



ÉVALUATION DU PAM



Programme
Alimentaire
Mondial

SAUVER
DES VIES
CHANGER
LES VIES

Évaluation du Plan stratégique de pays du PAM en RDC 2020-2024

Rapport d'évaluation centralisée

OEV/2023/013
Janvier 2025

Remerciements

L'équipe d'évaluation (EE) remercie toutes les personnes et organisations qui ont contribué à la réalisation de ce rapport. Un remerciement particulier est adressé aux équipes du Programme alimentaire mondial (PAM) en République démocratique du Congo (RDC) pour leur soutien logistique, leurs conseils et leur disponibilité tout au long du processus.

L'EE exprime également sa gratitude envers les partenaires gouvernementaux, les bailleurs de fonds, les représentants des agences des Nations Unies, les ONG locales et internationales, ainsi que les membres des communautés bénéficiaires pour le temps consacré et les perspectives partagées, qui ont été essentiels à cette évaluation.

Avertissement

Les opinions exprimées dans ce rapport sont celles des membres 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 aucune opinion, quelle qu'elle soit, de la part du PAM concernant le statut légal ou constitutionnel de pays, territoires ou mers territoriales, ou concernant la délimitation des frontières.

Crédit photo

Page de couverture : WFP/Benjamin Anguandia

Personnel clé de l'évaluation

Bureau d'évaluation (PAM)

Anne-Claire Luzot	Directrice de l'évaluation
Julia Betts	Directrice adjointe de l'évaluation (évaluations centralisées)
Christoph Waldmeier	Gestionnaire de l'évaluation
Aboh Anyangwe	Analyste de recherche
Michael Carbon	Fonctionnaire principal d'évaluation, assurance qualité (AQ)

Équipe d'évaluation externe

Clément Charlot	Chef de l'équipe d'évaluation
Anne Berton	Consultante senior, Nutrition
Samuel Niki-Niki	Consultant senior, Résilience
Jean Cézard	Consultant senior, Logistique et accès
Hugo Chéné	Évaluateur et analyste de recherche
Dora Muhuku	Consultante nationale
Laurent Bujiriri	Consultant national
Claire Ficini	Responsable AQ

Table des matières

Résumé	i
1. Introduction	1
1.1. Caractéristiques de l'évaluation	1
1.2. Contexte.....	1
1.3. Sujet de l'évaluation	7
1.4. Méthodologie, limitations et considérations éthiques de l'évaluation	13
2. Constatations de l'évaluation	15
2.1. QE1 : 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 ?	15
2.2. QE2 : Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays ?.....	24
2.3. QE3 : Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé efficacement ses ressources pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques ?.....	52
2.4. QE4 : Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et dans quelle mesure a-t-il effectué le changement stratégique attendu par le PSP ?	58
3. Conclusions et recommandations	70
3.1. Conclusions	70
3.2. Recommandations	73

Liste des figures

Figure 1 — Principales crises affectant le pays et les opérations du PAM.....	2
Figure 2 — Nombre de personnes en situation de crise (IPC) et au-delà	3
Figure 3 — Insécurité alimentaire aiguë (carte de gauche) et de malnutrition aiguë (carte de droite)	4
Figure 4 — Nombre total de personnes déplacées (carte de gauche) et réfugiées (carte de droite) par zone de santé (jusqu'en octobre 2023).	5
Figure 5 — Financements requis et obtenus par le PRH de la RDC.....	7
Figure 6 — Aperçu des principales révisions budgétaires (BR) du PSPP 2018-20 et du PSP 2021-25	11
Figure 7 — Nombre de bénéficiaires atteints désagregés par statut.....	11
Figure 8 — Carte des zones d'intervention et des secteurs du PAM en 2023	12
Figure 9 — Évolution des principaux donateurs du PSPP et du PSP	13
Figure 10 — Bénéficiaires atteints et planifiés selon le PBB (2021-23) par genre	24
Figure 11 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-23) par genre pour la catégorie URT	25
Figure 12 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-23) par genre pour la catégorie SMP.....	27
Figure 13 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-23) par genre pour la catégorie NPA.....	28
Figure 14 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-23) par genre pour la catégorie NTA.....	29
Figure 15 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-23) par genre pour la catégorie SMS.....	31
Figure 16 — Nombre de bénéficiaires par modalité pour la catégorie d'activité URT	32

Figure 17 — Nombre de rations fournies dans le cadre des activités de SMP.....	33
Figure 18 — Quantité d'aliments nutritifs spécialisés fournis dans le cadre des activités NPA.....	35
Figure 19 — Nombre de passagers transportés	37
Figure 21 — Évolution du nombre de plaintes et de retours d'information reçus par le PAM (2022-2024)....	44
Figure 22 — Renforcement de capacités reçu par les PC	46
Figure 23 — Analyse comparative du coût par ration pour activité 1 (URT).....	54
Figure 24 — Actions prévues dans le PAC.....	55
Figure 25 — Couverture du PSP	57
Figure 26 — Financements attendus (PBB), reçus et alloués par activité.....	58
Figure 27 — Contributions reçues par donateur	59
Figure 28 — Niveau d'affectation des contributions	60
Figure 29 — Durée des FLA sur la période 2020-24	62
Figure 30 — Satisfaction des PC vis-à-vis du renforcement des capacités offert par le PAM	62
Figure 31 — Taux de couverture des activités de suivi de processus	65

Liste des tableaux

Tableau 1 — Cadre logique du PSP	9
Tableau 2 — Modalités d'intégration des problématiques transversales	10
Tableau 3 — Budget initial et révisé du PSP 2021-24 par EDS	12
Tableau 4 — Résultats de l'indicateur de performance « Proportion de la population éligible participant au programme (couverture) » pour l'activité NTA en 2022.....	30
Tableau 5 — Résultats AAP pour URT pour 2023	43
Tableau 6 — Coût par bénéficiaire de 2021 à 2023 pour l'activité 1	53

Résumé

Introduction

Caractéristiques de l'évaluation

1. Une évaluation des plans stratégiques de pays (PSP) établis pour la République démocratique du Congo et couvrant la période 2020-2024 a été réalisée à la demande du Bureau de l'évaluation du PAM. Elle permet de répondre à un double objectif – rendre compte de l'action menée et favoriser l'apprentissage – et éclairera l'établissement du prochain PSP pour la République démocratique du Congo.
2. L'évaluation couvre les activités mises en œuvre par le PAM en 2020 au titre du plan stratégique de pays provisoire (PSPP) pour 2018-2020 et celles réalisées de 2021 à juin 2024 au titre du PSP pour 2021-2024, dont l'échéance a été prolongée jusqu'à la fin de 2025. L'évaluation a été conduite entre février 2024 et janvier 2025 par une équipe externe indépendante qui a appliqué une méthode mixte fondée sur une approche théorique.
3. L'évaluation s'adresse principalement au Bureau du PAM en République démocratique du Congo, aux divisions techniques du Siège à Rome, au Conseil d'administration du PAM, au Gouvernement de la République démocratique du Congo, aux entités des Nations Unies partenaires et aux donateurs. Elle peut également intéresser les organisations de la société civile et les organisations non gouvernementales présentes en République démocratique du Congo ainsi que les bénéficiaires du PAM. Des ateliers réunissant les parties prenantes internes et externes ont été organisés pour favoriser une meilleure compréhension et faciliter la prise en main par les intéressés des constatations, des conclusions et des recommandations de l'évaluation.

Contexte

4. La République démocratique du Congo est l'un des pays les plus pauvres du monde, dont 65 pour cent de la population – jeune et de plus en plus urbaine – sont en situation de pauvreté multidimensionnelle. Le pays connaît la plus forte crise au monde touchant la sécurité alimentaire: selon les estimations, 25,4 millions de personnes se trouvaient en situation d'insécurité alimentaire à des niveaux de "crise" et d'"urgence" en 2023. En outre, on estime que 2,9 millions d'enfants et 1,1 million de femmes enceintes ou allaitantes souffrent de malnutrition aiguë.
5. Les conditions de sécurité dans le pays sont précaires, notamment dans l'Est où un conflit armé perturbe la production alimentaire et les distributions de vivres et provoque des déplacements incessants. Les épidémies périodiques, notamment de maladie à virus Ebola, de rougeole, de choléra, de variole simienne et de paludisme épuisent les services de santé; la pandémie de maladie à coronavirus 2019 a porté un coup supplémentaire aux services dans les domaines de l'éducation et des soins médicaux. En outre, le pays est fréquemment sujet à des catastrophes naturelles – inondations, éruptions volcaniques – qui se sont intensifiées en raison des changements climatiques, ce qui fait de la République démocratique du Congo le quatrième pays le plus vulnérable face aux effets du réchauffement climatique.
6. Présente dans le pays depuis 1999, la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo (MONUSCO) a pour mandat d'empêcher et de dissuader les groupes armés de commettre des violences contre les civils et de faire cesser leurs exactions. Compte tenu du désengagement graduel de la mission, il est urgent d'instaurer d'autres mesures pour assurer la sécurité et la protection de la population civile et des acteurs humanitaires qui comptent sur son soutien.

7. Au cours du premier semestre de 2024, les conflits en cours et les catastrophes naturelles ont entraîné une forte détérioration de la situation sur le plan humanitaire et en matière de protection en République démocratique du Congo. Cette période a été marquée par une recrudescence des violations de droits humains, en particulier à l'encontre des femmes et des enfants, ainsi que par des attaques ciblées contre des ouvrages d'infrastructure stratégiques et des sites d'accueil de personnes déplacées. Les inégalités entre les hommes et les femmes, et les filles et les garçons persistent dans le pays, qui se classe au 152^e rang sur 166 selon l'indice d'inégalité de genre; s'agissant des violences sexistes, plus de 71 000 cas ont été recensés en 2023, avec une incidence accrue dans les zones de conflit.

8. En juin 2024, on dénombrait 7,3 millions de personnes déplacées à l'intérieur du pays, pour la plupart dans l'Est, en raison du conflit armé, des tensions intercommunautaires et des catastrophes naturelles, tandis que l'avancée du Mouvement du 23 mars (M23), un groupe armé non étatique présent dans la région de Goma depuis 2022, a contraint plus d'un million de personnes à fuir. Le pays accueille également sur son territoire 520 385 réfugiés provenant pour la plupart du Burundi, de la République centrafricaine, du Rwanda et du Soudan du Sud.

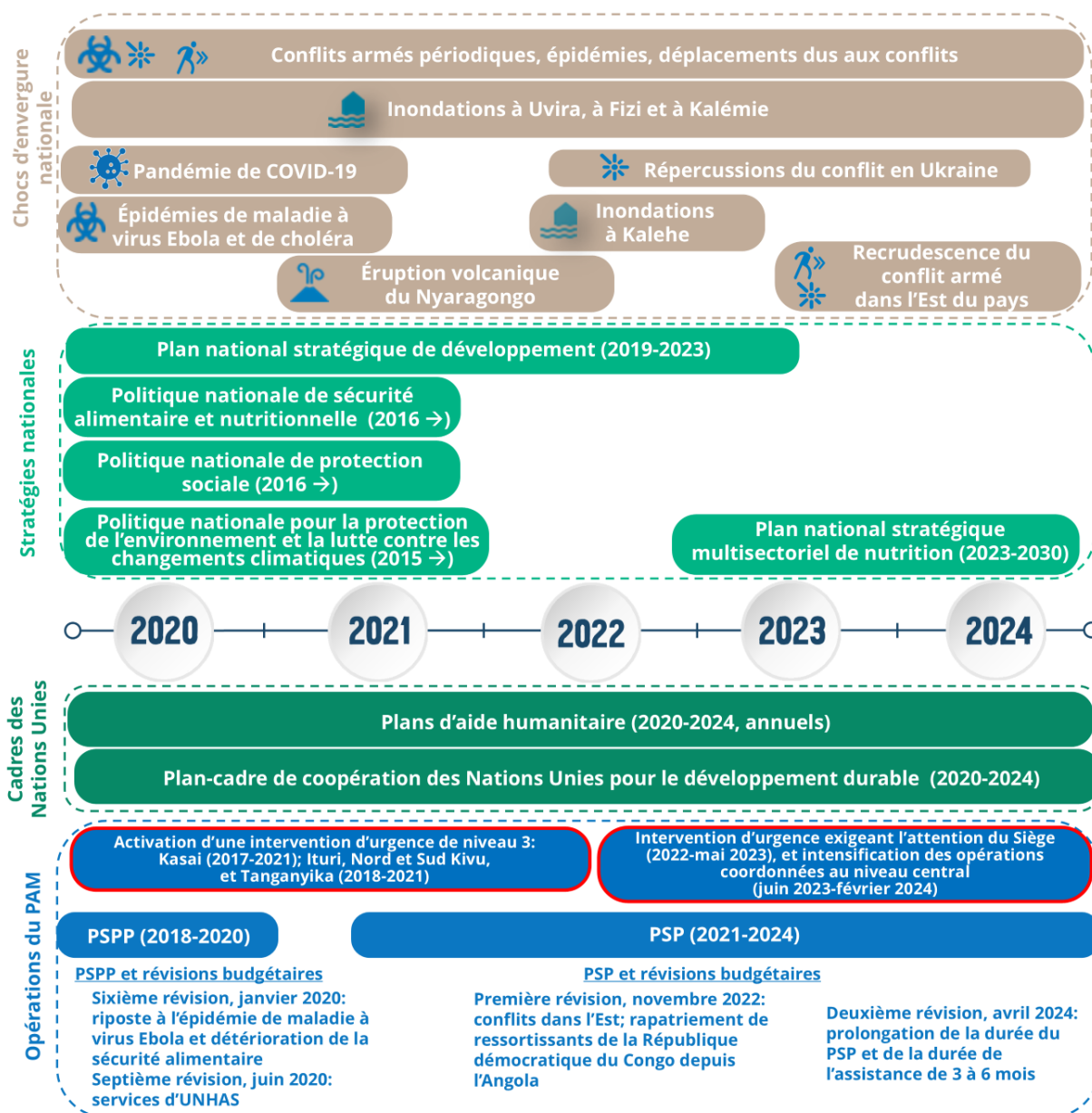
9. De 2020 à 2022, la République démocratique du Congo a reçu en moyenne 3,5 milliards de dollars É.-U. par an au titre de l'aide publique au développement, soit 6,8 pour cent de son revenu national brut en 2021; la plus grande partie de ces fonds a été affectée à l'aide humanitaire. Les principaux donateurs sont les États-Unis d'Amérique et la Banque mondiale. Au titre du plan de réponse humanitaire de 2024, un appel a été lancé afin que 2,6 milliards de dollars soient réunis pour venir en aide à 8,7 millions de personnes, un chiffre relativement faible par rapport aux besoins globaux, les contributions versées par les États-Unis d'Amérique représentant 51 pour cent de l'ensemble des fonds. Le plan de réponse humanitaire souffre d'un déficit chronique de financement.

Plans stratégiques de pays

10. Le PSP pour 2021-2024 a été approuvé en novembre 2020 puis prolongé ultérieurement jusqu'à la fin de 2025. Il faisait suite à un PSP provisoire (2018-2020) qui a déjà fait l'objet d'une évaluation. Le PSP, qui a été conçu sur la base d'un examen Faim zéro effectué en 2019, avait pour objectif de renforcer l'action menée par le PAM pour améliorer la résilience et s'attaquer aux causes profondes de la situation dans le pays tout en maintenant une solide capacité d'intervention en cas d'urgence.

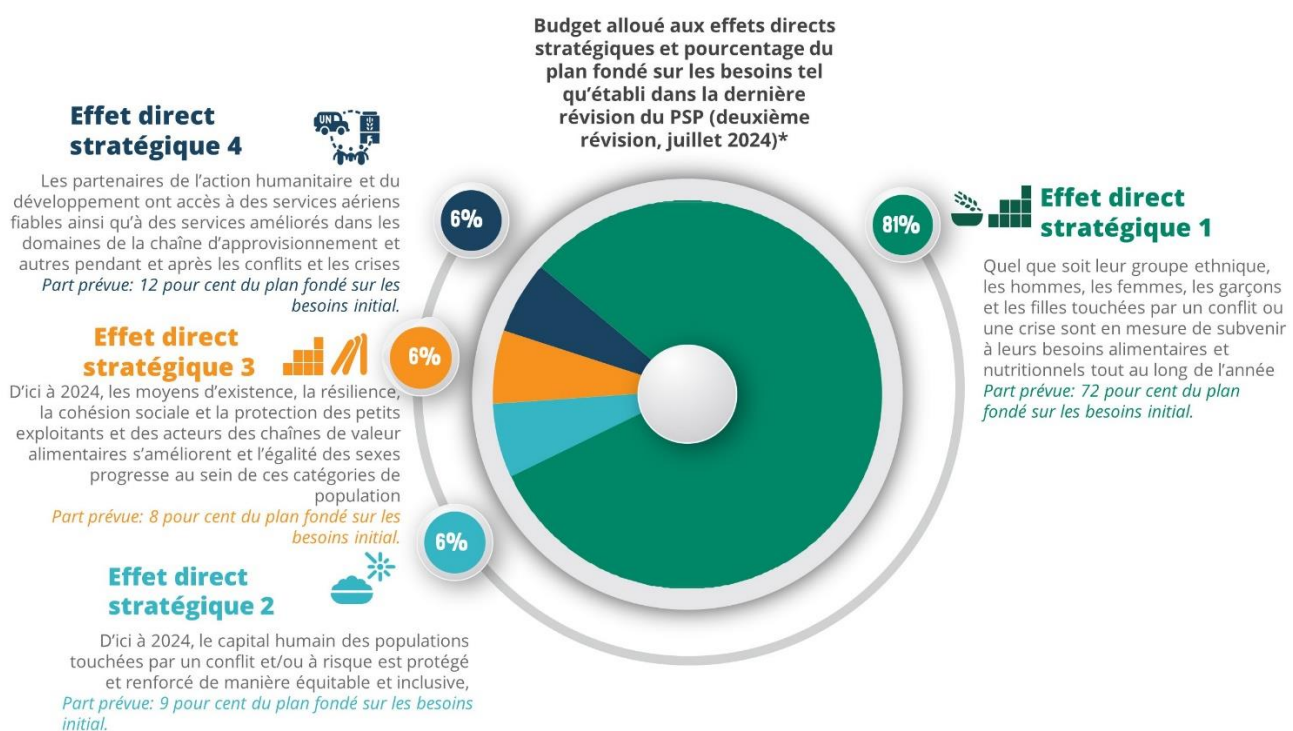
11. En juin 2023, le PAM a lancé dans l'est du pays une phase d'intensification des opérations coordonnées au niveau central pour faire face à l'afflux de personnes déplacées autour de Goma, dû essentiellement à l'avancée du M23. Cette phase a ensuite été prolongée jusqu'en novembre 2023, tandis que pendant le reste de la période considérée, les opérations étaient classées comme "exigeant l'attention du Siège" et gérées par le bureau de pays. Deux révisions budgétaires ont été approuvées depuis le démarrage du PSP. En 2022, la première révision a permis de relever le montant du plan fondé sur les besoins afin de faire face à la hausse des besoins humanitaires. La deuxième révision a servi à prolonger d'un an la durée du PSP, jusqu'à la fin de 2025, et à porter de trois à six mois la durée de l'assistance non assortie de conditions destinée aux personnes touchées par les conflits et les crises.

Figure 1: Aperçu du contexte national et des opérations du PAM (2020-2024)



12. Le montant du plan fondé sur les besoins, qui s'élevait à l'origine à 1,674 milliard de dollars, est passé à 3,875 milliards de dollars à la suite de la deuxième révision budgétaire, qui a également porté à 81 pour cent la proportion du budget affectée aux interventions d'urgence. Le montant des allocations de ressources a atteint 1,7 milliard de dollars en juin 2024, tandis que les dépenses ont représenté 87 pour cent des ressources allouées entre 2021 et 2023. Les États-Unis d'Amérique, dont les contributions correspondaient à 57 pour cent du total des financements, ont été de loin le plus grand donateur.

Figure 2: Aperçu du budget du plan stratégique de pays



* La part de chaque effet direct stratégique dans le budget du plan fondé sur les besoins est calculée au regard du montant total des coûts opérationnels directs.

** La somme des pourcentages indiqués pour les ressources allouées et les dépenses engagées par effet direct stratégique n'est pas égale à 100 pour cent, car certaines ressources ont aussi été allouées et dépensées à des fins non liées aux effets directs stratégiques.

Abréviation: EDS = effet direct stratégique.

Résumé des principales conclusions et observations issues de l'évaluation

Pertinence et cohérence sur le plan stratégique

Le PAM est un acteur humanitaire clé reconnu en République démocratique du Congo grâce à ses capacités logistiques, à sa réactivité, à ses compétences techniques et à sa couverture géographique. Le positionnement stratégique du PAM axé sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle et la logistique humanitaire est cohérent avec la situation dans le pays et les politiques nationales ainsi qu'avec les attentes des parties prenantes. Ce positionnement constitue une base solide pour le prochain PSP, même si certains des rôles que joue le PAM en tant que prestataire de services restent flous, notamment dans les domaines de la logistique, des services de transport aérien et du partage des données.

13. Le PSP du PAM est conforme au plan stratégique national de la République démocratique du Congo pour le développement durable et a été conçu sur la base de l'examen stratégique Faim zéro réalisé en 2019. Sur les plans stratégique et opérationnel, le PSP s'inscrit dans la ligne du Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable et des divers plans d'aide humanitaire qui ont été adoptés en faveur de la République démocratique du Congo. Au cours de la mise en œuvre du PSP, le PAM s'est efforcé d'améliorer cette cohérence en aidant le Gouvernement à mettre en place une réserve nationale de céréales et à élaborer une politique nationale en matière d'alimentation scolaire.

14. Le bureau de pays s'est bien conformé aux principales politiques du PAM, en particulier celles relatives à la problématique femmes-hommes et à l'alimentation scolaire, et s'est engagé à participer à l'amélioration du système national de protection sociale. Toutefois, l'intégration reste limitée dans d'autres domaines importants tels que la résilience et la coopération Sud-Sud.

15. Le PAM est l'un des principaux organismes collaborant à l'analyse de la sécurité alimentaire en République démocratique du Congo dans le sens où il fournit régulièrement des données sur l'évaluation de la sécurité alimentaire et co-dirige le module de la sécurité alimentaire. Il a encore renforcé sa position à cet égard en étendant ses évaluations de la sécurité alimentaire à l'ensemble du territoire, en contribuant à une analyse de la malnutrition aiguë pour le Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC) et en développant l'utilisation de sa plateforme numérique pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts (SCOPE). Toutefois, les données sur les ménages ne sont pas produites assez souvent pour suivre l'évolution rapide de la sécurité alimentaire dans un contexte très dynamique. De même, les données ne sont pas systématiquement partagées au sein de la communauté humanitaire, si bien qu'elles ne peuvent être utilisées pour des analyses conjointes susceptibles d'améliorer l'assistance multisectorielle ainsi que l'efficience et l'efficacité des interventions.

16. L'évaluation a fait apparaître que l'assistance manquait parfois de pertinence, l'aide en nature n'étant pas toujours adaptée aux situations locales. Au titre de l'effet direct stratégique 1, 68 pour cent de l'assistance se composaient de produits alimentaires achetés ou donnés provenant de sources extérieures à la République démocratique du Congo ou livrés depuis l'étranger sous forme de dons en nature. Cette dépendance à l'égard de chaînes d'approvisionnement extérieures réduit la capacité du PAM d'optimiser les interventions destinées à stimuler et à développer les marchés agricoles locaux. À ces problèmes s'ajoute le fait que PAM n'évalue pas l'impact de son aide en nature sur les marchés locaux.

17. Le PAM déploie des efforts considérables pour cibler et fournir une assistance aux personnes les plus touchées par l'insécurité alimentaire et nutritionnelle. L'ensemble des décisions relatives au ciblage géographique, jusqu'au niveau des zones sanitaires, se fondent sur des données pertinentes, notamment sur la présence de populations confrontées à une insécurité alimentaire correspondant à une situation d'urgence (phase 4 de l'IPC), et depuis 2023, sur des facteurs systémiques tels que les mouvements de population, les épidémies, la prévalence de la malnutrition et les aspects liés à la protection. Les contraintes pesant sur l'accès physique et la sécurité sont également prises en considération. Le ciblage des ménages et des individus repose sur un questionnaire relatif à la vulnérabilité dont les réponses sont collectées par les employés d'un partenaire contractuel, extérieur à la communauté et sans aucun lien avec le partenaire coopérant chargé de distribuer l'assistance. Les procédures opératoires normalisées relatives au ciblage sont en cours de révision, afin de refléter dans le cas de l'aide d'urgence le passage d'un système d'évaluation indirecte des ressources à une méthode de grille d'évaluation qui permettra de mettre davantage l'accent sur les données qualitatives et la mobilisation communautaire.

18. L'évaluation a permis de constater que la stratégie d'intervention du PAM en République démocratique du Congo était pertinente. Pendant la période considérée, le PAM s'est efforcé de déterminer les interventions d'urgence prioritaires d'un point de vue stratégique et opérationnel, en tenant compte à la fois de la gravité des besoins et des questions d'accès. Au titre du PSP, suivant en cela les recommandations de l'évaluation du PSPP, le PAM devait étendre ses activités de renforcement de la résilience en partenariat avec des organisations locales spécialisées dans le développement rural. Cette stratégie n'a toutefois pas pu pleinement se concrétiser, en raison surtout de la pratique tenace de préaffectation des fonds, qui a empêché le PAM de renforcer les liens entre opérations d'urgence et activités de développement. Dans la plupart des lieux d'intervention, les zones concernées par les opérations d'urgence et celles intéressées par les activités de renforcement de la résilience sont distinctes, ce qui écarte toute possibilité de relier ces deux types d'intervention.

19. En raison de la préaffectation des fonds, l'assistance du PAM se concentre bien plus sur les activités visant à "sauver des vies" que sur celles destinées à "changer la vie", ce qui réduit son impact dans les domaines de la résilience et du développement. Pendant la période considérée, le PAM a dû donner la priorité à l'amélioration de la qualité et à la montée en puissance de ses interventions d'urgence, ce qu'il est parvenu à faire au détriment de l'intégration d'activités axées sur le renforcement de la résilience, qui s'inscrivent dans la durée; il en est résulté un manque de clarté quant au rôle que peut jouer le PAM pour promouvoir la résilience, qui, à son tour, ne lui a pas vraiment permis de donner la priorité à des mesures favorisant la durabilité ni d'élaborer une stratégie de retrait.

20. Pendant la période à l'étude, le PAM a fait preuve d'une solide capacité d'adaptation: il a ainsi été en mesure d'intensifier rapidement ses interventions d'urgence ou encore la fréquence des vols du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies (UNHAS) face à la flambée de maladie à virus Ebola. Toutefois, le PAM n'utilise pas suffisamment les analyses de données existantes, les réseaux communautaires ou ses outils mondiaux d'alerte rapide pour anticiper les crises ou s'y préparer. En conséquence, ses interventions sont pour la plupart purement réactives.

21. Le PAM joue un rôle crucial dans la fourniture de services à la communauté humanitaire, que ce soit dans le cadre de l'UNHAS et de la mise en commun des services logistiques, ou en tant que chef de file du module de la logistique. Ce rôle va prendre encore plus d'importance avec le retrait de la MONUSCO. Toutefois, les craintes suscitées par la centralisation des fonds de l'UNHAS au Siège du PAM et la priorité accordée à la dotation en effectifs du module de la logistique sont autant de problèmes qui témoignent que le PAM doit tirer au clair sa stratégie en tant que prestataire de services.

Couverture

Tandis que le nombre de bénéficiaires recevant une aide est tombé de 6,8 millions en 2020 à 5,2 millions en 2023, le PAM a prolongé de trois à six mois la durée de son assistance d'urgence aux ménages ciblés. Néanmoins, malgré l'agilité opérationnelle dont fait preuve le bureau de pays, la réponse du PAM n'est pas à la hauteur des besoins dans de vastes régions du pays et n'a permis que dans une faible mesure de faire face à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle qui sévit en République démocratique du Congo. Cet état de fait s'explique par l'insuffisance des financements disponibles et par les problèmes opérationnels liés à la complexité de la situation qui règne dans le pays.

22. La couverture a été étendue aux zones difficiles d'accès situées dans l'est du pays grâce à l'intensification des opérations coordonnées au niveau central qui a suivi l'avancée du M23 dans les provinces du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et de l'Ituri en 2023. Les ressources humaines et financières considérables mises à la disposition de l'équipe chargée des relations entre les acteurs humanitaires et militaires ont facilité la montée en puissance des interventions. Bien que ses opérations aient bénéficié des progrès importants accomplis par cette équipe, le PAM ne fait pas figure de facilitateur de l'accès humanitaire pour l'ensemble de la communauté humanitaire.

23. Face à l'insuffisance des ressources dont il dispose en République démocratique du Congo, le PAM doit se résoudre à établir des priorités au niveau tant des zones géographiques que des ménages, y compris des ménages présentant des vulnérabilités particulières. La prolongation de l'assistance d'urgence, dont la durée est passée de trois à six mois, en faveur des nouveaux bénéficiaires enregistrés a été un élément clé de la stratégie révisée de hiérarchisation des priorités qui a conduit le PAM à réduire le nombre total de bénéficiaires pour garantir un dispositif d'assistance plus solide aux ménages ciblés. Toutefois, les critères

utilisés, les dilemmes rencontrés ou les compromis acceptés pour établir ces priorités n'ont pas tous été clairement consignés ou communiqués par le bureau de pays et les sous-bureaux, ce qui a posé un problème en matière de transparence et de respect de l'obligation de rendre des comptes. À long terme, ce manque de transparence risque de nuire à l'acceptation du PAM dans les communautés bénéficiaires, et par conséquent, à sa capacité de continuer à leur venir en aide.

24. Pour ce qui est des interventions nutritionnelles, la couverture des activités du PAM axées sur la prévention de la malnutrition a considérablement diminué en 2023, en grande partie à cause de la baisse des financements. Parallèlement, la couverture des activités de prise en charge de la malnutrition s'est avérée insuffisante face à l'ampleur de la crise correspondante. S'agissant de la couverture des activités d'alimentation scolaire, le PAM est loin d'avoir atteint les objectifs de la stratégie nationale, puisqu'il a dû réduire l'appui qu'il apportait aux cantines scolaires et à la nutrition pendant la période à l'étude en raison de la réduction des contributions.

25. La couverture des activités menées à l'appui des marchés agricoles au profit des petits exploitants a été importante, mais l'objectif ambitieux du PSP n'a pas été pleinement atteint même si les cibles fixées en matière de couverture ont augmenté au fil des ans. Le PAM s'est principalement concentré sur un quart des provinces, négligeant certaines régions pourtant dotées d'un solide potentiel agricole et connaissant une relative stabilité. Le bureau de pays a eu du mal à obtenir des fonds pour ces activités en raison du manque de données démontrant les résultats de son travail dans ce domaine.

Efficacité et durabilité

L'évaluation permet de conclure que toutes les activités d'assistance menées par le PAM étaient de bonne qualité, et que la performance du PAM relative à la réalisation des produits escomptés a été remarquable, notamment en ce qui concerne l'élargissement de l'assistance d'urgence durant la phase d'intensification des opérations. Toutefois, les résultats correspondant aux indicateurs d'effets directs n'ont pas été constants, ni dans le temps ni dans les nombreux contextes opérationnels différents du pays, et les questions de durabilité n'ont pas été suffisamment prises en compte.

26. Au titre de l'effet direct stratégique 1, les résultats obtenus dans le domaine de l'assistance alimentaire d'urgence ont été positifs, le bureau de pays n'ayant ménagé aucun effort pour améliorer les services; les bénéficiaires ont été nombreux à saluer la qualité des produits en nature fournis par le PAM et l'utilisation accrue des transferts de type monétaires. Toutefois, l'évaluation a relevé des problèmes liés à la variété et à la préparation des aliments. S'agissant des indicateurs de suivi de la performance de l'assistance d'urgence, les résultats obtenus au regard des indicateurs clés de la sécurité alimentaire ont été positifs, et le pourcentage de cibles associées à l'effet direct ayant été atteintes a considérablement augmenté lorsque le dispositif d'assistance a été prolongé pour passer de trois à six mois.

27. Au titre de l'effet direct stratégique 2, le programme de repas scolaires a donné des résultats satisfaisants, les données afférentes aux indicateurs de performance collectées dans les écoles qui bénéficiaient de l'assistance du PAM témoignant d'une diminution des taux d'abandon. La qualité des aliments distribués dans le cadre des repas scolaires était satisfaisante, en dépit d'un manque de diversité.

28. S'agissant du traitement de la malnutrition, les indicateurs de performance étaient généralement bons, avec des taux élevés de réalisation des objectifs fixés pour les bénéficiaires inscrits. Les activités du PAM ont contribué à améliorer la santé des enfants et des femmes enceintes ou allaitantes souffrant de malnutrition. Toutefois, les résultats associés aux objectifs de prévention de la malnutrition ont été assez faibles, les bénéficiaires ayant eu des difficultés à suivre le programme en raison de l'instabilité des conditions de sécurité.

29. Au titre de l'effet direct stratégique 3, l'objectif du PAM était de contribuer à renforcer la résilience des petits exploitants agricoles et des acteurs des filières. Au regard des indicateurs de produit et d'effet direct, le PAM a obtenu de bons résultats, notamment une amélioration importante de la consommation alimentaire des bénéficiaires et une augmentation des revenus des petits exploitants, comme en témoignent l'évaluation décentralisée d'un projet conjoint axé sur la résilience, ainsi que les rapports de suivi post-distribution du PAM.

30. Le renforcement des capacités nationales en République démocratique du Congo, une modalité d'exécution transversale figurant dans tous les objectifs stratégiques du PSP, a pâti d'un manque de stratégie d'ensemble et de ressources et s'est heurté à divers problèmes – gouvernance, crises provoquées

par des violences armées, manque de coordination et financements et effectifs insuffisants – qui tous ont limité l'efficacité de l'action du PAM.

31. Les activités prévues dans le cadre de l'effet direct stratégique 4 prévoyaient la fourniture de services à la communauté humanitaire en République démocratique du Congo. Le nombre de passagers transportés par l'UNHAS est resté stable et les objectifs en matière de satisfaction des usagers ont été dépassés. Le module de la logistique du PAM a accusé une baisse d'activité importante et un recul notable de la participation des partenaires en raison de la suspension du poste de coordonnateur du module, mais globalement, l'indice de satisfaction est demeuré élevé.

32. L'examen de la conception et de la mise en œuvre du PSP témoigne d'une faible prise en compte des questions de durabilité, notamment en ce qui concerne le suivi et le soutien des bénéficiaires une fois les crises passées, mais aussi d'un manque de stratégies de retrait clairement définies pour les projets s'appuyant sur des partenariats à long terme. Les efforts réalisés par le PAM pour renforcer la résilience ont du mal à s'inscrire dans la durée: continuité insuffisante des activités après les interventions d'urgence, manque de suivi des investissements, et faible niveau d'institutionnalisation de programmes tels que les cantines scolaires. Le manque de ressources et l'insécurité constituent également une menace pour la viabilité des résultats. En outre, les partenaires restent largement tributaires de l'appui du PAM, ce qui freine une prise en main durable des activités.

33. Les programmes de renforcement de la résilience ont tenu compte dans leurs activités de questions environnementales et climatiques telles que la gestion des risques environnementaux ou l'usage d'essences résistantes dans les plantations. Toutefois, dans ses programmes d'urgence, le PAM a eu du mal à mettre en place des processus adaptés pour réduire l'impact des déplacements et des opérations sur l'environnement.

Thématiques transversales: résultats obtenus

Des efforts importants ont été consentis pour renforcer les activités relevant des thématiques transversales, notamment l'intégration de la problématique femmes-hommes, la prise en compte des risques de conflit, la protection et la responsabilité à l'égard des personnes touchées. Le PAM a renforcé ses effectifs, dispensé des formations à ses employés et à ses partenaires et mis en place de nouvelles pratiques prometteuses. Toutefois, l'utilisation de ces pratiques et leur intégration dans la prise des décisions et l'ajustement des programmes ont été inégales.

34. Le PAM a renforcé son engagement en faveur de l'égalité femmes-hommes en République démocratique du Congo; à cet effet, il a mis au point des normes minimales et lancé un programme de certification visant à faire mieux comprendre la problématique femmes-hommes. Malgré ces efforts, les besoins des femmes et des filles ont été peu pris en compte dans la planification et la mise en œuvre des programmes. S'agissant de l'égalité femmes-hommes, les résultats ont été inégaux: des progrès notables ont été enregistrés dans certains domaines comme la sensibilisation aux violences sexistes et l'autonomisation des femmes, mais aucun impact significatif n'a été constaté sur les dynamiques communautaires. De même, le PAM n'ayant pas de stratégie concrète pour améliorer l'accès et le suivi des personnes handicapées, la participation de celles-ci aux activités a été limitée.

35. Le PAM a pris en compte les questions de protection; pour ce faire, il a renforcé les capacités de ses équipes et de ses partenaires et procédé à des évaluations régulières. Toutefois, ces évaluations n'étaient pas standardisées et sont souvent restées purement descriptives, ce qui leur a fait perdre de leur utilité. Le PAM a mis en œuvre un plan d'action pour la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles instaurant un protocole officiel et la mise en place de référents spécialement chargés de ces questions dans chaque bureau de terrain.

36. Pour améliorer la mobilisation des communautés, le PAM a renforcé ses capacités et établi des canaux de communication. Cependant, son approche est restée fragmentaire, et les informations transmises n'étaient pas toujours adaptées aux besoins spécifiques des groupes vulnérables. La participation des communautés à la conception et à la mise en œuvre des programmes a été limitée, notamment au titre des interventions d'urgence. Bien que les plaintes et les retours d'information reçus des personnes touchées aient augmenté grâce à la permanence téléphonique du mécanisme communautaire de remontée de l'information établi par le PAM, le bureau de pays a manqué de personnel pour traiter toutes les affaires dans des délais acceptables.

37. Depuis 2020, le PAM analyse les dynamiques des conflits en République démocratique du Congo afin de veiller à la prise en compte des risques de conflit dans ses activités, en misant sur la sensibilisation, le

dialogue et la promotion de la participation des communautés ainsi que la réconciliation entre celles-ci. Le PAM a renforcé sa démarche de promotion de la cohésion sociale dans ses opérations d'urgence, en incorporant notamment les communautés d'accueil dans certaines interventions et en réalisant des activités de renforcement de la résilience pour réduire autant que possible les tensions.

38. En République démocratique du Congo, le respect des principes humanitaires est une tâche complexe qui exige des compromis délicats et difficiles, car il faut atténuer les facteurs de risque externes – financements, conflits, insécurité et relations avec les pouvoirs publics. S'agissant du principe d'humanité, le PAM obtient dans l'ensemble de bons résultats, mais il a des problèmes à traduire en termes opérationnels les principes d'impartialité, de neutralité et d'indépendance des opérations. Une équipe spécialisée analyse et traite les défis opérationnels auxquels est confronté le PAM, mais il existe peu de traces écrites des recommandations et des décisions concernant les concessions consenties. S'agissant du principe d'impartialité, le manque de documents relatifs à l'établissement des priorités constitue un défi majeur, tandis que le fait que le PAM ait au départ été absent du territoire contrôlé par le M23 a compromis sa neutralité. Eu égard à l'indépendance des opérations, l'influence dominante de certains donateurs et la préaffectation de leurs contributions en faveur de certaines provinces posent problème et vont à l'encontre du principe d'impartialité.

Efficacité et gestion des risques

Le PAM a réalisé des investissements importants pour améliorer les outils et processus internes de gestion des risques opérationnels, renforcer l'efficacité et améliorer la qualité de l'assistance. Toutefois, ces investissements n'ont pas suffi à fournir des données factuelles susceptibles d'être utilisées pour appuyer la préparation des interventions à mener en cas de crise et de guider la prise de décisions programmatiques axées sur les résultats.

39. Le respect des délais de mise en œuvre varie selon les activités, et le rythme d'exécution n'est pas systématiquement consigné par le bureau de pays. Les retards concernent principalement les distributions d'urgence et les activités axées sur la résilience. Ils sont dus à la fois à des facteurs externes tels que des contraintes logistiques et des problèmes d'accès physique et humanitaire, et à des facteurs internes comme des retards dans la conclusion d'accords de partenariats, des manques d'effectifs et des problèmes liés à la chaîne d'approvisionnement. Pendant la période considérée, dans certains cas, les retards ont nui à la pertinence des opérations d'urgence mises en place pour répondre aux besoins des personnes touchées.

40. Le coût par bénéficiaire de l'assistance alimentaire d'urgence a augmenté au cours de la période à l'étude, passant de 50 dollars par bénéficiaire et par an en 2021 à 85 dollars en 2023. Les économies d'échelle réalisées durant la phase d'intensification des opérations d'urgence n'ont pas compensé la hausse des prix des produits alimentaires. Dans l'ensemble, les transferts de type monétaire ont été plus économiques que les distributions de vivres, même si le PAM a augmenté la valeur des transferts pour préserver le pouvoir d'achat des bénéficiaires face à l'inflation.

41. L'impact financier du passage à la plateforme SCOPE et du développement de celle-ci semble avoir été neutre, les investissements dans la technologie et les ressources humaines ayant été compensés par les gains de déduplication. Toutefois, les partenaires s'accordent à dire que le PAM pourrait apporter au système d'aide humanitaire en République démocratique du Congo des avantages majeurs sous l'angle du rapport coût-efficacité s'il existait un mécanisme de partage des données de SCOPE.

42. Les analyses comparatives visant à faciliter le choix des modalités, qui prennent en considération l'accès aux marchés et leur fonctionnement, l'acceptation, les risques en matière de protection, le respect des délais, le rapport coût-efficacité et l'impact sur les marchés, ont été insuffisantes, bien que des efforts aient récemment été consentis pour développer ces analyses et documenter les processus de décision. Vu la part importante que représentaient les dons en nature dans l'ensemble des transferts utilisés par le PAM, 67 pour cent des transferts effectués en 2023 l'ont été sous la forme de produits alimentaires. C'est pour cette raison que le bureau de pays n'a pas privilégié les analyses comparatives, même si celles-ci auraient pu guider le choix des modalités dans certaines zones d'intervention, et contribuer à plaider auprès des donateurs pour qu'ils allouent des financements en faveur d'interventions d'urgence d'un meilleur rapport coût-efficacité. Bien que l'indépendance dont dispose le PAM dans le choix des modalités soit limitée, le fait d'évaluer et de documenter la pertinence d'un type d'intervention par rapport à un autre pourrait aider à fournir des données factuelles susceptibles d'influencer à l'avenir le choix des modalités.

43. Depuis 2022, le PAM a considérablement renforcé son processus de gestion des risques grâce à la mise en œuvre d'un plan d'action correctif visant à déterminer les risques externes et internes et à imposer

des mesures d'atténuation prévoyant la mise en place d'actions concrètes et d'indicateurs de suivi. Ces mesures ont permis d'améliorer les contrôles de la qualité, de réduire la fraude grâce à l'enregistrement biométrique et d'améliorer l'efficacité de la vérification des bénéficiaires durant le processus de distribution.

Facteurs conditionnant la performance du PAM

Bien que la logique qui sous-tend les interventions du PSP soit pertinente, et que le PAM ait attiré une gamme plus diversifiée de donateurs, l'affectation des financements à des fins très spécifiques a nui à la mise en œuvre du PSP. D'autres facteurs exigent une attention soutenue, notamment le système de suivi et les mesures à prendre pour attirer et fidéliser le personnel.

44. Bien que le PAM soit parvenu à obtenir davantage de financements et à les diversifier, les fonds mobilisés n'ont pas suffi à couvrir les différents effets directs stratégiques du PSP, par exemple l'ensemble des besoins d'urgence des ménages en situation d'insécurité alimentaire aiguë (phase 3 ou plus de l'IPC) dans tout le pays, ou des activités telles que celles relatives à la prévention de la malnutrition et à l'appui aux marchés agricoles au profit des petits exploitants. Cette situation a nui aux résultats du PAM. La stratégie de diversification des fonds adoptée par le PAM est prometteuse, notamment pour le financement des activités de renforcement de la résilience, mais jusqu'à présent, son impact a été limité. La forte dépendance à l'égard d'un seul grand donateur, la moindre prévisibilité des contributions et la proportion très élevée de financements préaffectés – 82 pour cent des contributions sont préaffectées à des activités spécifiques au cours d'une année donnée – ont toutes contribué à affaiblir la cohérence de la mise en œuvre du PSP.

45. Les systèmes de suivi, de gestion de l'information, de gestion des remontées d'information et des plaintes ainsi que d'établissement de rapports se sont améliorés, encore que l'analyse des données ait servi à répondre aux exigences en matière d'établissement des rapports mondiaux plutôt qu'à renforcer l'apprentissage sur le terrain. L'analyse des données et les comparaisons entre différentes périodes ou différentes régions ont été insuffisantes, réduisant ainsi l'utilité des éclairages fournis par les données de suivi pour guider l'adaptation des programmes. Les initiatives visant à mieux utiliser les données de suivi sur le terrain ont donné des résultats positifs, mais sont restées ponctuelles.

46. Malgré les progrès enregistrés en matière de recrutement, des postes clés sont restés vacants, ce qui a porté préjudice à l'efficacité du PAM pendant la période considérée. Des problèmes contractuels concernant les employés internationaux et nationaux ont nui à l'attractivité du PAM en tant qu'employeur en République démocratique du Congo, et il lui a été difficile de conserver son personnel, en particulier sur le terrain. Pour combler les lacunes les plus criantes et faciliter l'intensification des opérations, le bureau de pays et les bureaux de terrain ont accueilli de nombreuses missions d'appui dépêchées par le bureau régional et le Siège. Cependant, les retours d'information concernant l'efficacité de ces courtes missions ont été peu nombreux, les obstacles linguistiques posant un problème notamment dans le bureau de pays.

Partenariats axés sur les résultats

La capacité du PAM de concrétiser ses ambitions au titre du PSP repose en grande partie sur ses relations avec ses partenaires financiers, opérationnels et coopérants, en particulier dans un pays où le travail en rapport avec le lien entre l'action humanitaire, le développement et la paix (ou triple lien) est déterminant. Des faiblesses ont persisté dans la gestion des partenariats, notamment avec les partenaires locaux et gouvernementaux, ce qui a nui à l'efficacité et aux progrès de l'action menée au regard du triple lien.

47. Au moment du démarrage du PSP, le PAM a élaboré une stratégie claire de partenariat visant à renforcer sa collaboration avec le Gouvernement et les entités des Nations Unies. Malgré cela, des faiblesses ont persisté au niveau des partenariats, lesquelles ont réduit l'efficacité des interventions et les progrès de l'action menée au regard du triple lien. Le Gouvernement a davantage participé à la mise en œuvre des initiatives qu'à leur conception, et le PAM a adapté son appui pour répondre aux besoins des autorités nationales. Le degré de coordination et de participation du Gouvernement a varié selon les activités, mais des améliorations ont été constatées dans toutes les activités pendant la période considérée.

48. Le PAM a renforcé ses partenariats avec d'autres entités des Nations Unies; il a notamment collaboré avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) à des programmes axés sur la résilience. Ces partenariats ont apporté une importante valeur ajoutée au vu des ambitions du PSP dans le domaine de la résilience. Toutefois, l'absence de modalités de fonctionnement communes aux organismes des Nations Unies sur le terrain, qui

est un problème général, et le manque d'harmonisation des pratiques de mise en œuvre – concernant notamment le ciblage, les modalités d'action et les achats – ont posé des problèmes.

49. L'une des controverses qui opposent le PAM à ses partenaires opérationnels concerne le partage des données de SCOPE. Le Siège du PAM régit l'accès des parties prenantes externes aux systèmes et aux données et définit les procédures d'accès. Toutefois, ces parties prenantes externes, notamment les donateurs et les membres de l'équipe de pays pour l'action humanitaire, ont signalé un manque de retour d'information officiel et cohérent de la part du PAM concernant la faisabilité et les procédures de partage des données.

50. Le PAM s'est efforcé de renforcer l'ancrage local en établissant davantage de partenariats d'exécution avec des organisations nationales – plutôt qu'avec des organisations non gouvernementales internationales – et en renforçant leurs capacités. Cependant, la lenteur des procédures contractuelles, le recours à des contrats d'un an, la fréquence des pénuries de fonds et les retards de paiement ont contribué à fragiliser ces partenariats et nuire à l'efficacité de la mise en œuvre.

Recommandations

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 1: Continuer à affiner les décisions relatives à l'établissement des zones géographiques, des ménages et des modalités d'action prioritaires dans le cadre d'une intervention d'urgence					
1.1 Renforcer l'approche stratégique de la hiérarchisation des priorités et la couverture des zones où les besoins sont élevés (phases 3 et 4 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire), en tenant compte des différents chocs auxquels est soumise la République démocratique du Congo, et en coordination avec les partenaires et les modules appropriés.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et des programmes	Unités du bureau de pays chargées de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires et de l'accès; modules de la sécurité alimentaire et de la nutrition	Élevé	Décembre 2025
1.2 Mieux documenter et expliquer les principes et les critères utilisés ainsi que les décisions prises pour déterminer les zones d'intervention prioritaires, y compris les villages et d'autres sites ¹ .	Opérationnelle	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et des programmes	Unités du bureau de pays chargées de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires et de l'accès; modules de la sécurité alimentaire et de la nutrition		

¹ Un rapport de ce type, déjà demandé par l'un des donateurs du PAM, pourrait présenter un intérêt aussi bien en interne que pour des acteurs extérieurs.

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3 Renforcer, systématiser et officialiser les analyses des modalités de transfert de type monétaire se fondant sur des études comparatives de leur faisabilité ² et de leur pertinence ³ . Ces analyses devraient guider les décisions relatives aux zones d'intervention et donner plus de poids aux arguments en faveur de financements plus souples de la part des donateurs partenaires du PAM.	Stratégique et opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des transferts de type monétaire	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement, des programmes, de la protection, des technologies, des finances, de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires et de l'accès; groupe de travail sur l'assistance monétaire		
1.4 Examiner, valider et diffuser à l'échelle nationale la stratégie d'accès élaborée pour la partie orientale du pays afin d'uniformiser et de promouvoir les pratiques optimales et de renforcer les capacités des sous-bureaux ⁴ . Encourager la mise en œuvre de la stratégie sur le terrain en établissant des groupes de travail spécifiques.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées de l'accès et de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires	Unités du bureau de pays chargées des programmes, de la protection et de la chaîne d'approvisionnement; Siège à Rome; bureau régional		

² Les critères de faisabilité comprennent le fonctionnement des marchés, la disponibilité d'un mécanisme de paiement et/ou d'un partenaire prestataire de services financiers, l'accès aux marchés et à des services financiers, et les risques de protection transversaux.

³ Les critères de pertinence ont trait à l'acceptation et à la préférence des communautés, ainsi qu'à l'acceptation sur le plan politique. Parmi les autres considérations figurent les facteurs liés la chaîne d'approvisionnement, les coûts de mise en œuvre, et les dates de péremption des produits alimentaires entreposés.

⁴ Une stratégie d'accès validée à l'échelle nationale conférerait une légitimité considérable aux approches adoptées dans le cadre des négociations en matière d'accès humanitaire et servirait de guide aux sous-bureaux, donnant aux équipes du PAM les moyens d'interagir et de dialoguer avec les communautés ainsi qu'avec les pouvoirs publics et les autorités non étatiques. Cette validation favoriserait l'adoption de pratiques optimales et faciliterait l'évolution de la stratégie au fil du temps. Une stratégie d'accès nationale permettrait également d'uniformiser l'approche du PAM en République démocratique du Congo, en envoyant des messages clairs et en indiquant à toutes les équipes les comportements à suivre.

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 2: Renforcer l'intégration des effets directs stratégiques 1, 2 et 3					
2.1 En s'appuyant sur les outils disponibles et des résultats avérés, élaborer une stratégie de transition des interventions d'urgence vers des programmes en faveur de la résilience qui définisse clairement les rôles du PAM et des autres parties prenantes dans le domaine du développement. Cette stratégie devrait exploiter les atouts particuliers du PAM mis en lumière dans la présente évaluation et des évaluations antérieures, ainsi que les enseignements tirés par le bureau de pays. Elle devrait aussi promouvoir les activités conjointes de plaidoyer visant à convaincre les donateurs de fournir suffisamment de ressources à l'appui des activités de renforcement de la résilience.	Stratégique	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi; Département des partenariats et de l'innovation; Siège à Rome; bureau régional; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF); Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); équipe de pays des Nations Unies; autres entités des Nations Unies	Élevé	Décembre 2026
2.2 Promouvoir les activités conjointes de plaidoyer visant à convaincre les donateurs de fournir suffisamment de ressources pour améliorer l'intégration des activités axées sur la nutrition tant dans les distributions d'urgence que dans les programmes en faveur de la résilience.	Stratégique	Direction du bureau de pays	Unités du bureau de pays chargées des partenariats et des programmes; Siège à Rome; bureau régional		Fin du prochain PSP
2.3 Mettre au point des processus et des outils pour faciliter la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes conjoints en faveur de la résilience, en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et, éventuellement, d'autres entités des Nations Unies ou des partenaires majeurs tels que des institutions financières et des organisations non gouvernementales internationales engagées dans le développement rural, la consolidation de la paix et des activités visant à réduire les disparités entre hommes et femmes, et entre garçons et filles.	Opérationnelle	Unités du bureau de pays chargées des programmes et de la recherche, de l'analyse et du suivi	Direction du bureau de pays; Siège à Rome; bureau régional; UNICEF; FAO; autres entités des Nations Unies		Fin du prochain PSP

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.4 S'agissant du prochain plan stratégique de pays, établir une approche coordonnée du renforcement des capacités nationales pour le bureau de pays; à cet effet, élaborer et mettre en œuvre un plan d'action doté d'indicateurs clairs et mesurables.	Stratégique et opérationnelle	Direction du bureau de pays	Unités du bureau de pays chargées des programmes et des partenariats; Siège à Rome; bureau régional; équipe de pays des Nations Unies pour l'action humanitaire		Avant le démarrage du prochain PSP
Recommandation 3: Renforcer la gestion et l'utilisation des données pour guider la prise de décisions					
3.1 Améliorer l'analyse comparative de différentes périodes et différentes zones géographiques, ainsi que le recoupement des données ayant trait à la responsabilité à l'égard des personnes touchées, au suivi et à l'évaluation, et à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Examiner les processus d'analyse des données et les rôles et responsabilités connexes, et mettre ces analyses à disposition plus rapidement en interne afin de faciliter la prise de décisions.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Équipes du bureau de pays chargées des programmes dont les travaux portent sur la responsabilité à l'égard des personnes touchées, la problématique femmes-hommes et la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles; Unité chargée du cycle et de la qualité des programmes; Siège à Rome; bureau régional	Moyen	Juin 2026
3.2 Renforcer les échanges d'informations avec les ménages bénéficiaires concernant les dates de distribution, les modalités et les critères de ciblage et, de manière plus générale, consulter davantage les ménages au sujet de la conception et de la mise en œuvre des activités.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des programmes (responsabilité à l'égard des personnes touchées)	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi; Unité chargée du cycle et de la qualité des programmes		

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3.3 Traduire les résultats des analyses socioéconomiques en plans d'action réalistes et les intégrer dans des stratégies adaptées au contexte visant à faire évoluer la société et les comportements.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la problématique femmes-hommes	Unité du bureau de pays chargée des programmes; Unité chargée du cycle et de la qualité des programmes		
Recommandation 4: Resserrer les liens de collaboration avec les partenaires clés indispensables à la réalisation des objectifs du plan stratégique de pays					
4.1 En collaboration avec le Siège et conformément à la politique d'ancrage local du PAM, établir des accords pluriannuels avec les principaux partenaires pour les programmes en faveur de la résilience. Prévoir un mécanisme pour ajuster ces accords chaque année en fonction des ressources budgétaires disponibles, tout en intégrant systématiquement des activités de renforcement des capacités et en associant les partenaires à la conception et à la mise en œuvre des programmes.	Opérationnelle	Direction du bureau de pays; unité chargée des programmes	Siège à Rome; bureau régional	Moyen	Décembre 2025
4.2 Établir des modalités contractuelles plus souples et plus agiles permettant aux organisations de la société civile de contribuer à la réalisation des objectifs des programmes et des thématiques transversales, en particulier dans des domaines tels que la participation communautaire et la responsabilité à l'égard des personnes touchées, afin de mieux les prendre en compte dans les activités du PAM.	Opérationnelle	Direction du bureau de pays; unité chargée des programmes	Siège à Rome; bureau régional	Moyen	Décembre 2026

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 5: Clarifier le positionnement du PAM au sujet de la coordination et des services fournis à la communauté humanitaire					
5.1 Réaliser une évaluation globale – ou du moins un examen interne au niveau du pays – de la pertinence et de l'efficacité du module de la logistique en vue de mieux définir sa stratégie.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la chaîne d'approvisionnement	Direction du bureau de pays; ou équipe de pays des Nations Unies pour l'action humanitaire; Service du transport aérien (en fonction de la configuration)	Élevé	Décembre 2025
5.2 Conjointement avec la Division des technologies au Siège, étudier la possibilité et les modalités de partage des données personnelles des bénéficiaires disponibles dans la plateforme numérique pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts avec d'autres acteurs humanitaires capables de démontrer leur capacité et leur volonté de se conformer aux normes du PAM en matière de protection des données. Cela permettra de cibler les ménages touchés et de leur distribuer une assistance multisectorielle.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées des technologies, des programmes et de la recherche, de l'analyse et du suivi	Siège à Rome; bureau régional (unité chargée des technologies); équipe de pays des Nations Unies pour l'action humanitaire; direction du bureau de pays; unité chargée des partenariats		
5.3 Revoir le modèle de financement du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies dans le cadre du prochain plan stratégique de pays, notamment au vu du retrait de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo. Intensifier les activités de mobilisation de fonds et donner la possibilité de lever des fonds directement pour les opérations du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies en République démocratique du Congo au lieu d'avoir recours aux fonds communs gérés par le Siège.	Stratégique	Personnel du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies dans le bureau de pays	Service du transport aérien; direction du bureau de pays; unité chargée des partenariats; Siège à Rome; bureau régional		

1. Introduction

1.1. Caractéristiques de l'évaluation

1. L'évaluation du Plan stratégique de pays (PSP) du PAM en RDC sur la période 2020-2024 répond à un double objectif de redevabilité et d'apprentissage: i) rendre compte de l'action menée par les parties prenantes, et ii) fournir des preuves évaluatives et des enseignements sur la performance du PAM pour orienter les décisions stratégiques futures du PAM en RDC. Le résumé des termes de référence (TdR) se trouve à l'annexe 1.
2. L'évaluation a concerné toutes les activités du Bureau de pays (BP) de janvier 2020 à juin 2024, soit la dernière année du Plan stratégique pays provisoire (PSPP) 2018-2020, ainsi que la période de mise en œuvre du PSP en RDC depuis son lancement en janvier 2021 jusqu'à juin 2024. Elle a analysé toutes les activités du PAM en RDC.
3. L'EE a utilisé diverses méthodes d'évaluation (voir l'annexe 3) lors de la phase de collecte de données. Outre une revue documentaire extensive, l'EE a rencontré l'équipe du PAM, des représentants du Gouvernement, des donateurs, des partenaires coopérants (PC), des Nations Unies ainsi que d'autres acteurs humanitaires et de développement, et des populations affectées dans plusieurs zones d'intervention⁵.
4. Les utilisateurs de l'évaluation incluent le BP, les bénéficiaires, le Bureau régional du PAM de Johannesburg (BRJ), les unités techniques et l'équipe de gestion du siège du PAM, son Conseil d'administration, l'équipe humanitaire de pays (HCT) et les autres agences du système des Nations unies (SNU), le Gouvernement de la RDC, les donateurs et les partenaires de la société civile. L'évaluation facilitera la conception du nouveau PSP qui sera présenté au Conseil d'administration en novembre 2025.

1.2. Contexte

5. L'annexe 11 comporte une fiche contenant les indicateurs clés sur la RDC offrant un aperçu global du contexte d'intervention du PAM. Ces indicateurs ne sont pas repris dans la section ci-dessous.

Aperçu général

6. La RDC est le deuxième plus grand pays d'Afrique en superficie, couvrant environ 2,3 millions de kilomètres carrés. Elle partage des frontières avec neuf pays. Cette position géographique stratégique fait de la RDC un carrefour en Afrique centrale, mais contribue également à la complexité de ses défis sécuritaires et humanitaires, en raison des tensions transfrontalières et des mouvements de populations liés aux conflits dans la région.
7. Avec une population de 98,4 millions en 2020, dont 49,8 millions de femmes⁶, la RDC est le deuxième pays le plus peuplé d'Afrique⁷. Sa structure démographique montre une population très jeune et en augmentation, surtout dans les centres urbains. Malgré une croissance économique moyenne de 5,9 pour cent de 2012 à 2022⁸, alimentée principalement par les industries extractives, 65 pour cent de la population vit dans la pauvreté multidimensionnelle⁹.
8. La RDC est confrontée à une situation sécuritaire précaire, marquée par des conflits armés, surtout

⁵ Kinshasa, Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Tanganyika, Kasai Central et Nord-Ubangi.

⁶ INS. mars 2021. *Annuaire statistique RDC 2020*.

⁷ ONU. 2022. *Bilan commun de pays (CCA)*.

⁸ Données de la Banque mondiale, consultées le 15 mars 2024, <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2022&locations=CD&start=2012>

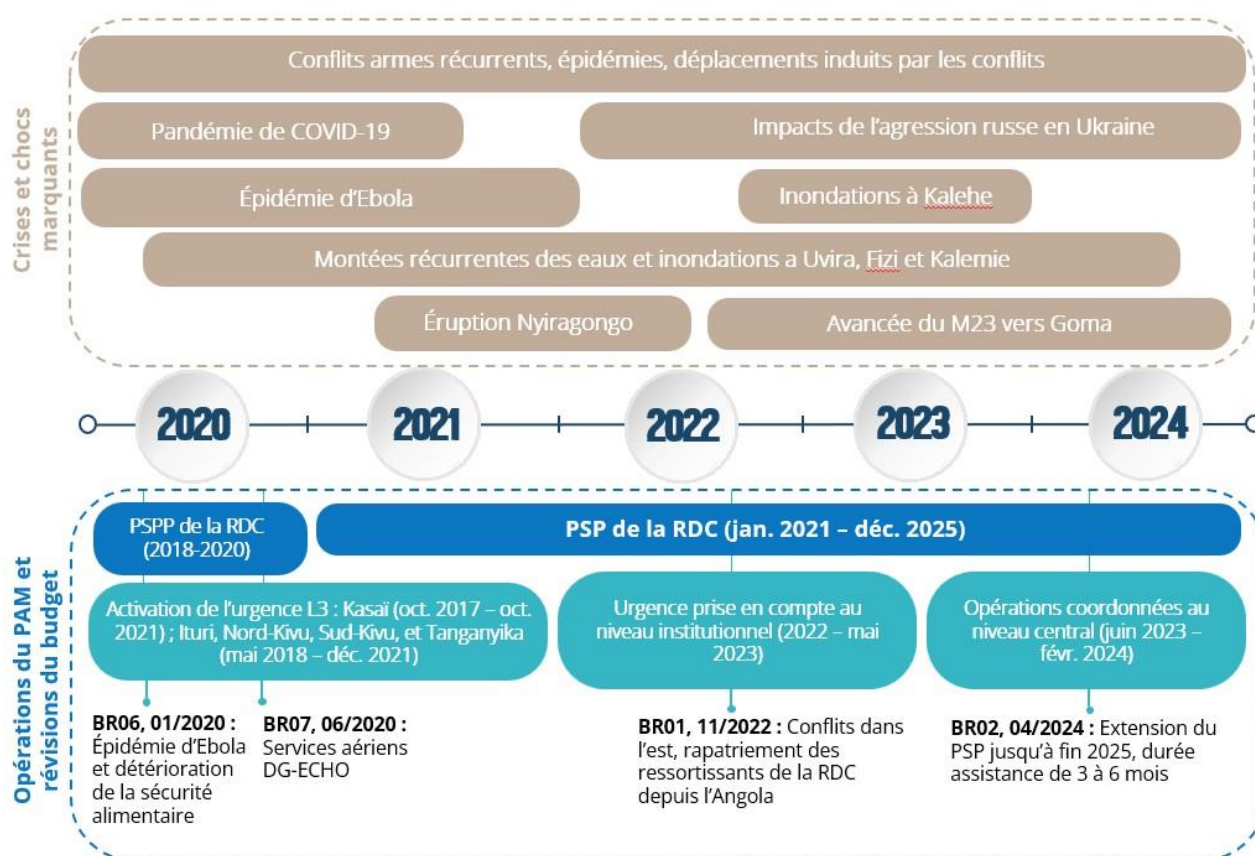
⁹ PNUD, OPHDI. 2022. *Global Multidimensional Poverty Index 2022*.

dans les provinces de l'Est. Ces conflits perturbent les systèmes de production et de distribution alimentaire¹⁰.

9. Le pays a été frappé par plusieurs épidémies: virus Ebola (2018-2020 et 2021), rougeole (2020, 2022 et 2023), choléra (2020-2023), et Mpox (2020-2024). Le paludisme demeure la principale cause de maladie, la RDC représentant 12 pour cent des cas mondiaux et des décès¹¹. La pandémie de COVID-19 a également frappé le pays¹². Cette crise sanitaire a aggravé une situation critique, entraînant la fermeture des écoles et perturbant les services de santé¹³.

10. La RDC est confrontée à des catastrophes naturelles récurrentes, telles que les inondations et les éruptions volcaniques. Avec le changement climatique, ces catastrophes se sont intensifiées¹⁴. Dotée d'une faible capacité d'adaptation, la RDC est le quatrième pays le plus vulnérable aux effets du changement climatique¹⁵.

Figure 1 — Principales crises affectant le pays et les opérations du PAM



Source: Équipe d'évaluation, sur la base de la revue du contexte et des documents relatifs au PSPP et au PSP

¹⁰ ONU. 2022. *Bilan commun de pays (CCA)*.

¹¹ OMS. 2023. *Rapport sur le paludisme dans le monde 2023*.

¹² Données du Ministère de la santé congolais, consultées le 22/03/2024, <https://sante.gouv.cd/dossiers/1/covid-19>

¹³ iMMAP/DFS. 2021. *COVID-19. Analyse de situation. Type de Crise : Épidémique*.

¹⁴ ONU. 2022. *Bilan commun de pays (CCA)*.

¹⁵ Site internet du Notre Dame Global Adaptation Initiative, consulté le 14 mars 2024, <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/rankings/>

Politiques nationales et ODD

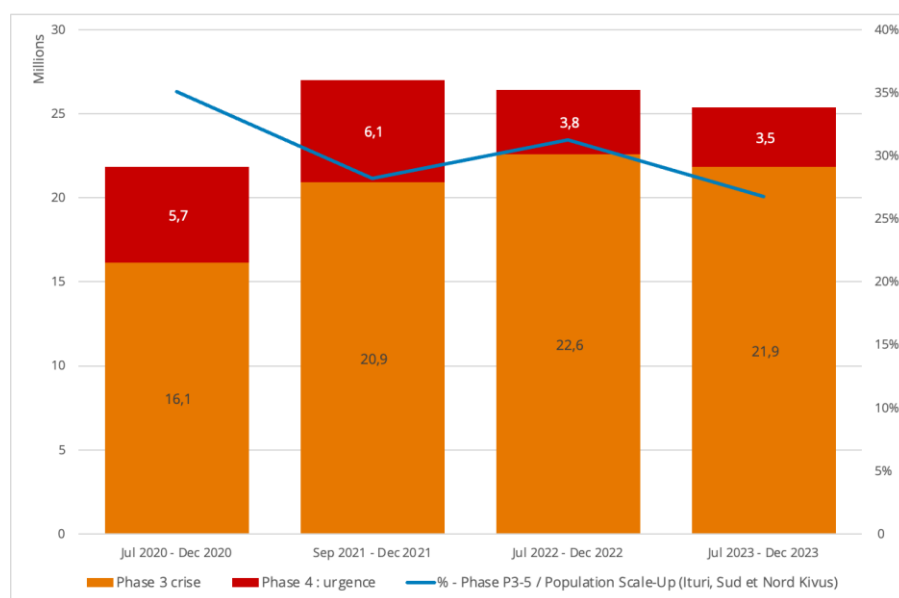
11. Bien que la RDC ait adopté un Plan national stratégique de développement (PNSD) aligné sur les objectifs de développement durable (ODD), l'appropriation de l'Agenda 2030 est incomplète, freinée par un manque de données fiables et de capacités institutionnelles. L'examen volontaire des ODD a souligné ces défis ainsi que la pauvreté persistante, les inégalités, les conflits et l'accès limité aux services de base¹⁶.

12. Aligné sur le PNSD, le Programme de développement local des 145 territoires (PDL-145T), lancé en 2021, vise à améliorer les conditions de vie rurales et constitue le principal cadre programmatique pertinent au niveau local en RDC. Les politiques et stratégies sectorielles pertinentes pour le PAM incluent: la Politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle de 2016, le Plan national stratégique multisectoriel de nutrition (PNSMN 2023-2030), la Politique nationale genre de 2009, la Politique nationale sur le handicap de 2015, la Politique nationale de protection sociale, la Politique nationale sur l'environnement et le changement climatique de 2015.

Sécurité alimentaire et nutrition

13. Le pays fait face à une crise alimentaire sans précédent, avec 25,4 millions de personnes en situation d'insécurité alimentaire aiguë en 2023¹⁷. Cette situation est exacerbée par l'insécurité persistante et la hausse des prix des denrées alimentaires.

Figure 2 — Nombre de personnes en situation de crise (IPC) et au-delà



Source: Données du cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (IPC), consultées le 25/01/2024, <https://www.ipcinfo.org/ipc-country-analysis/details-map/en/c/1156611?iso3=COD>

En 2023, plus de 802 000 enfants souffraient de malnutrition aiguë sévère (MAS) et 2,1 millions d'enfants de malnutrition aiguë modérée (MAM) en RDC, et 1,1 million de filles et femmes enceintes ou allaitantes (FFEA) étaient aussi touchées¹⁸. La malnutrition chronique touche 47,9 pour cent des enfants de moins de 5 ans¹⁹. Les pratiques alimentaires insuffisantes, avec un faible taux d'allaitement exclusif et une diversité alimentaire limitée, contribuent à cette situation préoccupante²⁰.

¹⁶ République démocratique du Congo. Ministère du plan. 2020. *Rapport d'examen national volontaire des objectifs de développement durable*.

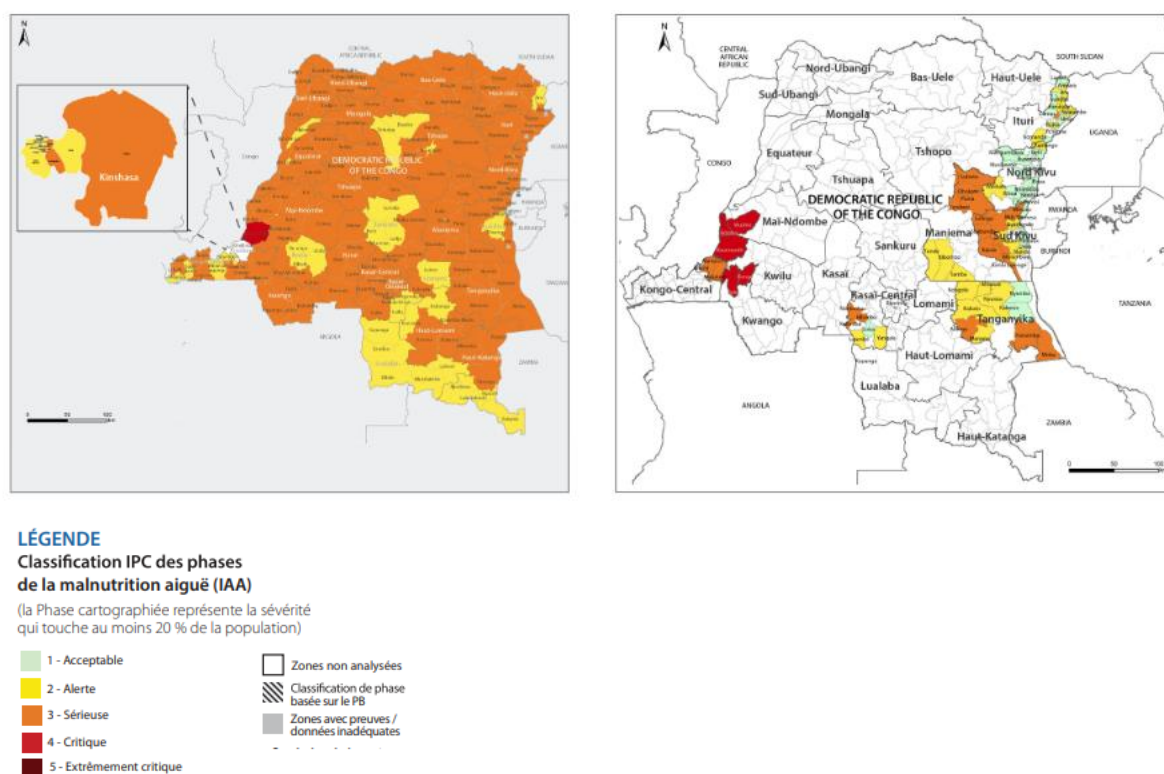
¹⁷ IPC. 2023. *République démocratique du Congo - Analyse IPC de l'insécurité alimentaire aiguë, juillet 2023 - juin 2024*.

¹⁸ IPC. 2024. *République démocratique du Congo (RDC) - Analyse IPC de la malnutrition aiguë, juillet 2023 - juin 2024*.

¹⁹ MSP/PRONANUT. 2024. *Synthèse de la situation nutritionnelle en RDC*.

²⁰ GNAFC et FSN Network. 2023. *Rapport mondial sur les crises alimentaires*.

Figure 3 — Insécurité alimentaire aiguë (carte de gauche) et malnutrition aiguë (carte de droite)



Source: IPC. République démocratique du Congo (RDC): Analyse IPC de la malnutrition aiguë, juillet 2023 - juin 2024, janvier 2024

Agriculture

14. L'agriculture en RDC, employant 70 pour cent de la population et représentant 40 pour cent du produit intérieur brut²¹, est cruciale pour l'accès à l'alimentation. Toutefois, son développement est freiné par l'absence de politiques agricoles, de semences de qualité et de mécanisation, par un réseau routier insuffisant et par la dégradation environnementale. Les maladies des cultures et des animaux contribuent aussi aux faibles rendements. Malgré son potentiel agricole, la RDC dépend d'importations coûteuses²².

Éducation et alimentation scolaire

15. En 2021, le taux d'achèvement de l'enseignement primaire en RDC était de 83 pour cent, avec des disparités entre les garçons (86 pour cent) et les filles (79 pour cent)²³. En 2020, 7,6 millions d'enfants de 5 à 17 ans étaient exclus de l'éducation, surtout dans les zones rurales²⁴.

Genre, équité et inclusion

16. Malgré la Constitution de 2006 qui met en avant les droits des femmes, les inégalités entre les sexes persistent en RDC, classant le pays au 152^e rang mondial sur 166 en termes d'indice d'inégalité de

²¹ Site internet du Fonds international de développement agricole (FIDA), accédé le 12 mars 2024, <https://www.ifad.org/en/web/operations/w/country/democratic-republic-of-the-congo>

²² Ministère de l'Agriculture. 2022. *Politique de l'Agriculture Durable de la RDC*.

²³ Données de la Banque mondiale, consultées le 13 mars 2024, <https://data.worldbank.org/indicator/SE.PRM.CMPT.ZS?locations=CD>

²⁴ PAM. 2020. *Évaluation décentralisée sur l'alimentation scolaire en urgence (2015-19) : Rapport de la République démocratique du Congo*.

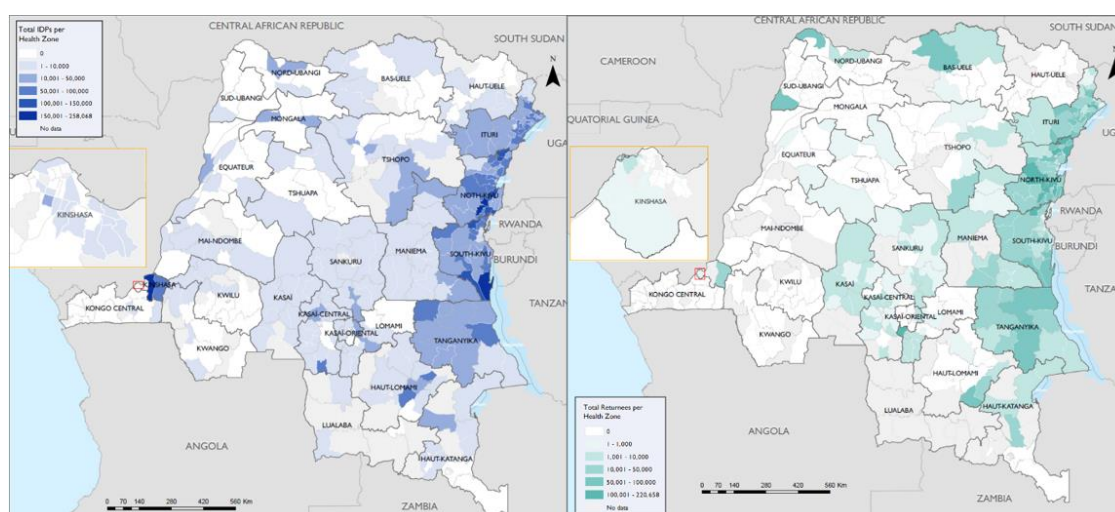
genre²⁵. Les violences basées sur le genre (VBG) demeurent un enjeu majeur en RDC, particulièrement dans le contexte des conflits armés. Le groupe de travail sur les VBG avait documenté plus de 71 000 cas de violence en septembre 2023^{26, 27}.

17. Près de 15 pour cent de la population en RDC est en situation de handicap et les prévalences sur les zones de crises doivent être attendues comme supérieures au seuil global de 15 pour cent²⁸. Le handicap aggrave les vulnérabilités et peut aussi limiter l'accès aux services essentiels et humanitaires. Les peuples autochtones pygmées, représentant entre un et trois pour cent de la population, font face à la discrimination et à des obstacles malgré des avancées législatives²⁹.

Population et déplacements

18. Fin juin 2024, la RDC comptait 7,3 millions de personnes déplacées à l'intérieur de ses frontières, principalement dans les provinces de l'Est³⁰. Les déplacements, causés principalement par les conflits armés, mais aussi par des conflits intercommunautaires ainsi que des catastrophes naturelles, ont un impact dévastateur sur la sécurité alimentaire des populations touchées. Depuis 2022, plus d'un million de personnes se sont déplacées suite à l'avancée du M23 aux alentours de Goma. La RDC accueille 520 385 réfugiés, principalement de la République centrafricaine, du Rwanda, du Soudan du Sud et du Burundi³¹.

Figure 4 — Nombre total de personnes déplacées (carte de gauche) et réfugiées (carte de droite) par zone de santé (jusqu'en octobre 2023).



Source: OIM. *Suivi de mouvements de populations — Aperçu national des déplacements, République démocratique du Congo, octobre 2023*

Protection humanitaire

19. Au cours du premier semestre 2024, la RDC a connu une dégradation marquée de la situation humanitaire et de la protection, aggravée par la persistance des conflits et des catastrophes naturelles. Cette période a été marquée par une recrudescence des violations des droits de l'homme, en particulier à l'encontre des femmes et des enfants, ainsi que par des attaques ciblées sur les infrastructures critiques et

²⁵ UNDP. 2024. *Human Development Report 2023/2024*.

²⁶ OCHA. 2023. *Aperçu des besoins humanitaires RDC 2024*.

²⁷ HCR. 2024. *RDC: Violences basées sur le genre*.

²⁸ HI. 2021. *Prise en compte des personnes handicapées dans la réponse humanitaire en RDC - Enquête CAP multisectorielle couplée avec les Questions du Washington Group*.

²⁹ Loi portant protection et promotion des droits des peuples autochtones pygmées, juillet 2022.

³⁰ Cluster CCCM. 2024. *Personnes déplacées internes dans les sites gérés et suivis par le CCCM en RDC*.

³¹ HCR. 2024. *Statistiques mensuelles des réfugiés et demandeurs d'asile*.

les sites de déplacés. De janvier à juin 2024, le cluster Protection a identifié 26 009 violations et abus dans 27 territoires couverts, faisant 50 371 victimes (dont 43 pour cent sont des femmes et des filles)³². Sur le plan humanitaire, la protection est un sujet d'intérêt majeur pour l'HCT. Deux missions de haut niveau ont été menées au cours des dernières années par le Comité permanent interorganisations (CPI) et ont débouché sur l'élaboration d'un plan d'action et sur une révision de la stratégie de prévention de l'exploitation et des abus sexuels (PSEA). Les conflits exacerbent les incidents de protection, tandis que la présence limitée des acteurs humanitaires entrave la prévention et la prise en charge des cas.

Assistance internationale

20. Le SNU est présent en RDC depuis 1962. Il oriente son assistance selon trois axes stratégiques définis dans le Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF) 2020-2024: consolidation de la paix, croissance économique inclusive et accès aux services sociaux de base. Le PAM a été coresponsable de l'Axe 2 de l'UNSDCF sur la croissance économique inclusive.

21. De 2020 à 2022, la RDC a reçu en moyenne 3,5 milliards de dollars des États-Unis (ci-après «dollars») d'aide publique au développement (APD) par an^{33, 34} représentant 6,8 pour cent du revenu national brut en 2021³⁵. La majorité de ces fonds a été allouée à l'assistance humanitaire. Les États-Unis et la Banque mondiale sont les principaux bailleurs de fonds.

22. En 2024, le Plan de réponse humanitaire (PRH) nécessite 2,6 milliards de dollars pour soutenir 8,7 millions de personnes³⁶, un chiffre relativement faible par rapport aux besoins globaux. Les États-Unis ont fourni 51 pour cent du financement. Cependant, la réponse humanitaire souffre d'un sous-financement constant malgré un mécanisme de fonds humanitaire en place.

23. Présente depuis 1999 et ayant pour mandat unique de dissuader les groupes armés de se livrer à des violences contre la population et de prévenir ces dernières, la MONUSCO apporte également un soutien logistique considérable à la région de l'Est notamment, grâce à la prise en charge des infrastructures aéroportuaires et à ses capacités en génie civil. Le retrait progressif de la MONUSCO³⁷ souligne l'urgence de mettre en place d'autres mesures pour garantir la sécurité et la protection des acteurs humanitaires bénéficiant de son soutien. Ce retrait risque en effet d'exacerber les défis liés à la protection des civils dans un contexte où l'État congolais peine à assurer sa présence, laissant ainsi un vide sécuritaire que des groupes armés pourraient exploiter³⁸.

³² HCR. 2024. *République démocratique du Congo, Points saillants de protection – aperçu semestriel*.

³³ Données QWIDS OCDE, consultées le 15/03/2024,

<https://stats.oecd.org/qwids/#?x=2&y=6&f=3:51,4:1,1:1,5:3,7:2&q=3:51+4:1+1:1,2,25,26,77+5:3+7:2+2:40+6:2017,2018,2019,2020,2021,2022>

³⁴ Les chiffres de l'APD présentés ici n'incluent pas les fonds de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD).

³⁵ Données OCDE DAC, consultées le 15/03/2024,

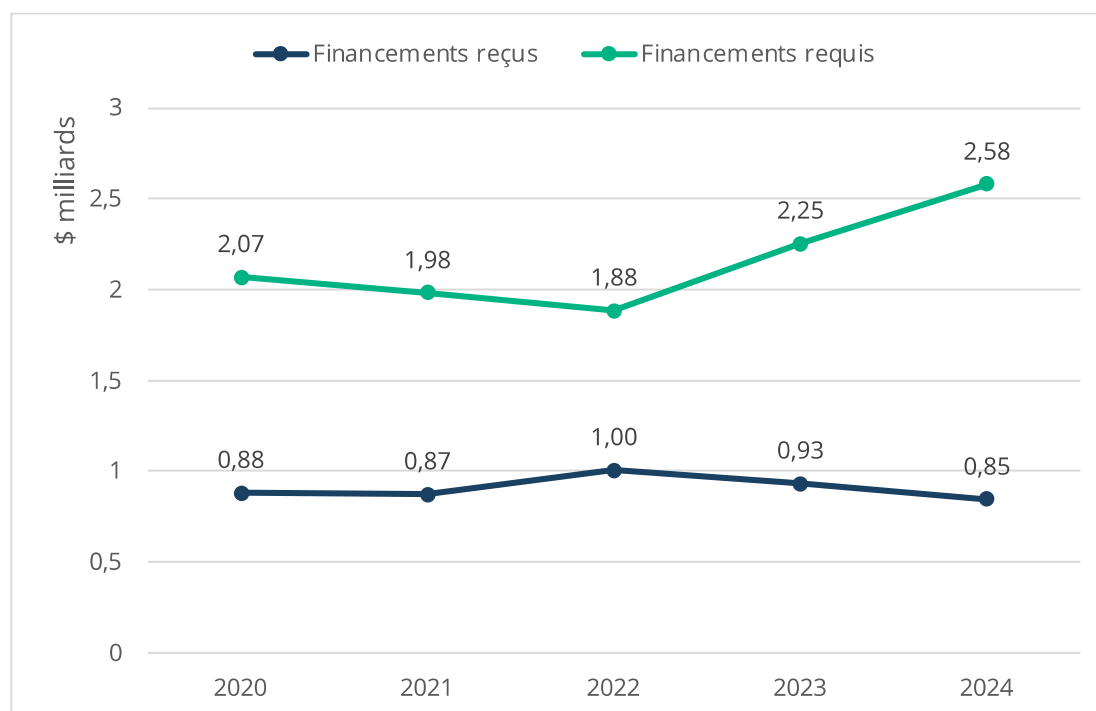
<https://public.tableau.com/views/OECDDACaidataglanbyrecipientnew/Recipients?embed=y&displaycount=yes&showTabs=y&toolbar=no?&:showVizHome=no>

³⁶ OCHA. 2024. *République démocratique du Congo - Plan de réponse humanitaire, février 2024*.

³⁷ La MONUC a été mise en place à la suite de la résolution 1279 du 30 novembre 1999 du Conseil de sécurité des Nations Unies.

³⁸ Liégeois. M. et M. Luntumbue. [s. d.]. *Défis et enjeux du plan de retrait de la MONUSCO*.

Figure 5 — Financements requis et obtenus par le PRH de la RDC



Source: Données du FTS, consultées le 30/07/2024, <https://fts.unocha.org/plans/919/summary>

1.3. Sujet de l'évaluation

24. Avant 2016, le PAM en RDC s'est focalisé principalement sur l'aide alimentaire aux victimes de conflits et aux groupes vulnérables, via des interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) et des opérations d'urgence (EMOP). Le PAM fournissait également des services logistiques à la communauté humanitaire et coordonnait le cluster Sécurité alimentaire (SECAL).

25. Face à l'absence d'un examen stratégique «Faim zéro» (ESFZ), un PSPP a été développé pour la période 2018-2020. Le PSPP, initialement budgétisé à 722 millions de dollars, a atteint 1,671 milliard de dollars en 2020 après sept révisions pour répondre aux besoins croissants. Ce plan incluait cinq effets directs stratégiques (EDS), sans modifications stratégiques majeures par rapport aux opérations antérieures. Une évaluation a été réalisée en 2019 sur les années 2018-2019 du PSPP³⁹.

26. Le PSP 2021-2025⁴⁰, approuvé en novembre 2020, a été conçu en alignement avec le PNSD et l'UNSDCF, basé sur l'ESFZ de 2019 et d'autres études. L'évaluation du PSPP a révélé un déséquilibre en faveur des interventions humanitaires d'urgence, limitant les avancées vers l'ODD 2. Le PSP vise à renforcer la résilience pour traiter les causes de l'insécurité alimentaire et nutritionnelle.

³⁹ PAM. 2020. *République démocratique du Congo: une évaluation du plan stratégique de pays provisoire du PAM 2018-2020*.

⁴⁰ Initialement prévu de 2021 à 2024, le PSP a été prolongé d'un an en 2025.

Orientations stratégiques du PSP

27. Le PSP vise à soutenir les priorités nationales pour assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations les plus affectées en renforçant la résilience des communautés et les systèmes alimentaires, tout en posant les bases d'une transition vers des réponses pilotées par les gouvernements et les communautés d'ici 2030. Le PSP s'articule autour de quatre EDS et de neuf activités, détaillés dans le tableau 1 ci-dessous. Plusieurs grands principes stratégiques fondent les quatre EDS du PSP :

- **En cas de réduction des conflits, diminuer le nombre de personnes ciblées via les réponses aux crises (EDS 1)** afin d'améliorer la qualité de la mise en œuvre et de favoriser une réponse plus coordonnée (EDS 4).
- **Intensifier les initiatives de renforcement de la résilience:** promouvoir la résilience et l'autonomie des populations en établissant des partenariats stratégiques avec les agences des Nations Unies, les organisations spécialisées dans le développement rural (institutions financières internationales, CGIAR, etc.) et les parties prenantes nationales (EDS 3).
- **Renforcer les liens entre les domaines d'action de l'intervention face aux crises et du renforcement de la résilience,** et améliorer la coordination de la préparation aux situations d'urgence.
- **Renforcer l'intégration des activités nutritionnelles dans le PSP,** notamment en intégrant la distribution de produits nutritionnels dans les distributions de vivres, en assurant la sensibilisation à la nutrition (EDS 1), et en promouvant la production d'aliments diversifiés dans les programmes d'alimentation scolaire et de résilience (EDS 2).
- **Intégrer des approches sexospécifiques et nutritionnelles:** combler le fossé entre la réponse humanitaire et les ODD, avec un accent sur l'autonomisation des femmes, notamment via la collecte et l'analyse de données.
- **Engagement et renforcement des capacités** à travers tous les EDS: collaborer avec des partenaires stratégiques et le Gouvernement (planification nationale, normes de qualité, analyse et suivi de la sécurité alimentaire, gestion de la chaîne d'approvisionnement) et capitaliser sur le développement de poches d'expertise.
- **Coordination:** le PAM est le chef de file du cluster Logistique et codirige le cluster Sécurité alimentaire, s'associant avec plus de 50 PC chaque année pour mener son action.
- **Prestation de services:** notamment la chaîne d'approvisionnement et les services aériens, via l'UNHAS (Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies), pour transporter le personnel et les fournitures essentielles vers des zones reculées.

Tableau 1 — Cadre logique du PSP⁴¹

EDS	Activités	Modalités	Domaine d'action
EDS1 : Quel que soit leur groupe ethnique, les hommes, les femmes, les garçons et les filles touchés par un conflit ou une crise sont en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels tout au long de l'année.	A1 : Fournir aux populations touchées par les conflits et les crises une aide aux besoins essentiels équitable sur le plan du genre et tenant compte de la nutrition, par le biais d'une assistance directe et d'une coordination interinstitutionnelle renforcée (URT)	Distribution de vivres Transferts monétaires Renforcement des capacités	Intervention face à une crise
	A2 : Traiter la malnutrition aiguë modérée parmi les populations touchées par les conflits et les crises en RDC (NTA)	Distribution de vivres Renforcement des capacités	
	A3 : Prévenir la malnutrition aiguë parmi les populations touchées par les conflits et les crises en RDC (NPA)		
EDS2 : Le capital humain des populations touchées par les conflits et/ou à risque est protégé et renforcé de manière équitable et inclusive d'ici à 2024.	A4 : Fournir des repas scolaires nutritifs aux écoliers ciblés et soutenir la mise en œuvre de programme d'alimentation scolaire basée sur la production locale (SMP)	Distribution de vivres Transferts monétaires Renforcement des capacités	Renforcement de la résilience
	A5 : Soutenir les interventions de prévention de la malnutrition, en particulier pour les personnes à risque (NPA)		
EDS3 : Les petits exploitants agricoles et les acteurs de la chaîne de valeur alimentaire ont amélioré leurs moyens de subsistance, leur résilience, leur cohésion sociale, leur protection et leurs progrès en matière d'égalité des sexes d'ici à 2024.	A6 : Soutenir l'accès équitable des petits exploitants agricoles et des acteurs de la chaîne de valeur à des moyens de subsistance, des services et des marchés intelligents sur le plan climatique et nutritionnel (SAMS)	Transferts monétaires Renforcement des capacités	
EDS4 : Les partenaires humanitaires et de développement ont accès à des services aériens fiables, à une chaîne d'approvisionnement améliorée et à d'autres services pendant et après les crises.	A7 : Fournir des services aériens humanitaires à la communauté humanitaire (CPA)	Fourniture de services	Intervention face à une crise
	A8 : Fournir des plateformes humanitaires (coordination du Cluster logistique et services d'information) à la communauté humanitaire (CPA)		
	A9 : Fournir des services à la demande aux partenaires humanitaires et de développement (CPA)		

Source: EE

28. L'équipe d'évaluation a reconstitué la théorie du changement (TdC) du PSP, laquelle a été validée lors d'un atelier avec le BP (voir l'annexe 13). Le travail sur la TdC a permis d'identifier les hypothèses, internes et externes au PAM, sous-jacentes à la réalisation des changements escomptés. La TdC reconstruite est analysée dans le cadre de la sous-question d'évaluation 1.3.

29. Le PSP du PAM intègre divers domaines de programmation de manière transversale pour aborder les défis spécifiques rencontrés par les populations congolaises.

⁴¹ PAM. 2020. *Plan stratégique de pays - République démocratique du Congo (2021-2024)*; PAM. 2021. *Ligne de visée du PSP 2021-2024*; PAM. 2022. *Révision n°1 du PSP de la RDC (2021-2024) et augmentation du budget correspondant*.

Tableau 2 — Modalités d'intégration des problématiques transversales

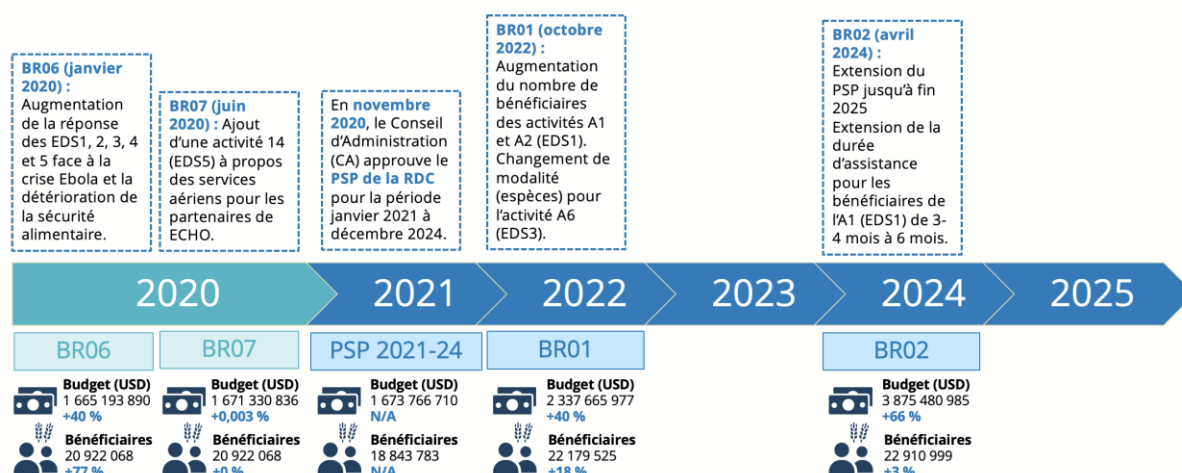
Problématique	Principales modalités d'intégration dans le PSP
Genre, Équité & Inclusion	<ul style="list-style-type: none"> → Analyser les problématiques liées au genre, collecter des données et générer des évidences sur les effets des approches transformatrices genre pour adapter les activités en conséquence. → Cibler les ménages dirigés par des femmes vulnérables à l'IAN, souffrant d'un handicap ou d'une maladie chronique, et les jeunes adolescents en leur proposant une assistance adaptée à leurs besoins – notamment des initiatives de changement de comportement. → Sensibiliser et renforcer les équipes du PAM et les partenaires coopérants (PC) sur le genre. → Collaborer avec les partenaires clés pour adresser les enjeux de genre, inclusion, et VBG.
Renforcement des capacités institutionnelles <i>Intégration transversale.</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Prioriser les interventions de renforcement de capacités institutionnelles (CCS) présentant le plus de potentiel (« Niche ») à travers le PSP, basé sur une analyse des besoins. → Concentrer les efforts sur les niveaux décentralisés tout en menant un plaidoyer et en appuyant les processus politiques au niveau national. → Appuyer des domaines clés de renforcement des capacités tels que : la formulation de politiques, stratégies ou lignes directrices ; l'analyse des vulnérabilités ; la préparation et réponse aux urgences ; le soutien aux systèmes d'information SAN.
Protection <i>Intégration transversale + Objectif de protection dans l'activité 6</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Augmenter les ressources humaines dédiées au suivi et à l'intégration de la protection → Réaliser des analyses de protection afin d'ajuster la mise en œuvre en fonction des besoins et de réduire les risques pour les personnes affectées. → Responsabiliser les partenaires qui sont les acteurs qui mettent en œuvre les activités (l'importance de la protection et sa considération est soulignée dans les accords de partenariat au niveau local).
Redevabilité envers les populations affectées <i>Intégration transversale</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Collecter des données sur les préférences en matière de communication afin de garantir que les mécanismes répondent aux préférences des différents groupes. → Mettre en place de canaux de communication pour permettre aux personnes affectées de remonter des plaintes, ou effectuer des retours auprès du PAM → Constituer un système de suivi solide pour la fourniture d'un retour d'information aux et par les bénéficiaires
Principes humanitaires	<ul style="list-style-type: none"> → Connecter les principes humanitaires avec la politique de gestion des risques. → Appliquer les principes d'humanité et de neutralité lors des ciblage et priorisations des zones d'intervention, tout comme l'inclusion des personnes les plus vulnérables et la prise en compte du genre.
Sensibilité aux conflits <i>Identifié comme un levier et facteur clé du PSP</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Analyser les facteurs de conflit dans les différentes zones d'intervention. → Prendre en compte les dynamiques sociales et les tensions locales dans la conception et la mise en œuvre des activités du PSP, avec les partenaires clés (i.e. représentation de tous les groupes ethniques lors du ciblage et des distributions, interventions spécifiques contribuant à l'amélioration de la cohésion sociale. → Sensibiliser les équipes du PAM sur le suivi et la programmation sensible au conflit. → Les interventions du PAM seront programmées et mises en œuvre de manière à être sensibles aux conflits, contribuant ainsi à la transformation des conflits et à la construction de la paix.

Source: EE, sur la base de la documentation du PSP

30. Le PAM mène des activités de collecte et d'analyse de données pour ses propres besoins ainsi que pour la communauté humanitaire. Ces analyses portent sur l'insécurité alimentaire et nutritionnelle (IAN), le suivi des marchés, et les approches transversales telles que la réduction des conflits.

31. Au cours de la période 2021-2024, deux révisions budgétaires ont été approuvées. La première révision budgétaire (RB 1) du PSP en 2022 a permis d'augmenter les budgets pour répondre à l'augmentation des besoins humanitaires. La deuxième révision (avril 2024) a prolongé la durée du PSP d'un an jusqu'à 2025 et étendu la durée d'assistance aux personnes touchées par les conflits et les crises (transferts de ressources non assortis de conditions) de trois à six mois.

Figure 6 — Aperçu des principales révisions budgétaires (RB) du PSPP 2018-2020 et du PSP 2021-2025



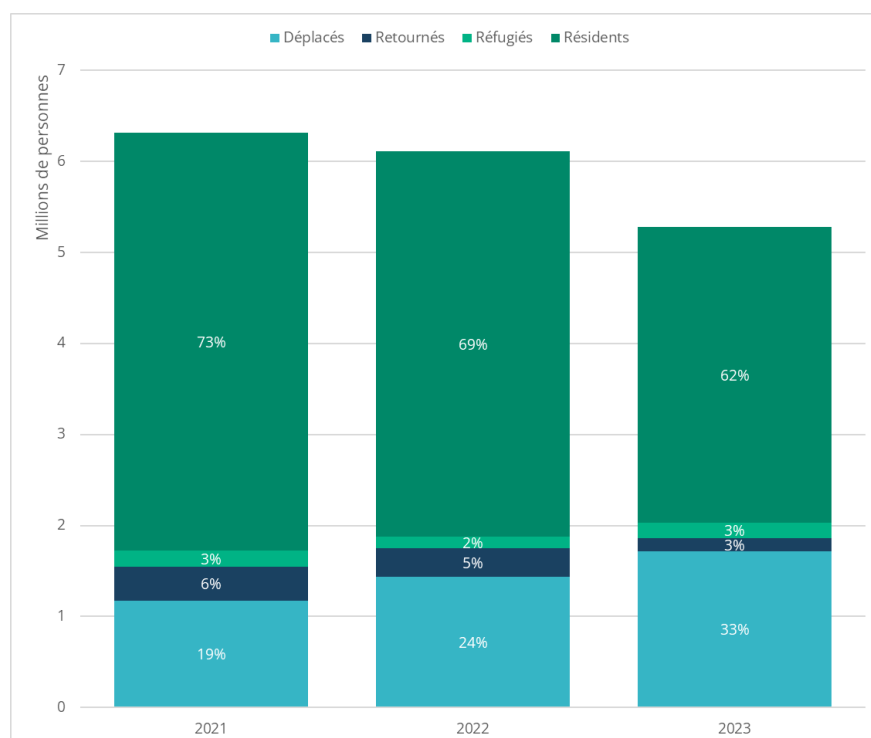
Source: PAM, sur la base du PSPP, du PSP et de leurs révisions

32. En juin 2023, le PAM a lancé une phase d'opérations d'urgence coordonnées au niveau central («Corporate Scale-Up», scale-up utilisé dans le rapport) dans l'est de la RDC pour faire face à l'afflux de déplacés autour de Goma.

Population ciblée et couverture géographique

33. Le PSP du PAM cible principalement les populations déplacées, les rapatriés et les réfugiés. Il inclut également les populations hôtes vulnérables pour réduire les tensions. Entre 2021 et 2023, la proportion de personnes déplacées a augmenté, atteignant 33 pour cent des bénéficiaires en 2023, tandis que la part des résidents a diminué, passant de 73 pour cent à 62 pour cent.

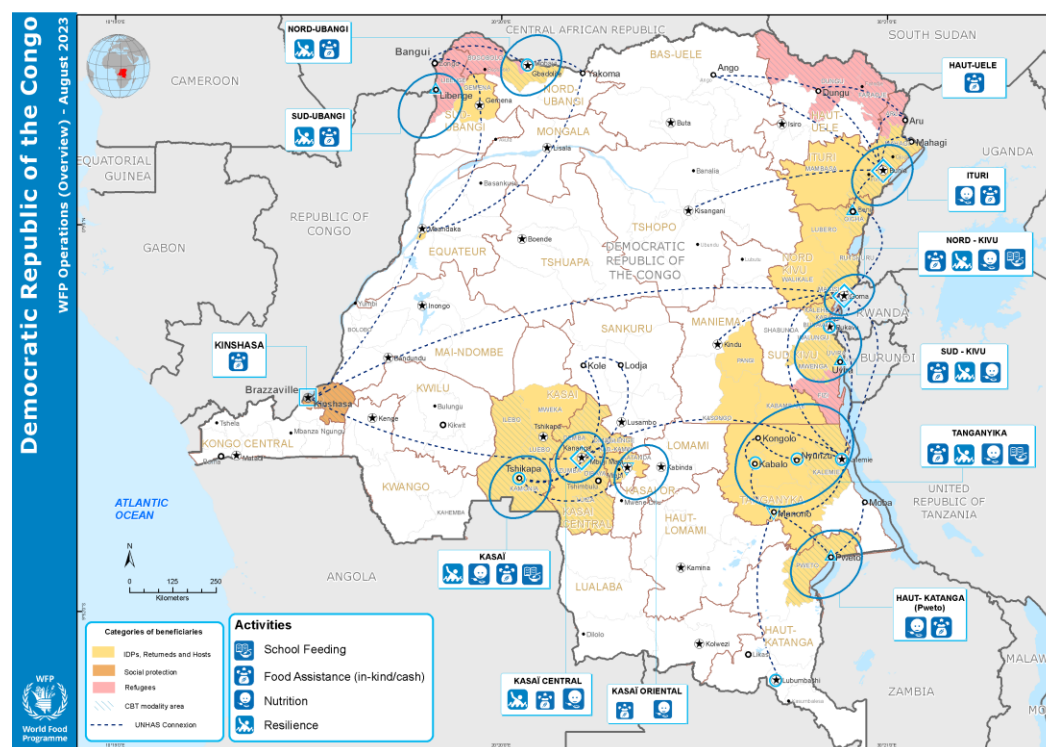
Figure 7 — Nombre de bénéficiaires atteints, répartis par statut



Source: Rapport annuel de pays (ACR) 2021, 2022 et 2023

34. Le PAM est présent dans **12 des 26 provinces de la RDC**, à savoir: Sud-Ubangi, Nord-Ubangi, Haut-Uele, Ituri, Nord-Kivu, Sud-Kivu, Tanganyika, Haut-Katanga, Kasai-Oriental, Kasai Central, Kasai et Kinshasa.

Figure 8 — Carte des zones d'intervention et des secteurs du PAM en 2023⁴²



Source: Cluster Logistique, 2023

Budget et financements du PSP

35. La majorité du budget (81 pour cent) est alloué à l'EDS 1, soulignant l'importance de la réponse aux crises. Cette tendance s'est renforcée lors de la RB 2 avec une augmentation de 162 pour cent pour l'EDS 1 comparé à une augmentation de 27 à 73 pour cent pour les autres EDS.

Tableau 3 — Budget initial et révisé du PSP 2021-2024 par EDS⁴³

EDS	Budget par EDS			Part des EDS par rapport au budget au niveau des coûts opérationnels directs		
	Budget initial (PSP 2021)	Budget révisé (RB01, 2022)	Budget révisé (RB02, 2024)	Budget initial (PSP 2021)	Budget révisé (RB01, 2022)	Budget révisé (RB02, 2024)
EDS1	1 125 182 666	1 713 322 262	2 955 016 716	72%	78%	81%
EDS2	134 684 349	142 743 354	229 733 593	9%	6%	6%
EDS3	127 034 030	154 853 595	220 078 393	8%	7%	6%
EDS4	186 305 353	185 391 665	235 960 742	12 %	8 %	6 %
TOTAL	1 573 206 397	2 196 310 876	3 640 789 444	100 %	100 %	100 %
Coûts d'appui indirect	100 560 313	141 445 183	234 691 541	-	-	-
Plan basé sur les besoins (NBP)	1 673 766 710	2 337 665 977	3 875 480 985	-	-	-

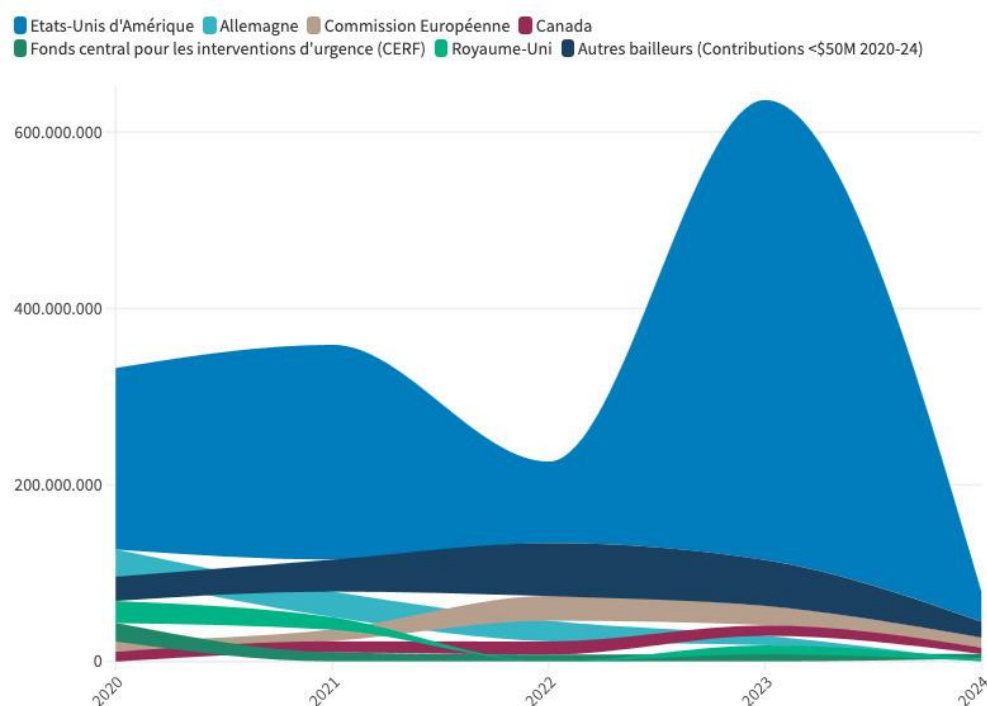
Source: PAM, sur la base du PSPP, du PSP et de leurs révisions

⁴² PAM. 2023. *Intervention du PAM en RDC (Aperçu)*.

⁴³ Ces données incluent les coûts d'appui directs.

36. À la fin du PSPP, celui-ci avait reçu un financement total de plus de 787 millions de dollars. En juin 2024, les contributions pour le PSP couvrant la période 2021-2025 s'élevaient à 1,7 milliard de dollars. Les principaux contributeurs sont les États-Unis, qui ont fourni 57 pour cent des ressources du PAM. La majorité des financements alloués au PSP sont des dons spécifiquement affectés aux activités (86 pour cent pour la période 2021-2024). Ce pourcentage est identique pour l'année 2020 du PSPP.

Figure 9 — Évolution des principaux donateurs du PSPP et du PSP



Source: PAM. 2024. *Aperçu financier annuel au 01/07/24*

Performance du PSP

37. Entre 2021 et 2023, le PAM a dépensé environ 87 pour cent de son plan de mise en œuvre (PMEO). Les dépenses liées au domaine d'action d'intervention face aux crises ont été plus élevées, représentant en moyenne 72 pour cent du budget alloué dans ce domaine, contre 58 pour cent pour le renforcement de la résilience⁴⁴.

38. Le PAM a considérablement augmenté les quantités distribuées: le volume de vivres est passé de 77 à 118 milliers de tonnes entre 2020 et 2023⁴⁵. Les transferts monétaires sont passés de 45 millions de dollars à 88 millions de dollars sur la même période.

1.4. Méthodologie, limitations et considérations éthiques de l'évaluation

39. L'EE a cherché à répondre aux quatre questions d'évaluation (QE). Celles-ci reflètent les critères du Comité d'aide au développement (OCDE-CAD), à savoir la pertinence, la cohérence, l'efficacité, l'efficience et la durabilité. L'évaluation couvre aussi les thèmes transversaux du genre, de la protection, de la redevabilité envers les populations affectées (AAP), de la sensibilité aux conflits et de l'adhésion aux principes humanitaires (PH). L'EE a pu réaliser la méthodologie prévue et répondre aux questions d'évaluation et domaines d'analyse définis pendant la phase de démarrage.

⁴⁴ Les données de ce paragraphe sont basées sur le fichier CSP CPBPlanvsActualsReport 4.7.24.

⁴⁵ COMET, CM-R014FoodandCBT, consulté le 25/06/2024.

40. L'EE a utilisé une approche mixte de collecte de données quantitatives et qualitatives, en utilisant plusieurs méthodes: revue documentaire, entretiens semi-dirigés, groupe de discussions communautaire (GDC), ateliers⁴⁶ et enquêtes en ligne. L'EE a mené 174 entretiens, 59 GDC et 3 ateliers⁴⁷. La méthodologie détaillée est disponible en annexe 3. Les outils spécifiques développés reprennent les principaux thèmes de recherche et de la matrice d'évaluation (voir l'annexe 5).
41. Outre le BP, l'EE a visité sept bureaux de terrain (BT), en Ituri, au Nord-Kivu, au Sud-Kivu, au Tanganyika, au Kasai-Central et au Nord-Ubangi.
42. Toutes les données collectées ont été systématiquement analysées et triangulées pour garantir des jugements évaluatifs robustes et précis. L'évaluation s'est déroulée selon les lignes directrices de 2020 et les principes éthiques du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE). Le système d'assurance qualité des évaluations centralisées du PAM (CEQAS) et les bonnes pratiques internationales (ALNAP et DAC) ont été systématiquement respectés.
43. Plusieurs limitations doivent être prises en compte. Étant donné la période évaluée de 4,5 ans et la rotation du personnel, l'équipe d'évaluation a collecté moins de données pour la première moitié du PSP que pour la deuxième.
44. L'EE n'a pas pu effectuer d'analyses désagrégées par province, en raison de la taille du pays et de la diversité du portefeuille d'activités par province. Les résultats sont plus approfondis pour les activités d'urgence, du fait de leur poids important dans le PSP. L'EE a été en mesure de présenter des analyses pour les activités de nutrition et de résilience en s'appuyant sur les données secondaires, notamment l'évaluation décentralisée sur les projets de résilience conduite en 2024. À l'inverse, les données sur les cantines scolaires sont limitées.
45. Enfin, l'enquête destinée aux PC n'a recueilli que 13 réponses, soit moins que ce qu'espérait initialement l'EE. Pour atténuer cet impact, ces informations ont été systématiquement recoupées avec les données des entretiens qualitatifs réalisés avec les PC.

⁴⁶ Des ateliers de discussion sur les résultats et sur l'efficacité des modalités d'urgence.

⁴⁷ Les enquêtes sur les activités de renforcement des capacités institutionnelles du PAM et sur les relations entre les PC et le PAM, menées auprès des directeurs des PC, ont recueilli respectivement 11 et 13 réponses.

2. Constatations de l'évaluation

2.1. QE 1: 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?

SQE 1.1: Dans quelle mesure la conception du PSP et ses révisions budgétaires se sont-elles appuyées sur des données crédibles concernant la sécurité alimentaire et la situation nutritionnelle dans le pays?

Existence, couverture et qualité des données sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN)

Constatation 1: Le PAM et les autres acteurs disposaient d'informations exhaustives et de qualité sur la SAN et ses causes. La fréquence de collecte et le niveau de désagrégation géographique étaient insuffisants pour capturer l'évolution rapide de l'insécurité alimentaire, mais se sont améliorés.

46. L'existence, la couverture et la qualité des données sur la sécurité alimentaire et nutritionnelle (SAN) varient, mais se sont améliorées au cours du PSP notamment début 2024, avec la désagrégation des données SAN grâce à l'enquête SMART nationale et à l'analyse IPC de l'insécurité alimentaire chronique.

- Le PAM et les partenaires du cluster SECAL mènent des évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence (EFSA), alimentant la classification IPC et couvrant toutes les provinces, sous l'égide des Ministères de l'agriculture et de la santé, notamment en partenariat avec l'Institut national de la statistique (INS) et la Cellule d'analyses des indicateurs de développement (CAID). Les parties prenantes reconnaissent la grande contribution du PAM au niveau macro dans la génération de données SAN de qualité et d'analyses causales. Grâce à un investissement majeur du PAM durant la période du PSP, la collecte des données SECAL est désormais effectuée à l'échelle nationale.
- Le logiciel DHIS2, principale source de données sur la nutrition, a intégré le module complémentaire de la nutrition en 2021 pour améliorer l'exhaustivité et la qualité des données. Une nouvelle méthodologie du système de surveillance nutritionnelle, sécurité alimentaire et alerte précoce (SNSAP) utilise des indicateurs de données nutritionnelles des sites sentinelles triangulés avec des données provenant d'autres secteurs.
- Depuis 2022, les données nutritionnelles sont consolidées par une analyse IPC de la malnutrition aiguë (IPC MNA) menée sur certaines unités géographiques, sous la tutelle du Programme national de nutrition (PRONANUT). Jusqu'à présent, les données disponibles reposaient principalement sur les enquêtes en grappes à indicateurs multiples (MICS) menées tous les cinq ans et sur quelques enquêtes nutritionnelles localisées. La première enquête SMART nationale⁴⁸, réalisée fin 2023, a considérablement amélioré la disponibilité des données nutritionnelles.

47. Malgré ces progrès, des lacunes demeurent dans l'exhaustivité des données à cause de la couverture en matière de collecte et de données à l'échelle du pays.

- Les parties prenantes admettent que l'absence de données démographiques nationales actualisées est un problème majeur, alors que la RDC connaît une forte croissance démographique. Les extrapolations sont basées sur le dernier recensement de 1984 et chaque acteur utilise ses propres chiffres de population, impactant la fiabilité des données et donc des plans opérationnels du PAM. Une stratégie nationale d'élaboration de statistiques n'a pas été mise en place par les acteurs humanitaires et de développement.

⁴⁸ MSP/PRONANUT. 2024. *Synthèse de la situation nutritionnelle en RDC*.

- Les niveaux de désagrégation diffèrent selon les EFSA et les zones de santé. Plusieurs personnes interrogées ont mentionné que ces enquêtes étaient longues et pas assez fréquemment actualisées, ce qui limite la capacité à réagir promptement, et que les données sur les causes sous-jacentes connues recueillies dans le cadre d'autres études sont insuffisamment exploitées par le PAM. Par exemple, la faible implication au niveau de l'analyse des données des zones de santé⁴⁹ ne permet pas de cibler les plus vulnérables d'entre elles. Pour mieux éclairer les activités de résilience, l'analyse IPC de l'insécurité alimentaire chronique de novembre 2023 a porté sur 77 territoires, permettant une analyse au niveau d'une unité administrative plus acceptable.
- Un problème persiste dans la notification des cas de MAM, qui sont tous déclarés comme soignés au lieu d'être signalés comme dépistés, ce qui entraîne un taux de guérison déclaré supérieur à 100 pour cent.

Utilisation des données et preuves relatives aux besoins des plus vulnérables à l'IAN

Constatation 2: Pour éclairer le PSP et ses RB consécutives, le PAM s'est efforcé de définir l'orientation de ses programmes à partir d'éléments factuels existants sur la situation en termes de SAN et les causes sous-jacentes, basés sur les données d'analyse IPC pour l'urgence. Le manque de données sur la production agricole et l'alimentation complémentaire limite l'analyse des causes de la malnutrition infantile.

48. La première RB, réalisée après dix-huit mois d'interventions, inclut une augmentation du nombre de bénéficiaires recevant des transferts de ressources non assortis de conditions, basée sur une aggravation des niveaux d'insécurité alimentaire⁵⁰, et du nombre de traitements de la MAM⁵¹. La seconde RB, après trois ans de mise en œuvre, a prolongé l'assistance inconditionnelle aux populations touchées pour une durée passant de trois à six mois⁵², et a augmenté la valeur des transferts en espèces, qui sont passés de 0,5 à 0,7 dollar par personne et par jour, conformément aux recommandations du groupe de travail sur les transferts monétaires (CWG).

49. Le PAM a utilisé les données sur la SAN, en particulier la prévalence de la malnutrition aiguë globale (MAG) et les données d'analyse intégrée du contexte (AIC) pour prioriser ses activités dans les provinces de l'Est, du Kasai et de l'Ituri. Néanmoins, les nouvelles données nutritionnelles nationales révèlent des taux de malnutrition chronique dans ces zones prioritaires supérieurs à la moyenne nationale⁵³, en hausse depuis 2018, ce qui justifierait une programmation plus importante d'interventions de résilience contextualisées et plus sensibles à la nutrition. L'absence de données sur les niveaux de production agricole limite aussi l'analyse des causes. De plus, la ration de la distribution générale de vivres (DGV) n'est pas adéquate pour les FFEA, alors qu'elles représentent plus de 60 pour cent des bénéficiaires⁵⁴. Le PAM note également une insuffisance en micronutriments dans les rations malgré la fortification des farines. Avec une malnutrition chronique nationale de 48 pour cent, du Plumpy'Doz est distribué en période de soudure au Kasai pour prévenir la malnutrition chronique, mais rarement en urgence, faute de financement.

50. En ce qui concerne la prévention nutritionnelle en urgence, largement sous-financée⁵⁵, des recherches formatives sur les pratiques d'alimentation du nourrisson et du jeune enfant en situation

⁴⁹ Par exemple, un effort est souhaité dans le développement de plans annuels stratégiques provinciaux basés sur des données représentatives.

⁵⁰ IPC. 2021. *DRC: Acute Food Insecurity and Acute Malnutrition Situation September 2021 - August 2022*.

⁵¹ Les interventions du PAM ont montré que les estimations du cluster Nutrition étaient inférieures aux besoins réels, ce qui a poussé le PAM à augmenter sa couverture.

⁵² Selon l'analyse IPC de 2023, en raison du conflit armé dans l'Est, des déplacements, de la perte des moyens de subsistance et de l'augmentation de la violence basée sur le genre (notamment le sexe transactionnel comme mécanisme d'adaptation).

⁵³ 47,9 pour cent chez les enfants de 0-59 mois (P/A < - 2ET).

⁵⁴ Le logiciel OPTIMUS montre l'adéquation à 2100 kcal de la ration pour les enfants, mais une insuffisante pour les FFEA (2700 kcal).

⁵⁵ Selon les personnes interrogées en interne comme en externe, le cluster Nutrition et le Plan de réponse intégré du secteur nutrition, 2024 (ANJE-U couvert à 3 pour cent)

d'urgence (ANJE-U) et sur la gestion post-récolte⁵⁶ révèlent trop peu de données sur l'alimentation complémentaire, cause sous-jacente majeure de la malnutrition infantile. Cela rend incomplètes les stratégies de communication pour le changement social et comportemental (CCSC), déjà considérées comme négligées par l'ensemble des acteurs de la nutrition. Pour pallier le déficit de systèmes d'information disponibles pour l'ANJE-U⁵⁷, des outils internes ont été mis en place par le cluster Nutrition.

Pertinence du ciblage et de l'assistance fournie aux plus vulnérables

Constatation 3: Les efforts significatifs du PAM pour cibler et aider les catégories les plus vulnérables, en se concentrant sur la vulnérabilité alimentaire et nutritionnelle, ont été appréciés par les populations affectées.

51. Les décisions de ciblage géographique jusqu'au niveau de zones de santé sont faites sur la base des données pertinentes. Cela comprend l'analyse IPC d'urgence et, plus systématiquement à partir de 2023, les mouvements de population, les épidémies, la prévalence de la MAG et le score de protection, produite par la communauté humanitaire (clusters Nutrition et SECAL). Les contraintes d'accès physique et sécuritaire (voir 2.3) sont également prises en compte.

52. Le ciblage pour déterminer le niveau de priorité des zones (d'élevé à faible) nécessitant des interventions nutritionnelles urgentes est basé sur ces mêmes critères de priorisation et inclut les alertes du SNSAP et la malnutrition chronique. Chaque critère est pondéré pour calculer un score global mis à jour semestriellement. Le ciblage des cantines scolaires est peu influencé par la communauté avec une priorisation des régions les plus vulnérables, particulièrement celles aux indicateurs les plus critiques dans les domaines scolaires. Une meilleure appropriation et une participation communautaire accrue au fonctionnement des cantines et des jardins associés sont appréciées et ont eu un impact nutritionnel en termes de diversification des repas.

53. Le ciblage des ménages et des individus se fait sur la base d'un questionnaire de vulnérabilité recueilli par les PC chargés de faire le ciblage, extérieurs à la communauté et distincts de ceux chargés de distribuer l'assistance, ou de critères anthropométriques pour la nutrition. Quatre-vingt-huit pour cent des ménages interrogés⁵⁸ ont déclaré que les personnes vulnérables avaient été correctement prises en compte et priorisées sur les sites. Cependant, un tiers des GDCs ont relevé des cas de non-inclusion après les enquêtes de recensement, malgré les ajustements lors du contrôle des données, soulignant une mauvaise communication des critères de ciblage et du processus de sélection. Le modèle d'évaluation indirecte des ressources (Proxy-Means Test ouPMT) peut exclure certains groupes vulnérables insuffisamment représentés statistiquement. Pour atténuer ce biais, le PAM a commencé à intégrer les perspectives de l'engagement des communautés, qui définit les critères de vulnérabilité communs dans la zone étudiée. Cependant, cette approche reste générale, incluant des catégories comme les déplacés/retournés, les personnes âgées, les personnes handicapées et les malades chroniques. Les procédures opérationnelles standards (POS) de ciblage sont en cours de révision, avec un changement de la méthode de ciblage pour les activités de transferts de ressources non assortis de conditions (URT) du PMT⁵⁹ et l'utilisation d'un outil d'évaluation (*scorecard*) et un accent sur les données qualitatives et la mobilisation communautaire.

54. Dans le cadre de la résilience, la stratégie de sélection est théoriquement alignée sur les priorités des bénéficiaires grâce à l'approche à trois niveaux (3PA)⁶⁰. Or, la sélection des zones de santé repose principalement sur des critères tels que le bassin de production agricole, l'accessibilité et la sécurité. Les

⁵⁶ PAM. 2023. *Présentation partielle des résultats de l'enquête ANJE Ruzizi et Lemera*.

⁵⁷ OCHA. 2021. *Plan de réponse humanitaire : République démocratique du Congo, 2021*.

⁵⁸ Analyse des suivis post-distributions menés par le PAM et analysés par l'EE.

⁵⁹ Une analyse statistique sur base de l'EFSA 2023 a montré un chevauchement significatif entre la pauvreté, prédite par le PMT et le statut d'insécurité alimentaire, avec 89 pour cent de concordance entre les deux groupes.

⁶⁰ Processus consultatif associant le Gouvernement, les partenaires multisectoriels et les communautés via une analyse intégrée du contexte, une planification saisonnière basée sur les moyens d'existence et une planification communautaire participative.

organisations paysannes (OP) de base servent de porte d'entrée pour atteindre les ménages bénéficiaires. Le ciblage des ménages les plus vulnérables parmi les membres des OP est pertinent, même si ces ménages ne sont pas nécessairement les plus vulnérables dans l'absolu. Une récente évaluation décentralisée de la résilience⁶¹ montre la pertinence de cibler les femmes, les ménages dont les femmes appartiennent à des OP ayant obtenu de meilleurs résultats selon les indicateurs d'effet direct. Cependant, le ciblage de la résilience ne tient pas compte des associations agricoles de femmes déjà existantes, qui pourraient pourtant tirer profit d'un renforcement de leurs capacités. Par ailleurs, selon cette même évaluation, les critères de ciblage sont souvent mal connus ou mal compris. Il convient également de souligner l'absence d'une stratégie spécifique pour mobiliser les jeunes.

Constatation 4: L'assistance présente parfois une pertinence limitée en raison des modalités d'assistance et des retards.

55. Certaines activités de résilience ne sont pas toujours appropriées en raison d'un manque de cofinancement. Les bénéficiaires interrogés apprécient particulièrement les programmes d'alphabétisation fonctionnelle et les activités génératrices de revenus (AGR), y compris dans les sites de déplacés pour plus d'autonomisation pendant leurs multiples déplacements. La mise en œuvre des activités afin qu'elles restent pertinentes demeure un défi, comme le retard dans la distribution de semences dans le projet conjoint avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) au Kasai ou encore la lenteur de la vente de la production à partir des entrepôts communautaires dans les zones mal desservies. L'évaluation du projet du BMZ dans les Kivus a mentionné que les interventions de résilience dans cette région sont pertinentes du fait qu'elles comblent une lacune en proposant des activités de développement dans un contexte difficile, où la plupart des programmes se concentrent sur les besoins d'urgence, en s'alignant sur les besoins des petits exploitants agricoles pour améliorer leur production et leurs revenus.

56. D'après les entretiens et GDCs, les modalités d'interventions d'urgence sont parfois inadaptées aux préférences communautaires et aux besoins multisectoriels des ménages, tandis que l'assistance du PAM est sectorielle et peu complémentée par d'autres acteurs. Le changement de modalité des transferts monétaires vers les distributions de vivres, nécessaire à cause de la structure de financement du PAM⁶², est souvent mal compris sur la base des GDCs. Un consensus interne et externe suggère une modalité mixte comme étant plus pertinente, bien que sa faisabilité et ses coûts, potentiellement supérieurs, restent débattus.

57. La stratégie du PAM dans le PSP, visant à renforcer l'intégration des activités nutritionnelles dans tous les domaines, notamment par la distribution de produits nutritionnels, la sensibilisation et la promotion d'aliments diversifiés dans les programmes scolaires et de résilience, est pertinente, mais sa mise à l'échelle reste limitée en absence de financements. Des lacunes subsistent, comme l'absence de mention de la nutrition pour les personnes vivant avec le VIH.

58. Malgré l'approvisionnement du PAM selon les protocoles, des ruptures prolongées, dues à une mauvaise gestion des stocks et à un suivi insuffisant du Ministère, sont fréquentes. La production locale, peu explorée, offre pourtant des opportunités grâce à des espaces cultivables et des programmes intégrant production et AGR. L'engagement des partenaires dans la prise en charge de la MAS/MAM et l'adhésion communautaire renforcent les programmes. Cependant, la prévention des épidémies, comme le choléra et la rougeole, ayant un fort impact sur la nutrition infantile, reste à améliorer.

SQE 1.2: Dans quelle mesure le PSP est-il aligné sur les priorités nationales, le cadre de coopération des Nations Unies, les PRH et les ODD?

Alignement du PSP sur les politiques, stratégies et plans nationaux et provinciaux

Constatation 5: Le PAM joue un rôle clé dans l'opérationnalisation des politiques et stratégies nationales et est aligné sur les ODD pertinents, mais l'implication des acteurs étatiques reste inégale.

⁶¹ American Institutes for Research (AIR). 2024. *JRP Decentralized Evaluation Report_v2_main report_09092024_volume 1*.

⁶² WFP. 2023. *Scale Up Programme Strategy*.

59. Le PSP est basé sur l'ESFZ et entièrement aligné sur l'UNSDCF 2020-2024 et le PNSD⁶³ d'où sont dégagées ses priorités. Le PSP est aussi aligné sur les ODD pertinents pour le mandat du PAM, notamment trois des quatre cibles prioritaires du pays⁶⁴ relatives à l'ODD 2, et deux cibles de l'ODD 17. Cependant, il n'y a aucune preuve de l'implication du Gouvernement dans son élaboration. Globalement, le Gouvernement a été informé du PSP principalement par des consultations en ligne. Le degré d'implication des ministères dans la mise en œuvre du PSP a varié à cause de facteurs externes (instabilité politique, dichotomie ministérielle⁶⁵) et internes (manque de personnel PAM dédié pour le suivi, voir 4.2). Alors que le Ministère de la santé publique, hygiène et prévention (MSP) et le Ministère du plan semblent suffisamment impliqués sur la base des entretiens menés, l'implication du Ministère de l'agriculture (MINAGRI), du Ministère des affaires sociales, actions humanitaires et solidarité nationale (MINAS) a été insuffisante. La nutrition est traitée comme un programme, et non comme une administration du MSP faisant du PRONANUT un partenaire technique direct. D'après les entretiens, le PSP n'est pas officiellement approuvé par le Gouvernement, contrairement à la pratique de certaines organisations onusiennes.

60. Au niveau provincial, le PAM a la volonté d'impliquer le Gouvernement. Une programmation contextualisée surtout en matière de résilience/nexus (soutien aux moyens de subsistance, développement de la chaîne de valeur et des systèmes alimentaires, accès aux revenus et diversification, repas scolaires et nutrition) et un ciblage convergent s'insèrent dans un cadre de résultats commun, ancrés dans les plans de développement provinciaux, entre autres⁶⁶. Mais des défis de communication persistent entre les niveaux central et provincial, qui ne sont pas toujours informés des discussions nationales et de leur rôle. L'instabilité a créé un vide institutionnel et l'implication des provinces n'est pas suffisante pour renforcer l'alignement du PSP.

61. Les EDS du PSP sont harmonisés avec les priorités et objectifs nationaux. L'EE souligne des initiatives phares telles que l'alimentation scolaire, une priorité présidentielle, et le soutien du PAM à la politique de fortification alimentaire et à la réserve nationale. Particulièrement au niveau provincial et zonal, le MSP se déclare satisfait de l'approche communautaire du dépistage de la MAM et de l'implication des PC dans les plans zonaux d'action opérationnels annuels. Le problème majeur soulevé par tous les acteurs de la nutrition est la couverture nationale du continuum de soins dans le traitement de la MAS (Fonds des Nations unies pour l'enfance, UNICEF) et de la MAM (PAM) (voir 2.1).

62. L'évaluation a montré des améliorations dans les stratégies et programmes du PSP, notamment dans la réorientation vers une stratégie de protection sociale renforcée. Plusieurs facteurs contributifs incluent les priorités du BP, l'augmentation des ressources humaines (conseiller(ère) en genre, chargé(e) de protection) et le soutien du BRJ, qui a effectué plusieurs missions liées à la protection sociale. Une cellule dédiée à l'alimentation scolaire vient d'être créée au Ministère de l'éducation, qui prépare une nouvelle loi sur la qualité des repas, les achats locaux et la logistique, avec la contribution du PAM.

63. Pour les urgences, alors que le PAM a intensifié sa collaboration avec la Commission des mouvements de population, celle avec la Division provinciale des affaires sociales (DIVAS) n'est pas solidement ancrée. Les plans de distribution sont systématiquement partagés chaque mois depuis la fin du PSP. Les missions conjointes, courantes en début de PSP, ont cessé en deuxième partie de PSP par manque de priorisation. En outre, l'alignement des activités stratégiques du PSP ne peut être que partiel en l'absence de plan de protection civile et d'urgence.

Alignement du PSP sur l'UNSDCF et les PRH

Constatation 6: Le PSP s'aligne adéquatement sur l'UNSDCF en visant le renforcement de la résilience des populations vulnérables grâce à des synergies avec d'autres agences des Nations Unies. Cependant, des défis de coordination opérationnelle persistent, notamment des cas de

⁶³ République démocratique du Congo. 2019. *Plan national stratégique de développement (2019-2023)*.

⁶⁴ PNUD. 2016. *Contextualisation et priorisation des ODD en RDC: Rapport national*.

⁶⁵ Le ministère de tutelle du PAM est le Ministère du plan; or, les organisations internationales sont redevables au Ministère des affaires étrangères.

⁶⁶ Réunion de donateurs en avril 2023.

duplication dans certaines interventions. Par ailleurs, les activités du PSP étaient intégrées avec le PRH via les volets relatifs à la sécurité alimentaire et à la logistique.

64. Le PSP visait à contribuer à l'UNSDCF en renforçant la résilience des populations vulnérables, améliorant la SAN et la promotion du développement durable en collaborant étroitement avec d'autres agences de l'ONU. Le PAM a cherché à tirer parti de ses avantages comparatifs, dans le contexte des agences des Nations Unies intervenant dans le secteur de la résilience en RDC, notamment son expérience dans le soutien aux chaînes de valeur agricoles, les programmes d'actifs productifs, l'alimentation scolaire et la nutrition, complétant ainsi les interventions de la FAO et de l'UNICEF dans des programmes de résilience intégrée⁶⁷. Le PAM a également collaboré avec le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) pour l'assistance aux réfugiés. Le PSP visait aussi à renforcer la responsabilité envers les populations touchées, grâce à de mécanismes de plainte alignés sur cet engagement dans l'UNSDCF.

65. Le PAM codirige l'Axe 2 de l'UNSDCF «Croissance économique inclusive, développement agricole, capture du dividende démographique, protection sociale et gestion durable des ressources naturelles» avec la FAO, le FNUAP (Fonds des Nations Unies pour la population) et l'OIT (Organisation internationale du Travail)⁶⁸.

66. Les activités du PSP étaient intégrées dans le cadre de la réponse humanitaire globale à travers le PRH, notamment sur les volets relatifs à la sécurité alimentaire et à la logistique⁶⁹. Les contributions du PAM reposaient sur ses capacités en matière de logistique (constat 22), d'analyse de la sécurité alimentaire (constat 1) et d'assistance alimentaire et nutritionnelle à grande échelle (constats 12 et 17).

67. Les entretiens ont par ailleurs révélé que les parties prenantes perçoivent globalement que la programmation du PAM est complémentaire à celle des autres agences des Nations Unies, créant des synergies pertinentes. Par exemple, dans le cadre des projets conjoints de résilience, la FAO soutient l'amélioration de la production des petits agriculteurs, tandis que le PAM vise à renforcer leurs capacités de conservation et de transformation post-récolte et leur accès aux marchés. Des synergies sont également observées dans les écoles, où l'UNICEF mène des activités de protection et de WASH (eau, assainissement et hygiène), tandis que le PAM fournit une alimentation aux élèves. Dans le cadre des interventions d'urgence, une synergie pertinente s'observe avec le HCR qui accompagne les réfugiés en matière d'enregistrement, d'abris et de protection, le PAM fournissant une aide alimentaire.

68. Cependant, un manque de coordination opérationnelle entraîne parfois des duplications et des incohérences sur le terrain entre le PAM et la FAO. Par exemple, l'application de la politique de transferts monétaires conditionnels du PAM a découragé les bénéficiaires travaillant avec la FAO sur les mêmes projets, car la FAO ne fournissait pas de paiements. Il y a eu des redondances dans certaines activités comme la promotion de différentes associations d'épargne et le maraîchage dans le Nord-Ubangi, les deux agences travaillant sur les mêmes types d'activités au sein des mêmes communautés. Des efforts ont été menés pour essayer de rendre les projets de résilience véritablement conjoints, notamment grâce à une théorie du changement harmonisée. Cependant, au-delà d'une volonté de répartir les rôles selon les avantages comparatifs de chaque agence, les activités sont mises en œuvre sans réelle intégration. Pour les parties prenantes sur le terrain, y compris les services étatiques et les communautés bénéficiaires, dans la pratique, ces projets apparaissent davantage comme des programmes distincts que comme une réponse intégrée.

⁶⁷ WFP. 2020. *Democratic Republic of the Congo country strategic plan (2021–2024)*.

⁶⁸ Bureau du Coordonnateur Résident. Février 2021. *Rapport de la revue annuelle 2020 du Cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable (UNSDCF 2020-2024)*.

⁶⁹ ACR 2021-2023.

SQE 1.3: Dans quelle mesure la conception du PSP est-elle cohérente sur le plan interne et repose-t-elle sur une TdC claire avec des hypothèses réalistes?

Alignement sur les politiques, stratégies et lignes directrices internes du PAM

Constatation 7: Le BP s'est bien aligné sur des politiques clés du PAM, notamment en matière de genre et d'alimentation scolaire et le BP s'est engagé à jouer un rôle dans l'amélioration du système national de protection sociale. L'intégration est restée limitée pour d'autres aspects importants comme la résilience et la coopération Sud-Sud.

69. Le PSP est aligné sur les orientations du Plan stratégique du PAM 2017-2021⁷⁰ en matière d'égalité de genre et d'autonomisation économique de la femme et sur la Politique du PAM en matière de problématique femmes-hommes (2022-2026)⁷¹. Le PSP envisageait que tous les efforts du PAM soient adaptés aux besoins diversifiés des hommes et des femmes et que le PAM veille à ce que les activités relevant du programme relatif à la résilience soient cohérentes avec les politiques nationales relatives à la problématique femmes-hommes. La position du BP à propos de l'AAP a été officialisée dans un plan d'action pour 2021-2023⁷² qui a été adopté juste avant la politique institutionnelle validée⁷³.

70. Quant aux orientations du PAM en matière de protection sociale, le BP a collaboré avec l'UNICEF et le Ministère des affaires sociales et actions humanitaires pour améliorer le système national de protection sociale. Ceci correspond à la stratégie du PAM⁷⁴, qui met l'accent sur le renforcement des systèmes existants.

71. Le Bureau de pays s'est adapté aux évolutions internes, notamment la nécessité d'innover dans le cadre de l'assistance aux personnes en situation d'urgence, pour améliorer la durabilité des interventions et renforcer la politique de protection et de responsabilité envers les bénéficiaires dans le contexte de la pandémie de COVID-19^{75, 76}.

72. Le Bureau de pays est globalement bien aligné sur les politiques et stratégies du PAM en matière d'intégration des activités d'alimentation scolaire. Cependant, l'alignement sur la politique de résilience et le soutien aux petits exploitants est resté limité. Malgré une volonté d'harmonisation avec la stratégie globale du PAM, la mise en œuvre des approches pour soutenir les petits producteurs dans les interventions de résilience a été insuffisante. Des initiatives qui favorisent l'intégration du soutien des petits producteurs dans les autres activités du PAM, comme l'approvisionnement local pour les programmes d'urgence ou les cantines scolaires (alimentation scolaire à base de produits locaux), n'ont pas été véritablement mises en œuvre dans le cadre du PSP.

73. Enfin, bien que des thématiques telles que la coopération Sud-Sud et le changement climatique soient évoquées dans le PSP, la mise en œuvre des approches du PAM en la matière a été assez lacunaire (voir 2.3.7 et 4.2). Concernant la coopération Sud-Sud, le PAM a facilité des échanges entre le Gouvernement de la RDC et la Zambie sur la prise en compte des risques climatiques et le financement associé⁷⁷. S'agissant du changement climatique, le PAM a introduit dans des projets de résilience la promotion du reboisement, la salubrité associée au compostage et la vulgarisation des foyers améliorés, notamment dans le Nord-Ubangi. Aussi, le projet RRT lancé en 2023 et mis en œuvre à Kinshasa, au Kasai et dans le Tanganyika a mis l'accent sur la résilience face aux crises climatiques, notamment en promouvant l'utilisation de sources d'énergie renouvelable afin de réduire la dépendance aux combustibles fossiles.

⁷⁰ WFP. 2017. *WFP Strategic Plan (2017-2021)*.

⁷¹ PAM. 2022. *Politique Genre du PAM 2022*.

⁷² PAM. 2021. *Plan d'action sur la redevabilité envers les populations affectées*.

⁷³ PAM. 2023. *Stratégie d'engagement communautaire du PAM pour la redevabilité envers les personnes affectées 2021-2026*.

⁷⁴ WFP. 2021. *Strategy for Support to Social Protection*.

⁷⁵ PAM. Janvier 2022. *Rapport succinct de l'évaluation de la riposte du PAM à la pandémie de COVID-19*.

⁷⁶ WFP. Juin 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan*.

⁷⁷ WFP. 2023. *Climate crisis and action in DRC*.

Constatation 8: La TdC du PSP, bien que non officialisée, vise à soutenir les priorités nationales en matière de sécurité alimentaire et de résilience. Cependant, son efficacité a été limitée par des hypothèses irréalistes, des capacités institutionnelles insuffisantes et une mauvaise anticipation des crises.

74. Le PSP⁷⁸ s'articule autour de neuf activités censées conduire à un accès équitable et inclusif à la nourriture, à la nutrition et aux opportunités de subsistance pour les populations de la RDC (y compris celles touchées par les conflits et les crises) et visant à renforcer le capital humain, à accroître la résilience et à favoriser la cohésion sociale, tout en faisant progresser l'égalité des sexes d'ici 2024. Cependant, le PSP n'est pas basé sur une TdC formellement construite⁷⁹.

75. L'EE et le BP ont reconstruit une TdC pendant la phase de démarrage visant à officialiser le lien entre les neuf activités du PSP, leurs effets directs à court et long terme, et les EDS (voir l'annexe 13). La TdC inclut aussi les activités et les effets transversaux, comme le renforcement des capacités institutionnelles (CCS) ou la transformation des normes de genre, ainsi que les hypothèses sous-jacentes nécessaires à sa réalisation. Globalement, cette TdC traduisait l'ambition de soutenir les priorités nationales afin d'assurer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des populations les plus vulnérables face aux crises humanitaires et d'offrir aux communautés l'opportunité de renforcer leur résilience et de progresser vers des systèmes alimentaires plus durables. Elle était guidée par l'idée d'une transition éventuelle, d'ici 2030, vers des réponses davantage pilotées par le Gouvernement et les communautés⁸⁰.

76. L'analyse du réalisme des hypothèses sous-jacentes de la TdC reconstruite a révélé que l'obtention d'effets directs a été limitée notamment par des capacités institutionnelles insuffisantes, un faible soutien à la résilience, un manque d'anticipation des chocs futurs, une intégration inefficace des volets urgence-résilience, et l'incapacité à réduire les besoins à moyen et long terme en raison de la récurrence des crises alimentaires et nutritionnelles. En outre, le PAM n'est toujours pas en mesure d'atteindre toutes les zones du pays où il y a des besoins du fait de l'insécurité, du très mauvais état des infrastructures routières, des contraintes politiques liées aux zones occupées par les groupes armés, mais aussi des restrictions des bailleurs de fonds.

SQE 1.4: Dans quelle mesure le positionnement stratégique et la définition des priorités du PAM sont-ils restés pertinents tout au long de la mise en œuvre du PSP, compte tenu de l'évolution du contexte, des capacités et des besoins nationaux, et des ressources disponibles?

Capacité d'anticipation et d'adaptation à un contexte dynamique et aux crises et chocs consécutifs

Constatation 9: Le PAM fait preuve d'une forte capacité d'adaptation, mais ne s'appuie pas suffisamment sur une analyse des données existantes, sur les relais communautaires ou encore sur les outils globaux d'alerte précoce dont il dispose pour mieux anticiper les crises. Il en résulte que ses interventions restent essentiellement réactives.

77. Bien que le PAM mène des analyses approfondies de l'IAN (voir 1.1), il n'a pas encore démontré une capacité suffisante à anticiper les crises et leurs impacts potentiels. La nature imprévisible des crises en RDC, souvent dues aux conflits et aux déplacements forcés⁸¹, complique cette anticipation. En conséquence, le PAM intervient le plus souvent en réponse à des crises non anticipées, y compris là où des efforts de résilience étaient déjà en cours, comme dans les zones M23 aux Kivus. Ce manque d'anticipation, partagé par d'autres acteurs dans le pays, est lié à l'imprévisibilité des crises dans un contexte aussi volatile.

78. Le manque d'analyse des données existantes et une utilisation insuffisante des relais communautaires et d'outils globaux accentuent ce manque d'anticipation. Malgré une large couverture

⁷⁸ WFP. 2020. *Democratic Republic of the Congo country strategic plan (2021–2024)*.

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ PAM. Mai 2024. *Évaluation du plan stratégique de pays du PAM pour la République démocratique du Congo 2021-2025: Rapport de démarrage. VOL II-ANNEXES.*

⁸¹ OCHA. 2024. *Plan de réponse humanitaire : République démocratique du Congo 2024.*

géographique, le PAM n'a pas suffisamment développé ni renforcé les systèmes d'alerte précoce communautaires. Il pourrait s'appuyer sur ses capacités globales en matière d'outils et de plateformes d'alerte rapide novatrices, intégrant alerte rapide, anticipation, préparation et action rapide⁸². De plus, le PAM ne réalise pas d'analyses longitudinales des données collectées pour suivre l'évolution d'indicateurs clés (voir 4.4.1).

79. Malgré ces faiblesses en matière d'anticipation, le PAM a démontré une grande capacité d'adaptation dans l'exécution du PSP. Il a augmenté le nombre de personnes ciblées par l'assistance alimentaire et nutritionnelle, amélioré les capacités opérationnelles de l'UNHAS dans le contexte de l'épidémie d'Ebola⁸³. Pendant la crise de la COVID-19, le PAM a innové dans ses programmes notamment avec l'approche de transferts monétaires urbains à N'sele et mis en place des mesures adéquates afin d'assurer la protection des bénéficiaires, du personnel et des partenaires⁸⁴. Il a fait preuve de flexibilité et de réactivité face aux crises multiples et à l'augmentation continue du nombre de personnes dans le besoin⁸⁵. La mise en œuvre du PSP a été notamment marquée par la mise en place du *scale-up* dans les trois provinces de l'Est en juin 2023 et sa prolongation en novembre⁸⁶. En outre, le PAM a établi un partenariat avec la Banque mondiale pour le développement de projets prenant en compte les risques climatiques et le renforcement des capacités en matière d'assurance contre les risques climatiques, notamment en appui au Programme national de développement agricole (PNDA). Le PAM a entrepris des initiatives de développement des mécanismes de protection sociale et d'ajustement de certaines activités de résilience, en basculant temporairement vers l'urgence suite aux catastrophes et déplacements dans le cas du Sud-Kivu (territoire de Kalehe en 2023 et Minova en 2024), en introduisant des activités d'appui au reboisement, de salubrité et compostage et de promotion des foyers améliorés⁸⁷.

80. Cependant, les nombreux mouvements de population compliquant l'assistance à long terme des personnes déplacées internes et des communautés d'accueil, l'assistance d'urgence du PAM reste peu transformatrice puisqu'elle n'est pas axée sur le relèvement à long terme, en intégrant des activités soutenant la résilience des populations touchées afin de développer leur capacité à mieux faire face aux crises futures. De même, le PAM en RDC ne prend pas encore assez en compte les risques pour prévenir les chocs alimentaires⁸⁸ et n'a pas encore mis en place de garanties environnementales pour des pratiques plus durables au niveau global⁸⁹.

Pertinence de l'évolution du positionnement politique/stratégique du PAM

Constatation 10: Le PAM est reconnu comme un acteur humanitaire essentiel grâce à ses capacités logistiques, sa réactivité, son expertise technique et son empreinte géographique. Cependant, il doit, en considérant ses atouts réels, clarifier son rôle dans la promotion de la résilience.

81. Le PAM a renforcé son positionnement stratégique d'urgentiste face à la dégradation du contexte humanitaire en intensifiant ses opérations. Le PAM est considéré par les parties prenantes, notamment par les bailleurs de fonds, comme un acteur d'urgence essentiel en RDC, grâce à ses capacités logistiques, sa capacité de mise à l'échelle, son expertise technique et son empreinte géographique, opérant en complémentarité avec les premiers répondants comme les acteurs des mécanismes de réaction rapide (MRR).

82. Cependant, certaines parties prenantes estiment que la valeur ajoutée du PAM est en partie amoindrie par des problèmes de coordination des zones d'intervention et de partage des informations et données, notamment avec la mise à l'échelle du système de gestion des bénéficiaires et des transferts (SCOPE)⁹⁰ (voir paragraphes 198 et 200).

⁸² PAM. 2021. *Plan stratégique du PAM pour 2022-2025*.

⁸³ PAM. 2021. Rapport annuel de pays (ACR).

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ PAM. 2022. *Révision n°1 du PSP de la RDC (2021-2024) et augmentation du budget correspondant*.

⁸⁶ WFP. [s. d.]. *Country Strategic Plan Revision: Democratic Republic of Congo Country Strategic Plan, revision 02*.

⁸⁷ PAM. 2023. Rapport annuel de pays (ACR).

⁸⁸ PAM. 2021. *Plan stratégique du PAM pour 2022-2025*.

⁸⁹ PAM. 2021. *Plan stratégique du PAM pour 2022-2025*.

⁹⁰ Bien qu'exacerbé avec la mise à l'échelle de SCOPE, l'EE a retrouvé mention de ce sujet pendant toute la durée du PSP.

83. Le positionnement logistique du PAM a été jugé indispensable pendant la période du PSP en RDC. Le PAM utilise son expertise logistique, notamment via l'UNHAS et sa flotte de camions (93 véhicules en 2024) pour assurer l'accès aux populations vulnérables en période de crise, renforçant ainsi l'efficacité et la couverture des interventions humanitaires. L'évaluation a souligné le rôle central et crucial de l'UNHAS dans la mise en œuvre de programmes humanitaires et de développement dans le pays. L'UNHAS a su s'adapter aux défis politiques et environnementaux, en introduisant de nouvelles destinations. Depuis novembre 2022, elle a établi des itinéraires pour s'adapter au conflit entre le M23 et les forces armées de la RDC (FARDC) à Rutshuru et organisé des vols en hélicoptère en raison de la dangerosité des routes en Ituri⁹¹.

84. Le cluster Logistique (CL) sous la houlette du PAM a été inactif jusqu'au déploiement de ressources humaines en 2023, suite aux demandes de l'HCT. Le secteur de mutualisation de stocks et de service, initialement géré par le CL, a été internalisé par le PAM⁹² et d'autres acteurs tels que Atlas Logistique. Les entretiens internes et externes au PAM montrent une différence significative de perceptions entre le mandat réel et perçu du cluster, qu'il est nécessaire de clarifier, et de son importance dans le contexte de la RDC, notamment avec le retrait de la MONUSCO.

85. Malgré des réussites indéniables, le PAM n'est pas encore perçu comme un acteur majeur de la résilience en RDC. Cette perception venant d'acteurs externes rencontrés (bailleurs de fonds, gouvernements, ONG) est aussi largement partagée en interne au PAM. Cela reflète les attentes de ses parties prenantes tant externes qu'internes, qui estiment que le PAM n'exerce pas encore un rôle à la hauteur de sa capacité à mettre en œuvre des programmes à l'échelle en RDC. De plus, le BP n'a pas encore appliqué la recommandation de l'EPSPP, suggérant que le PAM pourrait mieux contribuer aux efforts de promotion de la résilience en s'appuyant sur des partenariats stratégiques (avec le SNU, des institutions financières et des ONG internationales), tout en précisant son rôle dans ces partenariats sur la base de ses avantages comparatifs.

2.2. QE2: Quelles sont la portée et la qualité de la contribution spécifique du PAM aux effets directs stratégiques définis dans le plan stratégique de pays?

SQE 2.1: Dans quelle mesure la profondeur et l'étendue de la couverture garantissent-elles que les personnes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire et nutritionnelle bénéficient du programme⁹³ ?

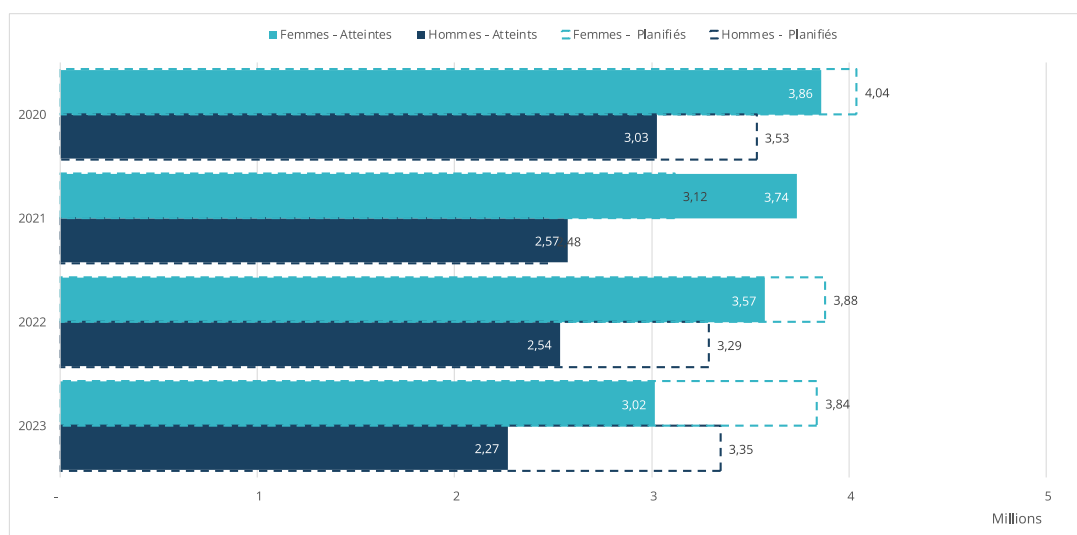
86. Sur la période 2020-2023, le PAM a atteint entre 73 et 115 pour cent des bénéficiaires prévus dans le PBB (Plan basé sur les besoins), valeurs atteintes respectivement pour les années 2023 et 2021. Ces résultats masquent des disparités entre les différentes activités. Les données ci-dessous sont désagrégées par catégorie plutôt que par activité afin de faciliter la lecture, car certaines activités couvrent plusieurs catégories.

⁹¹ PAM. 2023. Rapport annuel de pays (ACR).

⁹² PAM. [s. d.]. *Catalogue des services logistiques à la demande*.

⁹³ Toutes les données concernant le nombre de bénéficiaires du PAM en RDC, présentées ci-dessous, proviennent de la compilation des données CM-R020 pour chaque année ainsi que du plan de mise en œuvre du PAM. Les données financières présentées dans les paragraphes suivants proviennent principalement du fichier «CSP CPBPlanvsActualsReport» daté du 4 juillet 2024, ainsi que de l'aperçu financier cumulé au 30 juin 2024, issu du rapport annuel sur le budget du PSP (2021-2025).

Figure 10 — Bénéficiaires atteints et planifiés selon le PBB (2021-2023) par genre



Source: Rapport annuel de pays (ACR) 2021, 2022 et 2023

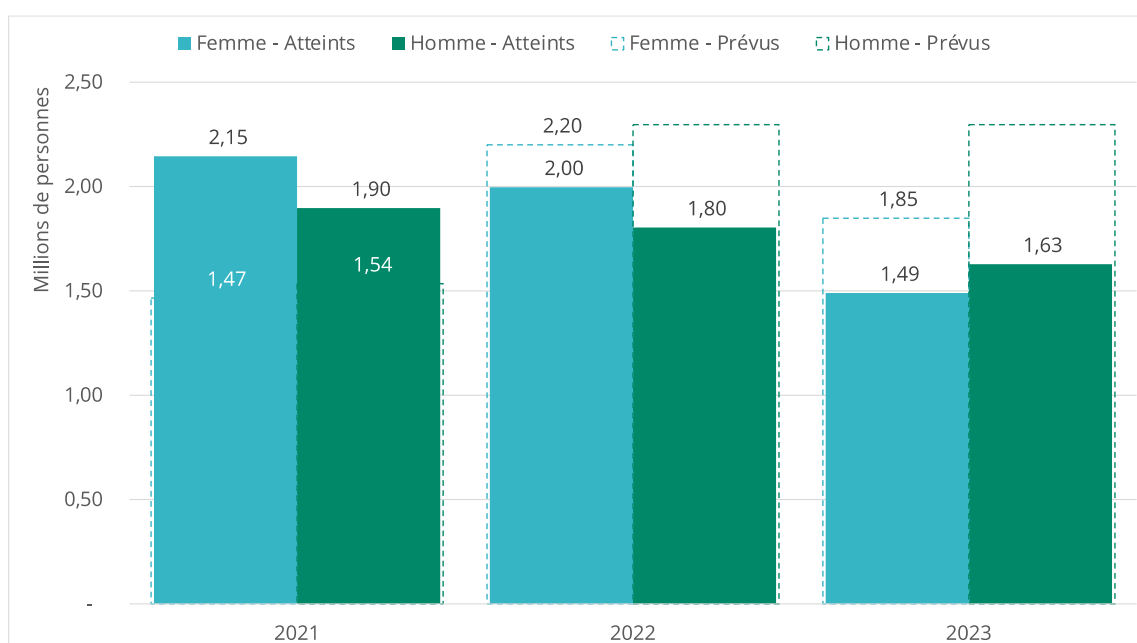
Transferts de ressources non assortis de conditions (URT)

Brève description de l'activité: Le PAM distribue des vivres ou des transferts monétaires pour améliorer la sécurité alimentaire des populations touchées par les crises, y compris les déplacés internes.

Constatation 11: Le PAM a joué un rôle central dans la réponse à l'insécurité alimentaire en RDC. Toutefois, sa couverture reste insuffisante, n'atteignant qu'une faible part des personnes en phase IPC 3+. Du fait de l'augmentation de la durée de l'assistance à six mois, le nombre total de bénéficiaires a diminué.

87. L'activité URT représente 60 pour cent du PBB, ce pourcentage ayant augmenté entre 2021 et 2024 (de 51 pour cent à 62 pour cent). Elle a été financée à hauteur de 85 pour cent, tandis que les ressources allouées ont atteint 92 pour cent.

Figure 11 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-2023) par genre pour la catégorie URT



Source: Rapport COMET CM-R020 (données 2021-2022); CM-R023 et CM-R030 (données 2023)

88. À travers le pays, la réponse du PAM aux besoins liés à l'insécurité alimentaire est celle de plus grande ampleur. En 2023, le PAM a couvert 3,1 millions de personnes, soit 53 pour cent des bénéficiaires atteints par le cluster SECAL en RDC, faisant de lui le principal acteur du cluster.

89. La couverture du PAM en RDC demeure largement insuffisante compte tenu de l'IAN, comme indiqué à l'annexe 14. Le PAM n'atteint que 7 pour cent des personnes en phase IPC 3+. Au Nord-Kivu, le PAM atteint 27 pour cent des personnes en phase IPC 3+, mais seulement 7 pour cent au Tanganyika, qui est pourtant la quatrième province en termes de population en phase IPC 3+. Le PAM intervient dans 12 des 22 provinces abritant des populations en phase IPC 4, y compris les cinq provinces les plus touchées.

90. Les financements disponibles sont insuffisants pour que le PAM et les autres acteurs couvrent les besoins mis en avant dans le HNO (Aperçu des besoins humanitaires). Pendant la durée du PSP, le PAM s'est emparé de cette question en menant plusieurs réflexions/études⁹⁴ sur la durée de l'assistance et la taille des rations, et a effectué un plaidoyer sur l'impact négatif de la couverture insuffisante des besoins⁹⁵.

91. Malgré le *scale-up*, le PAM n'a atteint que 27 pour cent des 5,5 millions de personnes déplacées dans le besoin, à l'Est, entre juin et décembre 2023. Ce résultat est cependant salué par la grande majorité des acteurs humanitaires et des communautés affectées interrogés, pour qui l'intervention d'urgence du PAM est indispensable. Lors des GDC, la couverture des activités a été jugée satisfaisante. Toutefois, la moitié des groupes de discussion ont signalé que les processus d'enregistrement du PAM sont trop rigides par rapport au contexte de déplacements réguliers. Ils ne permettent pas l'enregistrement des ménages nouvellement arrivés, sur un site déjà assisté, ce qui donne lieu à des tensions entre les ménages et des mécanismes de partage des rations entre ménages assistés et non assistés, notamment à Mangina (Nord-Kivu).

92. Le nombre de personnes assistées en 2023 est le plus faible de ces dernières années, comparé aux plus de 4 millions de personnes assistées en 2021. La réduction du nombre de personnes assistées par an s'explique principalement par l'augmentation de la durée de l'assistance de trois à six mois. Cette décision datant de 2023 (avant le *scale-up*) est motivée par des raisons d'efficacité et basée sur le constat que trois mois d'assistance ne suffisaient pas à sortir les populations de l'IAN⁹⁶. En 2023, le PAM a maintenu une assistance de 6 mois malgré l'augmentation du nombre de déplacés. La durée de l'assistance ne semble pas faire consensus en interne dans les BT, de même que parmi les acteurs externes. Certains considèrent que la durée devrait être réévaluée en fonction des besoins spécifiques des zones d'intervention, surtout en raison de la réduction des financements en 2024. Au moment de l'évaluation, le PAM envisageait des rotations entre les bénéficiaires et des demi-rations pour une partie des ménages du Nord-Kivu, dans une logique de sensibilité aux conflits et d'optimisation des ressources.

93. Alors que d'autres facteurs que le volume et la sévérité des besoins influent sur la priorisation⁹⁷, les décisions concernant la priorisation géographique des interventions ne sont pas suffisamment documentées, sur la base des documents consultés et entretiens menés à Kinshasa et sur le terrain. Les parties prenantes considèrent que le PAM priorise globalement les personnes les plus vulnérables à l'IAN, mais que ces décisions sont aussi tributaires de son empreinte opérationnelle, de ses financements, des modalités disponibles (et de leur date d'expiration) et de son accès à certaines zones. Les parties prenantes externes perçoivent un manque de discussion et d'information sur ces décisions de priorisation du PAM.

⁹⁴ WFP. 2022. *Ration Size & Economies of Scale Pilot - research protocol*.

⁹⁵ WFP. 2023. *The Cost of Inadequate Assistance in the DRC*.

⁹⁶ PAM. 2022. *Assistance alimentaire : Que se passe-t-il quand l'assistance en cash s'arrête?*

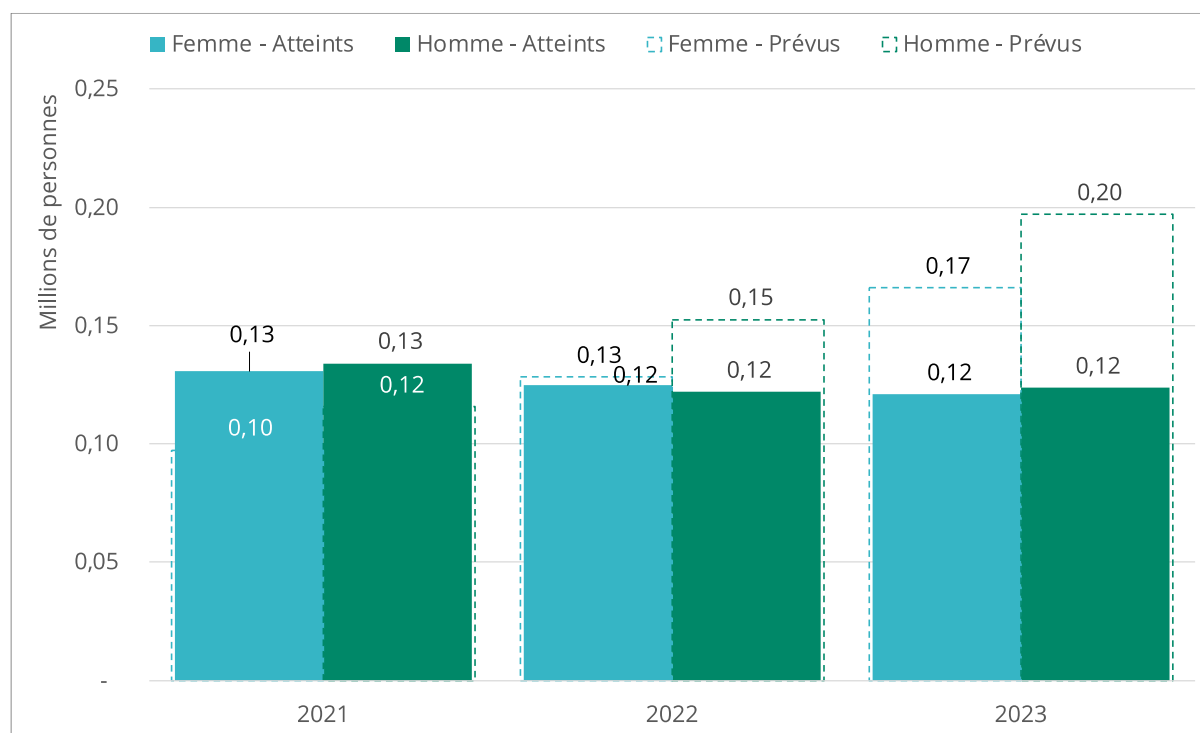
⁹⁷ Notamment, i) les priorités des bailleurs de fonds, comme le Ministère fédéral allemand de la coopération économique et du développement qui finance les activités d'urgence dans le Sud-Kivu, et ii) les zones non autorisées par le Gouvernement, contrôlées par des rebelles, même en IPC4. En adoptant une approche sensible aux conflits, des groupes spécifiques, tels que les populations autochtones vivant à proximité des sites, sont parfois ciblés.

Description de l'activité: Des repas scolaires sont fournis pour encourager la scolarisation et améliorer la nutrition des enfants.

Constatation 12: La couverture des besoins en alimentation scolaire par le PAM reste très insuffisante par rapport aux objectifs de la stratégie nationale. À l'échelle provinciale, les écoles soutenues sont réparties de manière inégale, provoquant un déplacement d'élèves des écoles non assistées vers celles bénéficiant de l'aide, créant une pression supplémentaire sur ces dernières.

94. L'activité SMP représente quatre pour cent du PBB initial, le plus faible pourcentage parmi les catégories d'activités de ce PSP. Ce pourcentage a légèrement augmenté entre 2021 et 2024, passant de quatre pour cent à six pour cent suite à la RB 02. Le financement de l'activité SMP a atteint 43 pour cent, avec un taux de dépenses de 72 pour cent. Les ressources disponibles pour cette activité sont restées quasi constantes, passant de 21 à 23 millions de dollars entre 2021 et 2023.

Figure 12 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-2023) par genre pour la catégorie SMP



Source: Rapports COMET CM-R020 (données 2021-2022), CM-R023 et CM-R030 (données 2023)

95. La couverture des besoins SMP par le PAM est très faible. Le nombre d'écoles bénéficiant du soutien du PAM a augmenté en 2022, mais a diminué en 2023, atteignant seulement 187 écoles cette année-là⁹⁸. En comparaison, la RDC a établi un objectif de 3 000 écoles pour son programme d'alimentation scolaire⁹⁹. Le nombre d'élèves bénéficiant de l'assistance des cantines scolaires a légèrement diminué au cours de la période, passant de 264 621 en 2021 à 244 971 en 2023.

96. À l'échelle des provinces d'intervention¹⁰⁰, les écoles soutenues par le PAM sont relativement dispersées géographiquement. Cette couverture inégale au sein des provinces a conduit de nombreux parents à transférer leurs enfants des écoles non soutenues vers celles bénéficiant de l'aide du PAM, ce qui

⁹⁸ Cette valeur reste néanmoins supérieure à l'objectif fixé de 170 écoles pour l'année 2023.

⁹⁹ PAM/MINEDUCATION. Avril 2021. *Rapport atelier du comité SABER*.

¹⁰⁰ Le PAM intervient dans les provinces du Kasai-Central, du Nord-Kivu, du Sud-Kivu et du Tanganyika.

est un effet inattendu¹⁰¹. Les parents privilégient les établissements offrant des repas grâce au soutien du PAM, selon les parties prenantes interrogées.

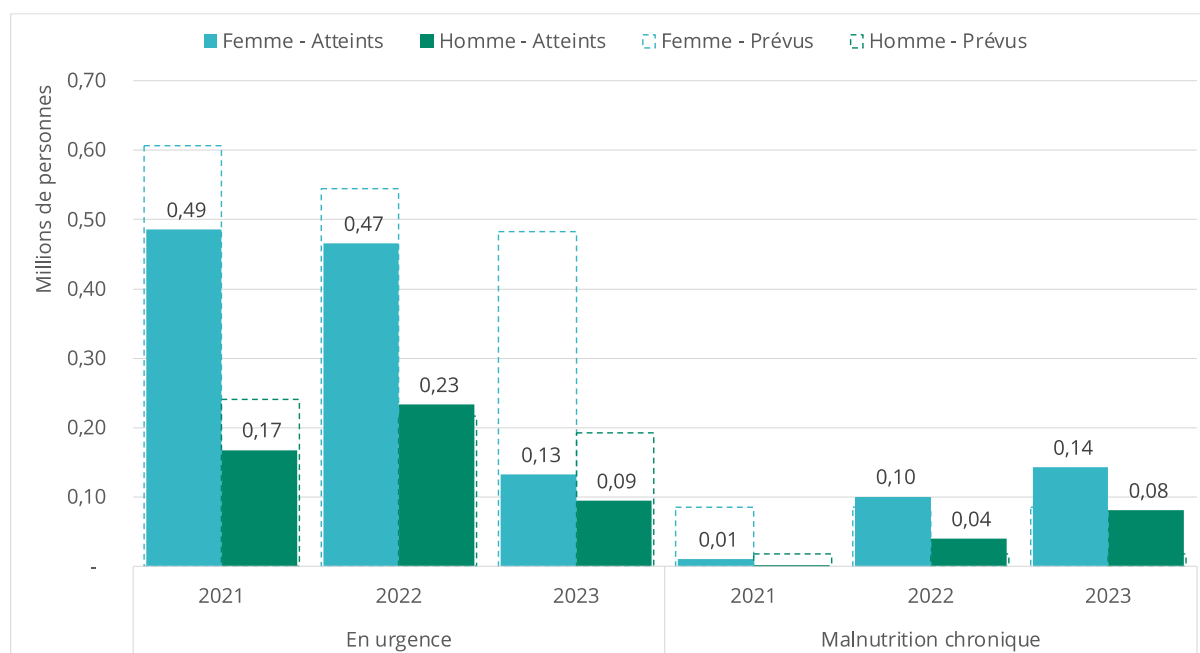
Prévention de la malnutrition (NPA)

Brève description de l'activité: Le PAM distribue des aliments enrichis et met en place des campagnes de sensibilisation pour améliorer les pratiques alimentaires et l'hygiène, ciblant en particulier les femmes enceintes et allaitantes ainsi que les jeunes enfants. Le PSP sépare les activités de prévention de la malnutrition aiguë (volet de la réponse aux urgences) et de la malnutrition chronique (volet du renforcement de la résilience).

Constatation 13: La couverture des activités de NPA du PAM a fortement diminué en 2023, en grande partie à cause de la baisse des financements, notamment pour les activités de prévention en situation d'urgence.

97. L'activité NPA en situation d'urgence représente 10 pour cent du PBB, avec un financement à hauteur de 23 pour cent et un taux de dépenses de 90 pour cent. Les ressources disponibles pour cette activité ont fortement diminué, passant de 31 millions de dollars en 2021 à 10 millions de dollars en 2023. En revanche, l'activité de prévention de la malnutrition chronique, qui représente 2 pour cent du PBB, a bénéficié d'un taux de financement de 35 pour cent. Contrairement à l'activité NPA en situation d'urgence, ses ressources disponibles ont augmenté, passant de 6 millions de dollars à 11 millions de dollars.

Figure 13 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-2023) par genre pour la catégorie NPA



Source: Rapports COMET CM-R020 (données 2021-2022), CM-R023 et CM-R030 (données 2023)

98. Pour les activités NPA du PAM, la couverture est minimale. La contribution du PAM au PRH est limitée, représentant seulement 14 pour cent du nombre de bénéficiaires atteints par les partenaires du cluster et 5 pour cent de la cible à atteindre en matière d'ANJE-U.

99. En 2023, la couverture des activités de prévention de la malnutrition en situation d'urgence a considérablement diminué en raison d'une baisse des financements reçus. Alors que 39 pour cent du PBB était financé en 2021, seulement 20 pour cent des financements ont été couverts en 2023 à la suite de

¹⁰¹ Information mentionnée dans l'ensemble des discussions de groupe (2), et lors de deux entretiens avec un directeur d'établissement et un partenaire coopérant.

l'interruption du financement du Bureau de l'assistance humanitaire (BHA). En conséquence, le nombre de personnes assistées a également diminué, passant de 653 302 en 2021 à 227 520 en 2023. Actuellement, le PAM intervient sur cette activité dans huit provinces, mais seulement la moitié des zones de santé sont couvertes.

100. En revanche, la prévention de la malnutrition chronique a bénéficié d'une augmentation progressive des financements, ce qui a permis d'atteindre un plus grand nombre de personnes. En 2023, 60 pour cent du PBB de la prévention de la malnutrition chronique étaient financés, contre 37 pour cent en 2021. Le BP a ainsi pu assister 13 551 bénéficiaires en 2021, contre 224 666 en 2023. La couverture géographique demeure restreinte, avec seulement trois provinces assistées¹⁰².

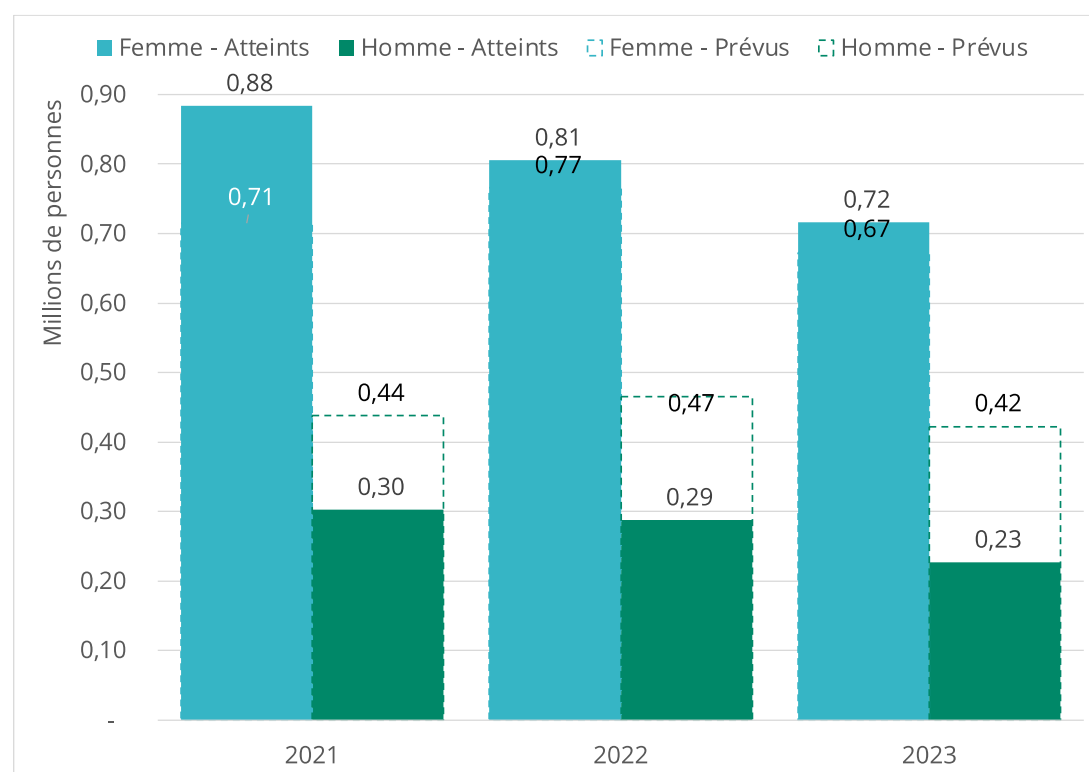
Traitement de la malnutrition (NTA)

Brève description de l'activité: Des programmes thérapeutiques sont mis en place pour traiter la malnutrition aiguë modérée avec des aliments complémentaires.

Constatation 14: Les résultats du PAM en matière de couverture des activités de NTA sont insuffisants. Des disparités régionales dans la couverture ont été relevées, avec une insuffisance au Kasai-Central et au Tanganyika.

101. L'activité NTA représente 9 pour cent du PBB, ce pourcentage ayant diminué entre 2021 et 2024 (passant de 12 à 7 pour cent). Le financement de l'activité NTA a été de 68 pour cent, avec un taux de dépenses de 90 pour cent. Les ressources disponibles pour cette activité ont diminué, passant de 69 à 57 millions de dollars.

Figure 14 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-2023) par genre pour la catégorie NTA



Source: Rapports COMET CM-R020 (données 2021-2022 data), CM-R023 et CM-R030 (données 2023)

¹⁰² Selon les entretiens en interne.

102. Les résultats du PAM en matière de couverture des activités de traitement de la malnutrition (NTA) sont limités¹⁰³. Par exemple, en 2023, le PAM a pris en charge 492 086 enfants de moins de cinq ans, soit 49 pour cent de la cible fixée par le PRH et 450 039 FFEA, soit 62 pour cent de l'objectif. Le PAM est responsable de la majeure partie des résultats atteints pour la MAM: en 2023, il a couvert 95 pour cent des enfants de moins de cinq ans et la totalité des FFEA. Le continuum de soins MAS-MAM¹⁰⁴ atteint seulement 12 pour cent en 2023 et est considéré comme un problème majeur par tous les acteurs de nutrition.

103. En lien avec l'augmentation des besoins nutritionnels sur la période¹⁰⁵, la couverture géographique a augmenté, comme en témoigne l'accroissement du nombre de centres de santé (CS) assistés par le PAM, qui est passé de 1 001 à 1 751 entre 2020 et 2023. Cependant, le nombre de bénéficiaires a diminué, passant de 1,2 million à 942 125 personnes atteintes sur la même période, ce qui indique une réduction de la profondeur de la couverture. De plus, la couverture des personnes atteintes de la tuberculose et des patients vivant avec le VIH s'est arrêtée en 2023, faute de financements.

104. Des différences de perception de la couverture des activités NTA ont été observées entre les provinces. La couverture est perçue comme adéquate en Ituri, au Nord-Kivu et au Sud Kivu, mais jugée insuffisante au Kasaï-Central et au Tanganyika (voir tableau 4), ce qui a été accentué par le *scale-up* qui a conduit à prioriser l'allocation des ressources aux provinces concernées.

Tableau 4 — Résultats de l'indicateur de performance «Proportion de la population éligible participant au programme (couverture)» pour l'activité NTA en 2022

Province	Valeur atteinte 2022	
	Enfants	Filles et emmes enceintes ou allaitantes
Haut-Katanga	non disponible	52 %
Ituri	100 %	100 %
Kasaï	100 %	39 %
Kasaï-Central	100 %	53 %
Kasaï-Oriental	100 %	37 %
Nord-Kivu	100 %	70 %
Sud-Kivu	87 %	100 %
Tanganyika	86 %	35 %

Source: CM-L008b_-CRF_Outcome_Indicator_Values_v1.05

¹⁰³ Comparaison entre le nombre de bénéficiaires atteints par le PAM (données COMET) et les cibles fixées par le PRH pour 2021, 2022 et 2023. Cependant, l'objectif du PRH pour la prise en charge de la MAM chez les FFEA a été dépassé en 2021.

¹⁰⁴ Le continuum signifie une prise en charge intégrée et continue des enfants atteints de MAM et de MAS, visant à garantir une transition harmonisée entre les différentes phases de traitement selon la sévérité de la malnutrition, dans le but d'améliorer l'état de santé et de minimiser les risques de rechute.

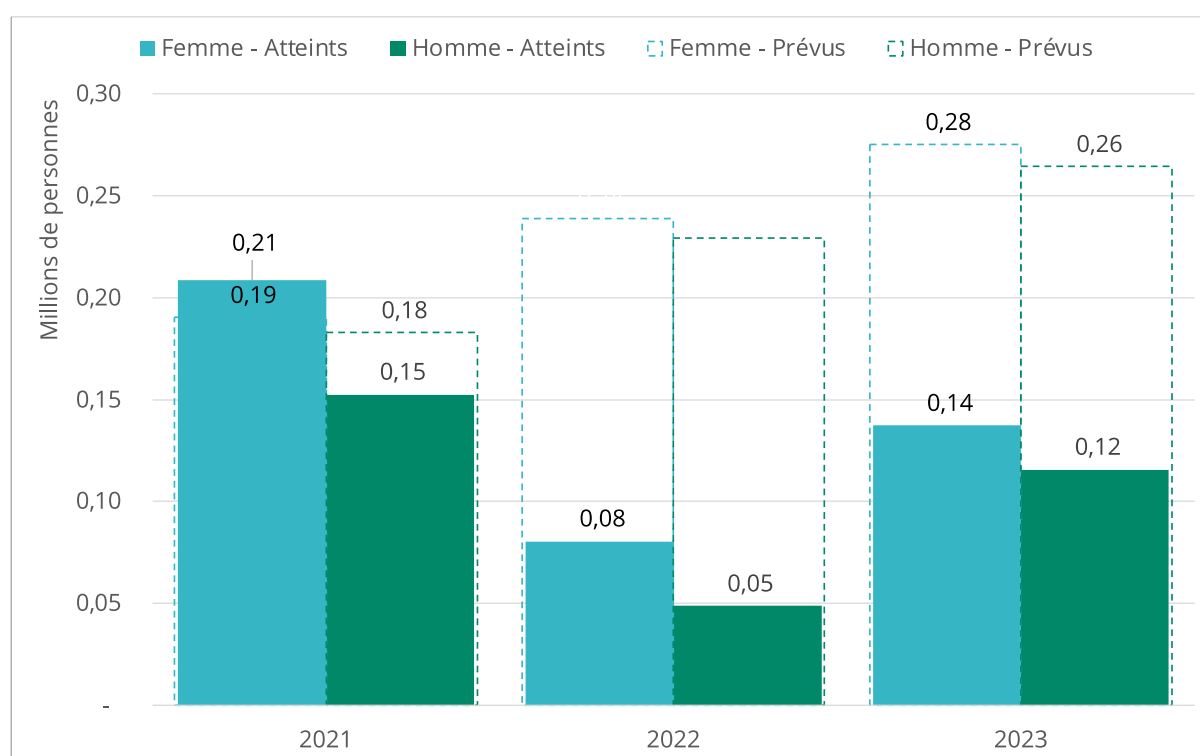
¹⁰⁵ Entre 2021 et 2023, le nombre de FFEA atteintes de MAS visées dans le cadre du PRH a augmenté, passant de 141 049 à 721 673. Le nombre d'enfants de moins de cinq ans atteints de MAM ciblés est quant à lui passé de 970 266 à 1 006 099.

Brève description de l'activité: Le PAM aide les communautés vulnérables à créer ou à restaurer des infrastructures comme des systèmes d'irrigation ou des routes, tout en leur fournissant une assistance alimentaire. L'organisation aide également les petits exploitants à améliorer leur accès aux marchés en leur proposant des formations, des outils agricoles et un soutien logistique. L'objectif est de renforcer la résilience et la sécurité alimentaire à long terme.

Constatation 15: La contribution du PAM aux activités SAMS est significative, mais l'ambition du PSP n'a pas été entièrement atteinte: le PAM se concentre principalement sur un quart des provinces, négligeant certaines zones présentant un fort potentiel agricole et plus stables.

105. L'activité SAMS représente 7 pour cent du PBB; ce pourcentage est resté stable au cours de la période (oscillant entre 6 et 8 pour cent). L'activité SAMS a été financée à hauteur de 52 pour cent. Le BP n'a pas réussi à mobiliser le budget nécessaire pour réaliser cet EDS (voir 4.1.1). Les ressources disponibles ont diminué entre 2021 et 2023, passant de 50 millions de dollars en 2021 à 37 millions de dollars en 2023.

Figure 15 — Bénéficiaires atteints et planifiés (2021-2023) par genre pour la catégorie SAMS



Source: Rapports COMET CM-R020 (données 2021-2022), CM-R023 et CM-R030 (données 2023)

106. L'ambition du PSP pour les activités SAMS n'a pas été réalisée. En 2023, sur les 540 000 personnes ciblées, le PAM n'a pu en assister que 253 101, soit moins de la moitié. Le cluster Sécurité alimentaire cible plus de deux millions de personnes dans des zones de crise alimentaire (IPC 3 et 4). En 2023, le PAM a atteint 155 557 bénéficiaires via les activités FFEA. Le PAM a également assisté 97 594 petits exploitants pour augmenter la production et améliorer l'accès aux marchés. Le nombre de bénéficiaires SAMS du PAM représente 13 pour cent des résultats atteints par le cluster. Toutefois, le PAM se focalise sur environ un quart des provinces, laissant de côté la majorité des zones qui détiennent à la fois un potentiel agricole considérable et une stabilité susceptible d'assurer une efficacité accrue.

107. Le manque de données probantes attestant des capacités du PAM dans cette activité limite l'obtention de financements (voir 4.1.1). Les différents acteurs interrogés ont cité cette raison comme l'une des principales explications de la faible couverture. De plus, les besoins d'urgence croissants et la perception du PAM en tant qu'acteur humanitaire clé compliquent également l'accès aux financements.

SQE 2.2: Dans quelle mesure les objectifs de résultats prévus ont-ils été atteints et quelles ont été les contributions du PAM aux résultats escomptés du PSPP (2020) et du PSP ? Y a-t-il eu des résultats inattendus, positifs ou négatifs ?

108. Le PAM a atteint une partie de ses objectifs: 70 pour cent des indicateurs d'effets et 56 pour cent des indicateurs de produits ont été réalisés entre 2021 et 2023. Une évaluation des résultats obtenus, incluant les indicateurs d'effets et les indicateurs de produits, est disponible en annexe 12. Les paragraphes ci-dessous résument l'efficacité des produits et des résultats du PAM. Les catégories d'activités sont présentées séparément pour une meilleure clarté de l'analyse.

URT

Constatation 16: La qualité de l'assistance alimentaire est globalement perçue de manière positive, avec des efforts notables du BP pour améliorer les services, bien que des problèmes de variété et de préparation des vivres aient été signalés. Le suivi des indicateurs de performance pour les activités URT montre des résultats positifs.

109. La qualité de l'assistance est généralement perçue de manière positive. Des efforts ont été faits par le BP pour améliorer la qualité de l'assistance alimentaire, notamment en engageant un responsable qualité supplémentaire. La majorité des GDC ont trouvé que les vivres étaient de bonne qualité. Au Tanganyika, cependant, deux groupes de discussion ont mentionné que le manque de variété dans l'assistance crée une certaine lassitude. Un seul GDC a signalé des vivres de mauvaise qualité (mauvais goût).

110. Le PAM a également déployé des efforts considérables pour distribuer le blé donné par le Gouvernement des États-Unis, initialement destiné au BP en Éthiopie. Le volume de ce don était très important et a permis de couvrir les populations autour de Goma. Malgré une faible pertinence culturelle¹⁰⁶, 86 pour cent des bénéficiaires ont apprécié la farine¹⁰⁷. Le PAM a effectué en amont des tests pour que le blé puisse être préparé par les bénéficiaires sous forme de fufufu et a diffusé des campagnes de communication sur ses bienfaits pour limiter la revente.

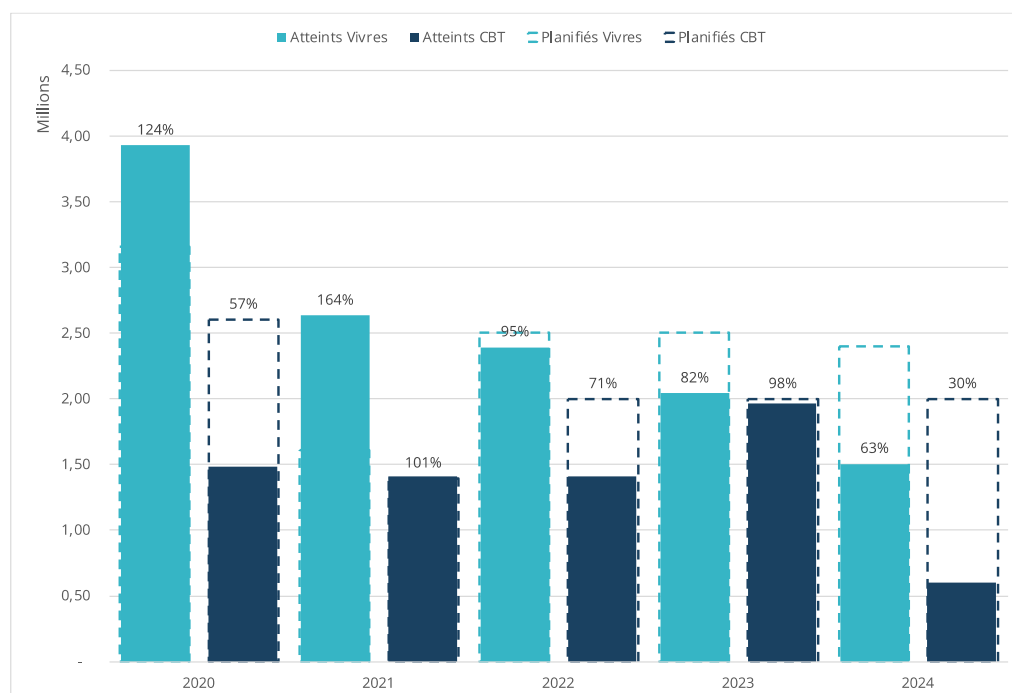
111. Le PAM distribue 15 dollars par personne et par mois pour les interventions en espèces. Du fait de l'inflation, le coût moyen du panier alimentaire est toutefois passé de 25 500 francs congolais (CDF), soit 12,4 dollars, en septembre 2022 à 41 189 CDF, soit 16,4 dollars, en septembre 2023. Bien que plusieurs ajustements de la valeur des transferts aient été effectués, ils n'ont pas entièrement compensé l'inflation, le PAM n'ayant pu ajuster le montant qu'à 15 dollars. Pourtant, seuls deux groupes de discussion ont mentionné que la quantité reçue était inadéquate aux besoins.

112. La part de l'assistance en espèces dans les activités URT a constamment augmenté, atteignant presque autant de bénéficiaires en 2023 que l'assistance en vivres. Cette modalité a été priorisée lors du lancement du *scale-up*, car elle était immédiatement disponible, contrairement aux vivres (délais de livraison). L'assistance en espèces est souvent préférée par les bénéficiaires et permet des gains significatifs en termes de rentabilité (voir 3.2). Cependant, le BP est fortement contraint par les financements reçus dans le choix de la modalité (voir 4.1.2).

¹⁰⁶ Le blé ne fait pas partie du régime alimentaire traditionnel de la RDC.

¹⁰⁷ WFP. 2023. *WFP response in Ituri, North Kivu and South Kivu*.

Figure 16 — Nombre de bénéficiaires par modalité pour la catégorie d'activité URT¹⁰⁸



Source: Rapports COMET CM-R020 (données 2021-2022), CM-R023 et CM-R030 (données 2023), Bureau de pays pour les données 2024 (janvier-juin)

113. Le PAM a apporté une contribution majeure aux objectifs de réponse aux besoins alimentaires des populations touchées par les crises. La satisfaction est globalement positive dans toutes les provinces, sauf à Goma, où une majorité de GDC a exprimé son insatisfaction, citant l'insuffisance de l'assistance pour couvrir les besoins multisectoriels, les obligeant à revendre une partie de l'assistance fournie pour répondre à d'autres besoins. Deux GDC ont mentionné que l'intervention du PAM avait créé des conflits entre déplacés, notamment à cause des problématiques d'enregistrement des différentes vagues de déplacés¹⁰⁹. Le manque de communication du PAM (sur les dates de distribution ou les quantités allouées) engendre parfois des conflits parmi les bénéficiaires. La satisfaction dans les autres provinces est relativement élevée, avec deux tiers des groupes de discussion exprimant leur satisfaction.

114. Le suivi des indicateurs de performance pour l'activité URT est difficile à analyser, car le PAM intervient sur une courte période (trois mois, désormais étendue à six mois). La comparaison des indicateurs tels que le score de consommation alimentaire (SCA) ne permet pas de déduire une amélioration de la situation alimentaire. Les résultats en termes de performance sont cependant assez positifs: 7/7 rapports de suivi post-distribution (PDM)¹¹⁰ en 2023 à Goma et en Ituri ont mesuré une amélioration de la part de la population ayant un SCA acceptable, et 7/8 ont observé une baisse de la valeur moyenne de l'indice réduit des stratégies d'adaptation (rCSI). Le taux annuel d'atteinte des cibles a augmenté¹¹¹, ce qui pourrait être lié à l'extension de l'assistance à six mois, ce que l'EE n'est pas en mesure de confirmer en raison d'incohérences dans les données de suivi (voir 4.4).

¹⁰⁸ Pour 2024, le nombre de bénéficiaires atteints est calculé uniquement sur la période janvier-juin 2024.

¹⁰⁹ Entre l'enregistrement et la distribution, de nouveaux déplacés arrivent et réclament à leur tour l'assistance dont bénéficient les personnes déplacées avant eux.

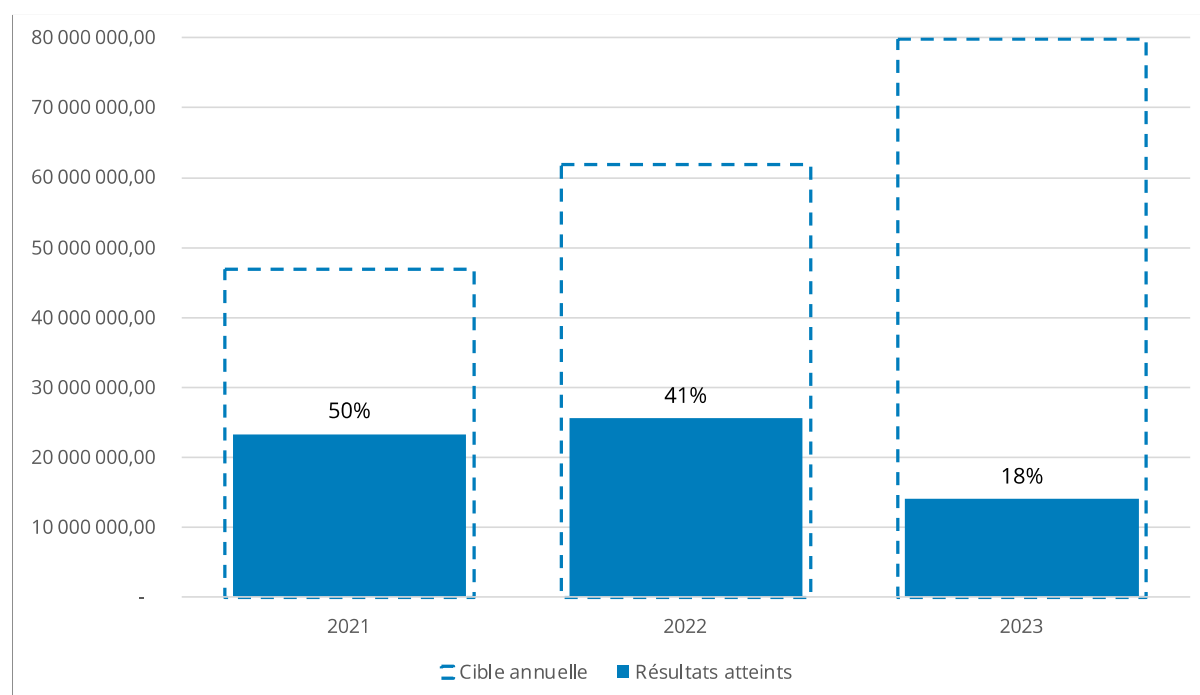
¹¹⁰ L'équipe d'évaluation a regroupé les résultats des PDM de 2023 pour les deux provinces, en comparant les indicateurs de sécurité alimentaire obtenus lors de l'étude de référence avec ceux relevés durant les PDM. Ces comparaisons comportent des limites liées à l'échantillonnage et à d'autres biais, comme précisé dans les rapports correspondants.

¹¹¹ De 43 pour cent (ACR 2022) à 66 pour cent (ACR 2023).

Constatation 17: Bien que la qualité des aliments distribués soit jugée satisfaisante, des problèmes de diversité ont été signalés. Les résultats des indicateurs de performance sont globalement bons, avec une diminution du taux d'abandon scolaire et une amélioration de la rétention scolaire dans les écoles assistées par le PAM.

115. Le nombre d'écoles soutenues par les activités SMP a fortement diminué sur la période (voir 2.1), entraînant une légère baisse du nombre d'élèves bénéficiant des cantines scolaires. La distribution de rations n'a atteint que la moitié des cibles fixées en 2021 et 2022. Le BP a rencontré plusieurs défis, notamment la fermeture des écoles en raison de la COVID-19 en 2021 et les grèves sporadiques des enseignants, qui ont perturbé la programmation. Bien que la qualité des aliments distribués soit perçue comme satisfaisante, deux entretiens et une discussion de groupe ont révélé que les enfants jugeaient insuffisante la diversité des aliments fournis dans les cantines.

Figure 17 — Nombre de rations fournies dans le cadre des activités SMP



Source: Rapport annuel de pays (ACR) 2021, 2022 et 2023

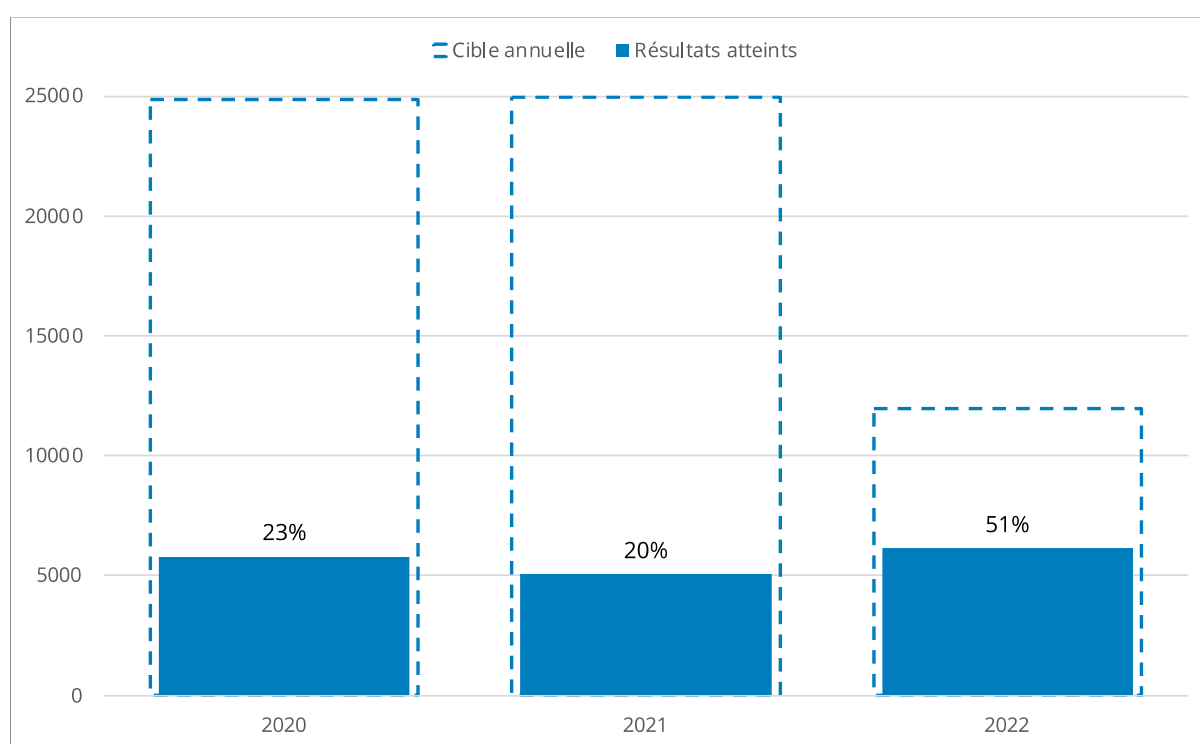
116. Les résultats des indicateurs de performance sont mitigés et varient significativement d'une zone à l'autre. Le taux d'abandon scolaire pour les écoles disposant d'une cantine, non mesuré en 2023, a diminué dans deux provinces sur trois¹¹²: au Tanganyika, il est passé de 9,5 pour cent à 6,2 pour cent, et au Nord-Kivu, de 11,8 pour cent à 6,1 pour cent. Le taux de rétention scolaire au sein des écoles assistées par le PAM a augmenté dans les quatre provinces où cette activité est mise en œuvre, dépassant les 90 pour cent dans toutes. Les cantines scolaires sont reconnues par les parties prenantes (dont deux représentants du Gouvernement, un PC et le directeur d'une école soutenue) pour leur impact positif sur l'amélioration de la fréquentation scolaire.

¹¹² Aucune donnée sur cet indicateur n'est disponible pour la province du Sud-Kivu.

Constatation 18: La performance globale du BP en termes de prévention de la malnutrition a diminué, avec seulement 37 pour cent des indicateurs d'effets atteints en 2023. Des baisses de l'adhésion ont été observées, notamment en Ituri et au Tanganyika, en raison de la résurgence des conflits et de la faiblesse des infrastructures routières.

117. Le nombre de rations fournies a été relativement faible au cours de la période couverte par le PSP. En 2020, le BP a atteint 63 pour cent de sa cible de rations. En 2021, la cible n'a été atteinte qu'à 28 pour cent, principalement en raison des grèves du personnel médical et de la COVID-19, qui ont perturbé le déroulement des activités, tout comme pour les activités SMP. La cible concernant la quantité d'aliments nutritifs spécialisés à distribuer n'a pas été atteinte pendant la période 2020-2021, en raison des difficultés rencontrées par le BP pour se procurer ces intrants. En 2022, l'indicateur correspondant à cette cible a été atteint à hauteur de 51 pour cent, principalement parce que l'objectif initial avait été revu à la baisse à 11 961 tonnes. Cependant, la quantité effectivement distribuée est restée relativement stable, oscillant entre 5 073 tonnes (en 2021) et 6 140 tonnes (en 2022).

Figure 18 — Quantité d'aliments nutritifs spécialisés fournis dans le cadre des activités NPA



Source: COMET, CM-R008 – Indicateurs de résultats (CSP)

118. Le BP n'a pas été en mesure d'atteindre ces cibles pour la période: alors que 65 pour cent des indicateurs d'effets étaient atteints en 2021, ce chiffre est tombé à 37 pour cent en 2023. La cible de diversité alimentaire des FFEA s'est généralement améliorée (atteinte 12 fois sur 17 lorsque l'indicateur a été rapporté¹¹³). Pour les enfants de 5 à 23 mois, le ratio est légèrement inférieur avec deux cibles atteintes sur les quatre rapportées. L'adhésion au programme pour les FFEA et les enfants¹¹⁴ est mitigée, la cible

¹¹³ L'indicateur a été rapporté pour les neuf provinces d'intervention, avec des données collectées uniquement en 2021 et 2022. Cependant, pour le Haut-Katanga, les données n'ont pas été collectées en 2022.

¹¹⁴ Le pourcentage de la population qui reçoit au minimum 66 pour cent des distributions planifiées dans une période donnée. Une distribution peut être un transfert d'aliments nutritifs spécialisés (Plumpy'Doz, Super Cereal, poudre de

d'adhésion ayant été atteinte 15 fois sur 23. D'importantes différences ont été enregistrées entre 2021 et 2022, avec une forte baisse de l'adhésion au Tanganyika et en Ituri. Les principales raisons de ces résultats sont la résurgence des conflits qui empêchent les ménages d'assister aux séances de sensibilisation. Il a également été mentionné lors des entretiens que d'importantes ruptures d'approvisionnement contraignent la capacité du PAM à fournir l'assistance prévue, réduisant ainsi la qualité et la quantité de l'aide fournie, selon certaines personnes du PAM interrogées.

Traitement de la malnutrition aiguë

Constatation 19: En ce qui concerne le traitement de la malnutrition, les indicateurs de performance sont globalement bons, avec des taux d'atteinte des cibles élevés en 2021 et 2022, bien que légèrement réduits en 2023. Les bénéficiaires reconnaissent que les activités du PAM améliorent la santé des enfants et des FFEA.

119. Le BP a augmenté le nombre de centres de santé dans lesquels il intervient au cours de la période. Cependant, il n'a pas atteint ses cibles en termes de rations distribuées. Bien que le nombre de rations ait presque doublé entre 2020 et 2021 (en raison du changement de PSP qui a conduit à une cible plus importante), il s'est stabilisé depuis. En parallèle, le nombre de bénéficiaires a diminué, passant de 1,2 million à 942 125 personnes; les bénéficiaires ont donc reçu plus de rations. Selon les entretiens, l'assistance est jugée satisfaisante, car les quantités distribuées correspondent aux standards du cluster. Tous les groupes de discussion ont fait part de leur satisfaction concernant la qualité de l'assistance et la quantité distribuée.

120. Les indicateurs de performance pour les activités NTA sont relativement bons, ce qui a été confirmé par les populations affectées. Le taux d'atteinte des cibles a été de 93 pour cent en 2021 (sur 282 indicateurs rapportés), 94 pour cent en 2022 (sur 265 indicateurs), puis 81 pour cent en 2023 (sur 207 indicateurs). Toutes les cibles concernant la proportion de sorties de personnes décédées, rétablies ou ayant abandonné, ont été atteintes. Les cibles non atteintes sont liées à la couverture des programmes de nutrition (voir 2.1). Plus des trois quarts des groupes de discussion ont mentionné que les activités du PAM avaient permis d'améliorer la santé des enfants et des FFEA.

Développement des moyens de subsistance des petits exploitants

Constatation 20: Le BP a enregistré de bons résultats en termes d'indicateurs de produits et d'effets, notamment une amélioration significative du score de consommation alimentaire et des revenus des petits exploitants.

121. Une amélioration a été observée entre 2020 et 2023 avec 83 pour cent des indicateurs de produits atteints en 2023 contre 32 pour cent en 2020. Par exemple, le nombre de kilomètres de routes de desserte réhabilitées n'a jamais été atteint, avec des taux d'exécution de 20 pour cent en 2020 et de 29 pour cent en 2022, sauf en 2023. Ce faible taux s'explique par des problèmes opérationnels liés aux contrats de partenariat, par la lenteur des procédures de passation de marchés et par l'insécurité dans l'est de la RDC qui contraint à interrompre les activités. Un aperçu des principaux produits atteints pour la période se trouve en annexe 12, tableau 10.

122. La perception de la qualité des produits distribués est mitigée. Dans le cadre de l'appui aux activités post-récolte, les tricycles à moteur et les moulins fournis n'étaient pas toujours fonctionnels.

123. Le BP a obtenu de bons résultats concernant ses indicateurs d'effets, avec un taux annuel d'atteinte compris entre 67 pour cent et 89 pour cent pour l'ensemble des indicateurs. Par exemple, le pourcentage de ménages ayant un score de consommation alimentaire acceptable dans le Sud-Ubangi est passé de 26 pour cent à près de 87 pour cent entre 2021 et 2023. La valeur des ventes des petits exploitants soutenus a été atteinte à chaque fois. Cette performance est corroborée par les perceptions des

m micronutriments, etc.), de l'argent et/ou un bon pour de la nourriture, y compris des produits frais. Un minimum de trois distributions est requis pour collecter l'indicateur. Pour identifier les tendances en matière d'adhésion, la période maximale de rappel est de six distributions.

ménages interrogés dans le cadre des GDC: trois groupes de discussion sur quatre où la question a été abordée considèrent que leur production a augmenté grâce à l'assistance. Au Tanganyika, les sources de revenus ont augmenté, avec le revenu mensuel par ménage passant de 34 dollars en 2019 à 51 dollars en 2021¹¹⁵.

124. Ceci rejoint les résultats de l'évaluation décentralisée du projet conjoint de résilience avec le BMZ aux Nord-Kivu et Sud-Kivu réalisé en 2024, qui montrent que certains petits exploitants agricoles ont constaté une augmentation de leur rendement, leur permettant ainsi de se nourrir et de vendre sur le marché, ce qui contribue à une meilleure satisfaction de leurs besoins essentiels, notamment en matière de santé et d'éducation des enfants. De plus, cette évaluation a révélé que des femmes et des adolescents ayant suivi des formations sur les moyens de subsistance ont signalé, à l'échelle individuelle, une hausse de leurs revenus grâce aux activités génératrices de revenus auxquelles ils ont participé. Néanmoins, cette évaluation révèle aussi que, dans l'ensemble, les ménages ont signalé un manque de diversification des revenus, avec en moyenne 1,7 source de revenus, et les trois quarts ayant récemment eu recours à des mécanismes d'adaptation sévères pour faire face à un manque de revenus¹¹⁶. Cependant, le processus de sélection des routes de desserte agricole à réhabiliter s'est révélé coûteux, et les réhabilitations n'ont pas entraîné de retombées financières significatives pour les communautés locales. La majeure partie des fonds dédiés aux activités FFA a été utilisée pour l'achat de matériaux et pour rémunérer les entreprises de construction. Le BP a reconnu que la réhabilitation des routes ne peut se limiter à la modalité d'espèces pour la création d'avoirs, qui contraint les bénéficiaires à ne réaliser que des travaux non qualifiés. Les efforts de diversification des activités d'assistance alimentaire pour la création d'actifs (FFA) entrepris par le BP n'ont pas encore abouti.

Prestation de services humanitaires

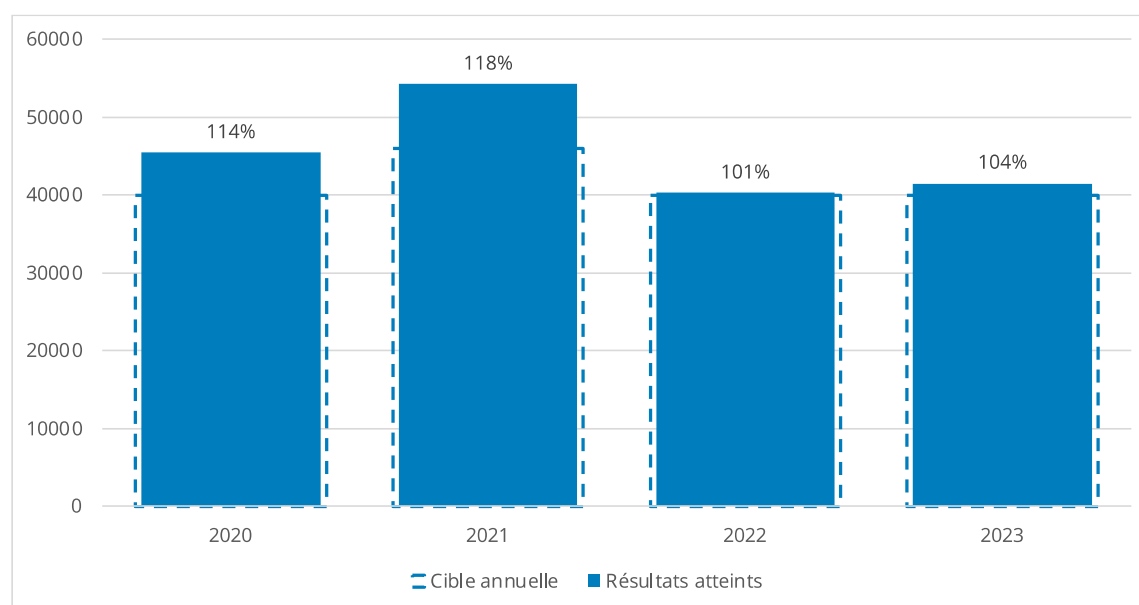
Constatation 21: L'UNHAS a maintenu un nombre stable de passagers transportés, tout en dépassant les objectifs de satisfaction des utilisateurs. Le cluster Logistique du PAM a connu une baisse des activités et de l'engagement des partenaires, mais la satisfaction globale reste élevée, sauf en 2021.

125. **Activités de transports aériens:** L'UNHAS opère huit avions et deux hélicoptères de la Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne (ECHO) pour les activités de transports aériens. Le nombre de passagers transportés est resté relativement stable, dépassant les 40 000 passagers annuels. En 2021, cette cible a été largement dépassée avec 54 253 passagers en raison de la COVID-19, des crises humanitaires (notamment à Drodro) et de l'arrêt des vols commerciaux entre Goma et la sous-région. L'activité s'est réduite à partir de 2022, après que deux avions ont été retirés de la flotte en raison de contraintes financières, diminuant ainsi le nombre de passagers transportés et le volume de fret (958 tonnes en 2021 contre 500 tonnes en 2022). Le taux de satisfaction des utilisateurs est resté supérieur à 90 pour cent, dépassant largement la cible annuelle de 70 pour cent. L'UNHAS est parvenu à ajouter de nouvelles destinations lorsque des besoins spécifiques apparaissaient.

¹¹⁵ PAM. 2023. *Évaluation du projet de renforcement de la résilience et des systèmes de vie durables des petits exploitants agricoles du Tanganyika*.

¹¹⁶ Amadou. I. Septembre 2024. *Final Evaluation of the Programme to Strengthen the Socio-Economic Resilience of Smallholder Farmers and Vulnerable Populations in the Democratic Republic of Congo [2018-2024]*.

Figure 19 — Nombre de passagers transportés



Source: COMET, CM-R008 – Indicateurs de résultats (CSP)

126. **Activités de mise à disposition de plateformes humanitaires:** Le PAM est l'agence responsable du cluster Logistique (CL). Durant la période du PSP, il y a eu une réduction du volume d'activités et de l'engagement du CL. Le nombre de documents d'information produits, tels que des cartes logistiques, a diminué, passant de 200 en 2021 à 60 en 2023. Le nombre de partenaires utilisant les services du CL a également diminué, passant de 73 en 2020 à 58 en 2022. Cependant, la satisfaction globale vis-à-vis du CL et de ses services est restée élevée, à l'exception de l'année 2021, où la cible annuelle de 90 pour cent de satisfaction n'a pas été atteinte, celle-ci se situant à 66 pour cent.

127. **Activités de fourniture de services logistiques à la demande (ODS):** Le PAM offre des services de stockage via des entrepôts et des unités mobiles, ainsi que des services de transport. En 2022, par exemple, le BP a soutenu la campagne de vaccination du Ministère de la santé en transportant 720 000 doses de vaccins contre la COVID-19. Les volumes stockés et transportés varient chaque année en fonction des besoins des utilisateurs. Il n'existe aucune donnée concernant les demandes refusées ni les raisons de ces refus, ce qui empêche d'évaluer pleinement la capacité du BP à fournir des services logistiques pendant et après les crises.

Renforcement des capacités

Constatation 22: Le renforcement des capacités institutionnelles (CCS) en RDC a souffert de défis liés à la gouvernance, aux conflits armés et au manque de coordination, ainsi que d'un manque de financement et de personnel, limitant l'impact des actions du PAM.

128. Une enquête a sondé les personnels du PAM sur leurs perceptions de la pertinence de la stratégie CCS. Quatre-vingt-dix pour cent des répondants (n = 11) estiment pertinente l'approche adoptée. Les domaines prioritaires au niveau décentralisé incluent la sécurité alimentaire, la résilience et le soutien aux petits exploitants, ainsi que le service aérien, tandis qu'au niveau central, la prévention de la malnutrition et l'alimentation scolaire sont privilégiées. Cependant, la préparation aux urgences n'est pas considérée comme une priorité du PAM en matière de renforcement des capacités¹¹⁷. Les facteurs contribuant à cette perception de pertinence incluent, selon les répondants, l'approche participative, la collaboration avec d'autres organisations, l'engagement des autorités locales et l'engagement du gouvernement central.

¹¹⁷ Enquête menée auprès du PAM et entretiens avec le Gouvernement et le PAM.

129. Les résultats de l'enquête et la revue documentaire montrent des réalisations notables¹¹⁸. En impliquant les services étatiques dans la mise en œuvre de ses activités, le PAM a contribué au renforcement des capacités d'action (moyens de locomotion, missions sur terrain, équipements de bureautique) et des compétences techniques des équipes locales. Le PAM a contribué à intégrer les risques climatiques dans les politiques nationales, est intervenu en tant qu'acteur clé dans le processus de développement d'un programme national d'alimentation scolaire en cours en utilisant l'approche SABER¹¹⁹, et a renforcé le mouvement Renforcer la nutrition (SUN). D'autres accomplissements incluent:

- a. l'intégration de l'expérience SCOPE CODA¹²⁰ dans les structures de santé,
- b. la contribution à la loi sur la fortification alimentaire¹²¹,
- c. la réalisation de formations lors d'exercices EFSA,
- d. la collecte de données agricoles pour des études conjointes avec la FAO¹²²,
- e. le soutien au développement du premier produit d'assurance-récolte indiciaire agricole¹²³ et du Système national d'information agricole,
- f. la collaboration avec l'UNICEF et le MINAS pour améliorer le système national de protection sociale¹²⁴,
- g. les processus de certification de la qualité des produits alimentaires en partenariat avec l'Office congolais de contrôle (OCC)¹²⁵.

130. Malgré ces efforts, le CCS a rencontré plusieurs défis externes et internes. Le contexte fragile de la RDC, marqué par une faible gouvernance, un manque de coordination entre les niveaux central et provincial dû à un processus de décentralisation défaillant, et des conflits armés persistants a entravé les progrès dans ce domaine¹²⁶. De plus, les entretiens avec le PAM et des membres du gouvernement ont mis en lumière plusieurs facteurs internes limitant le renforcement des capacités institutionnelles. L'absence d'une approche CCS coordonnée au niveau du BP et le manque de financement et de personnel dédié pour coordonner efficacement ces initiatives ont limité l'impact de ces dernières¹²⁷.

131. Pour leur part, les acteurs étatiques interrogés reconnaissent l'ampleur des efforts du PAM en matière de renforcement des capacités institutionnelles, notamment par le biais de formations techniques de leurs personnels et d'un soutien logistique (ordinateurs, vélos, motos), mais aussi à travers la participation de leurs équipes à la mise en œuvre des projets, ce qui renforce leur capacité d'action (suivi et supervision des activités sur le terrain). Cependant, ils soulignent la nécessité d'un soutien institutionnel accru et pérenne pour pallier les limites du Gouvernement notamment sur le plan financier, et d'une synergie renforcée avec les autorités locales (participation aux réunions de crise, mise à disposition des données d'enquêtes).

¹¹⁸ Quatre-vingts pour cent la jugent efficace, tandis que 70 pour cent affirment avoir observé des résultats tangibles (n = 11).

¹¹⁹ PAM. 2021. Rapport annuel de pays (ACR).

¹²⁰ SCOPE - *Conditional On-Demand Assistance: outil numérique de collecte, de suivi et d'analyse des informations sur les bénéficiaires du traitement de la malnutrition*.

¹²¹ WFP et FAO. [s. d.]. Renforcement des capacités institutionnelles, rapport annuel de pays.

¹²² PAM. 2021. Rapport annuel de pays (ACR).

¹²³ WFP et FAO. [s. d.]. Renforcement des capacités institutionnelles, rapport annuel de pays.

¹²⁴ PAM. 2021. Rapport annuel de pays (ACR).

¹²⁵ WFP. 2023. *Climate crisis and action in DRC*.

¹²⁶ WFP. 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan*.

¹²⁷ PAM. 2022. *Country capacity strengthening policy update*.

Constatation 3: Plusieurs effets inattendus des interventions du PAM ont été signalés à l'EE, notamment la création d'activités génératrices de revenus, une meilleure inclusion des déplacés dans les populations hôtes et des effets indirects positifs sur les populations non ciblées lors de distributions, mais aussi la revente des vivres distribués, la prédation économique par des commerçants et l'exposition des bénéficiaires à des risques pour leur sécurité en raison d'un manque de coordination entre acteurs humanitaires.

132. Quelques études ont été partagées avec l'EE¹²⁸. Une meilleure compréhension de ces effets pourrait permettre de réorienter certaines activités, d'expliquer les obstacles rencontrés dans la réduction de la vulnérabilité alimentaire et de renforcer le principe consistant à « ne pas nuire ».

133. D'après la majorité des GDC, dans des contextes où le PAM est le principal acteur humanitaire, les distributions de vivres et les transferts d'espèces permettent aux bénéficiaires de couvrir des dépenses, telles que les frais scolaires ou médicaux et l'achat de vêtements, et d'élargir la diversification alimentaire (fruits, légumes, poisson ou viande). Cinq groupes ont mentionné que l'intervention avait contribué à réduire les maladies chez les enfants. Ces distributions de vivres servent également à rembourser des dettes envers les populations hôtes. Toutefois, les entretiens et GDC ont révélé que la nature des vivres distribués a poussé certains bénéficiaires à vendre les vivres reçus pour acheter des aliments plus adaptés à leurs besoins. Cette revente engendre des pertes (stockage, reconditionnement) et des frais supplémentaires (transport, fluctuation des prix impactés par la distribution).

134. Les distributions de vivres favorisent la création d'activités génératrices de revenus (AGR) pour certains bénéficiaires. Par exemple, la farine de blé, parfois difficilement adoptée, est transformée en divers plats (crêpes, beignets, bouillie, etc.), permettant ainsi l'autonomie des bénéficiaires et une baisse des denrées alimentaires locales, comme le prix du beignet qui est passé de 500 CDF à 200 CDF après une distribution. Cette baisse des prix, bien que non formellement étudiée, a été observée par les GDC, les PC, le Gouvernement et le PAM¹²⁹, permettant un accès élargi aux denrées alimentaires pour les non-bénéficiaires, ce qui contribue à la réduction de la vulnérabilité alimentaire globale.

135. Les distributions de vivres engendrent parfois une prédation économique par des commerçants qui rachètent les vivres aux bénéficiaires à bas prix pour les revendre plus cher. Par exemple, plusieurs acteurs ont mentionné le cas de distributions à Béni où des commerçants de Butembo venaient avec des charrettes acheter les vivres pour les revendre chez eux. Le PAM a plaidé auprès du Gouvernement, qui a déclaré illégal le rachat de l'aide humanitaire par des commerçants¹³⁰, tout en restant tolérant envers les AGR des bénéficiaires. En périphérie des sites de distribution, les autorités parviennent à limiter ce phénomène.

136. La couverture limitée du PAM empêche d'intervenir dans toutes les zones vulnérables, entraînant parfois des mouvements de déplacés vers les sites ciblés, ce qui augmente la vulnérabilité de ces populations affectées et complique le ciblage et l'enregistrement. Cette dynamique est également observée dans les écoles, où les établissements non ciblés se vident au profit des établissements ciblés, provoquant des sureffectifs et des conditions d'apprentissage dégradées. Les communautés hôtes et voisines sont impactées ainsi que l'environnement (déforestation notamment).

SQE 2.3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il contribué à la réalisation des objectifs transversaux (protection, responsabilité à l'égard des populations touchées, égalité des sexes, équité et inclusion, changement climatique et autres questions pertinentes) et adhéré aux principes humanitaires ?

¹²⁸ Par exemple: WFP. 2024. *Food diversion analysis N°1 Ituri, North Kivu and South Kivu*.

¹²⁹ WFP. 2022. *Peacebuilding evaluation workshop*.

¹³⁰ Selon des entretiens avec des autorités gouvernementales locales et des acteurs externes.

Constatation 24: Le PAM a réalisé des progrès notables en fin de PSP en termes de contribution à l'égalité des sexes et de réduction des risques de violences basées sur le genre (VBG). Cependant, la sensibilisation aux questions de genre varie selon les BT, et la mise en œuvre de ces stratégies reste insuffisante, leur intégration n'étant pas systématique.

137. La question du genre ne semble pas être abordée de manière exhaustive. En effet, les analyses de genre lors des études de référence n'alimentent pas systématiquement la programmation. En outre, bien que le marqueur de genre et d'âge garantisse l'intégration d'un niveau de base d'analyse de genre dans le Plan stratégique national, les exemples de l'utilisation contextualisée des analyses de genre restent limités pour examiner les obstacles intraménages, communautaires et structurels à l'égalité des genres et à l'autonomisation des femmes.

138. Au cours de la période, notamment sur la deuxième partie du PSP, le PAM a structuré sa contribution et celle des PC à l'égalité de genre. Par exemple, le BP, avec le soutien du BRJ, a développé des normes minimales d'intégration du genre¹³¹, telles que la garantie de centres de santé à moins de 10 km, ou des interventions mobiles le cas échéant pour les activités de nutrition. De plus, le PAM a lancé un programme de certification Genre pour aider les BT à mieux comprendre et à planifier des actions en matière d'égalité des genres. Le plan d'action inclut une mise à jour du Plan d'action genre (GAP) pour août 2024 dans les différents domaines du programme, y compris l'intégration de compétences genre dans les évaluations du personnel et les objectifs de performance du management. Le besoin d'institutionnaliser le département genre avec des budgets dédiés a également été souligné. Concernant les PC, leurs capacités dans le domaine du genre, de l'inclusion et des VBG ont été renforcées par des formations obligatoires sur les politiques institutionnelles et par des formations sur l'analyse de genre et la collecte de données¹³². Le renforcement des capacités des organisations féminines, souvent inéligibles pour des partenariats, est également encouragé¹³³ (voir 4.2). Les partenariats avec la société civile féminine ne sont pas envisagés de manière systématique pour s'attaquer aux causes profondes de l'inégalité qui compromettent la résilience et la nutrition.

139. Le PAM a cherché à intégrer systématiquement le genre dans sa planification et sa mise en œuvre, notamment dans les activités SAMS, en mettant l'accent sur la parité et l'autonomisation des femmes. Les approches adoptées sont alignées sur les objectifs de la politique institutionnelle¹³⁴ et ont inclus, par exemple, la désagrégation des données par genre. La formation en leadership féminin et l'alphabétisation fonctionnelle des femmes membres des organisations paysannes (OP) ont également été renforcées, réduisant sensiblement le détournement des ressources au sein des ménages. Dans les activités URT, le PAM a réduit les risques de VBG en sensibilisant les femmes des camps de réfugiés sur leurs droits, en réduisant les distances entre les zones d'origine et les sites de distribution, et en remettant directement l'assistance aux femmes, leur donnant ainsi le pouvoir de décision. Des exemples de sanctions juridiques contre les auteurs de VBG sont présentés lors des sessions de sensibilisation. L'installation de toilettes réservées aux femmes sur les sites de distribution atténue également les risques.

140. Quelques approches transformatrices en matière de genre ont été adoptées par le BP, à la suite de l'embauche d'une conseillère spécialisée. Parmi les initiatives lancées, selon les interviews auprès de PC, un programme de masculinité positive forme les maris des bénéficiaires pour encourager la gestion commune des AGR et le leadership féminin. Un nouveau projet en partenariat avec une organisation féminine de la société civile vise à traiter ces enjeux.

141. Cependant, ces efforts et mesures auraient pu avoir plus d'effets à long terme sur la modification des normes sociales et des dynamiques de pouvoir au niveau communautaire, fortement défavorable aux femmes en RDC. Faute d'une analyse exhaustive de la problématique femmes-hommes, l'obtention de

¹³¹ WFP. 2024. *Minimum standards for gender mainstreaming - DRC*.

¹³² PAM. Avril 2022. *Orientation de l'outil FGD Genre du facilitateur*.

¹³³ PAM. 2024. *Programme Strategy 2024-25*.

¹³⁴ PAM. 2022. *Politique Genre du PAM 2022*.

résultats à cet égard a été compromise. Une capitalisation et un renforcement des capacités annuelles font défaut. Les questions de genre ne sont pas suffisamment intégrées et contextualisées dans la conception et la mise en œuvre et dans la stratégie de communication pour le changement social et comportemental (CCSC) sur le terrain¹³⁵.

142. En ce qui concerne l'inclusion, bien que des questions spécifiques sur le handicap soient incluses dans la collecte de données (six questions du Groupe de Washington [WG]), leur intégration programmatique reste limitée. Le PAM présente les données sur la base du handicap physique uniquement et peu d'analyses produites désagrègent leurs résultats en utilisant la classification du WG. Le handicap est considéré parmi les critères de vulnérabilité¹³⁶ et mentionné dans les documents méthodologiques.

143. Cependant, l'EE a relevé un manque d'éléments concrets concernant les approches visant à réduire les barrières d'accès pour les personnes en situation de handicap (PSH). Bien que les PSH soient théoriquement priorisées sur les sites de distribution, il n'existe pas d'outil de collecte spécifique pour effectuer cette priorisation, qui pour l'instant repose principalement sur les handicaps visibles. Plusieurs personnes interrogées ont insisté sur la nécessité d'aller au-delà, de dresser une cartographie des PSH, de les identifier clairement au travers de SCOPE pour les prioriser. De plus, les données des bénéficiaires ne sont pas ventilées par handicap, limitant ainsi le suivi de l'inclusion¹³⁷. L'évaluation décentralisée récente du programme conjoint de résilience (JRP) a également noté qu'une amélioration de l'intégration des PSH était possible pendant le ciblage et la mise en œuvre du programme. Bien que les populations indigènes ne soient pas mentionnées dans le PSP actuel, certains exemples illustrent leur prise en compte: transferts d'espèces aux pygmées, inclusion dans la gestion des conflits à Uvira ou alternance des localités de distribution pour plus d'équité.

Protection transversale

Constatation 25: Le PAM a significativement investi dans l'amélioration de la prise en compte de la protection transversale durant cette période, en mettant en place des formations et en créant des outils. Certains processus restent insuffisamment développés et nécessitent des améliorations pour mieux réduire les risques pour les bénéficiaires.

144. Le PAM a effectivement développé les capacités de ses équipes et celles des partenaires coopérants. Le BP a renforcé ses capacités de protection en investissant dans des ressources humaines supplémentaires dans chaque bureau de terrain et chez chaque PC. Des formations sur l'intégration de la protection ont été dispensées, touchant plus de 500 personnes en 2023¹³⁸. D'ailleurs, tous les répondants à l'enquête en ligne ont confirmé avoir reçu ou connaître un collègue ayant reçu une formation sur la protection.

145. Le PAM a investi dans les analyses de protection et s'est efforcé de faire des analyses de contexte dans l'ensemble des bureaux de terrain. Le BP a réalisé entre 7 et 27 études concernant la protection par an depuis 2021¹³⁹. Ces études incluent généralement une matrice des risques et suggèrent des mesures d'atténuation, permettant une meilleure compréhension des risques de protection. Toutefois, l'absence de standardisation entre bureaux rend difficile la comparaison des résultats. Malgré des améliorations entre 2021 et 2023, les études sont de qualité inégale: certaines restent superficielles et ne mettent pas suffisamment en avant les sources des risques, tandis que d'autres sont plus détaillées et fournissent des pistes concrètes pour réduire les risques pour la sécurité au niveau communautaire.

146. Le BP a fait des efforts pour intégrer la protection transversale dans certains de ces outils et activités. Des données complémentaires sur la protection transversale sont collectées lors des différentes enquêtes de suivi. Celles-ci incluent des informations sur la perception des populations assistées quant à la sécurité d'accès à l'assistance et à la dignité des programmes, permettant ainsi un suivi plus systématique

¹³⁵ PAM. 2022. *Rapport d'activité de formation CCSC SBCC, Tanganyika*.

¹³⁶ Notamment du PMT par exemple.

¹³⁷ WFP. 2022. *Evaluation Synthesis of WFP's Performance Measurement and Monitoring 2018–2021*.

¹³⁸ PAM. 2023. Rapport annuel de pays (ACR).

¹³⁹ *Ibid.* PAM. 2022. Rapport annuel de pays (ACR). PAM. 2021. Rapport annuel pays (ACR).

des enjeux de protection. Des outils, comme des listes de contrôle lors des distributions, pour faciliter l'intégration de la protection, ont été intégrées dans les procédures opérationnelles standards (POS) du BP. Quelques initiatives spécifiques, comme le projet avec ActionAid pour les survivantes de VBG à Bulengo, ont été observées, mais restent trop récentes pour avoir un impact significatif. Les résultats des données sur la protection ne sont pas suffisamment pris en compte dans la sélection des modalités d'intervention¹⁴⁰. Deux membres du personnel du PAM ont mentionné que des discussions sont en cours pour financer les frais de transport des survivants d'agressions survenues dans le cadre des activités du PAM vers des services spécialisés de protection, ainsi que pour couvrir les frais médicaux associés.

147. L'absence d'alignement des calendriers entre les acteurs humanitaires est une opportunité manquée qui peut parfois augmenter les risques pour la sécurité des bénéficiaires. Par exemple, lorsque le PAM distribue des vivres sans qu'aucune distribution de kits de cuisine, y compris de foyers améliorés, ne soit réalisée, les bénéficiaires, en particulier les femmes, peuvent s'exposer aux exactions de groupes armés non étatiques (GANE) en allant chercher du bois pour la cuisson. En parallèle, les besoins de cuisson des vivres contribuent à la déforestation autour des sites de déplacés et aggravent la dégradation des sols et le ruissellement, qui détériorent les axes routiers.

148. Les indicateurs institutionnels montrent des résultats positifs, avec 91 pour cent des bénéficiaires des transferts de ressources non assortis de conditions (URT) jugeant les programmes dignes et 94 pour cent n'ayant rencontré aucun problème en matière de protection en 2023¹⁴¹. Cependant, les procédures de protection sont peu connues des bénéficiaires. Ils associent principalement les procédures aux mécanismes de dénonciation, mais connaissent peu les activités de prévention et de réponse aux risques pour la sécurité disponibles dans la zone. Certes, le PAM fait face à une offre de protection spécialisée limitée en RDC¹⁴², mais il semble que peu d'informations soient diffusées aux bénéficiaires.

149. Le PAM dispose désormais d'un plan d'action PSEA et d'un protocole formalisé avec un mécanisme de remontée de l'information pour garantir un traitement confidentiel et sécurisé¹⁴³. Ce protocole est généralement connu des acteurs de mise en œuvre, bien que certains aient signalé des dysfonctionnements du mécanisme de plaintes et de retour d'information (CFM), limitant probablement la collecte des incidents d'exploitation et d'abus sexuels. En outre, un salarié est dédié au suivi du plan d'action sur la PSEA. Les points focaux PSEA de chaque bureau de terrain sont désormais les chefs de bureau (internationaux), afin de minimiser les pressions et les influences que leurs prédécesseurs nationaux avaient pu subir.

Redevabilité envers les populations affectées

Constatation 26: Le BP a développé divers mécanismes pour interagir avec les populations affectées et a renforcé son approche communautaire. Malgré ses efforts, le BP fait face à un manque de ressources pour améliorer ses systèmes de gestion des données, ce qui limite l'analyse et l'utilisation des informations collectées.

150. Le BP interagit avec les populations affectées. Le partage d'information est confirmé par plus de trois quarts des GDC et passe principalement par l'affichage d'informations sur le CFM et sur la distribution et à travers les représentants communautaires. Des activités spécifiques comme la diffusion de spots radio et des GDC genrés sont occasionnellement réalisées, bien que non systématiques.

151. L'approche d'engagement communautaire (CE) du BP reste fragmentée entre différentes unités (recherche, évaluation et suivi [RAM] avec le CFM, Protection et AAP, Programme et communication et plaidoyer [CAM]), malgré le positionnement du CE sous la responsabilité du CAM et le développement d'un plan CE en 2024, ce qui a compliqué sa mise en œuvre pendant la durée du PSP. Un manque de

¹⁴⁰ PAM. 2023. *Audit interne des opérations du PAM en RDC*.

¹⁴¹ Données produites par l'EE suite à la compilation des PDM disponibles pour 2023.

¹⁴² En 2023, seulement 28,38 % du budget requis pour la protection générale a été couvert. Cluster Protection. 2024. *Rapport annuel 2023*.

¹⁴³ Censé être disséminé dans les sites d'intervention et partagé avec les acteurs de mise en œuvre pour renforcer la communication sur le terrain.

coordination entre ces unités a créé des disparités dans la standardisation des documents et des pratiques. De plus, les canaux de communication privilégiés par les communautés ont varié selon les stratégies, comme celles de la redevabilité envers les populations affectées (AAP) et de l'unité CAM, rendant l'engagement communautaire moins efficace et plus complexe à déployer¹⁴⁴.

152. L'information partagée est généralement adaptée au contexte linguistique, sans difficulté de compréhension rapportée. Toutefois, le contenu est souvent standardisé et peu adapté aux besoins de certains groupes (femmes, personnes handicapées, etc.). Des éléments essentiels à propos de l'assistance (durée, contenu, etc.) sont faiblement connus des participants. Par exemple, la moitié des GDC à Béné affirment ne pas avoir été informés avant l'interruption de leur assistance; plusieurs GDC ont rapporté des changements de modalité d'assistance sans que la communauté ait été informée en amont.

Tableau 5 — Résultats AAP pour les URT en 2023

Indicateurs	Nombre de rapports considérés	Moyenne
% ménages qui déclarent avoir une bonne connaissance sur la valeur des rations	10	73%
% des ménages qui n'ont pas été informés avant la date de distribution des rations	14	35%
% des ménages pour qui des écrits ou des illustrations indiquant les droits appropriés n'étaient pas affichés clairement sur les sites	28	19%
% des ménages qui ont déclaré ne pas être informés de la durée de l'assistance	25	47%
% des ménages ayant indiqué que les rations n'étaient pas clairement communiquées pendant les distributions	29	31%
% des ménages qui n'ont pas été informés des critères de leur choix/sélection - comme bénéficiaires	26	30%

Source: Données de suivi post-distribution 2023 (Bunia et Goma)

153. Le BP propose peu d'opportunités de participer activement aux activités URT pour les communautés affectées, ce qui peut s'expliquer par la nature temporaire et standardisée de ces interventions. La participation communautaire se fait principalement par le biais de représentants coutumiers, tels que les dirigeants communautaires et les autorités locales. Le changement de méthode de ciblage représente une certaine amélioration. Il permettra aux populations, à travers leurs représentants, de participer activement à la priorisation des critères de vulnérabilité utilisés pour le ciblage. La participation est plus forte pour les activités de nutrition et SAMS. Par exemple, le BP a adopté une approche participative pour les activités SAMS afin d'identifier les besoins et de définir des solutions d'atténuation. Cependant, lors des GDC, il a été signalé que les représentants des communautés ayant été consultés n'étaient pas toujours représentatifs des populations affectées.

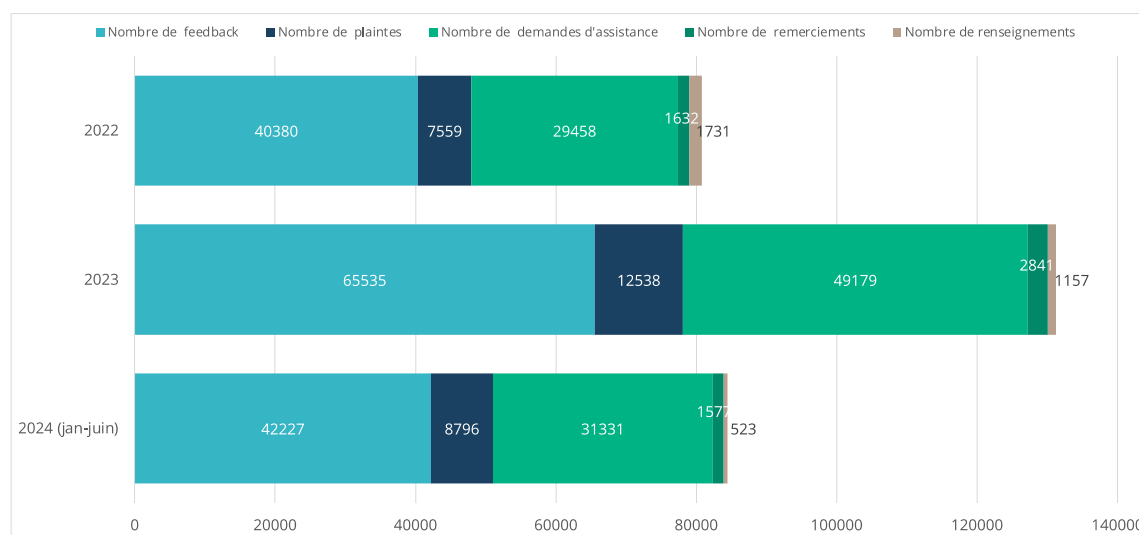
154. Le BP a mis en place des canaux pour permettre aux populations affectées de poser des questions et de formuler des plaintes. La connaissance de ces mécanismes est bonne, mentionnée par presque tous les GDC, et a considérablement augmenté par rapport au PSPP¹⁴⁵. La ligne verte est le principal canal mentionné, bien qu'elle présente des biais importants (problèmes de connectivité réseau, possession de téléphones par les hommes au sein des ménages).

¹⁴⁴ PAM. 2023. *Mission d'appui à l'engagement communautaire*.

¹⁴⁵ Soixante et un pour cent des personnes ont rapporté ne pas savoir qu'elles pouvaient déposer une plainte. PAM. 2020. *République démocratique du Congo: une évaluation du plan stratégique de pays provisoire du PAM (2018-2020)*.

155. Le nombre de plaintes et de retours d'information a augmenté de près de 60 pour cent entre 2022 et 2023, et devrait encore augmenter en 2024¹⁴⁶. La majorité des plaintes proviennent des activités URT (83 pour cent en 2024) et des régions du Nord-Kivu et de l'Ituri, principales zones d'intervention du BP. La plupart des plaintes concernent principalement les processus de distribution et d'enregistrement. Bien que le taux de traitement se soit amélioré, passant de 27 pour cent à 48 pour cent, il reste faible en raison du manque de ressources humaines. Les points focaux en charge du traitement ne sont pas dédiés uniquement à cette tâche et peinent à traiter les plaintes dans les temps.

Figure 20 — Évolution du nombre de plaintes et de retours d'information reçus par le PAM (2022-2024)



Source: PAM, Données CFM, consultées le 01/07/2024

156. Récemment, le BP a investi dans la digitalisation des méthodes de gestion de l'information, utilisant MODA¹⁴⁷. Alors que la ligne verte est complètement digitalisée, l'utilisation de MODA pour les autres canaux n'est pas encore complètement effective, surtout dans les zones reculées avec une mauvaise connectivité.

157. Les méthodes de gestion de l'information actuelles présentent des lacunes qui empêchent d'utiliser efficacement les retours d'information pour la prise de décision. Les analyses AAP reposent principalement sur le tableau de bord des données CFM, sans intégrer les données qualitatives collectées. Les rapports sont élaborés sans analyse approfondie tenant compte des besoins des différents groupes vulnérables. De plus, ils ne comparent pas les BT ni les périodes temporelles, et ne croisent pas les résultats avec les données de suivi-évaluation, ce qui pourrait faciliter l'identification de tendances ou de problèmes récurrents. Toutefois, quelques décisions ont été prises sur la base des données CFM, comme l'ajout de sensibilisations pour responsabiliser les hommes dans l'utilisation de l'assistance destinée aux femmes. Selon le BP, ces lacunes seraient en partie liées à des délais internes au niveau du siège pour finaliser ces outils.

158. Les résultats et les décisions basées sur les données AAP sont insuffisamment disséminés, tant en interne qu'en externe. Le processus de rapportage n'est pas optimisé. L'unité CFM produit chaque semaine et chaque trimestre des rapports. Les bureaux de terrain sont censés produire un rapport mensuel, mais cette pratique est suivie avec plus ou moins de régularité en fonction des bureaux. Les rapports sont diffusés plusieurs semaines après la collecte de données, ce qui nuit à leur utilité. Il n'y a pas de restitution systématique aux communautés sur les plaintes reçues et les actions prises.

¹⁴⁶ Trois employés dédiés au CFM étaient en cours de recrutement.

¹⁴⁷ SugarCRM était en cours de déploiement.

Constatation 27: Le PAM réussit bien en ce qui concerne le principe d'humanité, mais rencontre des difficultés au niveau de de l'impartialité, de la neutralité et de l'indépendance opérationnelle. Des équipes spécialisées analysent et documentent les défis opérationnels auxquels le PAM est confronté, avec toutefois une faible documentation des recommandations en interne.

159. Dans le cadre de son mandat, le PAM promeut les PH d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance opérationnelle. En RDC, leur application est complexe en raison du contexte géopolitique et opérationnel et de la proximité d'acteurs militaires.

160. L'application du principe d'humanité est démontrée par les perceptions des parties prenantes externes et les sections précédentes de ce rapport (voir 1.2, 2.1 et 2.2), particulièrement via la couverture relativement importante des besoins en matière de sécurité alimentaire, notamment avec le *scale-up*. La couverture limitée des besoins du fait de financements insuffisants et, dans une moindre mesure, les contraintes d'accès sont actuellement les plus gros obstacles au respect de ce principe.

161. Le PAM s'efforce d'appliquer le principe d'impartialité comme le montrent les entretiens menés, mais les compromis effectués entravent le respect des critères. Le PAM cible géographiquement les ménages sur la base de leurs besoins grâce à des données de qualité. Cependant, devant des ressources limitées, le PAM doit prioriser les ménages. Cette priorisation, qui est faiblement documentée, est parfois influencée par des considérations d'accès et d'empreinte opérationnelle. En outre, le manque d'agilité des processus de ciblage du PAM (voir 2.2.4) exclut les nouveaux arrivants dans des zones déjà ciblées.

162. Le principe de neutralité est en partie remis en cause par les parties prenantes du fait de la volonté (ou de l'incapacité) du PAM d'intervenir dans des zones où les besoins sont élevés (IPC 3+), mais contrôlées par des GANE. Ce principe de non-intervention dans les zones contrôlées par le M23 n'est pas documenté, mais a été mentionné dans plusieurs entretiens avec le personnel du PAM. Il serait la résultante de plusieurs convocations du PAM au Ministère de l'intérieur. Le PAM est présent dans la majorité des zones en IPC 3+ et s'efforce de maintenir de la distance avec les acteurs impliqués, tout en rappelant aux populations son mandat. En outre, les activités de la MONUSCO, principalement axées sur la logistique et la réhabilitation des routes, créent une confusion auprès des populations entre les militaires et les humanitaires et nuisent au principe de neutralité. Des sensibilisations et des actions (repeindre les hélicoptères en orange, notamment) sont mises en place afin de réduire les risques de confusion.

163. Le PAM pourrait rencontrer des limitations vis-à-vis du principe d'indépendance opérationnelle. L'influence dominante du financement du Bureau de l'assistance humanitaire (BHA), les restrictions géographiques imposées par certains bailleurs de fonds, mais aussi par l'empreinte opérationnelle des bureaux de terrain, et les interdictions d'intervenir dans des zones où l'autorité étatique perd son influence réduisent l'indépendance opérationnelle du PAM. Par conséquent, la priorisation du PAM n'est pas uniquement basée sur les besoins, impactant ainsi le principe d'impartialité.

164. Les risques liés à la neutralité et à l'indépendance opérationnelle pourraient empêcher le PAM d'adhérer pleinement aux principes d'humanité et d'impartialité¹⁴⁸. Ainsi, le PAM a dû recourir à des distributions de vivres fournis par certains bailleurs de fonds alors que les analyses de pertinence menées en interne suggéraient que les transferts d'espèces étaient mieux adaptés en raison du fonctionnement des marchés, des défis liés à la protection et de la disponibilité de prestataires de services financiers (PSF). Le PAM a été amené à changer de modalité (vivres plutôt qu'espèces) en raison des ressources disponibles, alors que les bénéficiaires avaient déjà été informés, afin de maintenir l'assistance et la couverture. Devant la couverture limitée des besoins et étant donné que le PAM ne documente pas ses décisions de priorisation, l'EE n'est pas en mesure d'objectiver les critères de priorisation et de déterminer dans quelle mesure le PAM intervient uniquement sur la base des besoins constatés. Toutefois, un risque pour l'impartialité du PAM persiste du fait du contexte financier et opérationnel.

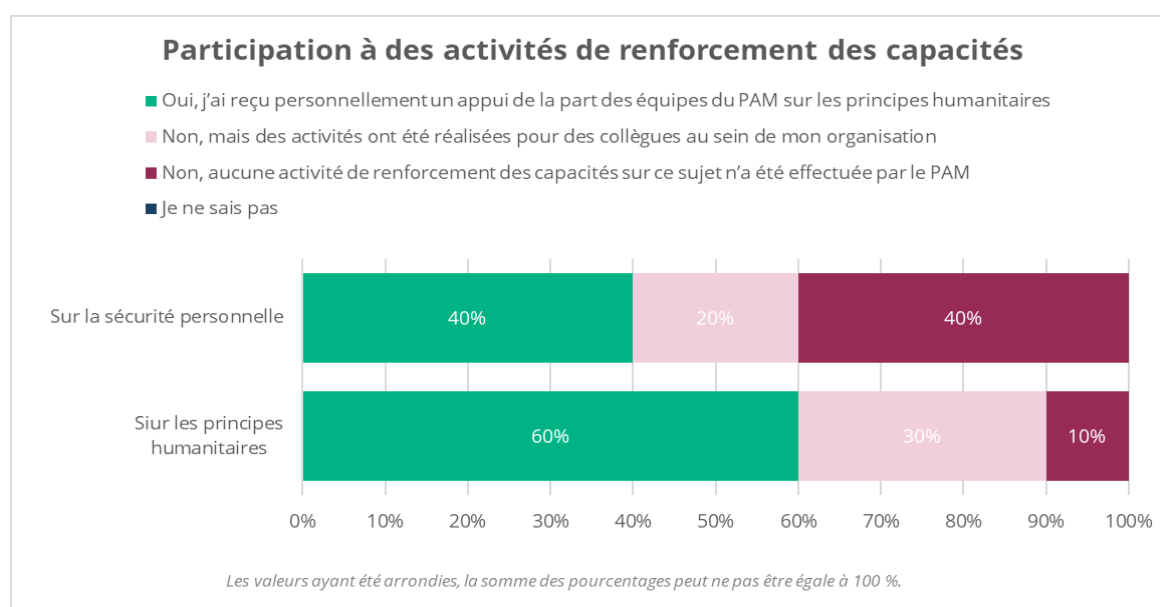
165. L'EE n'a pas eu connaissance d'informations documentées concernant les compromis sur les

¹⁴⁸ Comme rapporté par les entretiens avec le PAM et les PC.

principes humanitaires et l'adhésion à ces principes. Ainsi, les échanges entre le management et les équipes chargées de l'interaction entre les acteurs humanitaires et les forces armées (HMI) semblent insuffisants pour orienter les décisions opérationnelles qui affectent l'adhésion aux PH. L'un des obstacles à ces échanges semble être un cloisonnement trop important entre les équipes accès/HMI et les équipes programme, ce qui limite leurs discussions sur la mise en œuvre et les compromis liés aux PH. Un manque d'accès à une documentation régulière semble entraver la circulation des informations en interne, la capacité de prise de décision par le management et la collaboration transversale entre les équipes.

166. Les défis liés à l'opérationnalisation des PH et aux arbitrages forcés entre ces principes dans le contexte de la RDC sont accrus par l'absence de formation systématique des équipes et des PC. Les PH semblent assez bien connus des équipes du PAM, mais une sensibilisation continue est nécessaire. Les PC doivent avoir des connaissances sur les PH lors de leur contractualisation¹⁴⁹. Cependant, aucun contrôle véritable n'existe, bien que les PC négocient avec les GANE et soient confrontés à des arbitrages difficiles entre les PH, comme en témoignent certains entretiens avec les PC. Les formations sont aléatoires et ne sont pas dispensées par l'équipe d'experts. Le PAM n'exploite pas pleinement le potentiel des équipes accès pour appuyer les PC, malgré leurs dilemmes entre respect des PH et négociation d'accès.

Figure 21 — Renforcement de capacités des PC



Source: EE. 2024. Enquête en ligne auprès des PC, N = 13.

Accès

Constatation 28: Une équipe accès et HMI a été déployée dans l'est de la RDC en 2023, compensant un manque de négociation d'accès général pour le PAM, et sécurisant et augmentant les interventions auprès des bénéficiaires dans des zones difficiles d'accès.

167. À la demande du directeur pays et du siège, une équipe accès et HMI a été déployée dans l'est de la RDC en 2023. Cela a compensé le manque de négociation d'accès général pour le PAM, sécurisant et augmentant les interventions auprès des bénéficiaires dans des zones difficiles d'accès, grâce à la « déconflictualisation » opérée par les équipes HMI et accès du PAM et à l'engagement ou à la modification des itinéraires (malgré un coût de livraison accru). Ainsi, le PAM a pu obtenir l'accès dans les zones de Komanda, Djugu et Maagi, bien que les tensions locales nécessitent un suivi et une adaptation permanente au contexte.

¹⁴⁹ PAM. 2022. *Cadre d'intervention du plan stratégique CCSC*.

168. Certains PC expérimentés permettent également les interventions par leurs efforts de négociations. Leur rôle dans l'accès du PAM est primordial, mais ils ne sont pas systématiquement formés. Les formations sur la sécurité, quand elles sont dispensées, n'approfondissent pas suffisamment les compétences nécessaires pour créer une « culture de l'accès ». Certaines zones demeurent inaccessibles pour des raisons politiques.

169. L'utilisation de camions du PAM permet parfois une meilleure acceptation de la part des communautés et de certains GANE et la flexibilité entre transporteurs privés et PAM contribuent à l'amélioration de l'accès.

170. En l'absence de stratégie¹⁵⁰ nationale validée par le BP, les méthodes d'accès sont développées selon les contextes, mais aussi selon les compétences locales du PAM et des PC. Une stratégie pour l'est du pays, élaborée en 2023 par l'équipe accès et HMI¹⁵¹, pourrait être adaptée au niveau national et aux bureaux de terrain afin d'être diffusée au sein des équipes du PAM et étendue aux PC.

171. La perception externe du niveau d'accès du PAM est inégale et dépend des zones. Le PAM est perçu tantôt comme un leader, tantôt comme un acteur collaboratif ou dépendant de ses PC pour négocier l'accès. Le PAM est perçu comme négociant l'accès de façon bilatérale sans engager la communauté humanitaire. Plusieurs parties prenantes externes suggèrent qu'une approche participative et un renforcement systématique de ses PC consolideraient le rôle du PAM dans la négociation collective de l'accès humanitaire. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) joue un rôle moins important pour le PAM dans la coordination de l'accès. Certains bureaux de terrain sont plus investis, alors que d'autres manquent d'experts dédiés. D'autres organismes tels que l'International NGO Safety Organization (INSO) participent à la coordination, du fait de leur expérience et des ressources dont ils disposent.

172. L'UNHAS joue un rôle essentiel dans l'accès de la communauté humanitaire en raison de l'étendue du territoire de la RDC, des routes délabrées ou inexistantes, et de l'insécurité. L'évolution des capacités militaires aériennes (drones, missiles sol-air, radars) du Gouvernement et des GANE contraint l'UNHAS à réduire son intervention dans l'est¹⁵². Une stratégie¹⁵³ a été développée, mais n'a pas été validée par le BP.

173. Le départ annoncé de la MONUSCO renforce la valeur ajoutée de l'UNHAS, mais pose un défi financier et opérationnel¹⁵⁴. Plusieurs acteurs externes craignent pour son financement, le PAM semblant préférer que les bailleurs de fonds contribuent au fonds UNHAS multipays à Rome plutôt que directement à l'UNHAS RDC, ce qui pourrait réduire les financements ciblés pour le pays.

Sensibilité aux conflits et contributions à la paix

Constatation 29: Depuis 2020, le PAM étudie les diverses causes de conflits et assure la sensibilité aux conflits de ses activités à travers la sensibilisation, le dialogue et la promotion de la participation au sein des communautés et le rapprochement entre celles-ci.

174. Depuis 2020, plusieurs analyses de conflits¹⁵⁵ ont été menées et ont permis d'identifier les risques liés aux conflits et de proposer des mesures d'atténuation adaptées. La sensibilité aux conflits a été intégrée au cycle de projet¹⁵⁶ en incluant les communautés et les autorités locales dans les processus de ciblage, de distribution et de suivi, ce qui a amélioré la compréhension des mécanismes. Un conseiller spécialisé a été recruté en 2022 pour renforcer cet aspect, se traduisant par une augmentation des

¹⁵⁰ PAM. 2023. *Stratégie d'accès 2023-2025, est de la RDC*.

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² En 2024, l'UNHAS a établi une zone d'exclusion aérienne en raison de l'intensité des conflits.

¹⁵³ PAM. 2023. *POS - sécurité aviation*.

¹⁵⁴ PAM. 2024. *UNHAS - Présentation RDC du 30 avril 2024*.

¹⁵⁵ CAAP-T. 2021. *Analyse des conflits et sensibilisation à la cohésion sociale, à la bonne gouvernance et au genre dans le cadre du projet de stabilisation des zones post conflit prioritaires*. WFP. 2020. *Towards conflict-sensitive programming in DRC conflict analyses and recommendations on how to AVOID fueling conflicts and contribute to peace and conflict transformation*. WFP. 2020. *Final report towards conflict sensitive programming in DRC*.

¹⁵⁶ WFP. 2022. *Peacebuilding evaluation workshop*.

analyses effectuées en 2023 et 2024¹⁵⁷. Les activités de sensibilisation et les groupes de discussion avec les communautés ont permis de prévenir certains conflits, en impliquant différentes strates de la société civile (leaders et agents communautaires, comités de déplacés, acteurs étatiques, groupes de femmes) afin d'assurer une bonne circulation de l'information. En renforçant le dialogue et le travail intra- et intercommunautaire (à travers des projets de réhabilitation de routes ou des marchés communs, notamment), la cohésion sociale s'améliore et la sensibilité aux conflits est réduite par la capacité d'établir des espaces de dialogue et de résolution pacifique des problèmes. Ainsi, les interventions du PAM auprès des populations Twa et Bantu, auparavant antagonistes, sont des preuves de l'efficacité de la démarche du PAM.

175. En 2024, le PAM a également révisé les procédures opérationnelles standards en matière de ciblage afin de mieux prendre en compte les risques de sensibilité aux conflits. Cette révision consacre plus de temps à la sensibilisation et à la communication avec les communautés et garantit que les comités sont plus représentatifs des différents groupes et communautés.

176. Le PAM conçoit ses activités en prenant en compte les aspects communautaires pour réduire les conflits et améliorer la cohésion sociale. Il inclut dans son ciblage des populations externes aux camps de déplacés et des populations hôtes, selon les critères de vulnérabilité alimentaire, afin de ne pas stigmatiser les déplacés. La prévention des conflits est développée dans les programmes d'urgence. Lors de distributions, le PAM et ses PC interviennent simultanément dans deux communautés antagonistes dans la majorité des cas ou effectue la distribution sur le même site auprès des deux communautés. Cela crée des espaces d'échange et de rencontre qui accroissent la connaissance « de l'autre » et participent à la réduction des conflits à court terme. Des partenariats avec des ONG locales ou d'autres organisations telles que Search For Common Ground permettent l'identification de causes de conflits et apportent leur expertise dans la prévention et la résolution de conflits en collaboration avec le PAM. Cette relation a enrichi l'assistance du PAM et renforce son action, notamment au Nord-Kivu, dans les territoires de Rutshuru et Nyiragongo. Grâce à des ateliers participatifs tels que des tribunes d'expression populaire, des théâtres participatifs et des comités de rapprochements communautaires, le PAM et ses PC favorisent la réduction des causes de conflits intercommunautaires. En outre, la création de marchés communs dans les programmes de résilience engendre un rapprochement de communautés parfois antagonistes. La cogestion des entrepôts permet aussi aux communautés de se connaître et de se rapprocher.

177. D'après cinq GDC et les entretiens menés avec le PAM et le PC, les distributions diminuent souvent les tensions au sein des populations bénéficiaires et des populations hôtes. Cela s'explique par l'engagement de deux communautés antagonistes dans les mêmes activités en amont des distributions ou par le retrait temporaire des groupes armés lors des distributions du PAM.

178. S'agissant de la sensibilité aux conflits du PAM, la perception des populations interrogées dans le cadre des GDC et des PC est positive. Durant le PSP, l'approche sensible aux conflits s'est développée et améliorée. Les équipes effectuent des analyses approfondies auprès des communautés pour mieux les comprendre et participer à leur réconciliation si besoin, ce qui permet aussi, dans la mesure du possible, de choisir les modalités d'intervention en accord avec les bénéficiaires. Les transferts d'espèces permettent une meilleure acceptation des déplacés par les populations hôtes (par exemple: règlement de dettes, soulagement du marché alimentaire local, etc.), ce qui apaise les tensions sociales et accroît la cohésion entre les communautés.

Environnement et changement climatique

Constatation 30: Les programmes de résilience intègrent majoritairement l'aspect environnemental et climatique dans leurs activités, mais les programmes d'urgence peinent à mettre en place des processus adaptés pour réduire l'impact des déplacements et des opérations sur l'environnement.

¹⁵⁷ Exemple d'analyse: Analyse de sensibilité aux conflits dans le Tanganyika et au Kasai, analyse conjointe PAM-FAO des risques de sensibilité aux conflits au Kasai et au Kasai Central.

179. La majorité des programmes de résilience tiennent compte des risques environnementaux dans leurs activités de construction et de réhabilitation. Des projets de plantation d'arbres et d'agriculture résiliente au changement climatique sont mis en œuvre. Le PAM sensibilise les agriculteurs aux changements climatiques et aux techniques d'adaptation¹⁵⁸ et intervient dans la réponse aux catastrophes climatiques conformément aux recommandations du siège¹⁵⁹. Des moyens alternatifs à l'utilisation de l'énergie et du bois, comme les foyers améliorés, sont étudiés pour les cantines scolaires¹⁶⁰, mais pas encore pour les distributions de vivres.

180. Les réflexions autour de l'impact environnemental et du changement climatique ne sont pas encore suffisamment incluses dans les programmes d'urgence. Les entretiens révèlent deux défis prioritaires: l'utilisation de bois pour la cuisson, qui entraîne la déforestation et accroît les risques en matière de protection (ceci peut être atténué par les foyers améliorés); et l'impact environnemental de la chaîne d'approvisionnement au niveau international et national. L'augmentation de l'approvisionnement local et l'utilisation accrue des transferts d'espèces sont deux axes de développement.

181. Les entretiens indiquent qu'il n'existe pas de critères relatifs à l'environnement dans l'évaluation des capacités des PC¹⁶¹. En 2023, le PAM a financé l'un de ses partenaires coopérants qui a participé à la COP 28¹⁶² pour renforcer ses compétences d'analyse et d'expertise environnementales.

SQE 2.4: Dans quelle mesure les résultats obtenus dans le cadre du PSP sont-ils susceptibles d'être durables d'un point de vue financier, social, institutionnel et environnemental ?

Bénéfices des activités des EDS susceptibles de perdurer

Constatation 31: La conception et la mise en œuvre du PSP ont montré des limites en termes d'intégration des enjeux de durabilité, notamment un suivi et un soutien limités aux bénéficiaires au-delà des urgences et un manque de stratégies de sortie clairement définies dans les projets reposant sur des partenariats stratégiques dans la durée.

182. Les approches du PAM ont révélé des limites en matière de durabilité et de stratégies de sortie. Les GDC avec les bénéficiaires soulignent un suivi et un soutien très limités après les urgences, entravant le renforcement de leur résilience et leur indépendance à long terme vis-à-vis de l'aide d'urgence. De plus, l'institutionnalisation du programme d'alimentation scolaire est lente¹⁶³, et le PSP ne prévoyait pas de transférer les programmes au Gouvernement, mais plutôt d'engager des discussions pour identifier les conditions de préparation et le soutien critique nécessaire.

183. L'équipe d'évaluation a noté lors de la mission de terrain que certaines réalisations, comme les infrastructures communautaires, les AGR, les OP et les associations villageoises d'épargne et de crédit (AVEC), ainsi que l'alphabétisation fonctionnelle perdurent après les projets, mais que leur pérennité restait incertaine. Cela est dû au manque d'implication et de moyens des services étatiques, aux difficultés d'accès aux financements pour les bénéficiaires et partenaires, et à l'insécurité dans certaines zones. Ce constat rejoint celui de l'évaluation du projet conjoint de résilience avec le BMZ, qui a identifié trois risques majeurs pour la durabilité: la capacité du Gouvernement à faire avancer le programme, la dépendance au soutien externe et l'insécurité persistante, notamment au Nord-Kivu¹⁶⁴.

184. Le BP s'est récemment engagé à développer des solutions pour faciliter la transition des bénéficiaires vers l'autonomie¹⁶⁵, en intégrant des programmes pilotes dans les systèmes gouvernementaux et en concevant des transferts d'espèces conditionnels basés sur les filets de sécurité

¹⁵⁸ WFP. 2023. *Climate crisis and action in DRC*.

¹⁵⁹ WFP. [s. d.]. *Guidance Note for Climate Change Adaptation & Disaster Risk Reduction*.

¹⁶⁰ WFP. 2021. *Scaling up Access to Energy for WFP beneficiaries and supported schools in the DRC*.

¹⁶¹ PAM. 2022. *Cadre d'intervention du plan stratégique CCSC*.

¹⁶² WFP. 2023. *Climate crisis and action in DRC*.

¹⁶³ WFP. 2023. *Scoping Study Social Protection in the DRC – Entry points and recommendations*.

¹⁶⁴ Amadou. I. Septembre 2024. *Final evaluation of the programme to strengthen the socio-economic resilience of smallholder farmers and vulnerable populations in the Democratic Republic of Congo (2018-2024)*.

¹⁶⁵ PAM. 2024. *Programme Strategy 2024-2025*.

locaux. Aussi, la transition de l'assistance inconditionnelle vers l'assistance conditionnelle était l'un des piliers de la stratégie programme approuvée en 2024¹⁶⁶. Ces initiatives récentes n'ont pas encore porté leurs fruits et nécessiteront des efforts supplémentaires dans le cadre du prochain PSP. La mise en place des interventions de résilience de plus longue durée, en partenariat avec d'autres organisations spécialisées dans le développement rural, est susceptible de favoriser une transition en douceur et la pérennité des effets des interventions.

185. Malgré les tentatives pour intégrer la nutrition, les activités génératrices de revenus et l'approche nexus dans les interventions d'urgence afin de renforcer la résilience¹⁶⁷, les parties prenantes perçoivent une intégration limitée entre urgence et résilience en raison de l'absence de stratégie de transition et de défis contextuels tels que l'insécurité. D'où la nécessité de renforcer la coordination, d'harmoniser les systèmes, de renforcer les partenariats stratégiques et de mobiliser des ressources flexibles pour préparer efficacement le transfert du programme¹⁶⁸.

186. En pratique, le choix des modalités d'assistance par le PAM n'a pas été influencé par des considérations d'impact sur les économies locales. Il a été fortement influencé par les dons en vivres plutôt qu'en espèces et la non-flexibilité des ressources, et secondairement par les critères de pertinence et d'effets des modalités¹⁶⁹.

Appropriation, engagement et capacités des acteurs pertinents à contribuer aux interventions et à les poursuivre après l'achèvement du PSP

Constatation 32: Tous les acteurs étatiques et les partenaires coopérants se sentent incapables de pérenniser les interventions en raison d'un manque de préparation et de leur forte dépendance au financement du PAM.

187. Tous les acteurs étatiques rencontrés tant au niveau central qu'au niveau décentralisé sont d'avis qu'un accompagnement supplémentaire du PAM est indispensable pour consolider les acquis et favoriser une appropriation durable. Cela corrobore la prise de conscience du BP sur l'importance d'une collaboration plus étroite et coordonnée avec le Gouvernement, notamment en renforçant ses capacités de mobilisation des ressources, en particulier pour l'appropriation des cantines scolaires¹⁷⁰.

188. Malgré le renforcement de leurs capacités techniques grâce au soutien du PAM, les partenaires coopérants ne sont ni en mesure de garantir la pérennisation des interventions ni prêts à le faire, en raison de la courte durée des accords de partenariat sur le terrain (FLA) et de leur dépendance au financement du PAM.

189. Le PSP prévoyait de veiller au renforcement des capacités des partenaires coopérants et envisageait que les partenariats avec les ONG et les organisations communautaires contribuent à garantir l'appropriation par la communauté et la durabilité des interventions¹⁷¹. Cependant, le PSP n'a pas été accompagné de mécanismes clairs concernant l'engagement des partenaires coopérants dans l'appropriation, la pérennisation des interventions sur le terrain et la mise en place de stratégie de sortie.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ PAM. 2023. Rapport annuel de pays (ACR).

¹⁶⁸ WFP. 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan.*

¹⁶⁹ WFP. 2023. *WFP Cash Policy: Harnessing the power of money to help people survive and thrive.*

¹⁷⁰ WFP. 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan.*

¹⁷¹ WFP. 2020. *Democratic Republic of the Congo country strategic plan (2021–2024).*

2.3. QE3: Dans quelle mesure le PAM a-t-il utilisé efficacement ses ressources pour contribuer à l'obtention des produits escomptés et à la réalisation des effets directs stratégiques ?

SQE 3.1: Dans quelle mesure les produits ont-ils été fournis conformément au calendrier visé ?

Délais de mise en œuvre

Constatation 33: Le respect des délais d'exécution varie selon les activités et la vitesse d'exécution des activités n'est pas documentée systématiquement par le BP. Les retards concernent principalement les distributions d'urgence et les activités de résilience, influencées par des contraintes de contractualisation et de livraison.

190. Sauf de manière ad hoc pendant le *scale-up*, le PAM ne suit pas la vitesse d'exécution de ses activités. Il n'y a pas de preuves concrètes du respect des calendriers de livraison des vivres et de transferts d'espèces prévus dans les plans opérationnels¹⁷².

191. Selon un atelier dédié¹⁷³ à la vitesse d'exécution des URT mené par l'EE avec les équipes du PAM à Bunia, le délai le plus court entre l'alerte et la première distribution est de 7 semaines¹⁷⁴. Or, ce délai suppose que: i) les vivres et les fonds pour les transferts d'espèces soient disponibles, ii) il n'y ait pas de contraintes logistiques et d'accès, iii) les PC respectent leurs objectifs de ciblage, d'enregistrement et de distribution¹⁷⁵ et le PAM effectue un ciblage et une déduplication rapides, et iv) les étapes de la réponse s'enchaînent sans pause ni retard. En réalité, le délai serait plutôt compris entre 9 et 12 semaines, bien qu'il soit difficile de le vérifier sans données secondaires.

192. Les perceptions des personnes interrogées et des GCD concernant le respect des délais d'exécution des activités du PSP sont mitigées et diffèrent selon les parties prenantes interrogées, les zones d'intervention¹⁷⁶ et les activités¹⁷⁷.

- Entre un tiers et la moitié des distributions d'urgence seraient en retard par rapport aux calendriers fixés.
- Les activités de nutrition seraient dans les temps sauf en début d'année.
- Les activités de résilience seraient régulièrement en retard dans toutes les zones d'intervention visitées, d'après les entretiens et les GDC, ce qui a un impact sur l'efficacité de certaines activités.

Facteurs affectant les délais

Constatation 34: Les retards du PAM sont causés par des facteurs externes comme les défis logistiques et les restrictions géographiques, ainsi que par des facteurs internes tels que les retards dans les partenariats, le manque de personnel et l'approvisionnement.

¹⁷² Bien que les plans de distribution mensuels (MDP) développés par les bureaux de terrain incluent un outil de comparaison des distributions prévues et réalisées, cet outil n'a pas été utilisé pendant le PSP. Cela a été confirmé lors des entretiens avec le BP.

¹⁷³ Étant donné le poids que représentent les URT et l'importance de la vitesse d'exécution dans les activités d'urgence, l'EE avait prévu cet atelier pendant la phase de démarrage. Les autres activités du PSP ne faisaient pas l'objet de cet atelier, d'où le manque d'information pour les autres activités (voir paragraphe 198).

¹⁷⁴ Une semaine pour la coordination, une pour le diagnostic des besoins, deux pour le ciblage, deux pour l'enregistrement, deux pour la déduplication, puis la distribution la semaine suivante.

¹⁷⁵ Cible de 1 000 ménages par jour pour le ciblage et l'enregistrement, et respectivement 1 000 et 1 500 ménages pour les distributions de vivres et les transferts d'espèces.

¹⁷⁶ À l'exception du Kananga où les retours sont systématiquement moins favorables pour la résilience et de Goma pour les URT.

¹⁷⁷ L'EE n'a pas assez de données pour effectuer une analyse sur les cantines scolaires.

193. Des facteurs externes, liés aux contextes opérationnels et aux financements, influencent les délais de réponse du PAM.

- Les défis de la chaîne d'approvisionnement en RDC, ainsi que les délais d'approvisionnement internationaux allongent les délais de livraison et affectent parfois la qualité des intrants, qui proviennent majoritairement de l'étranger. Ce problème, souligné par divers entretiens et documents¹⁷⁸, est aggravé par le poids de l'aide en nature dans l'assistance du PAM et les délais d'acheminement associés.
- Les restrictions géographiques imposées par certains bailleurs de fonds compliquent encore plus la situation. Le PAM a adopté plusieurs stratégies d'atténuation comme l'approvisionnement local ou le renforcement des capacités matérielles de l'Office congolais de contrôle (OCC), qui ont montré des résultats positifs, mais des investissements supplémentaires pourraient améliorer l'efficacité des opérations.
- L'insécurité et les difficultés d'accès, surtout dans l'est du pays, compliquent la logistique et augmentent les risques pour le personnel. Malgré des progrès en termes de gestion de l'accès depuis 2022 (voir 2.3), cela induit le report de distributions, des horaires plus restreints pour réaliser le ciblage, l'enregistrement et la distribution, prolongeant ainsi les délais de mise en œuvre des activités.

194. Plusieurs facteurs internes ont également eu un impact sur les délais de mise en œuvre des activités.

- Les retards dans les activités de résilience et de nutrition sont dus à des retards de contractualisation et de livraison. Les activités de résilience ont aussi été retardées à cause de délais de mise en place conjointe des activités avec la FAO.
- Bien que des améliorations aient été constatées par rapport au PSPP, les accords de partenariat avec les PC sont souvent signés après le début de l'année, ce qui entraîne des retards, surtout pour les activités de résilience. Les PC locaux ont signalé des retards de paiement des factures, ralentissant la mise en œuvre des activités, tandis que les PC de résilience se sont plaints des délais d'approvisionnement du PAM, souvent attribués à sa centralisation.
- Le manque de personnel à des postes clés¹⁷⁹, principalement du fait de postes vacants¹⁸⁰, a eu des répercussions sur l'efficacité et la rapidité des opérations (voir 4.4).
- Malgré le risque que la systématisation de l'utilisation de SCOPE pour les URT devienne un goulet d'étranglement, son optimisation pendant le *scale-up* a permis son déploiement à grande échelle, même si des retards ont parfois été mis en avant à cause du volume de déduplication à traiter par le PAM.
- Bien qu'il y ait un consensus sur le fait que les transferts d'espèces sont plus rapides que les distributions de vivres, leur plein potentiel n'aurait pas été atteint dans certains cas à cause de retards du prestataire de services financiers (PSF) du PAM en raison de problèmes de trésorerie et des règles de sécurité du PSF, ainsi qu'à cause de l'application du principe d'identification des clients (Know Your Customer) par la Banque centrale. La diversification des PSF depuis 2023 pourrait contribuer à réduire ces rares délais.

SQE 3.2: Dans quelle mesure les activités du PAM ont-elles été délivrées de façon «rentable» dans la fourniture de son assistance?

Constatation 35: Le coût par bénéficiaire pour les URT a augmenté entre 2021 et 2023. Les économies d'échelle n'ont pas compensé la hausse des prix des vivres. Les transferts d'espèces (CBT) restent plus efficaces que les distributions de vivres, même si le PAM augmentait la valeur des transferts proportionnellement à l'inflation.

¹⁷⁸ Par exemple, rapports annuels de pays du PAM de 2020 à 2023 ou PRH.

¹⁷⁹ Comme les postes pour les transferts d'espèces à Kalemie et Bunia, ou le personnel programme à Béné.

¹⁸⁰ PAM. 2023. *Audit interne des opérations du PAM en RDC*.

195. Le coût par bénéficiaire et par activité a globalement augmenté entre 2021 et 2023¹⁸¹, comme le montre le tableau en annexe 12. Les analyses indiquent des différences notables entre les activités du PSP concernant l'évolution des coûts par bénéficiaire, des coûts par ration et des ratios des frais directs et indirects par rapport au budget total. En l'absence de données financières plus désagrégées¹⁸², l'EE n'est pas en mesure de fournir une analyse par activité, hormis pour les URT.

196. Pour les URT, le coût par bénéficiaire a globalement augmenté pendant la période du PSP de 50 dollars à 85 dollars. Bien que l'augmentation du nombre de rations¹⁸³, en couvrant davantage de ménages et/ou en augmentant la durée de l'assistance, ait permis de réaliser des économies d'échelle sur les coûts fixes, tels que les frais de personnel¹⁸⁴ et de fonctionnement, elle n'a pas permis de compenser l'augmentation du prix des vivres et des coûts directs de mise en œuvre. En raison de la prépondérance des vivres dans l'assistance (67 pour cent en 2023), le rapport coût-efficacité du PAM pourrait encore se détériorer en 2024, selon les prix du premier semestre 2024¹⁸⁵.

Tableau 6 — Coût par bénéficiaire¹⁸⁶ de 2021 à 2023 pour l'activité 1¹⁸⁷

	2021	2022	2023
Valeur de transfert par ménage	\$ 28	\$ 29	\$ 49
Valeur de transfert par ménage - vivre	\$ 16	\$ 20	\$ 53
Valeur de transfert par ménage - CBT	\$ 51	\$ 45	\$ 44
Coût direct de mise en œuvre par bénéficiaire	\$ 19	\$ 26	\$ 32
Coût direct de mise en œuvre par bénéficiaire - vivre	\$ 22	\$ 32	\$ 48
Coût direct de mise en œuvre par bénéficiaire - CBT	\$ 14	\$ 17	\$ 15
Coût total par bénéficiaire	\$ 50	\$ 59	\$ 85
Coût total par bénéficiaire - vivre	\$ 42	\$ 57	\$ 110
Coût total par bénéficiaire - CBT	\$ 75	\$ 76	\$ 69

Source: CPB planifié vs actuel; rapport COMET CM-C008 aperçu comparatif

197. La modalité d'assistance pour les URT a un impact fort sur le rapport coût-efficacité de la réponse. Par exemple en 2023, le coût direct par bénéficiaire¹⁸⁸ est en moyenne de 15 dollars pour les CBT contre 48 dollars pour les vivres¹⁸⁹. L'un des principaux leviers expliquant cette différence est le coût du transport, qui s'élève à près de 890 dollars par tonne en moyenne¹⁹⁰. Bien que les efforts du PAM pour renforcer les achats locaux et régionaux durant le PSP puissent améliorer la rapidité de réponse, ils sont moins efficaces pour améliorer le rapport coût-efficacité, car 63 pour cent des coûts de transport proviennent du transport à l'intérieur du pays¹⁹¹. Ainsi, malgré des progrès en termes de réduction des pertes de denrées, le coût du transport continue d'affecter négativement le rapport coût-efficacité de cette modalité¹⁹².

¹⁸¹ Les données pour le premier semestre 2024 ne sont pas entièrement disponibles.

¹⁸² Pour rappel, l'EE a organisé un atelier dédié aux URT et posé des questions spécifiques lors des entretiens.

¹⁸³ 11 694 367 en 2021 contre 12 321 126 en 2023.

¹⁸⁴ Y compris avec les créations de postes qui ont lieu pendant la durée du PSP.

¹⁸⁵ D'après les données logistiques, certains prix des denrées ont fortement augmenté entre 2023 et le premier semestre 2024, comme les biscuits fortifiés (de 1 975,53 dollars à 2 039,14 dollars) et la farine de maïs (de 762,78 dollars à 1 309,41 dollars).

¹⁸⁶ Analyse «moyenne» ne prenant pas en compte les différentes tailles de rations distribuées.

¹⁸⁷ Analyse non disponible pour 2024, car les données financières sont incomplètes.

¹⁸⁸ Il s'agit du coût opérationnel direct (coût du transfert auquel s'ajoute le coût de mise en œuvre)

¹⁸⁹ Analyse des coûts directs réalisée à partir des données fournies sur les BP: données du FLA à Bunia et Goma de 2022 à 2024, frais du PSF, coût de la tonne (transport compris). Cette analyse est corroborée par la stratégie du *scale-up*: 44,2 dollars par mois et par personne pour les vivres versus 22,5 dollars par mois et par personne pour les transferts d'espèces (source: WFP. 2023. *WFP response in Ituri, North Kivu and South Kivu*).

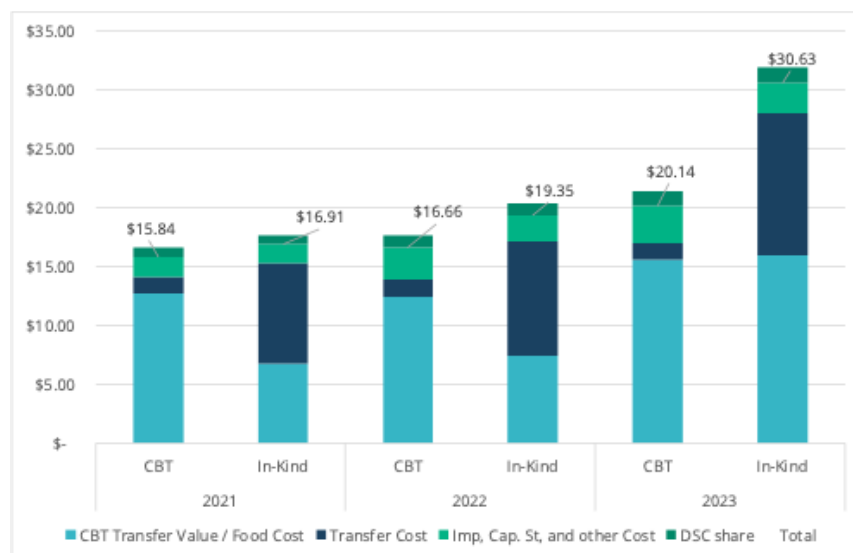
¹⁹⁰ Matrice du budget de la gestion de la chaîne d'approvisionnement de la révision budgétaire 2.

¹⁹¹ Sur les 890 dollars par tonne, les frais locaux représentent 562 dollars (soit 63 %), d'après les données de la révision budgétaire 2.

¹⁹² PAM. 2023. *Supply Chain Management Unit - Work Plan 2023*.

198. Une analyse du coût par ration entre 2021 et 2023 montre une augmentation progressive du coût par ration pour les vivres et les CBT ainsi qu'une différence significative au niveau du coût des rations par modalité. À taille de ration égale à partir de 2023, les coûts plus élevés de transfert et de mise en œuvre pour les vivres étaient compensés par le coût moindre des vivres en 2020 et 2021. Toutefois, en 2023, pour une valeur de vivres et de CBT similaire, le coût par ration des vivres est 10 dollars plus élevé que le coût par CBT, comme le montre le graphique ci-dessous. Un biais dans l'analyse doit être noté: les données sur les vivres proviennent de la *food value* (achats et dons de denrées alimentaires), qui représente la valeur des denrées au moment où le PAM les reçoit, et non la valeur des denrées effectivement distribuées. Ainsi, en 2023, le PAM a reçu 70 000 tonnes de blé, dont une grande partie a été distribuée en 2024, ce qui explique une part significative de l'augmentation du coût alimentaire des rations en 2023.

Figure 22 — Analyse comparative du coût par ration pour l'activité 1 (URT)



199. Dans un contexte de couverture des besoins limités et de crise larvée (voir 2.1), le choix des modalités d'assistance est crucial. Pendant la période du PSP, il n'y avait pas d'analyses comparatives systématiques des modalités d'intervention pour choisir la meilleure option selon les critères du PAM¹⁹³, malgré certaines réflexions au niveau des bureaux de terrain. Depuis 2023, des progrès importants en matière d'analyse comparative de modalités ont été réalisés, recommandés par l'audit interne de 2023 et soutenus par les missions d'appui du BRJ¹⁹⁴. L'absence de ces analyses auparavant s'explique majoritairement par un manque de priorisation, à cause de la part des vivres dans l'allocation de certains bailleurs de fonds et des contraintes logistiques d'approvisionnement, les CBT ayant servi d'ajustement face aux retards d'approvisionnement, comme décrit dans les entretiens et les documentations internes du PAM¹⁹⁵.

200. Le passage à SCOPE semble financièrement neutre, les investissements en technologie et en ressources humaines ayant été compensés par des gains en déduplication, évitant 5 millions de dollars d'aide en double selon deux informations du PAM. Le coût des cartes à puce (*smart cards*), prévues pour 2024, est de 10 dollars par ménage. Cependant, étant donné que SCOPE est un outil exclusif du PAM et que les données ne sont pas partagées avec d'autres acteurs humanitaires, cet investissement aurait un meilleur rapport coût-efficacité si les cartes à puce et les données de SCOPE pouvaient également être utilisées par d'autres organisations. Cela éviterait aux ménages de devoir s'enregistrer auprès de plusieurs acteurs et faciliterait les réponses multisectorielles. Un certain nombre d'acteurs ont en effet souligné leur réticence à intervenir dans les zones où le PAM opère en raison du risque élevé de duplication, faute de

¹⁹³ WFP. 2023. *WFP Cash Policy: Harnessing the power of money to help people survive and thrive*.

¹⁹⁴ Une mission d'appui a permis d'étudier la fonctionnalité des marchés de l'Ituri en 2023.

¹⁹⁵ WFP. 2023. *Scale Up Programme Strategy*.

partage des données. En raison des normes du PAM en matière de protection des données¹⁹⁶, la mise en place du partage des données personnelles au niveau du BP demeure complexe. Les acteurs externes interrogés¹⁹⁷ semblaient disposés à y contribuer, à condition que le PAM leur fournisse des explications claires sur le modus operandi.

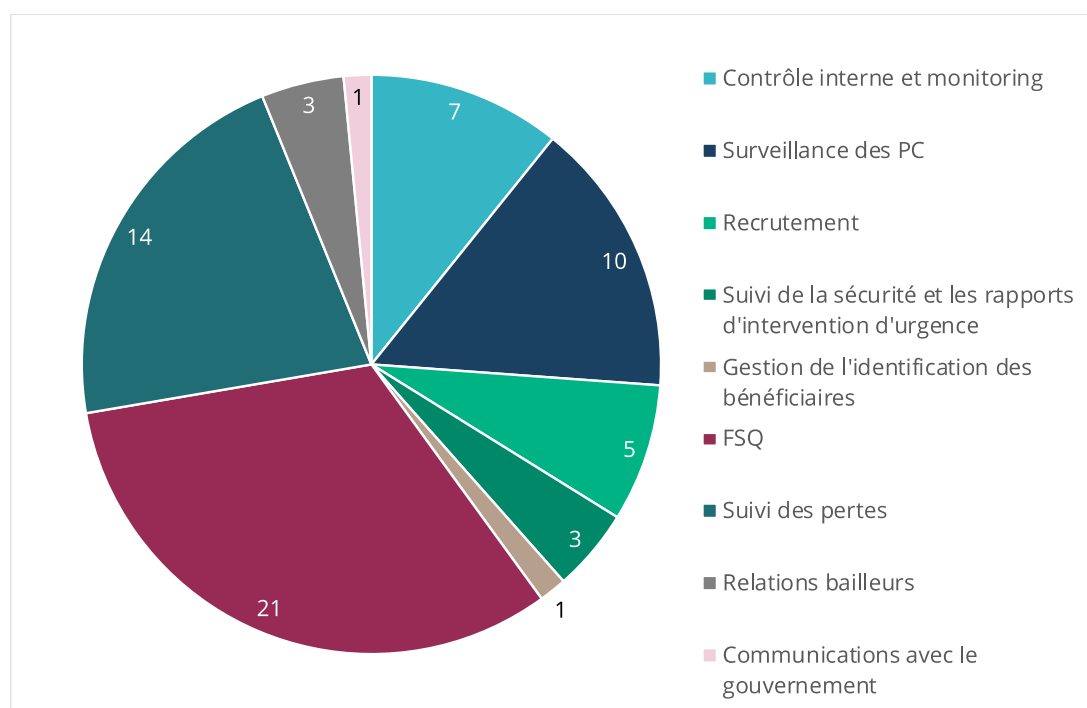
SQE 3.3: Comment le PAM a-t-il géré les risques liés à ses opérations?

Constatation 36: À partir de 2022, le PAM a fortement renforcé son processus de gestion des risques en mettant en place un plan d'action correctif (PAC), en identifiant des risques externes et internes, et en mettant en œuvre des mesures d'atténuation.

201. L'évolution des risques et des mesures d'atténuation montre que les documents ont été mis à jour chaque année. Toutefois, ces plans d'action n'incluaient pas le suivi des mesures d'atténuation effectivement mises en place. Sur la base des entretiens menés par l'EE, certaines mesures d'atténuation ne semblent pas s'être matérialisées, bien qu'elles soient inscrites dans un plan de suivi des risques¹⁹⁸.

202. Révisé en 2023, le PAC définit 66 points d'action, notamment au niveau du contrôle de la qualité des vivres, des processus de distribution et de l'enregistrement des bénéficiaires, risques considérés comme critiques pour le BP. Le PAC détaille des actions concrètes à mettre en place, avec des indicateurs de suivi mesurant la progression de ces actions au cours du temps. Ces mesures ont contribué à réviser certaines POS et renforcent l'adhésion du PAM aux PH, notamment l'impartialité et l'humanité, en améliorant le ciblage et en accroissant la qualité de l'assistance.

Figure 23 — Actions prévues dans le PAC



Source: PAM. 2023. Plan annuel de performance 2022-2023

¹⁹⁶ Au niveau des BP, le PAM partage des données personnelles uniquement avec des acteurs ayant conclu un accord sur la protection des données au niveau global avec le siège du PAM.

¹⁹⁷ Qui ont explicitement mis en avant le sujet du partage des données lors des entretiens.

¹⁹⁸ Par exemple, le risque de vivres avariés faisait partie des plans annuels de 2020 à 2023 sans qu'il soit clair si les mesures proposées ont été mises en place et ont été efficaces, ou si de nouvelles mesures étaient nécessaires pour gérer ces risques, alors que plusieurs entretiens et documents ont indiqué que ce risque s'était effectivement matérialisé.

203. L'approvisionnement est une composante cruciale dans la gestion des risques de pertes et de sécurité sanitaire et qualité des aliments (FSQ). Le BP a identifié des défaillances et mis en œuvre des actions correctives telles que la formation, le renforcement du contrôle qualité des fournisseurs, des transporteurs, des conditions de stockage (fumigation des espaces clos, notamment) et des délais de livraison (via l'étude de nouveaux corridors). Le processus de destruction des pertes est rigoureux et inclut le PAM et les autorités étatiques à chaque étape.

204. Le système d'enregistrement biométrique généralisé a permis de réduire fortement les risques de fraudes et de duplication. Il permet une meilleure estimation du nombre de personnes sur les sites, et donc un meilleur dimensionnement des besoins alimentaires. Des acteurs humanitaires ont souligné l'importance d'un tel système dans le contexte de la RDC et ont exprimé leur intérêt pour son utilisation partagée au sein de la communauté humanitaire, soulevant la question de la protection des données.

205. Les mesures mises en place ont aussi permis de limiter les risques lors du processus de distribution, notamment via l'amélioration du processus de sélection des PC, la présence d'équipes de suivi-évaluation et la ségrégation des PC lors des distributions (un PC différent pour le ciblage, la distribution et le suivi). Le processus de gestion des plaintes, l'implication des communautés et la mise en place de comités tout au long du processus sont aussi des éléments importants d'atténuation des risques.

206. Le renforcement de la centralisation des opérations et des canaux de communication internes entre les BT et le BP a eu un impact relativement positif. Ce processus a conduit à l'élaboration de POS qui clarifient les rôles et responsabilités du BP et des bureaux de terrain. Alors que les POS en RDC étaient souvent obsolètes ou inexistantes en 2020¹⁹⁹, de nombreuses POS ont été élaborées en début de PSP. Ce processus de structuration et de révision des délégations de pouvoir s'est accéléré suite au PAC. Aujourd'hui, des POS existent pour la majorité des activités au niveau central (distribution, CBT, CFM, MMR, sélection des PC, etc.). Pour de nombreuses problématiques transversales, les rôles et responsabilités ont été partagés entre Kinshasa et les BT. Il a été noté que pour certaines activités, l'allocation des responsabilités a parfois sous-estimé la charge de travail. Ainsi, le mécanisme de plaintes et de retour d'information (CFM) a nécessité le recrutement de ressources humaines supplémentaires, car le rôle de point focal CFM n'était pas soutenable en plus des autres fonctions (voir [2.3.3](#)).

207. La culture et l'implication du BP en termes de gestion des risques FSQ se sont nettement améliorées depuis la mise en œuvre du PAC. Une équipe de *Network of Risk Ambassadors*, comprenant la hiérarchie du PAM en RDC, a été identifiée et se réunit chaque trimestre afin d'effectuer le suivi de gestion des risques et des fraudes²⁰⁰. Le département des risques a été renforcé pour suivre quotidiennement la politique de gestion des risques et établit des rapports mensuels.

208. Le PAM a créé un plan de réassurance global (*Reassurance Action Plan, RAP*)²⁰¹, auquel le travail fourni sur le PAC en RDC a contribué. Ce plan a participé à l'élaboration des standards d'assurance globaux du PAM pour d'autres pays d'intervention. Une réallocation globale de 10 millions de dollars en 2023 a permis au siège de créer un groupe de travail pour soutenir les BP dans l'application du RAP, et des guides ont été établis avec des outils de mise en œuvre et de suivi.

¹⁹⁹ PAM. 2020. *Audit interne des opérations du PAM en RDC*.

²⁰⁰ WFP. [s. d.]. *NFR 1st RMC Meeting Feb 2024 signed*.

²⁰¹ WFP. 2024. *Global assurance standards*.

2.4. QE4: Quels sont les facteurs qui expliquent la performance du PAM et dans quelle mesure a-t-il effectué le changement stratégique attendu par le PSP?

SQE 4.1: Dans quelle mesure le PAM a-t-il été en mesure de mobiliser des ressources adéquates, opportunes, prévisibles et flexibles pour financer le PSP?

Adéquation des ressources

Constatation 37: Le BP a globalement réussi à mobiliser un volume de financements relativement important comparé aux autres agences de l'ONU pour répondre à une bonne partie des besoins identifiés dans le cadre des PBB et à leur évolution. Les activités de soutien aux petits producteurs et de prévention de la malnutrition ont été fortement sous-financées. Malgré des efforts pour développer de nouveaux partenariats de financement, les bailleurs de fonds étaient peu diversifiés.

209. En juillet 2024, 73 pour cent du PBB 2021-2024 de 2,3 milliards de dollars avaient été financés²⁰². Le taux de dépense global est de 79 pour cent²⁰³. Le BP a régulièrement reporté des soldes importants de l'année précédente, représentant entre 23 et 76 pour cent des financements annuels disponibles. Cela est principalement dû aux dons alimentaires des États-Unis qui sont accordés en fin d'année civile²⁰⁴, mais ne sont physiquement reçus qu'au cours de l'année suivante en raison des délais d'acheminement.

210. Cependant, les contributions reçues par le PAM n'ont pas permis de couvrir la majorité des ménages en IPC3+ (voir 2.1), conduisant le BP à prioriser son assistance (voir 1.1). Cela soulève des questions sur l'adéquation du PBB avec les objectifs plus larges du PSP²⁰⁵, car le PBB ne couvre pas l'ensemble des besoins alimentaires, mais représente plutôt un budget prévisionnel. Le niveau et la stabilité des contributions reçues restent remarquables par rapport aux financements disponibles pour la RDC à l'échelle des acteurs humanitaires, représentant environ 30 pour cent des contributions totales du PRH chaque année²⁰⁶. Le PAM a réussi à mobiliser plus de financements que d'autres agences du SNU²⁰⁷.

²⁰² Aperçu financier annuel au 07/01/24.

²⁰³ En comparant les dépenses aux ressources allouées. Données provenant de l'Aperçu financier cumulé au 30/06/2024.

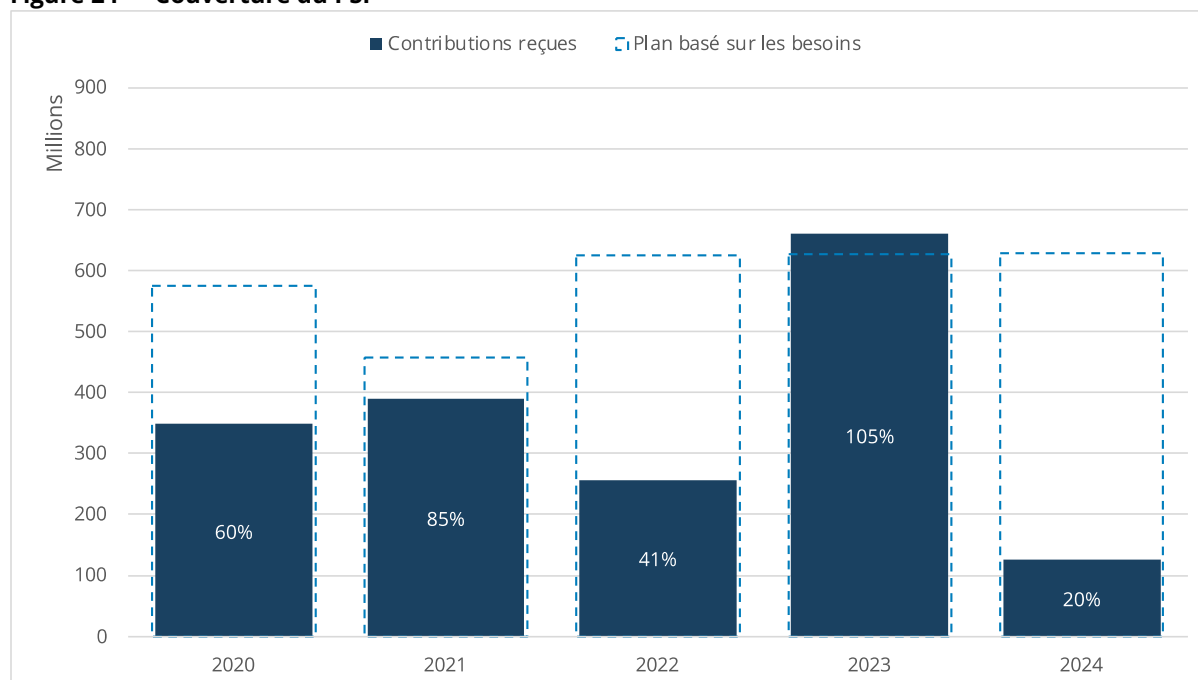
²⁰⁴ L'attribution des fonds américains pour les programmes humanitaires se fait généralement sur une base annuelle en fonction de l'année fiscale américaine qui commence le 1^{er} octobre. Les fonds sont souvent attribués après l'adoption du budget par le Congrès, qui peut avoir lieu à tout moment après le début de l'année fiscale.

²⁰⁵ Le résultat 1 du PSP prévoit que quel que soit leur groupe ethnique, les hommes, les femmes, les garçons et les filles touchés par un conflit ou une crise sont en mesure de subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels tout au long de l'année.

²⁰⁶ Calculs de l'EE sur la base des données du FTS de l'OCHA, téléchargées le 4 juillet 2024.

²⁰⁷ WFP. 2023. *Evaluation of WFP's Policy on Country Strategic Plans*.

Figure 24 — Couverture du PSP²⁰⁸



Source: Aperçu financier annuel au 07/01/24

211. La répartition de ces financements n'a pas permis de réaliser toutes les ambitions du PSP, en particulier pour les activités de SAMS et de NPA. Les besoins financiers pour les activités de NPA ont été couverts à hauteur de 29 pour cent, et ceux des activités de SAMS à hauteur de 49 pour cent. Le manque de financement a eu des effets sur les résultats atteints du PAM (voir 2.2). Ainsi, le PAM a dû interrompre ses activités de NPA dans le Haut-Katanga suite à l'arrêt unilatéral du financement par le principal donateur de cette province, et ce, malgré des besoins explicites²⁰⁹. Concernant les activités de SAMS, l'absence de preuves apportées par le BP et l'attente de certains bailleurs de fonds que le PAM se concentre sur les interventions d'urgence sont les principales raisons évoquées par les informateurs clés, internes et externes, pour expliquer les difficultés du BP à attirer de nouveaux bailleurs de fonds, ce qui a entravé l'acquisition de financements substantiels.

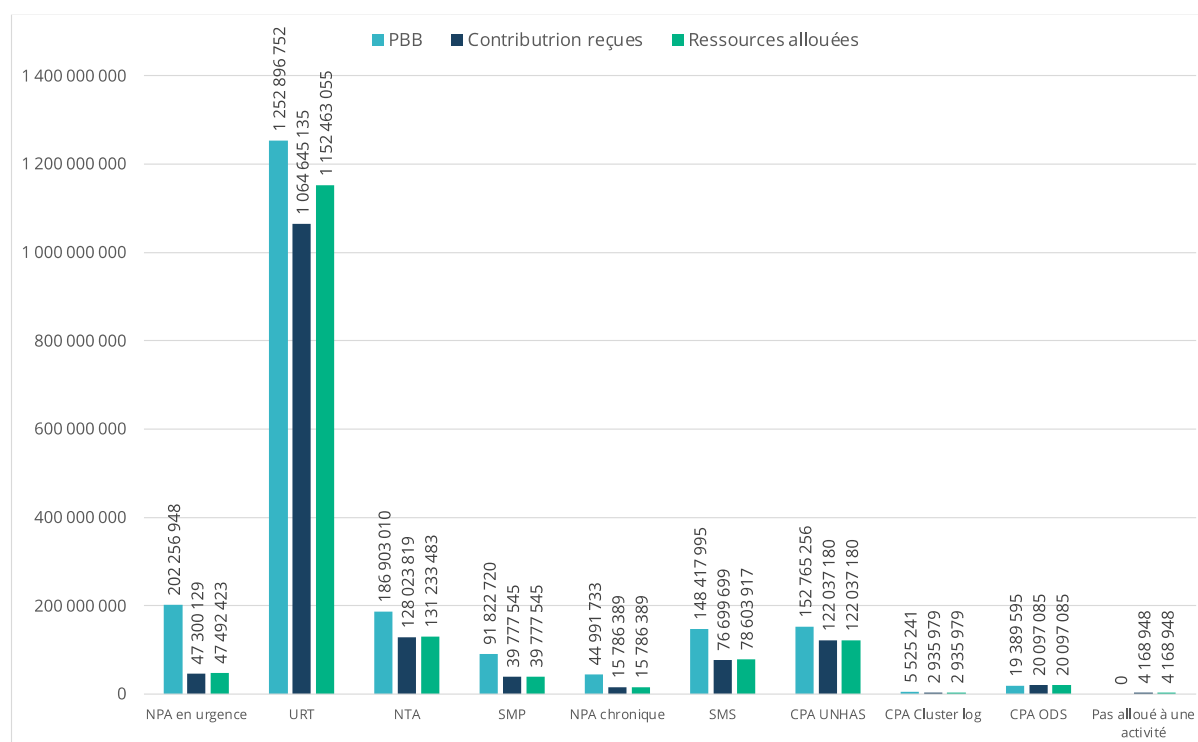
212. Le BP a élaboré une stratégie programmatique pour 2024-2025, ainsi que des plans stratégiques au niveau des provinces, pour articuler la programmation de résilience avec plus de granularité que ne le permettait le cadre du PSP²¹⁰, en espérant convaincre un plus grand nombre de bailleurs de fonds.

²⁰⁸ Les contributions reçues ne comprennent pas les soldes pour des années précédentes.

²⁰⁹ PRONANUT. 2023. *Surveillance nutritionnelle et suivi des alertes précoces Avril-Juin*.

²¹⁰ PAM. 2024. *Programme Strategy 2024-2025* ; WFP. 2024. *Tanganyika Programme Strategy 2024-2027*.

Figure 25 — Financements attendus (PBB), reçus et alloués par activité



Source: Aperçu financier cumulé au 30/06/24

213. Le PAM n'a pas diversifié ses sources de financement autant qu'il l'aurait souhaité²¹¹, restant fortement dépendant des É-U, qui ont contribué à hauteur de 57 pour cent du financement total du PSP de 2021-2025. Les contributions des É-U ont fortement baissé en 2022, après quoi la mise en place d'un plan de réassurance (voir 3.3) a rétabli la confiance avec le BHA²¹². Cette forte dépendance limite opérationnellement le BP, notamment dans le choix des modalités, car l'assistance fournie par certains bailleurs de fonds est fortement conditionnée, avec 71 pour cent sous forme de vivres (voir 2.3.4)²¹³.

214. Plus récemment, des efforts importants ont été réalisés pour renforcer les partenariats avec de nouveaux acteurs (secteur privé, IFI), notamment pour les activités de SAMS. Plus de 7 millions de dollars ont été reçus de la part des IFI et du secteur privé au cours de la période²¹⁴. Cependant, ces efforts n'ont pas encore atteint l'ampleur escomptée.

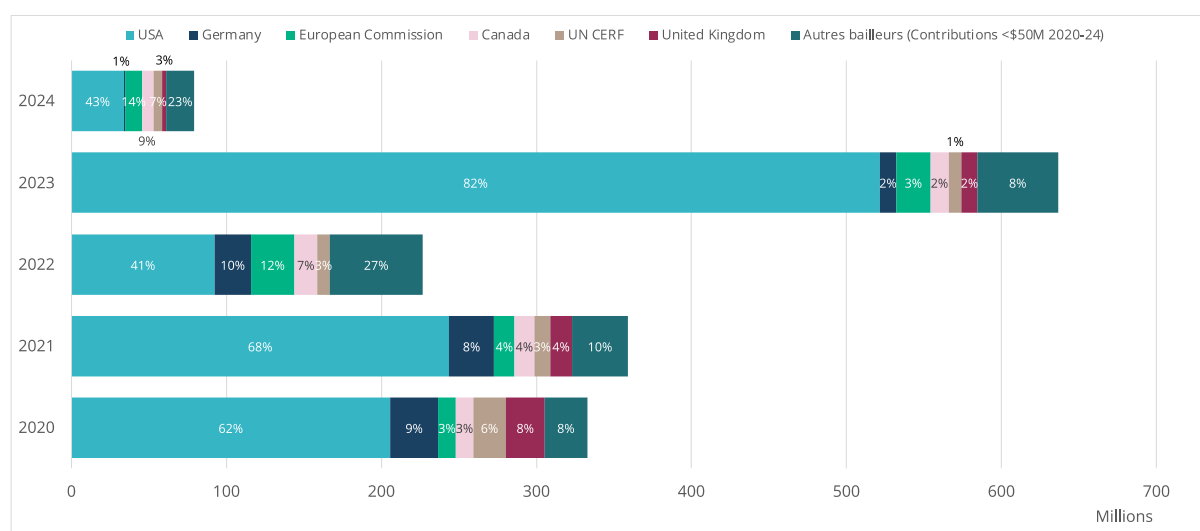
²¹¹ PAM. 2020. *Audit interne des opérations du PAM en RDC*.

²¹² Les données de 2024 ne sont pas incluses, car les fonds américains sont attribués en fin d'année.

²¹³ Répartition des contributions et statistiques prévisionnelles, 02/06/24.

²¹⁴ Aperçu financier annuel au 07/01/24.

Figure 26 — Contributions reçues par bailleur de fonds²¹⁵



Source: Aperçu financier annuel au 07/01/24

215. D'après les entretiens avec les bailleurs de fonds et les personnels du PAM, les relations avec les bailleurs de fonds se sont améliorées pendant le PSP, grâce à une communication plus régulière et transparente du PAM, notamment via des réunions mensuelles qui ont débuté en seconde partie de PSP. Cependant, selon les bailleurs, des améliorations peuvent encore être apportées en fournissant plus d'analyses de situation et en partageant plus ouvertement les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre.

Prévisibilité et flexibilité

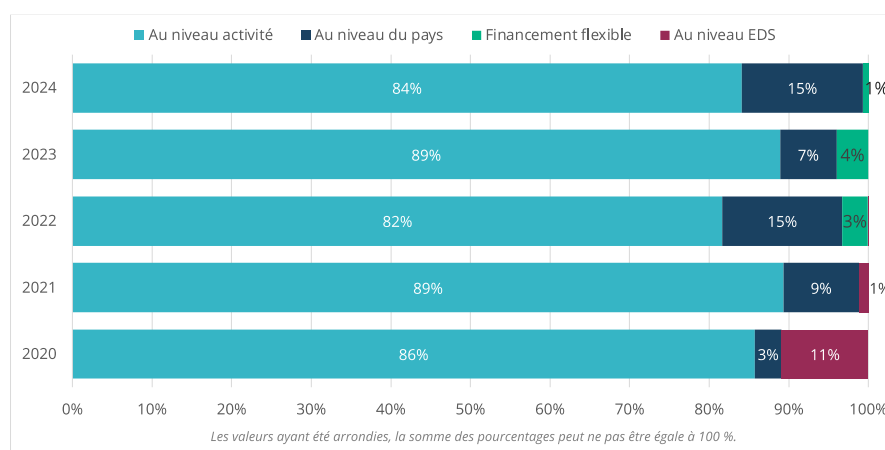
Constatation 38: Le PAM a rencontré des difficultés à obtenir des financements flexibles pour son PSP, avec des financements principalement affectés à des activités d'urgence au détriment des autres activités. Cette faible flexibilité, combinée à une prévisibilité réduite des fonds, a limité ses opérations, y compris dans le choix des modalités.

216. Le PAM n'a pas complètement réussi à répondre à ce désintérêt des bailleurs de fonds pour le financement de certains blocs de son PSP. Le PAM ne dispose pas de financements suffisamment flexibles pour couvrir certaines activités. Le taux d'affectation des financements par les bailleurs de fonds est resté relativement stable, entre 82 pour cent et 86 pour cent pour la période 2020-2024 au niveau activité, principalement dirigé vers les URT. Les premiers financements flexibles ont été obtenus en 2022. Ce manque de flexibilité a considérablement contraint les opérations du PAM. Par exemple, dans certaines zones, il aurait été plus approprié de fournir une assistance en espèces plutôt qu'en nature (notamment lorsque la chaîne d'approvisionnement de certains vivres était interrompue), mais le manque de flexibilité des financements a limité cette capacité d'adaptation, réduisant ainsi l'efficacité des opérations. Le PAM a utilisé les outils institutionnels de mobilisation de fonds principalement pour les activités d'urgence pour combler des ruptures de financement. Le PAM a mobilisé le Compte d'intervention immédiate (CII) pour disposer rapidement de ressources suffisantes²¹⁶. La faible flexibilité des contributions limite l'utilisation de ces fonds internes, que le PAM aurait du mal à rembourser.

²¹⁵ L'augmentation pour l'année 2023 est attribuable aux financements américains obtenus en novembre 2023 pour l'année 2024. Ces financements demeurent stables par rapport à ceux de 2023.

²¹⁶ Un emprunt de plus de 66 millions de dollars a été contracté.

Figure 27 — Niveau d'affectation des contributions



Source: Répartition des contributions et statistiques prévisionnelles, 02/06/24

217. Aussi, la prévisibilité des fonds est faible et a diminué au cours de la période. Les fonds pluriannuels ont diminué, passant de 26,0 millions de dollars à 17,7 millions de dollars en 2023. La grande majorité des financements sont éligibles pour une seule année (93 pour cent sur la période 2020-2024), notamment pour la réponse aux crises, ce qui contraint également le PAM dans sa mise en œuvre. Cependant, pour les activités de SAMS, 53 pour cent des financements sont pluriannuels²¹⁷.

SQE 4.2: Dans quelle mesure le PAM a-t-il tiré parti des partenariats stratégiques et opérationnels et de la collaboration avec d'autres acteurs pour renforcer sa contribution aux objectifs stratégiques et aux objectifs transversaux?

Partenaires stratégiques

Constatation 39: Le PAM a élaboré une stratégie de partenariat claire au début du PSP, renforçant ses collaborations avec le Gouvernement et les agences de l'ONU. Cependant, l'implication du Gouvernement dans la conception des initiatives et la coordination avec les ONG internationales restent des points à améliorer.

218. Le BP a élaboré, en début de PSP, une stratégie de partenariat claire, avec des objectifs et des actions spécifiques pour la période 2021-2024²¹⁸, ciblant bailleurs de fonds (voir 4.1), gouvernements, secteur privé, monde académique, agences des Nations Unies et organes de coordination (par ex. HCT et UNCT). Le rôle du PAM en tant que coordinateur du cluster Sécurité alimentaire a reçu des retours très positifs de la part des acteurs impliqués dans la coordination.

219. Le PAM a impliqué le Gouvernement dans de nombreuses initiatives, mais la stratégie de partenariat visant à renforcer les capacités gouvernementales a eu un succès mitigé en raison du manque de plan d'action, de ressources dédiées et de facteurs externes (rotation de personnel au sein des services publics, changement de gouvernement et de ministres) (voir 2.3). Les retours du Gouvernement sur la coordination et l'implication varient en fonction des acteurs, mais tous notent une amélioration en cours de PSP.

220. Le Gouvernement est davantage impliqué dans la mise en œuvre que dans la conception des initiatives, ce qui est un point d'amélioration prévu pour le prochain PSP avec le recrutement d'une ressource dédiée aux relations avec le Gouvernement. Le renforcement de cette relation, entamé en 2023 et reconnu par les membres du Gouvernement interrogés, est crucial dans le cadre de la stratégie de diversification des financements IFI, notamment en matière de résilience.

²¹⁷ Répartition des contributions et statistiques prévisionnelles, 02/06/24

²¹⁸ WFP. 2020. *Partnership Action Plan DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO*.

221. Le BP a renforcé ses partenariats avec les agences des Nations Unies pendant la durée du PSP. Il se coordonne avec des agences telles que le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida (ONUSIDA), l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Des programmes de résilience ont été conçus et mis en œuvre conjointement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), notamment dans le Kasai et le Tanganyika, couvrant des domaines tels que la résilience, la nutrition et les cantines scolaires. Les bailleurs de fonds interrogés valorisent cette collaboration, la considérant comme une approche intégrée efficace pour s'attaquer à divers problèmes structurels et assurer la cohésion sociale. Ces partenariats renforcent ainsi le positionnement du PAM en tant qu'acteur de la résilience.

222. Cependant, l'absence de contrat commun entre ces agences et les bailleurs de fonds (l'initiative « One-UN » ne s'étant pas encore concrétisée selon trois bailleurs de fonds en RDC) et un manque d'alignement des pratiques internes entre les agences demeurent des obstacles à la mise en œuvre (retard, activités non coordonnées). Notamment, des divergences persistent en termes de règles d'achat, de critères de ciblage, de modalités de mise en œuvre, constituant des obstacles à l'exécution efficace de ces programmes.

223. L'un des sujets de contentieux est le partage des données avec la mise à l'échelle de SCOPE. Alors que le PAM a l'impression d'avoir expliqué la marche à suivre aux acteurs en RDC pour avoir accès aux données de manière récurrente, les acteurs externes interrogés (bailleurs de fonds, membres de l'équipe humanitaire de pays) ont évoqué un manque de retour formel et systématique sur la possibilité et le processus de partage de données.

224. Les ONG internationales qui sont des acteurs importants en matière de réponse d'urgence et de résilience ne figurent pas dans la stratégie partenariale du PAM.²¹⁹ Ce point a été mis en avant par plusieurs acteurs externes²²⁰ soulignant le manque de coordination entre le PAM et ces ONG pour mettre en place des réponses d'urgences coordonnées.

Partenaires coopérants

Constatation 40: Le PAM a cherché à renforcer la localisation en augmentant la proportion d'accords avec des organisations nationales. Toutefois, les partenariats restent précaires, avec des contrats annuels, des financements souvent insuffisants et des retards de paiement.

225. Pour atteindre les objectifs du PSP, le BP avait prévu de renforcer son engagement avec les PC nationaux dans un objectif de localisation²²¹, c'est-à-dire de donner une place plus importante aux organisations locales dans la réponse humanitaire en renforçant leurs capacités techniques et financières. Initialement, le nombre de PC a fortement augmenté la première année du PSP avant de diminuer progressivement, passant de 69 à 46 partenaires par an. Le nombre de FLA a également diminué, mais de manière moins marquée. Cette hausse initiale était principalement due à une augmentation des partenariats avec des organisations nationales. À la fin du PSP, la proportion d'accords signés avec des organisations nationales avait augmenté, passant de 63 pour cent en 2020 à 77 pour cent en 2024, ce qui est aligné avec la volonté stratégique du PSP. Par ailleurs, la valeur moyenne des contrats a augmenté de 214 790 dollars en 2020 à 388 823 dollars en 2024 (jusqu'en juillet). Le nombre de PC internationaux est resté stable, oscillant entre cinq et sept chaque année²²².

226. L'objectif d'instaurer des partenariats durables n'a pas été pleinement atteint. Les contrats proposés aux PC restent relativement précaires, obligeant les PC à soumettre des candidatures chaque année, ce qui rend le processus inefficace avec 177 à 204 FLA signés par an. En 2022, la majorité des

²¹⁹ WFP. 2020. *Partnership Action Plan DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO*.

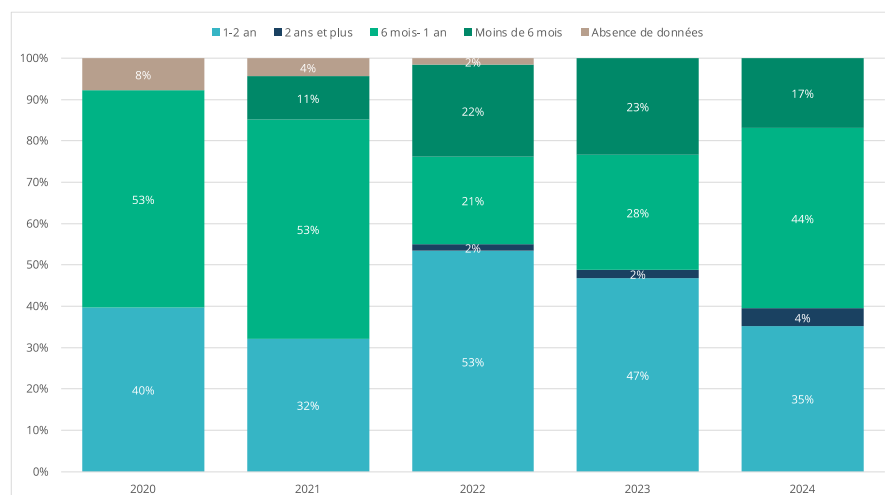
²²⁰ Certains bailleurs de fonds et acteurs impliqués dans la coordination humanitaire.

²²¹ WFP. 2020. *Partnership Action Plan DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO*.

²²² Feuilles de suivi des FLA 2020-2024.

accords de partenariat FLA avaient une durée supérieure à un an (55 pour cent). Cependant, cette proportion a légèrement diminué en 2023, et encore plus en 2024 où seulement 39 pour cent des contrats signés avaient une durée supérieure à un an. Le personnel du PAM a attribué cette baisse à la durée des financements disponibles.

Figure 28 — Durée des FLA sur la période 2020-2024

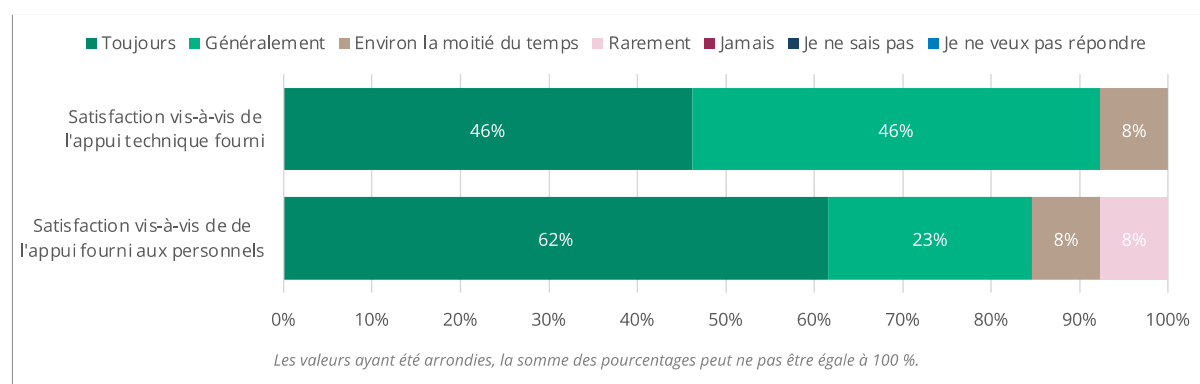


Source: Feuille de suivi des FLA

227. La centralisation a apporté plus de transparence dans la sélection des PC. Bien que des délais supplémentaires aient été constatés, la majorité des acteurs reconnaissent la nécessité de cette centralisation pour réduire les risques de conflits d'intérêts. Les plateformes de communication et les bases de données ont été d'avantage intégrées, favorisant la circulation de l'information au sein du PAM et avec les PC.

228. Le PAM a entrepris des efforts pour offrir un accompagnement structuré à ses PC, notamment aux nouveaux partenaires, incluant des sessions d'intégration initiales et des activités de renforcement des capacités. Les anciens PC bénéficient également de sessions de rappel lors de la signature de nouveaux contrats. Des formations et des activités de sensibilisation sur les aspects transversaux sont organisées chaque année pour tous les personnels de protection des PC. Les PC ont exprimé leur satisfaction par rapport à l'appui reçu par le PAM, ce qui a contribué aux résultats atteints sur la période.

Figure 29 — Satisfaction des PC vis-à-vis du renforcement des capacités offert par le PAM²²³



Source: Enquête en ligne auprès des PC, EE

²²³ Enquête en ligne auprès de 13 PC du PAM.

229. Les partenariats opérationnels n'ont cependant pas contribué autant qu'espéré à la réalisation des objectifs transversaux, notamment en matière de renforcement de l'égalité des sexes et d'engagement communautaire. Le PAM n'a pas pleinement réussi à identifier et à collaborer avec des organisations communautaires capables de promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, comme énoncé dans le PSP, celles-ci ne disposant pas des capacités et de la structure nécessaires pour répondre aux procédures de sélection du BP²²⁴.

230. Le modèle de fonctionnement par avance opérationnelle suivi du préfinancement par le partenaire n'est pas adapté aux capacités financières des petites organisations locales et de la majorité des PC. Lorsque les distributions n'ont pas lieu, suite à des ruptures de stock, les ONG se retrouvent avec des employés non payés, car une partie de leur contrat est liée au tonnage distribué²²⁵. Cette précarité a un impact sur la rétention et accentue la rotation du personnel des PC. La précarité des contrats et les retards de paiement sont les principales sources d'insatisfaction des PC vis-à-vis du BP en RDC.

231. La lenteur du processus de sélection²²⁶ mis en avant dans trois entretiens avec le PAM et plusieurs entretiens avec les PC a eu un effet négatif sur les réalisations du PAM, entraînant des difficultés opérationnelles, comme des retards dans la signature des contrats, perturbant des activités telles que celles de SMP, où les FLA n'étaient pas signés à temps pour permettre aux PC de débiter au moment de la rentrée scolaire. Les PC impliqués dans le SAMS ont rencontré les mêmes difficultés de mise en œuvre des activités.

SQE 4.3: Dans quelle mesure les orientations et les structures du Bureau régional et du siège ont-elles été adéquates pour soutenir le BP?

Constatation 41: Le PAM a reçu un soutien clé du BRJ et du siège, mais des défis persistent, notamment des barrières linguistiques et l'inefficacité due aux nombreuses missions courtes. Malgré des financements supplémentaires après le *scale-up*, des besoins critiques, surtout en nutrition, restent non couverts.

232. Le BP a bénéficié d'un soutien varié de la part du BRJ et du siège, contribuant de manière significative aux orientations programmatiques et opérationnelles. Les rapports de missions²²⁷ montrent que ce soutien s'est concentré sur des aspects programmatiques (transferts d'espèces, résilience, nutrition, cantine scolaire, protection sociale), notamment sur des thèmes transversaux (sensibilité aux conflits, genre), sur l'appui partenarial avec des acteurs gouvernementaux et universitaires et sur la chaîne d'approvisionnement et le FSQ, en raison de leur importance dans le contexte de la RDC.

233. Le soutien du BRJ a été perçu de manière mitigée par les employés du BP selon les thématiques. Les principales barrières identifiées sont linguistiques, tant en matière d'appui disponible que de documents de travail, ainsi qu'un manque de certaines compétences techniques, notamment en urgence. Le BRJ a néanmoins fait des efforts pour organiser des sessions thématiques en français, ce qui a été apprécié par le personnel des BT. Le soutien du siège a été un complément essentiel à celui du BRJ; l'association des efforts des deux entités a permis de fournir un appui jugé suffisant et exhaustif, selon les entretiens menés avec le personnel du BP.

234. Le PAM a joué un rôle crucial dans la réponse à l'urgence de la crise dans l'est de la RDC, déclarant son *scale-up* le 30 mai 2023²²⁸, ce qui aurait contribué à attirer l'attention internationale, à obtenir des financements supplémentaires et à la déclaration de l'IASC (system-wide scale-up) en juin 2023 selon les parties prenantes externes. Le PAM a obtenu des financements supplémentaires de ses bailleurs de fonds

²²⁴ L'équipe d'évaluation n'a pas constaté d'engagement «indirect» (à travers des PC) avec ces organisations.

²²⁵ WFP. 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan*.

²²⁶ L'une des raisons invoquées ayant ralenti le processus de contractualisation pendant la durée du PSP est la mise en place du portail des partenaires de l'ONU en RDC en 2020.

²²⁷ L'EE a eu accès à 13 rapports de missions.

²²⁸ WFP. 2023. *Corporate Scale-Up Activation Decision Memorandum for the WFP Emergency Response to the Emergency in Eastern DRC (North Kivu, South Kivu, Ituri)*.

existants. Malgré cela,²²⁹ des défis de financement subsistent, notamment pour la nutrition et la couverture des besoins dans l'Ituri et le Sud-Kivu²³⁰ (voir 2.1). En interne, le BP a pu compter sur l'appui du siège et sur le BRJ à travers une *task force* opérationnelle (OTF) hebdomadaire, dirigée par le directeur pays et la coordinatrice des urgences. La revue des OTF montre que les points d'action ont été suivis et mis en œuvre efficacement.

235. Les recrutements de personnel ont priorisé les équipes sous pression en raison du *scale-up*, comme les équipes RAM et SCOPE dans l'est de la RDC, tandis que les déploiements de courte durée venant du siège/BRJ ont ciblé des appuis aux processus internes nécessaires à l'intensification des opérations, comme la rationalisation des POS d'enregistrement, permettant un gain d'efficacité de 1,5 mois pour compléter le processus, ou la revue des standards minimaux de suivi (MMR).

236. Bien que ces appuis de courte durée aient mobilisé des experts familiers du contexte²³¹, le volume élevé de missions courtes a posé des problèmes d'efficacité, surtout au début du *scale-up*. Fin septembre, le PAM avait déployé 163 personnes pour des missions courtes²³². Selon certains entretiens au sein des BT, ces déploiements ont engendré une inefficacité au début du *scale-up* en raison de lignes de communication et de responsabilité floues.

SQE 4.4: Quels autres facteurs ont influencé la performance du PAM?

Utilisation des systèmes de suivi et de rapportage pour la prise de décision

Constatation 42: Le système de suivi du PAM s'est amélioré, mais reste insuffisant pour soutenir pleinement la prise de décision, avec des écarts dans les comparaisons longitudinales et entre régions, et dans l'intégration de thématiques transversales. Le suivi quantitatif a été renforcé, mais l'analyse des données s'oriente vers les exigences du rapportage global au lieu de l'apprentissage sur place.

237. La contribution des systèmes de suivi et de rapportage s'est notablement améliorée par rapport à la précédente évaluation, mais elle ne soutient toujours pas pleinement la prise de décision au sein du BP. Le suivi quantitatif dans le cadre de la gestion des risques via le PAC semble prendre le pas sur le suivi analytique destiné à informer la prise de décision.

238. Ces avancées sont principalement dues à une meilleure collecte et diffusion des informations de suivi au sein du BP. Le processus de centralisation (voir 4.4.4) a permis de rationaliser les activités de collecte de données, en clarifiant les actions attendues pour chaque activité et en réduisant la quantité d'informations collectées. L'externalisation (suivi par des tiers [TPM], suivi assisté par téléphone ou via des étudiants) a également permis d'améliorer le volume des activités suivies par le PAM. Aujourd'hui, le BP dispose d'un système de suivi des processus basé sur les risques, qui priorise les sites d'intervention en fonction de critères tels que la dernière visite de suivi et l'expérience du PC. D'après les entretiens avec le PAM, cette priorisation est nécessaire, car le Bd ne peut pas entièrement respecter les MMR en raison de l'étendue du pays et du volume d'activités. Le suivi porte principalement sur les activités d'urgence, tandis que le suivi des autres activités (résilience et nutrition) est plus limité.

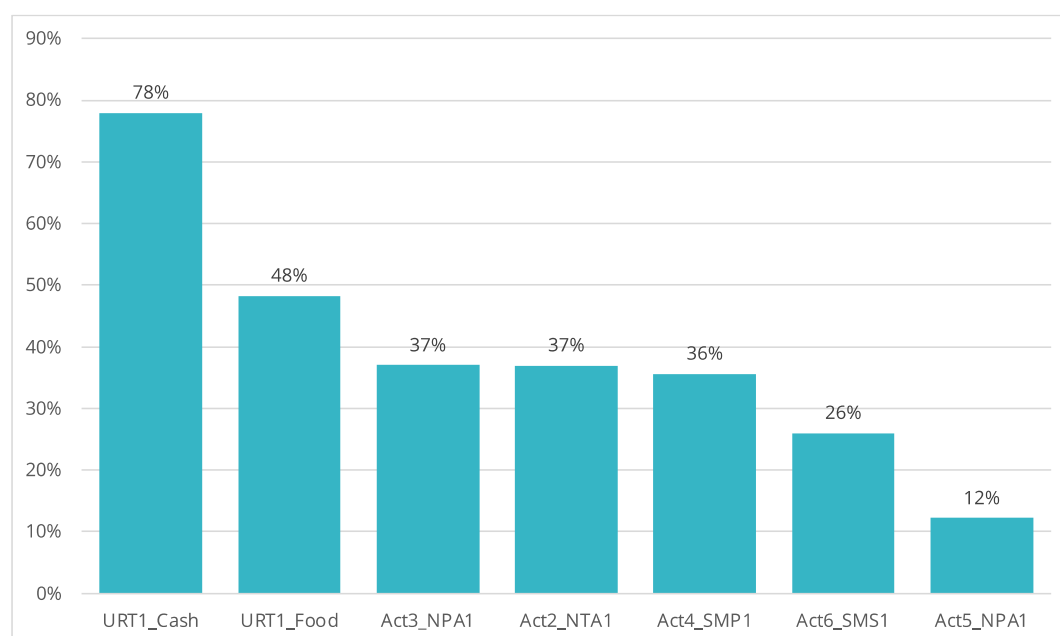
²²⁹ WFP. 2023. *WFP Global Operational Response Plan 2023 - Update #8*.

²³⁰ Ituri: 23 pour cent des IPC3 couverts, Nord-Kivu: 27 pour cent, Sud-Kivu: 20 pour cent.

²³¹ Parfois, cela est un défi pour les déploiements d'urgence, voir: WFP. 2020. *Strategic Evaluation of WFP's Capacity to Respond to Emergencies Evaluation Report: Volume I*.

²³² WFP. 2023. *DRC Staffing Dashboard as of 30/09/2023*.

Figure 30 — Taux de couverture des activités de suivi de processus



Source: Taux de couverture, premier semestre 2024

239. Le suivi des effets est incohérent, car leur collecte annuelle manque de régularité. Les indicateurs varient d'une année à l'autre, empêchant les comparaisons longitudinales, notamment pour le suivi des effets. Parmi les 62 indicateurs d'effets initiaux en 2021, seuls 22 ont été conservés au fil des différentes révisions.

240. L'analyse des données au sein du BP est généralement insuffisante pour contribuer de manière significative à la prise de décision. Le BP collecte et partage un volume important de données. Les activités de collecte de données RAM privilégient les tâches de suivi et de rapportage, laissant peu de place aux méthodes qualitatives. Cette approche ne favorise pas non plus l'analyse des données sur les thématiques transversales (voir 1.1.4). Quelques rapports qualitatifs de suivi sont produits par d'autres unités²³³.

241. La centralisation de la collecte de données est effective et relativement standardisée, mais elle a entraîné des processus insuffisants de capitalisation et d'analyse pour améliorer la programmation. Beaucoup de données sont disponibles à Kinshasa sans que le BP ait la capacité d'analyser ces flux d'informations ni de communiquer des leçons tirées de ces données. Par exemple, les données de suivi des activités URT, bien que collectées sur un serveur accessible au niveau central, ne font pas l'objet de comparaisons entre elles.

242. La triangulation des données de différentes sources (suivi et CFM) pour mieux comprendre les défis liés à l'assistance et les progrès vers les objectifs principaux et transversaux est insuffisante. Toutefois, des initiatives locales, comme à Kalemie, ont été mises en place pour analyser et échanger les données de processus mensuelles entre les acteurs. Ces initiatives sont très appréciées par le PAM et les PC, car elles permettent un accès rapide à l'information.

Ressources humaines (RH)

Constatation 43: Malgré des progrès en matière de recrutement, des postes vacants clés ont réduit l'efficacité du PAM durant le PSP. Des problèmes contractuels freinent l'attraction et la rétention du personnel expatrié et national.

²³³ Voir par exemple: PAM. 2022. *Rapport de mission, évaluation qualitative dans le territoire de Dibaya*.

243. Bien que l'EE n'ait pas accès aux données RH nécessaires pour calculer les pourcentages de postes pourvus et vacants au niveau des BT et du BP, la revue documentaire²³⁴ et les entretiens révèlent des postes vacants, notamment dans des fonctions clés, durant la période du PSP. Ces postes vacants ont eu un impact négatif sur l'efficacité²³⁵ et sur la capacité du PAM à effectuer tous ses processus internes, comme l'EE l'a constaté lors d'entretiens sur des fonctions CBT et RAM vacantes au niveau des BT.

244. Une amélioration importante du nombre et de l'adéquation des profils a été observée durant la période du PSP grâce à des recrutements dans certaines fonctions, telles que la protection, le genre, la redevabilité, la FSQ, et l'accès. Toutefois, cette amélioration s'est parfois faite au détriment de la compétence linguistique des internationaux ne maîtrisant pas la langue française, ce qui a été critiqué par certains employés des BT. Malgré cela, certaines fonctions restent sous-dotées, comme la RAM, la logistique et les CBT, surtout au niveau des BT, notamment avec la mise en place du PAC, qui a augmenté la charge de travail sur ces fonctions. Le BP a abordé ces enjeux en lançant deux exercices d'examen de la stratégie de dotation en personnel (Strategic Staffing Review Exercises, SSRE) pendant la durée du PSP²³⁶ tandis que le service RH du siège a mené une étude dédiée pour comprendre les facteurs bloquant les réaffectations internes en RDC, particulièrement à Kinshasa, et trouver des solutions^{237 238}.

245. Les entretiens avec les employés du PAM ont révélé des perceptions d'amélioration des processus RH, notamment en matière de recrutement et de suivi des parcours RH à partir de 2023. Cependant, certains ont critiqué la stratégie de recrutement, la jugeant insuffisamment proactive sur des fonctions clés comme la résilience ou la FSQ et uniquement réactive aux financements ou aux demandes spécifiques des bailleurs de fonds. De plus, le processus de recrutement est perçu comme trop lent, tout d'abord au niveau des BT du fait de la forte centralisation à Kinshasa (voir 4.4.4), mais aussi au niveau du BP, qui met en cause une politique en la matière peu adaptée au contexte comme étant à l'origine de la lenteur des recrutements effectués par le siège²³⁹.

246. Une augmentation du nombre de femmes dans les équipes du PAM a été observée pendant la période du PSP, l'objectif de 40 pour cent étant presque atteint. En avril 2024, la représentation des femmes était de 41 et 39 pour cent, respectivement, pour les employés internationaux et nationaux²⁴⁰.

247. En matière de formation des équipes, plusieurs mécanismes de renforcement des capacités existent, comme la plateforme WeLearn et les formations ponctuelles (par ex., protection, PSEA). Cependant, il n'existe pas de plan de renforcement des capacités au niveau du BP²⁴¹, bien que des réflexions soient en cours depuis 2023 au sein de la direction des RH.

248. Le BP peine à attirer du personnel expatrié en RDC, notamment en raison du contexte d'urgence et de la charge de travail, exacerbés par les conditions contractuelles. Le Bureau de Kinshasa ne bénéficie pas de congés de repos et de récupération (R&R), et de nombreux expatriés sont sous contrat de consultants²⁴² depuis plusieurs années, sans avoir la sécurité de l'emploi²⁴³. Plusieurs entretiens auprès des BT, à Kinshasa

²³⁴ PAM. 2023. *Audit interne des opérations du PAM en RDC*. WFP. 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan*.

²³⁵ Retards dans la mise en œuvre des activités, diminution de la qualité des services et difficultés accrues pour atteindre les objectifs opérationnels.

²³⁶ L'EE n'a pas accès aux SSRE, qui contiennent des données HR sensibles.

²³⁷ WFP. Mai 2024. *Talent Attraction Solutions: DRC CO Example*.

²³⁸ Sur les 12 postes vacants au 30 mai 2024, 11 étaient à Kinshasa et un à Goma.

²³⁹ L'une des raisons invoquées par le BP est que les recrutements se font d'abord en interne sous la forme de réaffectations (*reassignments*), avant d'être ouverts aux candidats externes si le poste n'est pas pourvu après trois réouvertures. Selon le BP, ce système n'est pas adapté à la RDC, surtout au Bureau de Kinshasa, qui n'est pas attractif.

²⁴⁰ PAM. 2024. *Dashboard mensuel RH*.

²⁴¹ PAM. 2020. *Audit interne des opérations du PAM en RDC*.

²⁴² Par exemple, en août 2023, le BP comptait 123 personnels internationaux, dont 58 en contrat à durée déterminée et 61 en contrat de courte durée.

²⁴³ WFP. 2023. *Mid-term review of The Democratic Republic of Congo: An internal review of WFP's Country Strategic Plan*.

et au siège ont mis en avant une inadéquation entre le niveau de responsabilité et les types de contrat pour les personnels internationaux occupant des postes clés, et le manque de flexibilité offert par le BP en termes de télétravail pour atténuer le fait que Kinshasa soit un bureau de catégorie C²⁴⁴.

249. Les entretiens avec les employés locaux ont mis en avant plusieurs contraintes quant aux conditions contractuelles et salariales, à savoir une inadéquation des règles de recrutement local²⁴⁵, l'absence de congés de circonstance pour traitement médical et un manque de plan de carrière pour les employés nationaux. Certains de ces employés occupent le même poste ou sont consultants depuis plus de sept ans, ce qui souligne l'insuffisance des opportunités de développement professionnel.

Innovation

Constatation 44: Quelques innovations entreprises par différentes unités du BP ont été testées et ont contribué aux résultats obtenus. Toutefois, en l'absence de réflexion précoce sur la mise à l'échelle dans les documents de projet, ces initiatives n'ont pas pu être amplifiées de manière optimale.

250. Actuellement, le PAM ne dispose pas d'une vision stratégique formalisée pour l'innovation, ce qui entrave le positionnement et la rationalisation de ses efforts en matière d'innovation. Une unité dite «projets spéciaux» gère plusieurs initiatives souvent présentées comme innovantes. Cependant, cette équipe collabore peu avec les autres unités et travaille sur des projets déjà définis, sans lien direct avec les programmes en cours, limitant ainsi leur capacité à être reproduits ou mis à l'échelle. Ainsi, un poste est dédié à soutenir le gouvernement congolais dans le développement de sa politique de cantine scolaire, mais la collaboration avec l'unité SMP reste limitée.

251. L'unité programme a partiellement réussi à externaliser l'innovation via des PC. Par exemple, l'organisation APETAMACO a mis en œuvre des pratiques innovantes dans le secteur de l'alimentation scolaire, telles que la création de champignonnières scolaires et la production de briquettes de chauffage. Ces initiatives proposées par le PC sont priorisées par le PAM dans le cadre des appels à projets, soutenant l'objectif du PSP²⁴⁶.

252. Le BP pilote également un projet visant à intégrer des produits innovants dans les systèmes gouvernementaux. Le PAM et le PNDA développent le premier produit d'assurance agricole indexée du pays, visant à aider les agriculteurs à protéger leur production contre les risques climatiques. Le PAM apporte son expertise technique aux principaux partenaires du groupe de travail du PNDA en offrant des formations et en collectant des données. Ce projet pourrait à terme contribuer aux objectifs du PSP concernant le renforcement des capacités institutionnelles, d'une part, et le soutien à l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles, d'autre part, si ses résultats sont atteints et mis à l'échelle.

253. L'unité technologie (TEC) a piloté le système Starlink, un système de connexion internet par satellites. Cette innovation technologique a amélioré la connectivité de certaines bases et permis la connexion en temps réel à SCOPE lors de l'enregistrement des ménages. Cela permet d'éviter une déduplication *a posteriori* et informe directement les ménages s'ils sont déjà enregistrés. Cependant, l'État congolais a temporairement interdit l'utilisation de ce service, car Starlink n'a pas reçu de titre d'exploitation. Le PAM est en négociation pour obtenir une dérogation.

²⁴⁴ Selon la catégorisation de l'International Civil Service Commission.

²⁴⁵ Absence d'aide à l'installation malgré les besoins de relocalisation à l'échelle d'un pays continent.

²⁴⁶ PAM. 2023. Rapport annuel de pays (ACR).

Conclusions et recommandations

2.5. Conclusions

254. **Conclusion 1. Le positionnement stratégique du PAM en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle et de logistique humanitaire est cohérent avec la situation en RDC, les politiques nationales et les attentes des acteurs externes (bailleurs de fonds, gouvernements et autres acteurs). Le positionnement actuel constitue une base solide pour le prochain PSP, bien que des éléments de positionnement comme prestataire de services restent ambigus, notamment par rapport au cluster Logistique (CL), à l'UNHAS et au partage de données.**

- Le PSP du PAM est aligné sur les orientations stratégiques et opérationnelles de l'UNSDCF, l'ESFZ, du PNSD, du HNO et du PRH. Le PAM a fait des efforts notables pour renforcer cet alignement, par exemple via l'appui au Gouvernement pour une réserve stratégique nationale ou pour la politique présidentielle en matière d'alimentation scolaire.
- Le PAM a considérablement élargi sa couverture en réponse aux urgences en 2023, y compris dans les zones d'accès difficile, grâce au *scale-up*, lui permettant de passer à l'échelle grâce à des ressources humaines et financières.
- Le PAM est l'un des principaux contributeurs à l'élaboration d'analyses sur la SAN en RDC, via les données IPC/EFSA et son rôle de chef de file du cluster Sécurité alimentaire. Ce positionnement s'est renforcé avec la production supplémentaire de données pendant le PSP, comme l'IPC MNA, et la mise à l'échelle de SCOPE.
- Le PAM joue un rôle crucial dans la fourniture de services à la communauté humanitaire, via l'UNHAS, la mutualisation de services logistiques et le CL. Ce rôle va encore s'accroître avec le retrait de la MONUSCO. Les craintes liées au financement de l'UNHAS et à la priorisation du CL sont toutefois des points d'attention critiques pour le PAM, qui devra clarifier sa stratégie. Malgré des progrès majeurs, le PAM n'est pas perçu comme un acteur œuvrant pour l'accès humanitaire.
- Les données sur les ménages ne sont pas accessibles par les autres acteurs, ce qui réduit les opportunités de fournir une assistance multisectorielle aux ménages affectés et d'augmenter l'efficacité et l'efficience de la réponse.

255. **Conclusion 2. Malgré l'agilité opérationnelle du BP, la réponse du PAM reste insuffisante au vu de l'ampleur des besoins, avec des défis opérationnels liés au contexte et aux financements disponibles. Face à cette situation, les efforts entamés pendant le PSP en matière de priorisation stratégique et opérationnelle des interventions d'urgence doivent être renforcés en prenant en compte les besoins les plus pressants, l'accès physique et sécurisé ainsi que le respect des principes humanitaires.**

- Étant donné l'ampleur des besoins et les financements disponibles en RDC, le PAM joue un rôle limité pour répondre aux besoins en matière de SAN.
- Face à ces défis, le PAM a entrepris des réflexions stratégiques sur le ciblage, la priorisation des zones d'intervention, et la conception de l'assistance d'urgence (modalités, durée).
- L'application des principes humanitaires est complexe, nécessitant des arbitrages délicats et difficiles en raison de facteurs de risque externes liés aux financements, aux conflits et à l'insécurité, et aux relations avec les autorités, qu'il convient d'atténuer. Ces arbitrages et mesures d'atténuation n'ont pas été suffisamment structurés, notamment sur l'impartialité.
- La priorisation des zones géographiques et des ménages, y compris des vulnérabilités spécifiques, est une réalité opérationnelle. Tous les critères utilisés, les dilemmes rencontrés et les arbitrages effectués pour la priorisation ne sont pas clairement documentés et communiqués par le BP afin de renforcer la transparence et la redevabilité. À terme, cela pourrait nuire à l'acceptation et à l'accès du PAM.

256. **Conclusion 3. La logique d'intervention du PAM en RDC est fondée sur l'objectif d'augmenter son portefeuille d'activités de résilience en partenariat avec d'autres acteurs spécialisés, notamment dans le développement rural, et de renforcer le lien entre les activités d'urgence et les activités de développement. Malgré sa pertinence, cette logique d'intervention ne s'est toutefois pas matérialisée, principalement en raison d'un fort fléchage du financement. Dans le cadre de ce PSP, le PAM a dû prioriser la qualité et l'étendue de la réponse aux urgences, avec une intégration et une transition vers les approches de résilience insuffisantes, autant de freins importants à la durabilité et à la mise en place d'une stratégie de sortie.**

- La contribution du PAM est fortement axée sur la notion de «sauver des vies» et pas assez sur celle de «changer les vies», avec une contribution limitée aux objectifs de résilience et de développement. Dans la vaste majorité des zones d'intervention (hormis le Tanganyika), les zones d'intervention d'urgence et de résilience sont séparées, empêchant un lien entre ces activités.
- Étant donné que 68 pour cent de l'assistance allouée à l'EDS 1 sont des vivres provenant de l'extérieur de la RDC, l'effet potentiel sur les marchés de la RDC (qui n'est pas mesuré par le PAM) peut être très limité, voir négatif, avec un effet délétère sur les marchés locaux.
- Le PAM a diminué son soutien aux cantines scolaires et à la nutrition pendant la durée du PSP, avec une réduction du volume d'activités en raison de la diminution des financements. En matière de SAMS, les cibles ont été légèrement augmentées, mais elles n'ont pas été atteintes en raison de difficultés à obtenir les financements nécessaires.
- Alors que les acteurs externes estiment que le positionnement du PAM dans des programmes de résilience est pertinent, le BP a des difficultés à obtenir des financements pour les activités en raison d'un manque de données attestant de son savoir-faire.
- Les efforts du PAM pour renforcer la résilience ne sont pas véritablement pérennes, avec une continuité insuffisante après les interventions d'urgence, un suivi limité après les investissements et un faible niveau d'institutionnalisation des programmes comme les cantines scolaires. La pérennité des réalisations est aussi menacée par le manque de ressources et l'insécurité. Les partenaires dépendent toujours fortement du soutien du PAM, ce qui limite l'appropriation durable des interventions.

257. **Conclusion 4. Des efforts conséquents ont été faits pour renforcer la prise en compte du genre, la sensibilité aux conflits, la protection et l'AAP grâce au renforcement des équipes spécialisées, à des formations dispensées aux personnels du PAM et de ses PC et à l'introduction de nouvelles pratiques prometteuses. Toutefois, leur utilisation et leur intégration plus systématique dans la prise de décision et la programmation sont encore lacunaires.**

- Le PAM a renforcé son engagement envers l'égalité des sexes, en développant des normes minimales et en lançant un programme de certification pour améliorer la compréhension des enjeux de genre. Malgré ces efforts, l'intégration du genre dans la planification et la mise en œuvre des programmes reste limitée. Les résultats en matière d'égalité des sexes sont mitigés, avec des progrès notables dans certaines activités, comme la sensibilisation aux VBG et l'autonomisation des femmes, mais sans impact significatif sur les dynamiques communautaires en RDC.
- Le PAM manque d'une approche concrète pour améliorer l'accès et le suivi des personnes en situation de handicap, limitant de fait leur inclusion.
- Le PAM a également intégré la protection transversale dans ses outils. Le PAM a renforcé les capacités de protection de ses équipes et de ses PC. Des évaluations de protection ont été réalisées régulièrement, mais elles manquent de standardisation et sont souvent descriptives, réduisant leur efficacité. Le PAM a mis en place un plan d'action pour la PSEA, avec un protocole officiel et des points focaux dédiés dans chaque Bureau de terrain.
- Le PAM a amélioré l'engagement communautaire en renforçant ses capacités et en mettant en place des canaux de communication. Cependant, l'approche est fragmentée et les informations partagées ne sont pas toujours adaptées aux besoins spécifiques des groupes vulnérables. La participation communautaire dans la conception et la mise en œuvre des programmes est restreinte, surtout pour les interventions d'urgence. Bien que les plaintes et retours d'information aient augmenté, leur traitement reste insuffisant en raison du manque de ressources humaines.

- Le PAM a renforcé son approche en matière de cohésion sociale au niveau des activités d'urgence, notamment par l'inclusion des communautés hôtes dans certaines réponses, et au niveau des activités de résilience pour minimiser les tensions.

258. **Conclusion 5. Le PAM a investi massivement pour améliorer ses outils et processus internes afin de réduire les risques opérationnels, et accroître l'efficacité des opérations et la qualité de l'assistance fournie. Cependant, ces investissements sont insuffisants et ne génèrent pas suffisamment de données probantes pour contribuer à l'anticipation des crises, mieux préparer les réponses et orienter la prise de décision sur différents aspects programmatiques en vue d'obtenir des résultats.**

- Avec le PAC, le PAM a renforcé ses plans annuels de gestion des risques, et identifié et atténué les risques internes et externes, avec un plan détaillant des actions concrètes et des indicateurs de suivi. Les mesures ont permis une amélioration des contrôles de qualité et des POS, la réduction des fraudes grâce à l'enregistrement biométrique, et l'amélioration du processus de distribution.
- Les systèmes de suivi, de remontée de l'information, de gestion des plaintes et de rapportage du PAM se sont améliorés. Cependant, le suivi reste non systématique. L'analyse et la comparaison de données sont insuffisantes, limitant leur utilisation pour la prise de décision. Des initiatives locales montrent des résultats positifs, mais ne sont pas généralisées.
- Les analyses comparatives pour le choix des modalités prenant en compte la fonctionnalité et l'accès aux marchés, l'acceptation, les risques de protection, la vitesse d'exécution, le rapport coût-efficacité et l'impact sur les marchés restent insuffisantes. Les efforts entamés en 2024 doivent être poursuivis.
- En raison de la part importante des vivres dans l'assistance, le BP n'a pas priorisé les analyses comparatives, susceptibles d'enrichir la prise de décision sur l'attribution d'une modalité à une zone d'intervention spécifique et permettant de faire du plaidoyer auprès des donateurs sur le financement de la réponse d'urgence, notamment dans l'est de la RDC.
- Bien que l'indépendance du PAM dans le choix des modalités soit restreinte, il doit continuer de mener ces analyses pour documenter, évaluer la pertinence d'un type d'intervention par rapport à un autre, et ainsi avoir des données probantes pour influencer les modalités disponibles à l'avenir.

259. **Conclusion 6. La capacité du PAM à être à la hauteur des ambitions de son PSP est étroitement liée aux relations avec ses partenaires financiers, stratégiques et de mise en œuvre, surtout dans un pays où la matérialisation du nexus humanitaire-développement-paix est essentielle. Des faiblesses en matière de partenariats demeurent, limitant l'efficacité des réponses et le travail sur le nexus.**

- Malgré des réussites en matière de renforcement et de diversification des financements, ces fonds n'ont pas suffi à couvrir les différents EDS, comme tous les besoins d'urgence, notamment pour les ménages en IPC3+, ni certaines autres activités comme la prévention de la malnutrition et le SAMS, limitant les résultats du PAM.
- La stratégie de diversification des fonds amorcée est prometteuse, notamment pour financer les activités de résilience, mais son impact reste faible à ce jour. La dépendance vis-à-vis des États-Unis et le manque de flexibilité et de prévisibilité des fonds ont entravé la mise en œuvre des programmes.
- Le Gouvernement a été davantage impliqué dans la mise en œuvre que dans la conception des initiatives et le PAM a adapté son appui aux besoins stratégiques du Gouvernement. Toutefois, le PSP a souffert d'un manque de vision d'ensemble et de ressources en matière de CCS.
- Le PAM a renforcé ses partenariats avec les agences du SNU, collaborant sur des programmes de résilience. Ces partenariats représentent une valeur ajoutée importante étant donné l'ambition de résilience du PSP. Cependant, l'absence d'action à l'unisson selon le concept *One UN*, qui est un problème au niveau global, et un manque d'alignement des pratiques intra-agences au sein du pays demeurent des obstacles.
- Le BP a intensifié les partenariats avec les organisations nationales et investi dans le

renforcement de leurs capacités. Toutefois, cette stratégie de partenariat est victime de la lenteur de contractualisation, des contrats précaires et des exigences de préfinancement, qui ont un impact sur l'efficacité de la mise en œuvre.

2.6. Recommandations

260. Les recommandations de cette évaluation sont divisées en cinq recommandations principales et 20 sous-recommandations et sont présentées dans le tableau suivant.

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 1: Continuer à affiner les décisions relatives à l'établissement des zones géographiques, des ménages et des modalités d'action prioritaires dans le cadre d'une intervention d'urgence					
1.1 Renforcer l'approche stratégique de la hiérarchisation des priorités et la couverture des zones où les besoins sont élevés (phases 3 et 4 du Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire), en tenant compte des différents chocs auxquels est soumise la République démocratique du Congo, et en coordination avec les partenaires et les modules appropriés.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et des programmes	Unités du bureau de pays chargées de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires et de l'accès; modules de la sécurité alimentaire et de la nutrition	Élevé	Décembre 2025
1.2 Mieux documenter et expliquer les principes et les critères utilisés ainsi que les décisions prises pour déterminer les zones d'intervention prioritaires, y compris les villages et d'autres sites ²⁴⁷ .	Opérationnelle	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et des programmes	Unités du bureau de pays chargées de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires et de l'accès; modules de la sécurité alimentaire et de la nutrition		

²⁴⁷ Un rapport de ce type, déjà demandé par l'un des donateurs du PAM, pourrait présenter un intérêt aussi bien en interne que pour des acteurs extérieurs.

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
1.3 Renforcer, systématiser et officialiser les analyses des modalités de transfert de type monétaire se fondant sur des études comparatives de leur faisabilité ²⁴⁸ et de leur pertinence ²⁴⁹ . Ces analyses devraient guider les décisions relatives aux zones d'intervention et donner plus de poids aux arguments en faveur de financements plus souples de la part des donateurs partenaires du PAM.	Stratégique et opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des transferts de type monétaire	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, de la chaîne d'approvisionnement, des programmes, de la protection, des technologies, des finances, de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires et de l'accès; groupe de travail sur l'assistance monétaire		
1.4 Examiner, valider et diffuser à l'échelle nationale la stratégie d'accès élaborée pour la partie orientale du pays afin d'uniformiser et de promouvoir les pratiques optimales et de renforcer les capacités des sous-bureaux ²⁵⁰ . Encourager la mise en œuvre de la stratégie sur le terrain en établissant des groupes de travail spécifiques.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées de l'accès et de l'interaction entre acteurs humanitaires et militaires	Unités du bureau de pays chargées des programmes, de la protection et de la chaîne d'approvisionnement; Siège à Rome; bureau régional		

²⁴⁸ Les critères de faisabilité comprennent le fonctionnement des marchés, la disponibilité d'un mécanisme de paiement et/ou d'un partenaire prestataire de services financiers, l'accès aux marchés et à des services financiers, et les risques de protection transversaux.

²⁴⁹ Les critères de pertinence ont trait à l'acceptation et à la préférence des communautés, ainsi qu'à l'acceptation sur le plan politique. Parmi les autres considérations figurent les facteurs liés la chaîne d'approvisionnement, les coûts de mise en œuvre, et les dates de péremption des produits alimentaires entreposés.

²⁵⁰ Une stratégie d'accès validée à l'échelle nationale conférerait une légitimité considérable aux approches adoptées dans le cadre des négociations en matière d'accès humanitaire et servirait de guide aux sous-bureaux, donnant aux équipes du PAM les moyens d'interagir et de dialoguer avec les communautés ainsi qu'avec les pouvoirs publics et les autorités non étatiques. Cette validation favoriserait l'adoption de pratiques optimales et faciliterait l'évolution de la stratégie au fil du temps. Une stratégie d'accès nationale permettrait également d'uniformiser l'approche du PAM en République démocratique du Congo, en envoyant des messages clairs et en indiquant à toutes les équipes les comportements à suivre.

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 2: Renforcer l'intégration des effets directs stratégiques 1, 2 et 3					
2.1 En s'appuyant sur les outils disponibles et des résultats avérés, élaborer une stratégie de transition des interventions d'urgence vers des programmes en faveur de la résilience qui définisse clairement les rôles du PAM et des autres parties prenantes dans le domaine du développement. Cette stratégie devrait exploiter les atouts particuliers du PAM mis en lumière dans la présente évaluation et des évaluations antérieures, ainsi que les enseignements tirés par le bureau de pays. Elle devrait aussi promouvoir les activités conjointes de plaidoyer visant à convaincre les donateurs de fournir suffisamment de ressources à l'appui des activités de renforcement de la résilience.	Stratégique	Unité du bureau de pays chargée des programmes	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi; Département des partenariats et de l'innovation; Siège à Rome; bureau régional; Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF); Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); équipe de pays des Nations Unies; autres entités des Nations Unies	Élevé	Décembre 2026
2.2 Promouvoir les activités conjointes de plaidoyer visant à convaincre les donateurs de fournir suffisamment de ressources pour améliorer l'intégration des activités axées sur la nutrition tant dans les distributions d'urgence que dans les programmes en faveur de la résilience.	Stratégique	Direction du bureau de pays	Unités du bureau de pays chargées des partenariats et des programmes; Siège à Rome; bureau régional		Fin du prochain PSP
2.3 Mettre au point des processus et des outils pour faciliter la conception, la mise en œuvre et le suivi des programmes conjoints en faveur de la résilience, en collaboration avec le Fonds des Nations Unies pour l'enfance, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et, éventuellement, d'autres entités des Nations Unies ou des partenaires majeurs tels que des institutions financières et des organisations non gouvernementales internationales engagées dans le développement rural, la consolidation de la paix et des activités visant à réduire les disparités entre hommes et femmes, et entre garçons et filles.	Opérationnelle	Unités du bureau de pays chargées des programmes et de la recherche, de l'analyse et du suivi	Direction du bureau de pays; Siège à Rome; bureau régional; UNICEF; FAO; autres entités des Nations Unies		Fin du prochain PSP

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
2.4 S'agissant du prochain plan stratégique de pays, établir une approche coordonnée du renforcement des capacités nationales pour le bureau de pays; à cet effet, élaborer et mettre en œuvre un plan d'action doté d'indicateurs clairs et mesurables.	Stratégique et opérationnelle	Direction du bureau de pays	Unités du bureau de pays chargées des programmes et des partenariats; Siège à Rome; bureau régional; équipe de pays des Nations Unies pour l'action humanitaire		Avant le démarrage du prochain PSP
Recommandation 3: Renforcer la gestion et l'utilisation des données pour guider la prise de décisions					
3.1 Améliorer l'analyse comparative de différentes périodes et différentes zones géographiques, ainsi que le recoupement des données ayant trait à la responsabilité à l'égard des personnes touchées, au suivi et à l'évaluation, et à la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles. Examiner les processus d'analyse des données et les rôles et responsabilités connexes, et mettre ces analyses à disposition plus rapidement en interne afin de faciliter la prise de décisions.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi	Équipes du bureau de pays chargées des programmes dont les travaux portent sur la responsabilité à l'égard des personnes touchées, la problématique femmes-hommes et la protection contre l'exploitation et les atteintes sexuelles; Unité chargée du cycle et de la qualité des programmes; Siège à Rome; bureau régional	Moyen	Juin 2026
3.2 Renforcer les échanges d'informations avec les ménages bénéficiaires concernant les dates de distribution, les modalités et les critères de ciblage et, de manière plus générale, consulter davantage les ménages au sujet de la conception et de la mise en œuvre des activités.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée des programmes (responsabilité à l'égard des personnes touchées)	Unité du bureau de pays chargée de la recherche, de l'analyse et du suivi; Unité chargée du cycle et de la qualité des programmes		

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
3.3 Traduire les résultats des analyses socioéconomiques en plans d'action réalistes et les intégrer dans des stratégies adaptées au contexte visant à faire évoluer la société et les comportements.	Opérationnelle	Unité du bureau de pays chargée de la problématique femmes-hommes	Unité du bureau de pays chargée des programmes; Unité chargée du cycle et de la qualité des programmes		
Recommandation 4: Resserrer les liens de collaboration avec les partenaires clés indispensables à la réalisation des objectifs du plan stratégique de pays					
4.1 En collaboration avec le Siège et conformément à la politique d'ancrage local du PAM, établir des accords pluriannuels avec les principaux partenaires pour les programmes en faveur de la résilience. Prévoir un mécanisme pour ajuster ces accords chaque année en fonction des ressources budgétaires disponibles, tout en intégrant systématiquement des activités de renforcement des capacités et en associant les partenaires à la conception et à la mise en œuvre des programmes.	Opérationnelle	Direction du bureau de pays; unité chargée des programmes	Siège à Rome; bureau régional	Moyen	Décembre 2025
4.2 Établir des modalités contractuelles plus souples et plus agiles permettant aux organisations de la société civile de contribuer à la réalisation des objectifs des programmes et des thématiques transversales, en particulier dans des domaines tels que la participation communautaire et la responsabilité à l'égard des personnes touchées, afin de mieux les prendre en compte dans les activités du PAM.	Opérationnelle	Direction du bureau de pays; unité chargée des programmes	Siège à Rome; bureau régional	Moyen	Décembre 2026

Recommandations et recommandations subsidiaires	Type de recommandation	Bureaux et divisions du PAM responsables	Autres entités apportant leur concours	Degré de priorité	Délai de mise en œuvre
Recommandation 5: Clarifier le positionnement du PAM au sujet de la coordination et des services fournis à la communauté humanitaire					
5.1 Réaliser une évaluation globale – ou du moins un examen interne au niveau du pays – de la pertinence et de l'efficacité du module de la logistique en vue de mieux définir sa stratégie.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées de la recherche, de l'analyse et du suivi, et de la chaîne d'approvisionnement	Direction du bureau de pays; ou équipe de pays des Nations Unies pour l'action humanitaire; Service du transport aérien (en fonction de la configuration)	Élevé	Décembre 2025
5.2 Conjointement avec la Division des technologies au Siège, étudier la possibilité et les modalités de partage des données personnelles des bénéficiaires disponibles dans la plateforme numérique pour la gestion des données concernant les bénéficiaires et des transferts avec d'autres acteurs humanitaires capables de démontrer leur capacité et leur volonté de se conformer aux normes du PAM en matière de protection des données. Cela permettra de cibler les ménages touchés et de leur distribuer une assistance multisectorielle.	Stratégique	Unités du bureau de pays chargées des technologies, des programmes et de la recherche, de l'analyse et du suivi	Siège à Rome; bureau régional (unité chargée des technologies); équipe de pays des Nations Unies pour l'action humanitaire; direction du bureau de pays; unité chargée des partenariats		
5.3 Revoir le modèle de financement du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies dans le cadre du prochain plan stratégique de pays, notamment au vu du retrait de la Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo. Intensifier les activités de mobilisation de fonds et donner la possibilité de lever des fonds directement pour les opérations du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies en République démocratique du Congo au lieu d'avoir recours aux fonds communs gérés par le Siège.	Stratégique	Personnel du Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies dans le bureau de pays	Service du transport aérien; direction du bureau de pays; unité chargée des partenariats; Siège à Rome; bureau régional		

Acronymes

Acronyme	Définition
AAP	redevabilité envers les populations affectées (<i>accountability to affected populations</i>)
ACR	rapport annuel de pays (<i>annual country report</i>)
AGR	activités génératrices de revenus
ANJE-U	alimentation du nourrisson et du jeune enfant en situation d'urgence
APD	aide publique au développement
AQ	assurance qualité
AVEC	associations villageoises d'épargne et de crédit
BP	Bureau de pays
BHA	Bureau de l'assistance humanitaire (<i>Bureau of Humanitarian Assistance</i>)
OIT	Organisation internationale du Travail
BMZ	Ministère fédéral de la coopération économique et du développement (<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
BRJ	Bureau régional du PAM de Johannesburg
BT	Bureau de terrain
CAM	communication et plaidoyer (<i>communication, advocacy and marketing</i>)
CBT	transfert d'espèces (<i>cash-based transfers</i>)
CCS	renforcement des capacités institutionnelles (<i>country capacity strengthening</i>)
CCSC	communication pour le changement social et comportemental
CDF	Franc congolais
CE	engagement communautaire (<i>community engagement</i>)
CEQAS	système d'assurance qualité des évaluations centralisées (<i>centralized evaluation quality assurance system</i>)
CFM	mécanisme de plainte et de retour d'information (<i>complaints and feedback mechanism</i>)
CII	compte d'intervention immédiate
CL	cluster Logistique

Acronyme	Définition
CPI	Comité permanent interorganisations
CAID	Cellule d'analyses des indicateurs de développement
CS	centre de santé
CWG	groupe de travail sur les transferts monétaires (<i>cash working group</i>)
DHIS2	plateforme de gestion de l'information sanitaire
DIVAS	Division provinciale des affaires sociales
EB	Conseil d'administration (<i>Executive board</i>)
ECHO	Direction générale pour la protection civile et les opérations d'aide humanitaire européennes de la Commission européenne
EDS	effet direct stratégique
EE	équipe d'évaluation
EFSA	évaluations de la sécurité alimentaire dans les situations d'urgence (<i>emergency food security assessment</i>)
EMOP	opération d'urgence (<i>emergency operation</i>)
ESFZ	examen stratégique «Faim zéro»
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (<i>Food and agriculture organisation</i>)
FARDC	forces armées de la RDC
FFEA	filles et femmes enceintes ou allaitantes
FFA	assistance alimentaire pour la création d'actions (<i>Food Assistance for Assets</i>)
FLA	accord de partenariat sur le terrain (<i>Field-level agreement</i>)
FSQ	sécurité sanitaire et qualité des aliments (<i>food security and quality</i>)
GANÉ	groupe armé non étatique
GAP	Plan d'action genre (<i>Gender Action Plan</i>)
GDC	groupe de discussion avec les communautés
HCR	Haut-Commissariat pour les réfugiés
HCT	équipe humanitaire pays (<i>humanitarian country team</i>)
HMI	interaction entre les acteurs humanitaires et les forces armées (<i>humanitarian and</i>

Acronyme	Définition
	<i>military interaction)</i>
HNO	état des lieux des besoins humanitaires (<i>humanitarian needs overview</i>)
IAN	insécurité alimentaire et nutritionnelle
IFI	institutions financières internationales
INS	Institut national de la statistique
IPC	Cadre intégré de classification de la sécurité alimentaire (<i>Integrated Food Security Phase Classification</i>)
IPSR	interventions prolongées de secours et de redressement
KYC	Know Your Customer
MAM	malnutrition aiguë modérée
MAS	malnutrition aiguë sévère
MDP	plan de distribution mensuel (<i>monthly distribution plan</i>)
MICS	enquêtes en grappes à indicateurs multiples (<i>Multiple Indicator Cluster Survey</i>)
MINAGRI	Ministère de l'Agriculture
MINAS	Ministère des Affaires sociales, actions humanitaires et solidarité nationale
MMR	Conditions minimales de surveillance (<i>Minimum monitoring requirements</i>)
MONUSCO	Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République démocratique du Congo
MSP	Ministère de la Santé publique, hygiène et prévention
NPA	activité de prévention de la malnutrition (<i>nutrition prevention activity</i>)
NTA	activité de traitement de la malnutrition (<i>nutrition treatment activity</i>)
ONU	Organisation des Nations Unies
OCC	Office congolais de contrôle
OCDE-CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
ODD	objectifs de développement durable
ODS	services logistiques à la demande (on-demand services)
OP	organisations paysannes
OMS	Organisation mondiale de la Santé

Acronyme	Définition
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida
OTF	operational task force
PAC	plan d'action correctif
PAM	Programme alimentaire mondial
PBB	Plan basé sur les besoins
PC	partenaire coopérant
PDL-145T	Programme de développement local des 145 territoires
PDM	suivi post-distribution (<i>post distribution monitoring</i>)
PH	principes humanitaires
PIB	produit intérieur brut
PMEO	Plan de mise en œuvre
PMT	Proxy-Means Test
PNDA	Programme national de développement agricole
PNSD	Plan national stratégique de développement
PNSMN	Plan national stratégique multisectoriel de nutrition
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
POS	procédures opérationnelles standards
PRH	Plan de réponse humanitaire
PRONANUT	Programme national de nutrition
PSEA	protection contre l'exploitation et abus sexuels (<i>Protection from Sexual Exploitation and Abuse</i>)
PSF	prestataire de services financiers
PSH	personne en situation de handicap
PSP	Plan stratégique de pays
PSPP	Plan stratégique de pays provisoire
QE	question d'évaluation
RAM	recherche, évaluation et suivi (<i>Research, Assessment and Monitoring</i>)

Acronyme	Définition
RB	révision budgétaire
rCSI	indice réduit des stratégies d'adaptation (<i>reduced coping strategies index</i>)
RDC	République démocratique du Congo
RH	ressources humaines
MRR	mécanisme de réaction rapide
RRT	transformation rurale rapide (<i>rapid rural transformation</i>)
SAN	sécurité alimentaire et nutritionnelle
SCA	score de consommation alimentaire
Scale-Up	opérations d'urgence coordonnées au niveau central
SMP	plan d'alimentation scolaire (<i>school meal plan</i>)
SAMS	soutien à l'accès aux marchés des petits exploitants agricoles (<i>Smallholder Agriculture Market Support</i>)
SNSAP	Système de surveillance nutritionnelle, sécurité alimentaire et alerte précoce
SNU	Système des Nations Unies
SQE	sous-question d'évaluation
SSRE	Strategic Staffing Review Exercises
SUN	Scaling Up Nutrition
TdC	théorie du changement
TdR	termes de référence
TPM	suivi par des tiers (<i>third-party monitoring</i>)
UNHAS	Service aérien d'aide humanitaire des Nations Unies
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNSDCF	Plan-cadre de coopération des Nations Unies pour le développement durable
FNUAP	Fonds des Nations unies pour la population
URT	transferts de ressources non assortis de conditions (<i>unconditional resource transfers</i>)
VBG	violences sexuelles et basées sur le genre
VIH	virus de l'immunodéficience humaine

Acronyme	Définition
WG	Groupe de Washington (<i>Washington Group</i>)

Bureau de l'évaluation

Programme alimentaire mondial

Via Cesare Giulio Viola 68/70

00148 Rome, Italie

Tél.: (+39) 06 65131

wfp.org/independent-evaluation