintenir des coûts réduits était une des préoccupations principales du PAM pour le PSPP et cet objectif a été atteint.** Différentes mesures ont été prises afin d'améliorer l'efficacité des programmes. Le PAM a entrepris des analyses de coûts pour différentes options, entraînant des progrès en matière d'efficacité. Les mesures prises par le PAM pour réaliser des économies en RDC sont les suivantes :

- **L'utilisation plus fréquente des transferts monétaires afin de réduire les coûts opérationnels.** Cette mesure a inclus un programme pilote d'argent mobile dans le Sud Kivu en mars 2020. Bien que les transferts d'argent mobile coûtent actuellement plus cher que les transferts monétaires, il est possible qu'à plus grande échelle les coûts soient réduits. La sélection de la modalité d'assistance la plus appropriée (transferts monétaires ou de produits alimentaires) se base sur une analyse préliminaire des coûts opérationnels et sur les délais, ainsi que sur les analyses de marchés.
- **L'atténuation du risque de fraude en séparant les opérations liées à la distribution et en lançant le système d'inscription des bénéficiaires SCOPE** pour les activités liées aux urgences et à la résilience, permettant d'éliminer le risque d'inscriptions multiples pour les mêmes participants.
- **La réduction des coûts de transport et des pertes liées au transport en recrutant des transporteurs locaux et en rendant les partenaires coopérants responsables des pertes.** Ceci a permis une mise en œuvre plus rapide des interventions, y compris dans les zones difficiles d'accès. Les partenaires coopérants étaient responsables des pertes de produits, comme il est stipulé dans les accords de partenariat sur le terrain. Ceci les encourage à mettre en place un meilleur suivi des produits durant le transport entre l'entrepôt et les sites de distribution. Par conséquent, les pertes de produits alimentaires ont été minimales, ce qui est remarquable compte tenu du contexte opérationnel.
- **La promotion des activités génératrices de revenus** autres que l'agriculture pour les bénéficiaires du programme de résilience.
- **La mise en commun avec les autres agences de l'ONU**, permettant d'économiser des ressources, y compris le partage de bureaux auxiliaires afin de réduire le loyer et les factures d'énergie, ainsi que le partage de listes de bénéficiaires afin de réduire le nombre d'études nécessaires.
- **L'implication directe des bénéficiaires dans les interventions de résilience comme main d'œuvre pour la rénovation de routes de desserte agricoles**, permettant de répondre à deux besoins différents avec la même enveloppe budgétaire, en augmentant l'accès aux marchés et en améliorant les revenus directs des bénéficiaires.
- **Solliciter la contribution des partenaires coopérants aux budgets d'intervention (20% à 25% du budget d'intervention, en particulier dans le cas de la nutrition).** Cela a permis au PAM

d'économiser des coûts et de promouvoir la responsabilité des partenaires coopérants, en les encourageant à s'appropriier leurs actions et à mieux comprendre l'importance de la gestion des ressources.

- **Une attention particulière aux coûts supportés par les autres parties prenantes dans le contexte des interventions conjointes, afin d'éviter la duplication et de s'assurer d'une allocation efficiente des ressources.** Ceci a eu pour effet, par exemple, dans le contexte de la réponse à l'épidémie d'Ebola, un ajustement de la planification de l'assistance alimentaire pour les personnes recevant un traitement qui n'avaient initialement pas été considérées par le PAM, mais pour lesquelles l'OMS était simultanément facturée par le ministère de la Santé.

1.4 Quels facteurs expliquent la performance du PAM et la mesure dans laquelle celui-ci a opéré la réorientation stratégique escomptée dans le PSPP ?

1.4.1 Dans quelle mesure le PAM analyse-t-il ou utilise-t-il les données factuelles existantes sur les défis liés à la faim et les questions relatives à la sécurité alimentaire et à la nutrition au moment d'élaborer le PSPP ?

213. **Synthèse des résultats** Les études de la sécurité alimentaire sont bien intégrées dans le PSPP et la hiérarchisation des activités est adaptée aux besoins. Le Coût de la faim, une étude lancée en 2016, transparaît dans les effets du PSPP, qui soulignent la nécessité de se concentrer sur l'état nutritionnel en lien avec les formes de malnutritions aiguë et chronique. Les informations fournies par le gouvernement, les agences de l'ONU et d'autres organisations nationales et internationales ont également contribué à la conception du PSPP.

214. **Le PAM a utilisé les données et les études de la sécurité alimentaire de manière exhaustive.** Les recommandations de ces études sont reflétées dans le PSPP et le ciblage des interventions. Le PAM est l'agence co-directrice en matière de sécurité alimentaire en RDC, et dans l'ensemble génère le plus grand nombre des données factuelles et d'analyses dans ce domaine, tels que la CFSVA, la CFSAM, l'IPC, Le Coût de la faim, les analyses de marchés et les études de la sécurité alimentaire en situation d'urgence.

215. **La CFSVA la plus récente a guidé le PSPP et le PAM a utilisé les rapports de l'IPC et d'autres études pour cibler ses interventions.** La CFSVA de 2014 a cartographié les crises alimentaires dans cinq provinces et apprécié leurs causes. L'étude comprenait également des recommandations de stratégies pour répondre aux besoins des personnes affectées par l'insécurité alimentaire, y compris les suivantes : (a) la promotion de la production agricole des petits exploitants ; (b) la promotion de l'innovation agricole ; (c) des filets de protection en matière de sécurité alimentaire (transferts monétaires conditionnels, services de cantine scolaire, systèmes de pension, etc.) ; et (d) la promotion de la microfinance (crédit et épargne).⁹⁷ Les effets directs stratégiques et les interventions du PSPP sont en accord avec les recommandations de la CFSVA dans la mesure où celles-ci s'inscrivent dans le mandat du PAM. Les rapports de l'IPC et les études plus limitées qui ont suivi le CFSVA ont permis au PAM de cibler ses interventions sur les zones et les communautés qui en ont le plus besoin.

216. **Les principaux enjeux soulignés par l'étude du Coût de la faim transparaissent également dans les effets du PSPP.** L'étude du Coût de la faim a été lancée en 2016. Elle a permis de mettre en lumière que 31,5% de la mortalité des enfants de moins de cinq ans était dû à la dénutrition. L'étude a également analysé les conséquences de la malnutrition chronique sur la performance scolaire des enfants et sur la productivité des adultes, démontrant qu'elle est responsable d'une réduction de 4,56% du produit national brut. Parmi les recommandations faites, plusieurs concernent la nécessité de soutenir les politiques nationales et les plans stratégiques multisectoriels, ainsi que la nécessité de promouvoir ces questions clés et de communiquer avec le gouvernement à leur sujet. Une autre recommandation concerne la nécessité de promouvoir les bonnes pratiques en matière de sécurité alimentaire et de nutrition au niveau de la

⁹⁷La CFSVA de 2014 a été conçue et menée par le PAM en partenariat avec le ministère de l'Agriculture, le Programme national de nutrition, l'Institut national de la statistique, la FAO, l'UNICEF, des ONG et membres nationaux et internationaux du Cluster sécurité alimentaire. Basé sur une enquête menée dans 24 884 ménages ruraux dans dix provinces. Les données de l'étude CFSVA 2014 ont principalement été collectées en 2012.

communauté, et de mobiliser celle-ci afin de prendre des mesures appropriées. Ces enjeux nationaux clés ont été bien intégrés au PSPP.

217. **Le gouvernement, les agences de l'ONU et d'autres organisations nationales et internationales ont également été d'importantes sources d'information pour la conception du PSPP.** Les analyses de contexte et de perspectives, les alertes de crises et les données collectées par ces organisations ont permis au PAM d'ajuster les zones et les activités ciblées afin de répondre aux besoins changeants.

218. En 2019, le PAM a mené des analyses et des études multisectorielles, dont une enquête de référence et une analyse de l'Approche à trois niveaux (3PA). Ceci a inclus une analyse du contexte intégré avec d'autres agences de l'ONU au niveau des provinces, focalisée sur la programmation saisonnière des moyens d'existence au niveau territorial et la planification participative au niveau de la communauté. Le PAM a signalé que la mise en œuvre, basée sur les résultats de l'analyse, devra être étendue en 2020.

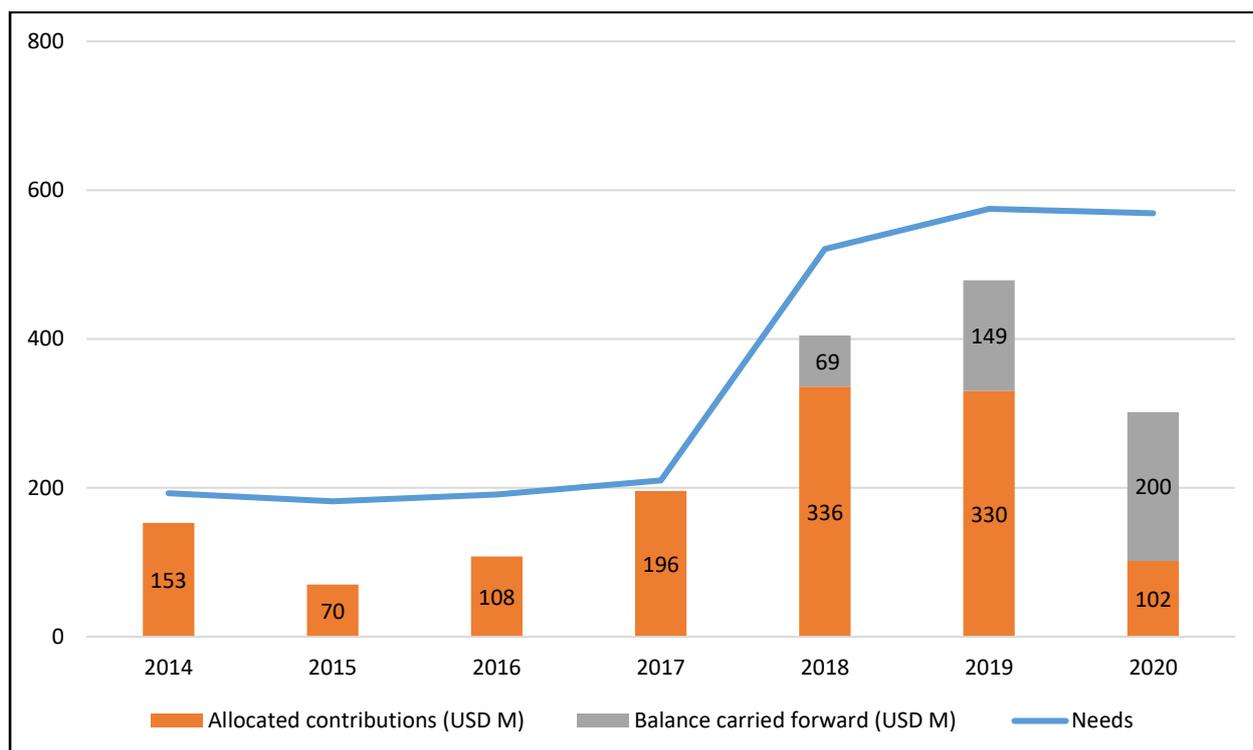
1.4.2 Dans quelle mesure le PAM est parvenu à mobiliser des ressources adéquates, prévisibles et souples ?

219. **Synthèse des résultats** Le PSPP a fourni au PAM un cadre de référence unique pour dialoguer avec ses donateurs. Les donateurs ont été extrêmement attentifs aux besoins opérationnels du PAM. Ils ont répondu en offrant des financements à la hauteur de l'augmentation des besoins de la population et des zones ciblées. Dans le même temps, l'affectation des financements par les donateurs a considérablement augmenté par comparaison avec la période précédant le PSPP, bien que cette tendance ait à nouveau diminué en 2019 par rapport à 2018. Il y a eu un véritable revirement en matière de financements, ceux-ci ayant été réorientés de la résilience vers la réponse aux crises, mais les donateurs rencontrés ont manifesté de l'intérêt pour poursuivre la promotion de la résilience et des approches à long-terme à travers leurs financements, particulièrement envers les programmes de résilience qui adoptent des approches innovantes. Le PAM a également fait l'expérience d'une surveillance accrue des comptes-rendus de la part des donateurs. Ceci reflète une tendance plus globale, qui préconise une attention accrue aux données factuelles témoignant des résultats.

220. **Les donateurs basés en RDC ont été très attentifs aux résultats qui émergent des études et aux besoins opérationnels du PAM.** Ils ont répondu en offrant des financements à la hauteur de l'augmentation des besoins de la population et des zones ciblées. Bien qu'il y ait environ dix donateurs majeurs constants en RDC (y compris les fonds de financement communs de l'ONU), il y a également un nombre considérable d'autres contributions. Celles-ci sont difficiles à anticiper, et c'est seulement grâce à la taille importante de la base de donateurs (60 donateurs sont listés au total sur la période d'évaluation) qu'un certain degré de prévisibilité est possible. Le défi le plus important concerne les contributions relativement importantes affectées à certaines régions ou à certains programmes, telle que celle mentionnée plus haut de l'Allemagne au PAM, à l'UNICEF et à la FAO, qui peuvent en pratique entraîner un changement dans la planification des efforts en l'espace d'une année. La formulation du PSPP a cependant permis d'absorber de telles contributions relativement facilement.

221. **Les financements ont augmenté pour répondre à une augmentation des besoins, mais une part de plus en plus importante de ces financements est reportée d'une année à l'autre.** La Figure 27 montre l'évolution des financements du PAM en RDC. Elle reflète en particulier l'augmentation des besoins en 2018 suite à l'arrivée des réfugiés de République centrafricaine et aux conflits dans le Kasai et dans le Tanganyika, et en 2019 à la crise d'Ebola. Elle montre également la hausse progressive du solde reporté d'une année sur l'autre, avec près de 38% des financements reçus en 2019 reportés en 2020. Comme indiqué plus haut, les financements et dons en nature ont souvent été reçus tard dans l'année, ce qui entraîne, en conjonction avec des retards dans la mise en œuvre, le report de sommes de plus en plus importantes à l'année suivante.

Figure 26: Les ressources financières comparées aux besoins par année

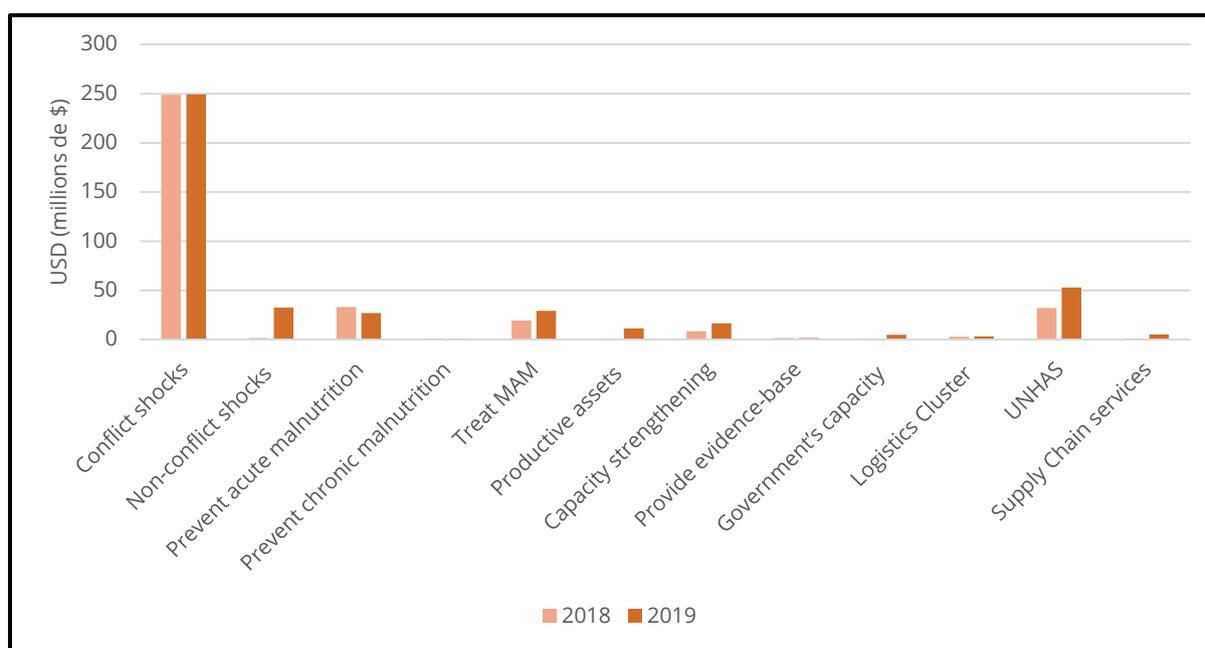


Allocated contributions = contributions allouées ; Balance carried forward = Solde reporté ; Needs = Besoins
Source: the FACTory- the FACTory shop (CSP-project details)

222. Des entretiens avec différentes parties prenantes indiquent qu'il y a eu des efforts importants en matière de stabilisation et de soutien pour une transition politique réussie, à savoir ceux poursuivis à travers les interventions de la MONUSCO et de la Banque mondiale. Ces facteurs ont probablement contribué au niveau de financements plus élevés reçus par le PAM sur la période du PSPP.

223. La crise d'Ebola et la sollicitation du PAM a entraîné une augmentation des financements dans le domaine des chocs hors-conflit et pour les services de soutien aérien d'UNHAS en 2019, comme le montre la Figure 28.

Figure 27: Ressources financières disponibles pour chaque type d'activité de la programmation

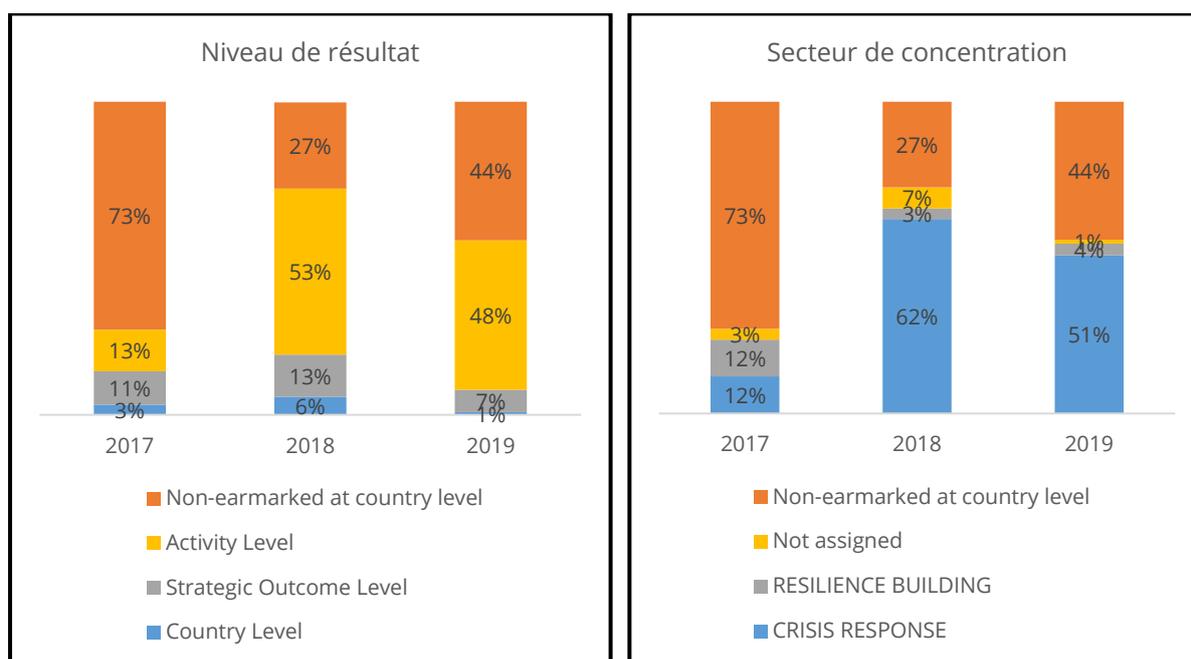


Conflict shocks = Chocs liés aux conflits ; Non-conflict shocks = chocs non-liés aux conflits ; Prevent acute malnutrition = Prévention de la malnutrition aiguë ; Prevent chronic malnutrition = Prévention de la malnutrition chronique ; Treat MAM = Traitement de la MAM ; Productive assets = Ressources productives ; Capacity strengthening = Renforcement des capacités ; Provide evidence-base = Production de données factuelles ; Government's capacity = Capacité du gouvernement ; Logistics Cluster = Cluster Logistique ; Supply chain services = Services de chaîne d'approvisionnement

Source: WFP financial data (WINGS)

224. **Le PSPP ne semble pas avoir donné lieu à des accords de financements plus flexibles avec les donateurs principaux en RDC.** Depuis le début de la période couverte par le PSPP, l'affectation des financements par les donateurs a considérablement augmenté au niveau des activités, en particulier pour les activités en réponse aux crises. Cela réduit la flexibilité du bureau de pays pour allouer les financements spécifiques à la RDC parmi différentes activités dans le cadre du même effet direct stratégique ou plus généralement dans le cadre du PSPP. La part importante de financements affectés par les donateurs contribue aux retards de programmation, particulièrement en réponse à des changements dans le contexte. La renégociation des financements et des biens affectés à des lieux ou des activités spécifiques peut être longue et réduit la capacité du PAM à se montrer réactif.

Figure 28: Évolution des financements affectés selon le niveau des résultats et le secteur de concentration



Non-earmarked at country level = Non-affecté au niveau du pays ; Activity Level = Au niveau des activités ; Strategic Outcome Level = Au niveau des effets directs stratégiques ; Country Level = Au niveau du pays ; Not assigned = Non attribué ; RESILIENCE BUILDING = RENFORCEMENT DE LA RÉSILIENCE ; CRISIS RESPONSE = INTERVENTIONS EN CAS DE CRISE

Source: WFP financial data (WFP Factory)

225. **Les donateurs ont exprimé un intérêt continu pour les activités d'assistance non-liées aux urgences** bien que les financements affectés aux activités de renforcement de la résilience aient diminué par rapport à ceux affectés aux activités en réponse aux crises depuis le PSPP (Figure 29). Les entretiens d'évaluation ont montré une volonté considérable parmi les donateurs en RDC de soutenir la résilience en utilisant des approches innovantes telles que la rénovation d'infrastructures (les petites routes par exemple) au travers du programme Assistance alimentaire contre biens communautaires, et plus généralement de soutenir les capacités techniques et organisationnelles des agriculteurs ainsi que les chaînes de valeur agricoles qui produisent des aliments, en partenariat avec d'autres organisations telles que la FAO. Ils ont également déclaré vouloir étendre le financement de modalités dites « de transition » (l'utilisation accrue des transferts monétaires, par exemple). Certains donateurs, tels que l'Allemagne, la Suède et le Canada, ont spécifiquement créé des programmes de grande ampleur, qui sont délibérément conçus pour cibler les activités de renforcement de la résilience et le « triple nexus ». Ceci offre l'opportunité au PAM d'étendre ses interventions de résilience et de mieux contextualiser les actions proposées.

226. **Le PAM fait l'expérience d'une vigilance accrue de la part des donateurs.** Ceci reflète une tendance plus globale, qui préconise une attention accrue aux données factuelles témoignant des résultats. Cette vigilance pour les données factuelles est due aux niveaux de financements plus élevés que reçoit le PAM. Le PAM a par exemple reçu 80% des montants sollicités à travers les appels globaux, par comparaison aux 40% que les autres agences ont pu mobiliser. Cet intérêt pour les données factuelles témoignant des résultats obtenus pourrait également avoir comme effet des appels au renouvellement du dialogue stratégique avec la RDC. L'implication directe de nombreux donateurs, tels que ECHO et DFID, dans des programmes spécifiques comme les transferts monétaires a également créé de nouvelles opportunités, telles que la portée des systèmes logistiques, et des liens renforcés au sein du « triple nexus ».

1.4.3 Dans quelle mesure le PSPP débouche-t-il sur des partenariats et des collaborations avec d'autres acteurs qui ont influencé positivement la performance et les résultats ?

227. **Synthèse des résultats** Le PAM a travaillé en partenariat avec un large éventail d'organisations, y compris le gouvernement, des ONG, l'ONU et le secteur privé. Le budget dédié aux partenariats visant à renforcer les capacités au sein du gouvernement a été considérablement réduit et par conséquent la valeur ajoutée du PSPP en termes d'amélioration de la nature, des pratiques et des résultats des partenariats n'a pas encore été démontrée. Les partenariats restent similaires à ceux existants avant la création du PSPP. Les partenariats avec le gouvernement, en particulier au niveau national, reste fragile alors que la collaboration au niveau des provinces est plus approfondie.

228. Dans le cadre du PSPP, le PAM a travaillé en partenariat avec les catégories de partenaires suivantes :

- **Les acteurs de l'État au niveau national et provincial**, pour mettre en œuvre la création de ressources et la rénovation, et parfois en tant qu'autorités locales sous-traitantes afin de construire des voies de service agricoles ; pour contribuer aux collectes de données dans le cadre des études de la sécurité alimentaire en situation d'urgence, du suivi post-distribution et des analyses de marchés (CAID) ; et comme partenaire clé dans la certification de la qualité des produits alimentaires (Office congolais de contrôle).
- **Les agences de l'ONU**, en particulier la FAO et le HCR pour la mise en œuvre des activités y compris le soutien aux petits exploitants afin d'encourager la résilience, et l'assistance aux réfugiés dans les camps gérés par le HCR. L'UNICEF est un partenaire clé pour les interventions liées à la nutrition. Un triple partenariat entre la FAP, l'UNICEF et le PAM dans le Sud Kivu a été créé afin de mieux répondre à la malnutrition chronique.
- **Les entreprises privées**, dans le cas par exemple des banques pour les transferts monétaires qui deviennent alors des sous-traitants, permettant en particulier l'accès aux zones rurales, le transport de produits alimentaires vers les entrepôts et les sites de distribution, et la distribution monétaires aux bénéficiaires.
- **Les organisations non-gouvernementales** en tant que partenaires coopérants de mise en œuvre.

229. **Le budget dédié aux partenariats visant à renforcer les capacités au sein du gouvernement (dans le cadre de l'effet SO4 du PSPP) a été considérablement réduit**, passant de 36 millions de dollars (USD) en 2018 à 6 millions en 2019. La cause de ce déclin du budget est attribuée par le personnel du PAM à une collaboration entre agences peu satisfaisante et un manque d'intérêt et d'implication de la part des agences de l'État dans les initiatives de renforcement des capacités, exacerbés par un manque de financements des donateurs.

230. **Au travers de la mise en œuvre des programmes du PAM, de nouvelles synergies et différentes formes de collaborations sont apparues.** Il y a par exemple eu des collaborations dans le cadre d'études qui se sont intégrées dans l'analyse IPC et une assistance technique sur le renforcement de la collecte des revenus pour la Régie des voies aériennes aux aéroports.

231. **Le PAM a eu des difficultés à collaborer avec le gouvernement au niveau national**, en raison de la transition politique traversée par le pays durant la période d'évaluation. Cependant, il y a eu au niveau des provinces un niveau de coopération très élevé avec les autorités locales à travers différentes collaborations pour la mise en place d'activités. Des employés du bureau de pays du PAM sont spécifiquement chargés de renforcer les partenariats. Ces employés conjuguent cette fonction à d'autres rôles, il n'y donc pas de personnel dédié uniquement aux partenariats. D'amples dispositions juridiques forment néanmoins une base solide en faveur de la coopération, comme par exemple le fait que le PAM bénéficie d'exonérations fiscales de la part du gouvernement pour le matériel humanitaire⁹⁸. À ceux-ci s'ajoutent les partenariats

⁹⁸Le PAM bénéficie d'une exonération fiscale basée sur son statut d'agence de l'ONU en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de l'accord de base entre le PAM et le gouvernement congolais. L'accord de base a été établi en 1968.

volontaires tels que le soutien pour un renforcement de la sécurité sur les différents terrains d'aviation à travers le pays.

232. **Il y a eu une demande considérable pour une forme de collaboration structurée avec les autorités locales et les partenaires coopérants**, cependant cela n'a pas été articulé dans le PSPP, qui se concentre sur les partenariats avec les agences de l'ONU et le gouvernement au niveau national. Bien qu'il y ait de nombreuses indications de collaborations et de partenariats, les données et les tendances sur le sujet ne sont pas systématiquement collectées. Les bureaux auxiliaires sont la source de nombreuses décisions de collaboration avec des partenaires locaux, et le bureau de pays a une capacité limitée pour intégrer ces partenariats au sein d'un plan de travail qui refléterait les aspirations de l'effet SO4.

233. **Le PSPP n'a pas eu un impact important sur les partenariats et les collaborations avec le gouvernement central**. Ce dernier n'était pas directement impliqué dans la mise en œuvre des interventions du PAM, et n'a pas non plus été officiellement impliqué dans le processus de formulation du PSPP. Cependant, aux niveaux techniques, l'Office congolais de contrôle (COC) a été un des acteurs clés concernant l'assurance qualité des interventions, particulièrement à travers la certification de la qualité des produits alimentaires distribués aux bénéficiaires. Le PAM a également entrepris des activités de renforcement des capacités pour le personnel du gouvernement telles que celles pour le point focal du ministère du Genre, de la famille et de l'enfant. Ceci a donné lieu à une meilleure compréhension de la relation entre les inégalités hommes-femmes et la nutrition au sein du ministère. Les bureaux gouvernementaux manquent également de capacités, d'outils et d'infrastructure de base tels que des ordinateurs et l'accès aux emails. Un partenariat n'a pas encore été développé avec le ministère des Affaires sociales et de l'action humanitaire, bien que cela ait été prévu dans le cadre des activités de nutrition du PSPP. Pour plus d'informations, voir la section sur la collaboration en matière de politique de sécurité alimentaire et nutritionnelle.

234. **Le PSPP ne semble pas avoir changé la manière dont le PAM travaillait auparavant avec les partenaires de l'ONU**. Les collaborations ont continué avec les partenaires principaux du secteur de l'humanitaire et du développement au sein de l'ONU, tels que le HCR, la FAO et l'UNICEF, mais cela ne semble pas être une conséquence de la formulation du PSPP, mais plutôt le résultat de collaborations existantes depuis plusieurs années, et de la volonté collective de travailler ensemble afin de tirer parti des points forts de chacun et de répondre aux demandes des donateurs.

235. **Le PSPP ne semble pas avoir contribué à la création de partenariats stratégiques au sein du cadre de planification globale, bien qu'il ait facilité ceux-ci au niveau des activités**. Avant la mise en œuvre du PSPP, le PAM avait collaboré avec différents partenaires afin de mieux opérationnaliser les programmes et d'atteindre les bénéficiaires. Ceci représente l'approche d'intervention phare du PAM dans le pays. Cette réflexion plus large sur les partenariats stratégiques ne semble pas avoir été incluse de manière formelle ou explicite dans la formulation du PSPP.

236. **Les partenariats avec le secteur privé au-delà des coopératives agricoles et les relations purement contractuelles n'ont pas été développés**. Dans le cadre du développement de la production alimentaire locale, le PAM a créé des partenariats avec des coopératives et des petites entreprises, mais n'a pas développé de partenariats avec des acteurs du secteur privé intéressés par la promotion du développement rural dans les zones où les agriculteurs font souvent face à des difficultés pour vendre leurs récoltes. L'équipe d'évaluation a par exemple rencontré des entreprises minières qui cherchent à promouvoir l'agriculture à grande échelle afin de répondre aux problèmes de déplacements de populations et de chômage. Le PAM pourrait soutenir de telles initiatives afin de stimuler les chaînes de valeurs agricoles et d'augmenter la qualité et la quantité des aliments achetés localement.

237. **Le PAM a tendance à voir les ONG comme des acteurs de mise en œuvre plutôt que comme des partenaires**. Le PAM n'a pas défini de mécanismes adéquats pour échanger avec ses partenaires, stratégiques et autres, et les consulter au sujet des mesures nécessaires à l'amélioration de la qualité de ses services. Il est au contraire perçu comme ayant tendance à imposer ses décisions. Le lancement des accords pluriannuels de partenariat sur le terrain a réduit la rigidité de ces arrangements. En même temps, les accords de partenariat sur le terrain de courte durée compliquent la planification et la rétention du personnel de haute capacité pour les partenaires coopérants. Un des partenaires de taille plus importante a indiqué par écrit qu'« en tant que partenaire coopérant, (l'organisation) s'attendrait à un certain degré d'influence et de force de proposition en matière de couverture géographique, de critères de sélection des bénéficiaires et de modalités, mais c'est rarement le cas ». Les partenaires coopérants ne sont consultés ni sur le choix des modalités d'aide alimentaire, ni sur la sélection des critères de ciblage, qui sont des décisions stratégiques

prise par le PAM uniquement. Certaines ONG partenaires ont cependant été consultées durant la préparation du nouveau PSP.

1.4.4 Dans quelle mesure le PSPP offre-t-il plus de souplesse dans des contextes opérationnels évolutifs, et de quelle manière cela a-t-il influé sur les résultats ?

238. **Synthèse des résultats** Le PSPP n'a pas résolu tous les défis auxquels le PAM fait face dans le contexte d'un pays fragile comme la RDC, et pour lequel les financements sont en grande partie affectés par les donateurs. Il accorde cependant la flexibilité nécessaire pour définir les besoins du pays de manière exhaustive et claire. Il est possible que des problèmes liés à la structure des flux d'information à travers les fonctions du PAM aient perturbé les informations disponibles pour la prise de décisions, ainsi que l'adaptation de la programmation, d'après les données disponibles.

239. **Le PAM s'est montré flexible en réponse aux besoins opérationnels changeants de la RDC.** La capacité du PAM à mener différents types d'études en matière de sécurité alimentaire, de situations d'urgence, de nutrition et des marchés permettent à l'organisation d'être à jour en termes de données sur les besoins, et de définir les interventions associées les plus appropriées aux scénarios de crises multiples et en constante évolution qui dominent en RDC. La position dominante du PAM en matière de conduite d'analyses qualitatives de données et de contexte offre l'opportunité de justifier des propositions d'interventions flexibles.

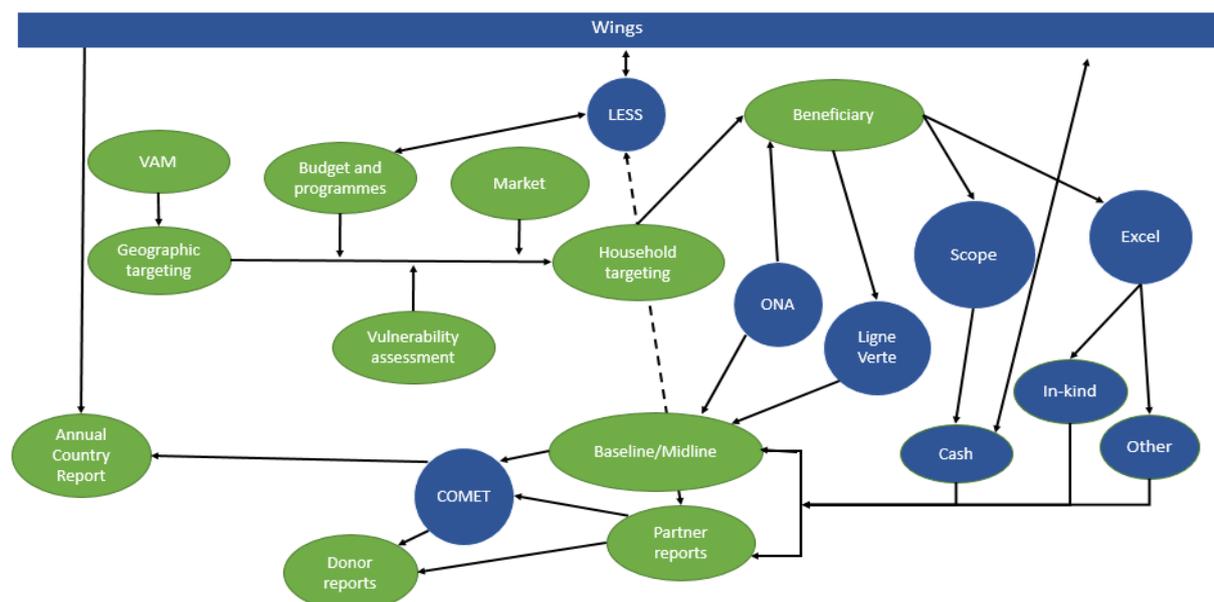
240. **De plus, le PAM a pris en considération les demandes des communautés concernées, et dans de nombreux cas a pu modifier ses interventions pour répondre à ces besoins.** Dans le Nord Oubangui, par exemple, le PAM a mené une analyse de marchés établissant que la distribution d'aide alimentaire devrait se poursuivre en nature afin d'éviter une inflation du prix des aliments sur le marché local. Cependant, la pression exercée par les réfugiés (à travers leur refus d'accepter des produits alimentaires et distributions en nature durant quatre mois) en faveur des transferts monétaires a contraint le PAM à modifier la modalité d'assistance en dépit de son analyse de marchés. Il faut cependant noter que, comme l'avait prédit le PAM, cette modification a entraîné une augmentation des prix du marché, ce qui crée néanmoins des tensions. À la suite de consultations avec des bénéficiaires dans le Sud Kivu, les bons d'achats ont également été remplacés par des espèces sans restriction.

241. Le PAM a pu répondre rapidement aux inondations qui ont eu lieu en novembre 2019 sur la base d'une analyse rapide des besoins. L'assistance a été fournie plus d'un mois après la catastrophe naturelle, à temps, sous forme de transferts monétaires à la demande des communautés affectées.

242. **La difficulté d'adaptation de la programmation en raison de l'affectation excessive des financements par les donateurs reste une contrainte considérable pour le PAM.** Le PSPP n'a pas résolu ce problème (paragraphe 210). Certains donateurs apprécient la capacité du PAM à intégrer les projets provenant des stratégies de donateurs dans le cadre établi par le PSPP. Il a cependant été difficile de transférer les ressources vers les urgences qui ne reçoivent pas autant d'attention et qui sont moins bien comprises. C'était le cas pour le Kasai en 2017-2018, qui a nécessité une pression considérable de la part du PAM, alors que l'attention des donateurs était focalisée sur l'est du pays.

243. **Les systèmes de suivi du PAM n'ont pas permis des prises de décision et des adaptations efficaces déterminées par les données des programmes.** En accord avec les processus institutionnels, le bureau de pays utilise de multiples plateformes, y compris WINGS, COMET, SCOPE et LESS, produisant de vastes quantités d'informations. Cependant, en l'absence d'analyse des données et de mise en commun de l'information, il a été difficile pour le PAM de comprendre sa performance, et saisir les lacunes qui peuvent se produire. La Figure 30 ci-dessous montre les différentes sources de données et les obligations de rendre compte qui les lient les unes aux autres.

Figure 29: Systèmes de données et processus



Market = Marché ; VAM = ACV ; Geographic targeting = Ciblage géographique ; Annual Country Report = Rapport annuel de pays ; Vulnerability assessment = Étude de la vulnérabilité ; Donor reports = Comptes-rendus destinés aux donateurs ; Partner reports = Comptes-rendus des partenaires ; Household targeting = Ciblage des ménages ; Baseline/midline = Situation de référence/mi-parcours ; Beneficiary = Bénéficiaire ; Cash = Espèces ; In-kind = En nature ; Other = Autres

Source : EPSP

244. **Les données n'ont pas été transmises ou évoquées avec les responsables de programmes, ce qui limite fondamentalement les possibilités d'adaptation basées sur les données des programmes.**

Les données des programmes sont rapportées dans le cadre du suivi post-distribution qui est effectué par les équipes de suivi et d'évaluation. Les points focaux de suivi et d'évaluation décrivent rédiger en moyenne 12 rapports de suivi post-distribution par trimestre de 15 à 20 pages en longueur, ce qui était considéré par certains responsables de programmes comme étant un volume très large d'information, qui n'était pas systématiquement analysé et était par conséquent d'une utilité limitée pour la programmation. Une proportion considérable de données quantitatives a été collectées pour les comptes-rendus destinés aux donateurs plutôt que pour la gestion des programmes.

245. **Les analyses de prix des marchés ont été menées régulièrement et ont permis d'éviter les conséquences inflationnistes potentielles de la programmation des transferts monétaires sur les marchés locaux.**

Les analyses de prix des marchés ont été menées par la CAID, en utilisant la communication par téléphone mobile avec des acteurs des marchés. Ces appels sont passés à partir de centres d'appels à Kinshasa et validées par des représentants locaux. La CAID a indiqué travailler en étroite collaboration avec le PAM. Cela inclut de travailler avec le PAM pour valider les résultats et renforcer les méthodologies. Il est important de noter que la CAID, en tant qu'institution publique indépendante, n'est pas associée à un ministre ou ministère quelconque. Ils sont par conséquent moins vulnérables aux changements de structures gouvernementales. Alors que le PAM développe sa programmation de transferts monétaires, il est essentiel d'avoir accès à des données de qualité et à jour en matière de prix.

1.4.5 Quels autres facteurs expliquent la performance du PAM et dans quelle mesure le PAM a-t-il effectué la réorientation stratégique escomptée dans le PSPP ?

246. **Synthèse des résultats clés** Les opérations du PAM sont extrêmement décentralisées et il est parfois difficile d'identifier la structure des responsabilités. Le manque de personnel a un impact négatif sur la ponctualité et le suivi des opérations. De plus, il y a eu un manque d'évaluations et d'audits qui pourraient faciliter la réflexion et recommander des mesures correctives. Il y a également une connaissance limitée du système de gestion des risques du PAM, en particulier le système de la « première ligne de défense », et un usage limité de la matrice de risques.

247. **Le PSPP est mis en œuvre dans un contexte extrêmement fragile.** Le PAM a progressivement déployé des ressources de plus en plus importantes pour répondre aux besoins grandissants. Cependant, malgré le succès de ses activités de sensibilisation et d'assistance, l'évaluation a noté un certain nombre de facteurs particuliers qui ont affectés les opérations.

248. **Les opérations du PAM sont extrêmement décentralisées, les opérations étant menées par les bureaux auxiliaires, et il est parfois difficile d'identifier la structure des responsabilités.** Il est attendu du personnel qu'il réponde à de nombreux problèmes, y compris des problèmes de nature géographique, technique et thématique. La structure matricielle dominante a créé des lignes de responsabilité multiples, qui sont encore davantage compliquées par des difficultés en matière de communication (y compris de sérieuses difficultés de connexion internet).

249. **Le bureau de pays a été affecté par un manque de personnel et a rencontré des difficultés concernant le déploiement de personnel avec un niveau suffisant d'expérience et d'expertise pour les bureaux auxiliaires, qui sont ceux qui font face aux défis les plus complexes.** D'après la direction, il y a eu des contraintes sévères en matière de recrutement et de déploiement du personnel. Le nombre d'employés est passé de 530 en 2018 à 643 à la fin de l'année 2019⁹⁹, mais ceci n'a pas été proportionnel à l'expansion rapide du volume des opérations sur la même période. La proportion de femmes travaillant pour le PAM est de 32%, ce qui est similaire à d'autres pays connaissant des difficultés comparables, mais le nombre est en hausse.¹⁰⁰

Tableau 7 : Effectifs pour 2018 et 2019, ventilés par sexe

| | International | | National | | Total |
|---------------|---------------|--------|----------|--------|-------|
| | Hommes | Femmes | Hommes | Femmes | |
| Décembre 2018 | 56 | 16 | 354 | 104 | 530 |
| Pourcentage | 78% | 22% | 77% | 23% | |
| Décembre 2019 | 67 | 24 | 383 | 169 | 643 |
| Pourcentage | 74% | 26% | 69% | 31% | |

Source : WFP DRC Country Office

250. L'allocation du personnel à travers les différents sites a considérablement changé sur la période, avec une augmentation importante des effectifs à Kinshasa et à Goma, alors que la majorité des autres sites n'a vu qu'une légère augmentation, reflétant les difficultés du PAM quand il s'agit d'encourager le personnel à opérer dans les zones à risque plus élevé. Il a par exemple fallu plusieurs mois au PAM pour recruter un chef de bureau pour le bureau de terrain de Kananga dans le Kasai, ainsi que d'autres membres clés du personnel. À Bunia, l'unité de gestion de la chaîne logistique a continué son travail avec 14 membres d'équipe, gérant la mise en œuvre des activités habituelles liées à l'assistance alimentaire tout en étant impliqués dans la réponse à l'épidémie d'Ebola.

251. **Il y a eu un manque d'évaluations et d'audits depuis 2014 pour faciliter la réflexion stratégique et améliorer les approches et les systèmes.** L'évaluation du portefeuille de pays précédente a couvert la période 2009-2013 et le dernier audit interne¹⁰¹ concernait la période 2012-2013¹⁰². Il n'y a pas eu d'évaluations décentralisées de la RDC depuis plus de dix ans. Une évaluation décentralisée du programme Achats au service du progrès est prévue par le PSPP mais n'a pas encore commencé. De ce fait, la mise en œuvre du PSPP n'a pas pu bénéficier des recommandations récentes en matière d'opérations et de stratégies,

⁹⁹ Source: Email du Bureau de pays du PAM en RDC daté du 18 avril 2020

¹⁰⁰ La proportion de femmes employées par le PAM est de 29% en République centrafricaine, de 27% au Sud Soudan et 39% au Cameroun. Source: WFP OPweb

¹⁰¹ Bureau de l'Inspecteur général du PAM, Audit interne des opérations du PAM en République Démocratique du Congo, Rapport d'audit interne AR/14/21, 2014. Au cours de la première moitié de 2020, le Bureau de l'audit interne du PAM a conduit un audit interne des opérations du PAM en République démocratique du Congo focalisée sur la période du 1 janvier au 31 décembre 2019. Ce dernier audit a été publié après la préparation de ce rapport d'évaluation du Plan stratégique provisoire de pays.

¹⁰² Veuillez noter que cette observation fait référence à l'analyse d'évaluation. Il y a eu des enquêtes de référence, de mis parcourus et de suivi qui ont été utiles. Certaines d'entre elles ont été réalisées conjointement avec la FAO, et sont exhaustives en ce qui concerne la résilience. Cependant elles ne sont pas considérés comme analytiques en termes de performance.

et cette EPSP, qui doit guider les prochain PSP, n'a pas pu se baser sur des données factuelles préexistantes. L'étude de cas réalisée récemment sur l'alimentation scolaire en situation d'urgence permet de combler certaines des lacunes en matière de données factuelles. Un audit interne a été programmé pour le début de l'année 2020.

252. **L'évaluation montre que le système de gestion des risques du PAM, en particulier le système de la « première ligne de défense », est très peu connu.** En première ligne de défense, les responsables d'opérations sont responsables des risques et de leur gestion. Cela implique de mettre en place les contrôles nécessaires afin d'atténuer les risques. Ils sont également responsables de la mise en place de mesures correctives pour répondre aux déficiences des processus et des contrôles. Le registre des risques du PAM en RDC (2019) contient une liste de 13 risques, qui sont classés par ordre de priorité en fonction de leur effet sur les opérations. Les risques clés sont la chaîne logistique - services communs, la sécurité, la gestion et la communication (lié à la base de donateurs et d'autres parties prenantes internationales) et la mise en place de structures et de politiques gouvernementales adéquates en matière de nutrition et de sécurité alimentaire.

253. **Depuis la fin 2019, l'analyse de risques est utilisée de manière de plus en plus stratégique par le bureau de pays.** En même temps, le personnel du PAM semble avoir une compréhension limitée de la manière dont le système institutionnel de gestion des risques nécessite la prise en compte des risques posés aux populations et aux opérations, et un arbitrage prudent de ces risques.¹⁰³ Il y a eu peu d'études approfondies au sein du Cadre de contrôle.¹⁰⁴ Les responsables de la première ligne de défense ont une connaissance limitée en matière de détection de la fraude et de contrôles anti-fraude. Pour cette raison, un Chargé de la conformité a été recruté en août 2019 et dispense des connaissances innovantes et des formations dans ce domaine.

254. **L'appétence pour le risque du PAM¹⁰⁵ semble avoir été peu connu en RDC, et la première ligne de défense a fait preuve d'une capacité limitée en matière de détection des risques.**¹⁰⁶ Le personnel travaillant sur les chaînes logistiques, la sécurité et la conformité ont décrit des opérations avec un niveau de risque élevé, pour lesquelles le personnel du PAM n'est pas équipé, à la fois en termes de détection et de préparation. Les risques divers auxquels la population est confrontée (les risques pour la santé des jeunes femmes réfugiées, les risques de fraude et de représailles de la part des partenaires du PAM ont été mentionnés) ne sont pas mis en lumière par un système de suivi transparent. La notion de redevabilité envers les populations affectées, comme il a été mentionné précédemment, était appliquée de manière superficielle à la programmation, alors que les opérations ont prouvé qu'elles pouvaient réellement s'adapter. Bien que des efforts parallèles ont été constatés dans le domaine de l'accès humanitaire, de la redevabilité envers les populations affectées, de la protection, de la problématique hommes-femmes et dans une certaine mesure du changement climatique, il n'existe pas de cadre commun permettant de comprendre les risques ou les opportunités auxquels sont confrontés les populations, autres que l'insécurité alimentaire.

255. **Dû au contexte fragile en RDC, le PAM doit constamment gérer de nouvelles et multiples crises en l'absence de services publics.** Cet engagement est parfois déterminé par ces crises plutôt que par le PSPP, ce qui indique que le PAM peut faire preuve de flexibilité et agir en fonction des besoins. Cependant, le manque de données fiables et les difficultés en matière de transmission des données ont entraîné un manque d'analyse approfondie des facteurs à l'origine des indicateurs actuels qui font l'objet de rapports de l'organisation. Les systèmes d'information actuels contiennent de considérables lacunes en ce qui concerne l'appréciation des risques auxquels les populations sont confrontées. Plusieurs risques en rapport à la

¹⁰³« Les impératifs de l'action humanitaire exigent du PAM qu'il fournisse une assistance là où elle est nécessaire ou demandée. Ce faisant, il s'engage à protéger ses bénéficiaires, son personnel et les ressources qui lui sont confiées. Le PAM reconnaît que les retombées bénéfiques d'une intervention l'emportent sur les risques qu'implique le fait de ne pas intervenir. Les décisions du PAM à ce sujet seront prises après analyse des avantages associés et du coût des mesures d'atténuation. » L'appétence pour le risque du PAM

¹⁰⁴ "WFP Risk Oversight Framework" Session annuelle du Conseil d'administration, Rome, 18-22 juin 2018

¹⁰⁵L'appétence pour le risque du PAM reflète son approche globale de la gestion des risques. Elle est présentée dans les Déclarations relatives à l'appétence pour le risque (WFP/EB.1/2016/4-C).

¹⁰⁶« Dans le cadre de ses activités de contrôle portant sur les risques afférents à la feuille de route intégrée, la direction continuera de procéder à un examen global de l'impact du nouveau cadre de financement, d'opérer une transition stratégique et de redéfinir les rôles et les responsabilités de la première et la deuxième ligne de défense. » Cadre de contrôle du PAM, 2018

redevabilité envers les populations affectées ne sont actuellement pas suffisamment atténués à travers des mécanismes de plaintes et de retours efficaces, comme indiqué dans la section 2.2.2.

Conclusions et recommandations

1.5 Conclusions

Le PAM travaille dans un environnement exceptionnellement difficile, face à des besoins d'une ampleur sans précédent, et en opérant presque à la limite de ses capacités.

256. L'évaluation de la performance qui est faite dans les sections précédentes révèle une opération généralement alignée sur le PSPP, et un PSPP en parfaite cohérence avec les politiques actuelles des acteurs nationaux et internationaux en RDC. Les activités menées sont dans l'ensemble en accord avec ce qui était prévu, tandis que les cinq révisions budgétaires sur la période d'évaluation, amplement justifiées par l'évolution des besoins dans le pays, ont entraîné des élargissements successifs des opérations et de leurs étendues.

257. **Les besoins auxquels le PSPP est censé répondre sont très vastes.** Certaines parties de la RDC subissent en continu des mouvements de déplacement interne, où les personnes affectées présentent des besoins considérables en matière d'assistance. De nombreuses poches d'insécurité sont apparues pendant la période 2017-2019. La RDC héberge la population de déplacés internes la plus large d'Afrique - actuellement près de 4,5 millions de personnes. Près de 500 000 réfugiés venus des pays voisins sont hébergés en RDC, tandis que 0,9 million de réfugiés congolais continuent de vivre en exil dans les pays avoisinants.

258. **Le contexte reste très fragile.** Malgré la perspective prometteuse d'un nouveau gouvernement et un niveau de soutien constant de la part des donateurs, les prévisions en matière de sécurité alimentaire sont pessimistes. La stabilisation des populations reste incertaine dans le contexte d'une gouvernance très fragile, et les six provinces affectées par des conflits subissent une crise sécuritaire et de protection : Le Nord Kivu, le Sud Kivu et l'Ituri, et dans une moindre mesure, le Tanganyika, le Kasai Central et le Kasai Oriental. L'activité des groupes armés, l'implication d'acteurs de l'état dans des violations des droits humains et la propagation potentielle de l'épidémie d'Ebola présentent des risques majeurs pour la population, qui doivent être pris en compte dans la stratégie et les interventions du PAM. La RDC est également exposée à de nombreux facteurs d'urgence humanitaire tels que les tremblements de terre, les inondations, les sécheresses et les éruptions volcaniques. Chacune des 26 provinces est affectée par les épidémies, dont le choléra et la rougeole. Ebola continue de poser un défi important dans les provinces du Nord Kivu, du Sud Kivu et de l'Ituri.

259. **La réponse du PAM repose sur une chaîne logistique comparativement solide et sur des services communs uniques, qui permettent une réponse à l'échelle d'une situation qui évolue constamment.** Sa présence sur le terrain, qui se manifeste à travers ses 19 bureaux et près de 70 partenaires coopérants, ses capacités logistiques, sa base importante de donateurs (24 donateurs, parmi lesquels 10¹⁰⁷ sont des donateurs réguliers), lui permet d'intervenir en utilisant des approches éprouvées, ainsi que, occasionnellement, des approches innovantes. Ces dernières comptent une proportion grandissante d'assistance livrée sous forme de transferts monétaires, et un programme de consolidation de la paix dans la province du Tanganyika.

260. **L'évaluation indique cependant une opération qui, bien que répondant courageusement à ces besoins, a atteint les limites de ses capacités.** Cela s'explique principalement par la nature ambitieuse des objectifs du PSPP et l'augmentation rapide du nombre de bénéficiaires ciblés à travers les révisions budgétaires consécutives, et par une mise en œuvre confrontée à une grande dispersion dans un environnement physique, social et institutionnel d'une difficulté extrême.

261. **L'accès humanitaire est limité à travers tout le pays par l'insécurité et les obstacles bureaucratiques, qui affectent également le travail des partenaires coopérants du PAM et les acteurs locaux de la société civile.** Il existe en même temps un consentement remarquable de la part des communautés envers les interventions du PAM, en contraste par exemple avec la manière dont les autres acteurs engagés dans la réponse à l'épidémie d'Ebola ont été accueillis. Exacerbée par la manipulation

¹⁰⁷ Annual Financial Overview for the period 1 January to 31 December 2019.

politique et les menaces, cette résistance active a freiné le confinement. Les agences humanitaires, dont le PAM, ont maintenu un niveau d'accès plus élevé que les missions de maintien de la paix de l'ONU.

262. **Le fait que le PAM soit sur le point d'atteindre la limite de ses capacités se manifeste par de multiples ruptures et disparités dans l'exécution sur le terrain.** Il y a des retards de livraison, un manque de coordination entre partenaires coopérants et lignes d'activités, et dans certains cas, une absence de transferts d'une phase à l'autre. Ce manque de coordination et de transferts entre différentes activités s'explique en partie par la nature extrêmement complexe de l'environnement dans lequel le PAM opère. L'évaluation a noté des discontinuités de financement, des ruptures dans les couloirs d'approvisionnement, le manque de partenaires coopérants compétents et l'absence de continuité au niveau du pouvoir central de l'État¹⁰⁸. Ces difficultés sont également liées à la manière dont le PSPP est structuré, une structure illustrée dans le schéma de la « line of sight », ou ligne de mire, qui définit des secteurs d'intervention verticaux apparemment déconnectés les uns des autres et sans éléments transversaux, et qui de ce fait encourage des lignes d'activités parallèles au détriment d'une approche plus stratégique focalisée sur les risques. La nécessité d'assurer une transition fluide entre les interventions d'urgence et la résilience, ou entre la résilience et les interventions d'urgence, suggère qu'une approche plus interconnectée serait pertinente.

La mesure dans laquelle le PAM remplit son rôle est déterminée par sa capacité à mieux comprendre les besoins locaux émergents et à gérer les risques auxquels sont confrontées à la fois les opérations et les populations.

263. **Le PAM opère avec un éventail de fonctions et d'outils d'étude, mais il y a des limites qui empêchent une vue d'ensemble et une connaissance du contexte complètes.** Par exemple, l'équipe ACV contribue à la production de différents types d'études et de rapports, y compris l'IPC. Ceux-ci aident le PAM à établir ses priorités dans un environnement où l'État n'a pas été capable de créer un cadre stratégique détaillé. En même temps, l'opération a très peu de mécanismes de retours de bénéficiaires et l'application du concept de redevabilité envers les populations affectées est très limitée, comme le reflète de nombreuses reprises l'évaluation. C'est par exemple le cas des perceptions d'équité et de la qualité de la communication publique. Bien qu'il ait considérablement renforcé sa capacité à répondre à des priorités transversales en matière d'égalité hommes-femmes, de redevabilité envers les populations affectées, de changement climatique et de sensibilité aux conflits, la mise en œuvre de ces objectifs reste superficielle.

264. **Comme le reflète l'examen des risques mené par le bureau de pays, les risques les plus importants sont ceux liés à la fraude, à la sécurité et à la gestion des ressources humaines - autrement dit, les risques liés aux opérations. Cela souligne la nécessité de renforcer les systèmes de gestion des risques opérationnels.** La détection et la gestion des risques aux opérations dépend principalement de la première ligne de défense, sous la responsabilité des responsables d'opérations. En RDC, le PAM a adopté une approche fortement décentralisée, ce qui permet à la planification, au suivi et à la prise de décision rapide d'avoir lieu au plus près du terrain, mais cette approche donne également lieu à d'importants risques de gestion, en particulier quand les systèmes d'information et de contrôle ne fonctionnent pas ou ne sont pas utilisés de manière optimale. Il y d'une part une accumulation de données d'une utilité limitée, et d'autre part une capacité limitée à analyser ces données en profondeur, ainsi qu'un déficit persistant en matière d'intégration des données.

265. **Il y a également des risques importants pour les populations, qui sont analysés de manière exhaustive mais suivis de manière irrégulière par le PAM.** En effet, comme l'indique l'appétence pour le risque du PAM¹⁰⁹ (et noté en section 2.4.4), le PAM est conscient que les distributions en espèces ou en nature peuvent poser un risque aux populations s'ils ne sont pas gérés correctement. Le personnel du PAM en RDC en a pleinement conscience. L'opération vise à atténuer ces risques en s'assurant que le PAM et ses

¹⁰⁸ Le manque de coordination est un problème récurrent dans la mise en œuvre du PSPP en RDC, qui affectent ses activités transversalement. Parmi les autres dysfonctionnements mentionnés dans le rapport, on compte des retards dans l'allocation et la disponibilité des ressources, un manque de flexibilité dans les financements (2.1.2 et 2.4.4), des dysfonctionnements dans la manière dont la protection et le redevabilité sont prises en compte et les risques auxquels la population est confrontée (2.2.2), des dysfonctionnements dans les relations avec les partenaires coopérants (2.3.1), des connexions limitées en application du concept de « triple nexus » (2.2.4), des tensions entre les mécanismes de ciblage et de livraison (2.3.2) et des dysfonctionnements dans les systèmes compliqués de compte-rendus et de transparence (2.4.5).

¹⁰⁹La Déclaration relative à l'appétence pour le risque indique que « le PAM reconnaît que les retombées bénéfiques d'une intervention l'emportent sur les risques qu'implique le fait de ne pas intervenir ».

partenaires soient conscients des besoins des bénéficiaires en matière de protection et de nutrition, et qu'ils conçoivent et mettent en œuvre des programmes en prenant en compte ces besoins, avec une attention particulière portée aux besoins respectifs des femmes, des hommes, des filles et des garçons.

266. Les risques associés à la Feuille de route intégrée sont correctement reflétés dans le registre central des risques et font l'objet d'un suivi régulier dans le cadre de discussions consolidées de la haute direction sur les risques et le contrôle. Cependant, le suivi et les comptes rendus liés aux risques en matière de protection, d'inégalités hommes-femmes et d'environnement auxquels la population est confrontée restent extrêmement fragmentés.

Des partenariats plus stratégiques sont nécessaires pour intégrer la résilience et la consolidation de la paix aux objectifs et aux opérations du PAM en RDC, afin d'apporter une réponse significative aux causes structurelles de la vulnérabilité en matière de sécurité alimentaire et de nutrition.

267. **Le PSPP couvre un mélange rare d'activités d'interventions d'urgence, de quasi-développement et, dans une moindre mesure, de consolidation de la paix.** La troisième conclusion majeure de l'évaluation réside dans la conceptualisation émergente du nexus au sein des opérations du PAM en RDC. La consolidation de la résilience serait renforcée par une réorientation vers une assistance conditionnelle, s'appuyant sur le soutien collectif d'autres partenaires et consolidant ainsi l'approche nexus tout en préservant la capacité de réponse rapide pour laquelle le PAM est hautement estimé.

268. Les capacités organisationnelles du PAM, souvent perçues comme un atout, en font un partenaire solide et recherché. Sa vaste présence sur le terrain et l'attitude proactive ainsi l'expertise technique et les compétences de son personnel contribuent à cette réputation, en particulier dans les domaines de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité, de la logistique, des chaînes logistiques et du transport. La plupart des agences de l'ONU et des ONG soulignent l'excellente performance du PAM et le place en tête des organisations humanitaires.

269. **Des partenariats plus solides seraient indispensables au renforcement du nexus et pour mieux intégrer la cohésion sociale et la sensibilité aux conflits dans la programmation du PAM.** Les interventions humanitaires, de développement et de consolidation de la paix ont en commun les mêmes objectifs d'amélioration de la sécurité humaine et de renforcement de la résilience, mais nécessitent une expertise spécifique que le PAM ne peut pas seul fournir. L'appui de partenaires stratégiques solides pour soutenir la résilience, comme c'est le cas de plusieurs programmes en partenariat avec la FAO en RDC, s'avère être indispensable au succès de ces programmes. Le soutien apporté par le PAM, limité à son domaine d'expertise (Achats au service du progrès et Assistance alimentaire contre biens communautaires) a contribué de manière remarquable à ces programmes, sans ajouter de pression sur les ressources déjà limitées du PAM, et en lui permettant de maintenir sa capacité d'intervention rapide. Il existe également des possibilités pour intégrer davantage la cohésion sociale et la réduction du risque de conflits dans les interventions du PAM, avec l'assistance d'acteurs spécialisés dans le domaine.

270. **Le PAM a apporté son soutien au gouvernement dans le cadre de la création de multiples collaborations sans avoir une stratégie précise.** La collaboration avec les institutions publiques la plus efficace a eu lieu au niveau des provinces et des districts. Cependant, ces partenariats manquaient d'intention. Ils ont été affaiblis par un manque de cohésion dans le pays. Des consultations avec le gouvernement récemment formé viennent juste de commencer, en vue de s'assurer que les futures priorités du PSP soient en accord avec la vision et les priorités du gouvernement concernant le futur du pays. Il existe des possibilités considérables afin d'impliquer l'état dans le travail du PAM et de le faciliter, ce qui réduirait les nombreux défis mentionnés dans ce rapport.

271. La plupart des partenariats du PAM en RDC sont de nature transactionnelle, ce qui empêche le PAM d'explorer et d'utiliser davantage la gamme de compétences et l'expérience que ses partenaires pourraient apporter. Ces partenariats permettent au PAM de fournir l'assistance nécessaire aux populations affectées au travers d'organisations qui connaissent bien le contexte et par conséquent contribuent à la réduction des risques contextuels. Ce type de partenariat préoccupe néanmoins les partenaires coopérants et autres sous-traitants. Ceux-ci ont exprimé la nécessité pour le PAM de s'impliquer de manière plus stratégique à travers des consultations régulières, ce qui améliorerait la continuité des programmes sur le terrain, ainsi qu'un aperçu des risques, et des possibilités d'y répondre.

272. Le développement de partenariats efficaces avec les organisations régionales et les institutions financières internationales seront indispensables afin de réduire le montant de financements actuel et les

difficultés en matière d'interventions. Alors que le nouveau plan stratégique de pays redéfinit la présence du PAM en réponse à des besoins qui évoluent constamment, la capacité du PAM à soutenir le gouvernement, en tant que membre de l'équipe des Nations Unies dans le pays, dépend des ressources disponibles et des capacités opérationnelles. De nombreux objectifs du PAM pourraient être facilités par le développement de collaborations localisées plus étroites avec d'autres acteurs de l'humanitaire et du développement ayant déjà des opérations sur le terrain, ce qui permettrait de bénéficier d'une convergence de différentes activités autour d'un besoin spécifique.

1.6 Recommandations

En se basant sur les conclusions ci-dessus, l'évaluation a formulé six recommandations – la moitié desquelles sont stratégiques, l'autre moitié opérationnelles. Les deux premières recommandations stratégiques concernent le positionnement stratégique du PAM en RDC, conservant son rôle décisif à la tête des opérations d'aide alimentaire d'urgence tout en développant les partenariats afin de répondre aux vulnérabilités structurelles. Pour ce faire, la troisième recommandation suggère que le PAM collabore de manière plus stratégique avec les donateurs, le gouvernement et les partenaires coopérants. La première recommandation opérationnelle concerne la nécessité de renforcer les activités de suivi et d'évaluation et le contrôle de risques. Les deux suivantes recommandent au PAM de se concentrer davantage sur les problématiques qui concernent toutes les interventions : l'égalité hommes-femmes, la protection des populations et de l'environnement, la sensibilité aux conflits et la redevabilité envers les populations affectées.

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|-----|---|-------------|--|-------------------|------------------------|
| 1 | Perfectionner les capacités d'intervention d'urgence du PAM, notamment en élargissant le champ des études de la sécurité alimentaire, en raccourcissant les délais de mise en œuvre des interventions et en optant pour des modalités d'assistance alimentaire mieux adaptées aux besoins des bénéficiaires. | Stratégique | Bureau de pays | Élevé | 2020-2022 |
| 1.1 | Contribuer à l'action menée pour élargir l'application du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire à l'ensemble du pays en facilitant la réalisation d'études de la sécurité alimentaire dans les zones qui n'en font pas l'objet actuellement. | | Bureau de pays | | 2022 |
| 1.2 | Raccourcir les délais de mise en œuvre des opérations du PAM en sensibilisant les donateurs à l'importance de la mise à disposition rapide et de l'allocation plus flexible de fonds et de contributions en nature, et en renforçant les effectifs et les moyens à leur disposition proportionnellement à l'envergure accrue des interventions. | | Unités chargées des programmes, des relations avec les donateurs et des ressources humaines (bureau de pays) | | 2021 |
| 1.3 | Préférer à des cycles de distribution de vivres et de transferts de type monétaire d'une durée indifférenciée l'ajustement de la durée des cycles en question en fonction des besoins des personnes recevant une assistance. | | Unité chargée des programmes (bureau de pays) | | 2020 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|----------|--|--------------------|--|--------------------------|-------------------------------|
| 1.4 | Envisager d'accroître l'utilisation faite des mécanismes de prestation de type monétaire en partenariat avec des entités du secteur privé dans des domaines comme celui des transferts par téléphonie mobile, en sélectionnant ces entités sur la base d'un examen approfondi de leurs capacités. | | Équipe chargée des transferts de type monétaire (bureau de pays) | | 2023 |
| 2 | Exploiter la compétence particulière du PAM dans des domaines autres que l'assistance humanitaire pour appuyer les partenaires actifs au titre des composantes développement et consolidation de la paix de l'approche dite du triple lien. | Stratégique | Bureau de pays | Moyen | 2021-2022 |
| 2.1 | Développer la programmation conjointe avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation mondiale de la Santé, le Fonds international de développement agricole et la Banque mondiale, s'agissant en particulier des formes d'assistance assorties de conditions et du recours plus fréquent aux achats effectués auprès d'organisations d'agriculteurs. | | Équipe chargée du renforcement de la résilience et des achats (bureau de pays) | | 2022 |
| 2.2 | En partenariat avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, intensifier l'action menée pour prévenir la malnutrition aiguë et chronique. | | Équipe chargée de la nutrition (bureau de pays) | | 2022 |
| 2.3 | Renforcer le partenariat conclu avec le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) avec pour objectif d'apporter un appui aux jeunes garçons et filles vulnérables en renforçant leur capacité à gérer les grossesses et à éviter les maladies sexuellement transmissibles. | | Équipe chargée de la protection sociale (bureau de pays) | | 2022 |
| 2.4 | En collaboration avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, appuyer les interventions axées sur diverses possibilités de génération de revenus pour les réfugiés. | | Équipes chargées des Achats au service du progrès et des activités Assistance | | 2022 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|----------|---|--------------------|---|--------------------------|-------------------------------|
| | | | alimentaire pour la création d'actifs(bureau de pays) | | |
| 2.5 | Continuer d'apporter un appui aux activités de consolidation de la paix sur le modèle expérimenté dans la province du Tanganyika. | | Unité chargée des programmes(bureau de pays) | | 2021 |
| 3 | Œuvrer de manière plus stratégique auprès des donateurs, du Gouvernement et des partenaires coopérants. | Stratégique | Bureau de pays | Élevé | 2022 |
| 3.1 | Exploiter la position centrale occupée par le PAM dans le système d'aide humanitaire en République démocratique du Congo pour plaider auprès des donateurs en faveur d'un accroissement des financements qu'ils allouent au renforcement des capacités et de la résilience. | | Hauts responsables (bureau de pays) | | 2022 |
| 3.2 | Consolider le partenariat du PAM avec le Gouvernement, notamment à l'échelon provincial, grâce à un renforcement ciblé des capacités dans le domaine de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et des stratégies, en encourageant le Gouvernement à montrer davantage la voie et à s'impliquer davantage en tant que partie prenante, le cas échéant. | | Unité chargée des programmes (bureau de pays) et bureaux de terrain | | 2022 |
| 3.3 | Élaborer des accords à long terme avec certains partenaires coopérants œuvrant dans des secteurs et des zones géographiques pertinents, sur la base d'une présélection d'organisations présentant les caractéristiques voulues et d'accords de partenariat à long terme. | | Hauts responsables et unités chargées des achats et des programmes (bureau de pays) | | 2022 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|----------|--|---------------------|--|--------------------------|-------------------------------|
| 3.4 | Lorsque des accords de partenariat sur le terrain sont signés avec des partenaires coopérants, organiser des sessions de planification en interne pour arrêter des échéanciers pour les activités et les versements. Veiller en outre à ce que les équipes financières des partenaires coopérants reçoivent un appui plus poussé pour ce qui est de la communication d'informations financières et relatives aux dépenses. | | Hauts responsables et unités chargées des achats et des programmes (bureau de pays) | | 2022 |
| 4 | Renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation, ainsi que de gestion et de contrôle internes, pour réduire les risques auxquels les opérations sont exposées, en accroissant les moyens alloués aux fonctions de contrôle interne, en particulier les systèmes grâce auxquels sont produites et utilisées des informations et des données factuelles, et en déterminant des attentes communes pour ce qui est de la couverture du suivi, des activités de collecte de données, de la périodicité du suivi et de l'échantillonnage. | Opérationnel | Bureau de pays et Division des ressources humaines, Division de la planification et de la performance institutionnelles et Division des technologies de l'information (Siège) | Élevé | 2021-2023 |
| 4.1 | Renforcer les capacités des ressources humaines pour les première et deuxième lignes de défense, en dispensant une formation appropriée au personnel qui exerce des responsabilités liées aux systèmes de gestion et aux contrôles internes et en recrutant davantage de spécialistes du respect de la conformité. | | Hauts responsables (bureau de pays), Division des ressources humaines (Siège) et unité chargée des ressources humaines (bureau de pays) | | 2021 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|----------|---|---------------------|---|--------------------------|-------------------------------|
| 4.2 | S'employer à simplifier et à mieux intégrer les plateformes de communication de l'information et les bases de données et mettre au point des tableaux de bord qui facilitent l'accès à l'information. | | Division de la planification et de la performance institutionnelles et Division des technologies de l'information (Siège) | | 2022 |
| 4.3 | Veiller à l'intégration des données entre le Système d'appui à la gestion logistique et le système de suivi et d'évaluation de l'outil des bureaux de pays pour une gestion efficace (COMET), afin d'améliorer le suivi de la performance, le recensement des lacunes et les mesures correctives qu'il est possible de prendre. | | Division de la planification et de la performance institutionnelles et Division des technologies de l'information (Siège) | | 2022 |
| 4.4 | Charger l'équipe de suivi et d'évaluation de réaliser plus d'évaluations décentralisées, qui facilitent le recueil d'informations relatives aux meilleures pratiques et aident à produire des connaissances relatives aux atouts et aux faiblesses des opérations, et lui fournir les ressources nécessaires. | | Hauts responsables (bureau de pays) | | 2023 |
| 5 | Regrouper dans un cadre unique correspondant aux "risques pour les populations" la protection, les risques d'exclusion, la protection de l'environnement, la prise en compte des conflits et la responsabilité à l'égard des populations touchées, de telle sorte que ces divers risques reçoivent le même degré d'attention que ceux qui pèsent sur les opérations. Tirer éventuellement parti des activités en cours au Siège en rapport avec les garanties sociales et environnementales. | Opérationnel | Bureau de pays et Unité des situations d'urgence et de transition (Division des programmes – Action humanitaire | Élevé | 2022 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|-----|--|-------------|---|--------------------------|-------------------------------|
| | | | et développement) (Siège) | | |
| 5.1 | Créer un cadre unique regroupant les risques pesant sur les populations, qui intègre protection, cohésion sociale, durabilité environnementale et inclusivité au stade de l'exécution des programmes, en association avec l'assurance d'un degré de responsabilité plus effectif à l'égard des populations touchées. | | Unité des situations d'urgence et de transition (Division des programmes – Action humanitaire et développement) (Siège) | | 2022 |
| 5.2 | Analyser les risques pesant sur les populations avant le lancement de l'exécution des programmes et intégrer ces risques dans les examens d'activité réalisées après coup et dans les systèmes de données, au moyen d'une analyse systématique des possibilités et enjeux émergents découlant de la mise en œuvre. | | Équipes chargées de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du suivi et de l'évaluation (bureau de pays) | | 2022 |
| 5.3 | Améliorer le ciblage et, si nécessaire, adapter les interventions de telle sorte que les plus vulnérables, notamment les personnes malades ou handicapées, ne soient pas exclus de l'assistance fournie par le PAM. | | Équipes chargées de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du suivi et de l'évaluation (bureau de pays) | | 2022 |
| 5.4 | Réduire l'empreinte environnementale des opérations du PAM et appuyer les initiatives qui aident à réduire les émissions de gaz à effet de serre, à rendre l'utilisation de l'eau plus efficace et à mieux protéger les forêts et les terres. | | Équipes chargées de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du | | 2022 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|----------|---|---------------------|---|--------------------------|-------------------------------|
| | | | suivi et de l'évaluation et unité chargée des programmes (bureau de pays) | | |
| 5.5 | Renforcer l'exercice de la responsabilité à l'égard des populations touchées en leur présentant les risques existants et les possibilités offertes d'une manière culturellement acceptable. Élargir le champ de la communication d'informations pour inclure des données qualitatives sur la problématique hommes-femmes et la prise en compte des conflits. Communiquer davantage avec les bénéficiaires au sujet des critères de ciblage, du montant des ressources financières disponibles, ainsi que des modalités et de l'échéancier de la prestation de l'assistance. | | Équipes chargées du suivi et de l'évaluation (bureau de pays) | | 2022 |
| 6 | Mettre davantage l'accent sur la problématique hommes-femmes en accordant une attention plus soutenue aux préoccupations propres aux femmes, aux hommes, aux garçons et aux filles dans les groupes de population plus vulnérables et faire un meilleur usage des possibilités offertes par les programmes. | Opérationnel | Bureau de pays | Moyen | 2021-2022 |
| 6.1 | Prendre systématiquement en considération les besoins spécifiques des femmes et des filles compte tenu de la situation dans laquelle est menée chaque intervention. | | Unité chargée des programmes et équipes chargées de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité et du suivi et de l'évaluation (bureau de pays) | | 2022 |
| 6.2 | S'efforcer de remédier non seulement aux aspects visibles des inégalités entre les sexes mais aussi à leurs causes sous-jacentes, sociales et culturelles. | | Unité chargée des programmes (bureau | | 2021 |

| | Recommandation | Type | Organe responsable | Degré de priorité | Délai de mise en œuvre |
|-----|--|-------------|---|--------------------------|-------------------------------|
| | | | de pays), bureaux de section et bureaux de terrain | | |
| 6.3 | Pour faciliter l'activité visée dans la recommandation 6.2, renforcer les partenariats stratégiques du PAM avec le Ministère du genre, famille et enfant et d'autres organismes des Nations Unies, comme le FNUAP et l'Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes. | | Hauts responsables et unité chargée des programmes (bureau de pays) | | 2022 |
| 6.4 | Allouer des ressources financières spécifiques aux activités intéressant en particulier la problématique hommes-femmes, y compris à l'échelon des bureaux de terrain. | | Hauts responsables et unités chargées des programmes et des partenariats (bureau de pays) | | 2022 |

Sigles et abréviations

| | |
|-----------|---|
| 3PA | L'approche à trois niveaux |
| ACV | Analyse et cartographie de la vulnérabilité |
| AVEC | Associations villageoises d'épargne et de crédit |
| CAID | Cellule d'analyses des indicateurs de développement |
| CERF | Fonds central d'intervention d'urgence (Central Emergency Response Fund) |
| CFA | Communauté Financière d'Afrique |
| CFSAM | Mission d'examen des récoltes et de la sécurité alimentaire (Crop and Food Security Mission) |
| CFSVA | Analyse de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité (Comprehensive Food Security Vulnerability Analysis) |
| COMET | Country Office Monitoring and Evaluation Tool |
| CSPE | Évaluation du plan stratégique de pays |
| DFID | Département du Développement international (Department for International Development) |
| DOTS | Traitement directement observé (Directly Observed Treatment) |
| DRH | Rapport sur le développement humain |
| ECHO | Protection civile et opérations d'aide humanitaire européennes |
| EFSA | Étude de la sécurité alimentaire en situation d'urgence (Emergency Food Security Assessment) |
| FAO | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (Food and Agriculture Organization) |
| FCC | Front commun pour le Congo |
| FIDA | Fonds international de développement agricole |
| HCR | Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés |
| IDH | Indice de développement humain |
| IPSR | Intervention Prolongée de Secours et de Redressement |
| IPC | Integrated Phase Classification |
| IRM | Feuille de route intégrée (Integrated Road Map) |
| ISSSS | Stratégie internationale de soutien à la sécurité et la stabilisation (International Security and Stabilisation Support Strategy) |
| LESS | Logistics Execution Support System |
| MAM | Malnutrition aiguë modérée |
| MONUSCO | Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo |
| MSF | Médecins Sans Frontières |
| MT | Tonne métrique |
| mVAM | Analyse et cartographie de la vulnérabilité fondé sur la téléphonie mobile |
| ND-GAIN | Notre Dame Global Adaptation Initiative |
| OCHA | Bureau de la coordination des affaires humanitaires |
| OCDE/OECD | Organisation de coopération et de développement économiques/Organisation for Economic Co-operation and Development |
| ODD | Objectifs de développement durable |
| ONG | Organisation non-gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations Unies |
| P4P | Achats au service du progrès (Purchase for Progress) |
| PAM | Programme Alimentaire Mondial |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNSD | Plan national stratégique de développement |
| PNUAD | Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement |
| PNUD | Programme des Nations Unies pour le développement |
| PRONANUT | Programme National de Nutrition |
| PSP | Plan stratégique de pays |
| PSPP | Plan stratégique de pays provisoire |
| RDC | République démocratique du Congo |
| RD Congo | République démocratique du Congo |
| SCOPE | System for Cash Operations |
| SIPRI | Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (Stockholm International Peace Research Institute) |
| SO | Effet direct stratégique (Strategic Outcome) |

| | |
|------------|--|
| SOWC | La situation des enfants dans le monde (State of the World's Children) |
| STAREC | Programme de Stabilisation et Relèvement Economique à l'est |
| SUN | Scaling Up Nutrition |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture |
| UNFPA | Fonds des Nations unies pour la population |
| UNHAS | Service aérien humanitaire des Nations Unies (United Nations Humanitarian Air Service) |
| UNICEF | Fonds des Nations unies pour l'enfance |
| UNSDCF | Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable |
| USAID | Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development) |
| USD | Dollar américain (United States Dollar) |
| Urgence L3 | Urgence de niveau 3 |
| UE | Union Européenne |
| VBG | Violence basée sur le genre |
| VIH/SIDA | Virus de l'immunodéficience humaine/Syndrome d'immunodéficience acquise |
| WHO | Organisation mondiale de la santé |
| WINGS | Système mondial et réseau d'information du PAM (WFP Information Network and Global System) |

Bureau de l'évaluation

Programme Alimentaire Mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

T +39 06 65131 WFP.org