



Rapport Final d'Evaluation

Evaluation des Plans Globaux 2000 et 2001 d'ECHO en République Démocratique du Congo (RDC)

Secteur: Nutrition / Sécurité Alimentaire

Période d'évaluation : Juin à octobre 2001

Décisions: ECHO/ZAR/210/2000/01000 – 20 MEURO
ECHO/COD/210/2001/01000 – 35 MEURO

Auteur: Dr Martine Logez, consultant nutrition / sécurité
alimentaire

Ce rapport a été produit à la demande de la Commission de l'Union Européenne.

Les opinions et commentaires contenus dans ce rapport reflètent seulement l'opinion du consultant et pas nécessairement ceux de la Commission de l'Union Européenne.

TABLE DES MATIERES

	Page
A . Résumé	
1. Introduction	5
2. Principales conclusions	5
3. Recommandations	8
4. Leçons apprises	9
B. Rapport principal	
1. Introduction	11
2. Méthodologie	11
3. Contexte Humanitaire	12
4. Pertinence	17
5. Coordination, cohérence et complémentarité	18
6. Efficacité	20
7. Efficience	22
8. Impact et implications stratégiques	25
9. Visibilité – Information	26
10. Aspects horizontaux (LRRD)	26

ANNEXES

- I. Agenda des rencontres et visites de terrain**
- II. Termes de référence**
- III. Abréviations**
- IV. Documents utilisés**
- V. Cartes**
- VI. Tableaux**
 - 1. Situation des projets – Couverture des projets par la mission d'évaluation
 - 2. Cadres logiques simplifiés des Plans Globaux 2000 et 2001 pour le secteur
 - 3. Analyse des budgets 2000 et 2001 – Coût par mois et par bénéficiaire
 - 4. Analyse des budgets 2000 et 2001 – Lignes budgétaires

5. Indicateurs nutrition
6. Bénéficiaires / ONG en 2000 et 2001

Remerciements

La préparation de ce rapport d'évaluation sur les Plans Globaux 2000/2001 n'aurait pas été possible sans le support sans réserve et l'organisation logistique exemplaires des responsables de ECHO pour la République Démocratique du Congo, aussi bien à Bruxelles que sur le terrain. La mission a aussi bénéficié de la contribution de l'Unité d'Evaluation, du personnel d'ECHO, de la Direction Générale pour le Développement et d'EuropAid, impliqués dans la planification et la mise en œuvre des opérations d'assistance humanitaire ainsi que des programmes de développement dans ce pays.

L'équipe d'évaluation remercie vivement les Chefs des Délégations de l'Union Européenne de Kinshasa et Nairobi et leur personnel, les représentants ECHO en RDC et le personnel des ONG, qui ont accepté de consacrer leur temps et leur énergie à appuyer cette évaluation dans ses différentes phases. De plus, nous voudrions adresser nos plus vifs remerciement à l'équipe AirServ qui a fourni à l'équipe d'évaluation ses services de transport aérien.

RESUME

INTRODUCTION

Plans Globaux évalués, dates de l'évaluation

Entre le 3 juillet et le 7 août 2001, une équipe de quatre consultants indépendants a réalisé l'évaluation, à la requête de la Commission Européenne, des Plans Globaux Humanitaires 2000 et 2001¹ de ECHO en République Démocratique du Congo². Cette aide, en faveur des populations touchées par les conséquences de plusieurs années de guerre marquées par la complexité des conflits, correspond à un montant total de 55 MEURO répartis en deux décisions :

- ECHO/ZAR/210/2000/01000 de 20 MEURO en 2000 ;
- ECHO/COD/210/2001/01000 de 35 MEURO en 2001.

Objectifs et méthodologie, les quatre consultants

Cette évaluation consistait à estimer la justesse de ces plans d'intervention de ECHO, à juger du degré d'achèvement des objectifs poursuivis, à quantifier l'impact des Plans Globaux en terme de résultats, à analyser les liens possibles entre urgence, réhabilitation et développement et à établir des recommandations opérationnelles en vue d'aider à améliorer l'efficacité de futures opérations à financer par ECHO.

L'évaluation s'est concentrée sur les deux secteurs principaux visés dans les Plans Globaux : la *santé publique* (incluant une étude particulière du *système de distribution et d'utilisation des médicaments* dans le pays) et la *nutrition accompagnée de mesures de sécurité alimentaire*. Chacun de ces trois domaines a été couvert par un consultant spécialisé. Les interventions complémentaires de ECHO comme l'appui matériel aux réfugiés, l'approvisionnement en eau potable et les programmes d'hygiène ainsi que d'autres opérations de moindre impact financier ont aussi été analysées, mais en tenant compte de leur importance respective. C'est au chef de mission, quant à lui chargé d'évaluer *l'approche générale* de ECHO dans le pays, qu'a été dévolue cette analyse complémentaire.

La mission a bénéficié d'une bonne préparation par le responsable RDC ECHO à Bruxelles et par l'équipe d'assistance technique présente dans le pays. Quatre jours de briefing à Bruxelles ont permis le recueil d'informations, la collecte de dossiers et des rencontres avec les services de la Commission impliqués en RDC dans le cadre du développement à plus long terme. Au cours du travail de terrain, des entretiens se sont tenus à Kinshasa et Goma avec les correspondants ECHO puis avec l'équipe d'appui technique basée à Nairobi. Certains représentants des Etats Membres, d'autres donateurs et la plupart des chefs de mission des ONG financées par ECHO ont pu être rencontrés pendant les visites de terrain. Bien qu'il n'ait pas été possible d'analyser tous les projets individuellement, du fait des contraintes de temps et de la complexité logistique, l'ensemble de l'équipe s'accorde à penser que les informations obtenues à tous les niveaux leur a permis d'obtenir une image suffisamment claire de la situation.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

Pertinence

Avec la santé et l'appui aux soins de santé primaires, la nutrition et la sécurité alimentaire constituent le second domaine *d'action prioritaire* de ECHO en RDC. Ce qui se traduit par 28 % du budget total

¹ Seront dans la suite du texte appelés « PG 2000 et PG 2001 »

² République Démocratique du Congo : RDC

alloué dans ces secteurs en 2000 et 33,43% pour 2001 soit pour les deux Plans Globaux un montant de 17 millions 300 000 EURO.

Dans ce contexte de sous-développement chronique où l'insécurité alimentaire, qui existait déjà avant les différents conflits, aggravée d'abord chez les civils déplacés par la guerre puis dans l'ensemble de la population très appauvrie, menace 33% de la population générale (soit près de 16 millions de personnes), une aide générale n'est pas possible. Aussi, la **stratégie ciblée³ de ECHO** centrée sur **l'intégration de deux types d'activités**, la nutrition et la sécurité alimentaire, constitue la seule approche pertinente et coût-efficace.

La présence de ECHO principalement en zone rebelle dans *l'Est*, bien que quelques projets se déroulent à Kinshasa, se justifie à la fois par le mandat même de ECHO et par la volonté de **compléter les actions d'aide au développement menées par la Commission en zone gouvernementale**. Ceci permet d'assurer une couverture nationale de l'aide de l'Europe, telle que voulue par la Commission.

La **répartition géographique** des projets de nutrition et de sécurité alimentaire financés par ECHO correspond bien à des régions répondant à des critères de situation d'urgence tels que définis par OCHA⁴. Sont concernées de manière prioritaire les provinces suivantes : les deux Kivu (Sud et Nord), l'Ituri, le Nord Katanga, le Maniéma et l'Equateur. Malgré les problèmes majeurs posés par l'insécurité et l'inaccessibilité des populations les plus touchées, il faut noter que les partenaires de ECHO sont positionnés dans des zones sensibles où ils peuvent réagir rapidement dans deux cas de figure : (i) dès que la situation s'améliore et que l'accès s'ouvre ou (ii) dès lors que la situation se détériore amenant de manière imprévisible un afflux de population qui se déplace.

Les **bénéficiaires** de ces activités restent en majorité les personnes déplacées mais incluent aussi les familles d'accueil vulnérables et les personnes les plus indigentes pour peu que la malnutrition touche un enfant de la famille ce qui correspond à la réalité sociale actuelle et de nouveau au mandat de ECHO.

En conclusion l'approche stratégique de ECHO en RDC est parfaitement pertinente et répond aux problèmes prioritaires identifiés en tenant compte de la faisabilité des opérations.

Efficacité

Globalement les objectifs fixés ont été atteints.

Les programmes intégrés de nutrition et de sécurité alimentaire familiale ont touché en 2000 près de 103 500 personnes et prévoient presque 100 000 bénéficiaires en 2001.

Les projets de réhabilitation ont ciblé plus de 830 000 personnes en 2000 et 458 000 en 2001.

Efficience

Devant la taille du pays, le nombre de projets et le montant du budget, la planification de l'aide effectuée par une équipe ECHO restreinte a pu être réalisée dans les temps et la mobilisation de l'aide s'est réalisée dans des délais normaux.

³ basée, pour sa mise en œuvre, sur (i) le dépistage et le traitement de la malnutrition des enfants de moins de cinq ans (définie par des critères anthropométriques indiscutables) et (ii) l'appui à leur famille pour améliorer leur situation alimentaire

⁴ OCHA définit des types d'intervention selon 4 types de situation : (i) urgence aiguë, (ii) urgence - récupération, (iii) transition - réhabilitation, (iv) pré développement

Si l'approche stratégique générale peut être jugée comme bonne, sa mise en œuvre dépend éminemment des capacités des opérateurs.

D'autre part l'élargissement à d'autres secteurs d'activités différentes pour certains partenaires apparaît nuire quelque peu au bon déroulement du projet tel que prévu.

Un facteur essentiel au bon déroulement du projet apparaît être le profil du responsable de terrain qui doit associer, expérience, bonne connaissance du pays et durée dans sa prestation. Le recrutement est donc un facteur de réussite majeur pour les ONG.

Coordination, cohérence

Entre les différents services de la Commission impliqués dans le pays (ECHO-DGDEV-AIDCO) l'échange d'informations et la cohérence sont assurés par des contacts réguliers au travers de la Task Force pour la Région des Grands Lacs et par information régulière de la Délégation de l'UE à Kinshasa.

Entre les donateurs, au travers du Donors Contact Group et sur le terrain, la coordination est assurée. De bons contacts ont été créés entre ECHO et l'USAID (OFDA) autre principal donateur en RDC et des stratégies communes mises en place.

La coordination régionale entre les acteurs de terrain, normalement assurée par les agences onusiennes est plus faible et ne va guère au-delà des questions de sécurité, certes importantes, mais ne traitant que peu et de façon plus informelle la coordination opérationnelle.

La coordination sectorielle entre les partenaires⁵ n'est pas encore assez développée.

Impact & implications stratégiques

La réduction à court terme des souffrances humaines et l'importance du nombre de vies sauvées, sont incontestables.

A moyen terme et dans le contexte d'une stabilisation des conflits, la stratégie de dotation en semences et outils des familles vulnérables apparaît comme particulièrement efficace et peu onéreuse pour rendre à ces populations une certaine autonomie alimentaire, éviter les rechutes en matière de malnutrition et stopper le cercle vicieux de la très grande pauvreté.

A plus long terme, et avec une mise de fonds plus importante, la stratégie (de type transition et/ou pré développement) de restauration ou de mise en service de moyens de communication⁶ permettant de désenclaver les zones de production agricole, initiée par ECHO dans le Kivu, est prometteuse sur le plan de la sécurité alimentaire. Elle dépend, cependant, de la poursuite de la stabilisation de la situation, et donc des conditions de sécurité d'une part. D'autre part de la volonté des autorités locales en place de ne pas détourner à leur profit les recettes⁷ générées par ce type d'opération.

⁵ les agences et ONG œuvrant dans les mêmes secteurs : santé primaire, nutrition, sécurité alimentaire, accès à l'eau potable etc. ne comparent pas leurs expériences et n'ont pas encore assez travaillé en commun

⁶ Réhabilitation de routes « clefs » ou de petits ouvrages d'art pour approvisionner les villes en produits de bases à des prix plus abordables et pour permettre aux paysans de commercialiser leurs récoltes

⁷ Des comités de gestion villageois perçoivent des recettes de la part des utilisateurs des routes, permettant d'en assurer l'entretien par des « cantonniers » ce qui assure la viabilité du projet et la responsabilisation de la société civile. Malheureusement, les militaires comme les autorités locales, non seulement refusent de payer, comme les autres, mais aussi sont à l'origine d'effets pervers : dégradation des routes et détournement des recettes à leur profit

Visibilité – Information

Bien qu'il s'agisse d'une obligation contractuelle, les partenaires, en règle générale, fournissent le minimum d'effort dans ce sens.

Si les autorités locales reconnaissent ECHO comme l'un des principaux donateurs humanitaires, l'action globale de la Commission dans le pays et l'équilibre de l'aide entre les différentes parties du pays ne sont pas assez bien perçus en zone rebelle.

L'information sur les stratégies et les opérations menées par ECHO des autres bailleurs de fonds et des Etats Membres de l'UE est transmise de façon permanente.

Aspects horizontaux (LRRD)

Avec le renforcement prévu de l'aide au développement de la Commission, certains projets pilotes de sécurité alimentaire, actuellement financés par ECHO, pourraient être repris ou de nouveaux envisagés dans des régions en situation de réhabilitation, en bénéficiant d'autres outils financiers de la Commission⁸.

RECOMMANDATIONS

- **Secteurs prioritaires**
Les mêmes secteurs, santé et nutrition/sécurité alimentaires, prioritaires devraient être maintenus.
- **Pertinence**
La pertinence des objectifs et des stratégies de ECHO dans le domaine de la nutrition et de la sécurité alimentaire ne fait aucun doute. Cependant en ce qui concerne le cas particulier de Kinshasa, les activités mises en œuvre ne répondent pas à l'immensité des besoins et aux facteurs multiples provoquant une forte malnutrition (socio-économiques et situation sanitaire avec prévalence de la tuberculose et du SIDA). La reconduction du soutien des centres nutritionnels thérapeutiques par ACF n'apparaît plus comme très cohérent et l'approche devrait être revue après la réalisation d'une étude plus poussée permettant d'évaluer les dimensions réelles du problème. Il pourrait même être dangereux de ne traiter qu'une infime partie de la population urbaine, celle-ci ne comprenant pas forcément pourquoi certains quartiers bénéficient d'un appui et pas d'autres. Une stratégie progressive de désengagement au profit des services pédiatriques des hôpitaux de la capitale et en accompagnant ce désengagement d'appuis (en formation, logistique, institutionnel) devrait être entreprise au plus vite.
- **Coordination**
Une coordination sectorielle⁹ nutrition / sécurité alimentaire entre les partenaires financés par ECHO dans ce domaine devrait être mise rapidement en place, facilitée¹⁰ par les Correspondants

⁸ Se reporter au chapitre « recommandations »

⁹ Un premier atelier d'un maximum de 2 jours (à Goma ?) pourrait permettre la présentation des différents projets par les partenaires leur permettant ainsi de comparer leurs expériences en fonction des différences régionales, suivi d'autres rencontres décentralisées à date régulière (préparation du Plan Global) ou à la demande en cas de problèmes spécifiques (aggravation de la situation nutritionnelle, nécessité de réalisation d'enquêtes). Les objectifs d'une telle coordination sont la standardisation de l'approche et du cadre logique d'intervention ainsi que l'harmonisation des mesures d'impact des actions basées sur un consensus commun. Pour ce faire quelques séances de travail pourraient aborder les thèmes suivants : comparaison des protocoles de réhabilitation nutritionnelle, analyse des raisons des échecs et des réussites pour en tirer les leçons, définitions communes d'indicateurs de résultats et d'impact, essai de résolution commune des problèmes logistiques, analyse et décisions sur les stratégies d'engagement et de désengagement etc.).

ECHO pouvant mettre à disposition des opérateurs la logistique du bureau et aider à la préparation des thèmes à aborder.

▪ **Aspects horizontaux**

Avec le renforcement prévu de l'aide au développement de la Commission, conditionné aux efforts entrepris par les différents partis en faveur de la paix et à la normalisation politique, certains projets pilotes financés par ECHO pourraient être repris ou de nouveaux envisagés dans des régions en situation de réhabilitation.

Ces projets d'actions à plus long terme, orientés vers le développement, déjà initiés par ECHO ou à initier dans certaines parties des provinces du Nord et du Sud Kivu, du Maniéma, du Bas Uélé, de l'Ubangui et de l'Ituri, devraient pouvoir bénéficier de financement par d'autres outils de la Commission. Plus particulièrement au titre de la convention de Lomé IV¹¹, article 255, dans le cadre des actions à long terme promouvant l'autosuffisance (contexte d'intégration et de réintégration de personnes déplacées, rapatriées et déplacées) et éventuellement dans le cadre de la réorientation future du programme PAR dans le cadre du FED.

▪ **Impact**

Les indicateurs de mesure de l'impact de la stratégie employée sont insuffisants, en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire. Une étude par région pourrait être envisagée de même qu'une enquête socio-économique concernant les bénéficiaires des projets. La réalisation pourrait en être confiée à un ou des consultants extérieurs indépendants spécialisés dans ce domaine. Le financement peut être facilement trouvé en utilisant pour chaque projet la ligne 11 « évaluation », prévue dans les budgets ECHO, peu ou jamais utilisée. Les ONG groupées pourraient alors réaliser, avec l'accord de la Commission, ces études par financement conjoint.

▪ **Partenaires**

Les partenaires devraient se tenir strictement aux activités telles que prévues dans leur contrat avec ECHO.

Une stratégie et des indicateurs de désengagement clairs doivent constituer une condition claire à tout démarrage d'activités.

Les enquêtes nutritionnelles pourraient être réalisés par les plus compétents en la matière et rien ne s'oppose à ce qu'une équipe d'ACF, par exemple soit chargée de ce type d'activités pour l'ensemble du territoire.

▪ **Expertise technique**

Une assistance technique sectorielle, en plus de celle apportée par l'équipe technique pour les Grands Lacs, basée à Nairobi, pourrait être mise en place par ECHO pour aider les responsables de ECHO et leurs correspondants sur le terrain de façon ponctuelle.

Leçons Apprises

- Dans le contexte d'une crise complexe, durable, touchant la majeure partie d'une population dont le nombre est élevé, dans un pays où les différences régionales sont importantes en matière de

¹⁰ Il n'appartient pas aux assistants technique de ECHO de mettre en œuvre et de gérer de manière « autoritaire » une telle coordination, mais simplement de jouer un rôle de « facilitateur » d'ailleurs demandé par les partenaires

¹¹ Possibilité d'accorder aux populations décrites, à concurrence de 100 MECU, une assistance de la CE ouverte par la l'article 204 de la Convention de Lomé III. L'article 255 de la Convention de Lomé IV a élargi le champ d'application de cette aide aux personnes qui ont du quitter leur domicile en raison d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, afin de faciliter leur intégration ou réintégration volontaire.

besoins humanitaires, le parti pris de ECHO de mettre en œuvre une stratégie « humanitaire plus » en matière de nutrition / sécurité alimentaire est la plus adaptée.

- Aucun projet ne devrait être financé sans prendre en compte l'intégration de ces deux composantes intégrées.
- Une bonne coordination à tous les niveaux (depuis les donateurs jusqu'aux opérateurs de terrain) est un impératif majeur pour éviter que des stratégies différentes ne viennent grever l'avenir déjà sombre d'un pays en pleine déliquescence mais possédant malgré tout encore des structures administratives et des programmes nationaux. Cette réalité d'une unité nationale devrait demeurer dans l'esprit de chacun et l'on doit éviter à tout prix des expériences dont la viabilité n'est pas assurée ou dont la philosophie pourrait aller à l'encontre d'une future politique de développement.
- A ce titre le rôle des Nations Unies et les moyens qu'elles mettent en œuvre sont à revoir dans le sens d'un plus grand réalisme et d'une plus grande efficacité.
- Dans le même ordre d'idée, l'impératif d'équilibrer l'aide de façon « juste » et dans l'ensemble du pays quelques soient les factions qui contrôlent les différentes régions, sur des critères purement humanitaires et une analyse stricte des besoins en fonction de la situation, de l'urgence au pré développement, comme le conçoit la Commission est le seul moyen de maintenir une neutralité politique indispensable au déroulement du processus de paix.
- Au niveau opérationnel, le recrutement d'un personnel humanitaire expérimenté et compétent, ayant déjà une bonne connaissance du pays, de la région couverte et du milieu sont les meilleures garanties de réussite des projets.
- Dans un cadre tel que les plus vulnérables parmi la population sont pour la plupart inaccessibles pour des raisons de sécurité, la stratégie la plus pertinente apparaît de recueillir le maximum d'informations sur ces zones et de mettre en place au plus prêt des organisations humanitaires capables de réagir en urgence à la moindre ouverture ou au moindre mouvement de populations.

RAPPORT PRINCIPAL

1. INTRODUCTION

L'Office d'Aide Humanitaire de la Commission Européenne (ECHO) a financé les cinq dernières années (1997 – 2001) quelques 81 MEURO pour les opérations humanitaires menées en RDC. Actuellement, ECHO est l'un des donateurs majeurs pour le pays. Cette évaluation a pour objet l'analyse des deux Plans Globaux successifs des années 2000 et 2001 d'un montant total de 55 MEURO.

Les opérations financées au cours de ces deux années ont ciblé principalement deux secteurs d'intervention prioritaires : (i) l'appui au système de santé publique et (ii) la nutrition accompagnée de mesures de sécurité alimentaire. Des activités complémentaires ont touché les domaines de l'eau et l'assainissement, le soutien aux réfugiés et aux personnes déplacées. Ce sont d'abord les ONG puis les organismes onusiens et enfin ceux de la famille de la Croix Rouge internationale, présents dans le pays, qui ont été les opérateurs financés par ECHO.

L'évaluation s'est déroulée du 3 juillet au 7 août 2001 et s'est particulièrement concentrée sur les projets mis en place dans l'est du pays dans la zone géographique tenus par les partis dits « rebelles », où ont été dépensés environ 60% du budget des deux Plans Globaux. Les trois grands secteurs suivants couverts sont l'objet d'un rapport spécifique par consultant :

- (i) santé publique et distribution des médicaments : 38,5% et 44,03% pour 2000 puis 2001 ;
- (ii) nutrition et sécurité alimentaire : respectivement 28% en 2000 et 33,43% en 2001.

Le rapport de synthèse sous la responsabilité du chef de mission outre son analyse de l'approche globale de ECHO en RDC, est une récapitulation des rapports sectoriels.

Les deux domaines d'intervention identifiés comme prioritaires par ECHO représentent 67 % des opérations humanitaires financées en 2000 et 77% pour 2001. Le choix de ces priorités reflète celui des autres donateurs internationaux sur l'identification des besoins en RDC. Il a été confirmé de nouveau en juillet dernier lors de la dernière réunion des donateurs à Genève.

ECHO est l'un des principaux donateurs en RDC. Sur une estimation totale de 100 MEURO en 2001 apportés par la communauté internationale, ECHO participe à hauteur de 38%. La contribution des Etats Unis (au travers de USAID/OFDA) représente environ 48% et celle des Etats Membres de l'Union Européenne pratiquement 13%.

Pendant la durée du Plan Global 2000, ECHO a financé 37 projets mis en œuvre par 24 partenaires. Actuellement 6 projets sont encore en cours pour un montant de 3 MEURO. Le Plan Global 2001 prévoit la mise en œuvre de 40 projets par 24 opérateurs. A l'heure actuelle 28 de ces projets ont débutés, représentant quelques 27 MEURO soit 77% des fonds alloués. Les 12 projets restants sont encore en phase de négociation avec les partenaires.

2. METHODOLOGIE

Quatre jours à Bruxelles ont été consacrés, au démarrage de la mission, au recueil des informations et des documents mis à la disposition des consultants par les services de ECHO à Bruxelles. Des réunions de travail se sont tenues avec le « desk » pour la RDC et l'équipe de l'Unité d'évaluation, de façon à préciser les termes de référence et à broser le tableau de la situation humanitaire actuelle et du plan global en cours. Du fait de l'importance accordée aux aspects de LRRD pour l'élaboration du prochain Plan Global, des entretiens ont pu avoir lieu avec les responsables concernés de la DG-DEV et de Europe Aid. A l'issue du briefing, une note a été remise aux responsables de ECHO précisant les

points discutés entre les différents intervenants ainsi que les éléments à mettre en évidence par rapport aux TOR initiaux.

La mission proprement dite de terrain en RDC a débuté quasi immédiatement à la suite du briefing de Bruxelles et a duré 30 jours. Dès l'arrivée à Kinshasa en zone dite « gouvernementale », la mission s'est présentée au Chef de la Délégation de l'UE, puis a rencontré différentes organisations internationales actives dans le pays (OMS, PAM, UNICEF, etc.), le ministère de la santé, des ambassades des Etats Membres (Belgique, Italie, France), les responsables de l'USAID pour les USA et des représentants d'ONG financées par ECHO dans l'ouest du pays (MSF-B, Memisa, ACF-F). Des réunions se sont aussi tenues avec les assistants techniques chargés des programmes de développement financés par la Commission (PATS II et PAR). La veille du départ pour la ville de Goma, dans l'est du pays et plaque tournante pour les différentes visites de terrain, une longue réunion de travail s'est tenue avec le correspondant ECHO basé à Kinshasa.

Plus de 60% des fonds de ECHO pour les 2 derniers Plan Globaux étant concentrés dans l'est du pays en zone dite rebelle, l'équipe a consacré les trois semaines suivantes à visiter les projets dans les différentes provinces couvertes (Nord et Sud Kivu, Katanga, Maniema, Orientale et Equateur). Etant donné l'étendue du territoire à couvrir (7 provinces sur 11, ville de Kinshasa comprise), presque tous les déplacements se sont fait par voie aérienne.

3. CONTEXTE HUMANITAIRE

Contexte politique

La réalité de la RDC aujourd'hui est que le pays est en proie à une situation d'urgence complexe caractérisée par une violence et des souffrances humaines extrêmes dans la plus part des provinces. Trente deux années de règne Mobutu aggravées par les deux « guerres de libération » successives ont laissé un pays ravagé d'un point de vue économique et social. Désormais, le pays est partagé entre deux entités : l'Ouest contrôlé par le « gouvernement » et l'Est contrôlé par les deux mouvements rebelles supportés par l'Ouganda (FLC) et le Rwanda (RCD-Goma). A ce tableau s'ajoute les groupes armés non signataires des accords de Lusaka (Mai-Mai, ex-FAR/Interamwe, ADF encore appelés « forces négatives » par les rebelles) qui déstabilisent l'Est du pays limitant ainsi l'espace humanitaire et entraînant donc fréquemment des déplacements internes de populations.

Les deux forces majeures au pouvoir dans l'Est s'avèrent incapables, et dans une certaine mesure non désireuses, d'assurer la stabilité en matière de sécurité et de remettre en place toute forme d'administration civile notamment dans le domaine socio-sanitaire. En conséquence, la communauté internationale humanitaire, assume tant bien que mal toute la responsabilité du support des populations de l'Est RDC.

Contexte économique

Malgré des ressources naturelles très conséquentes, la RDC expérimente un déclin économique plus ou moins constant depuis les dernières décades. Les conséquences des deux dernières guerres n'ont fait qu'ajouter à cette situation. L'économie formelle du pays a disparue aboutissant à une paupérisation extrême des populations. La démonétarisation souvent consécutive à des manœuvres mafieuses est telle que dans les villages, très souvent on en est revenu au troc. La RDC est donc désormais l'un des pays les plus pauvres de la planète et compte tenu de la situation politique actuelle, les perspectives pour le futur restent très ternes. A l'heure actuelle, la plus grande partie de la population tente de survivre en cultivant là où c'est possible et en pratiquant le commerce informel. L'insécurité et la destruction des infrastructures (en particulier en matière de communication) font que malgré une fertilité certaine du pays, une bonne partie de la population a du mal à se nourrir. Cette situation est aggravée par un banditisme plus ou moins constant dans certaines régions. En résumé, la plus large part de la population n'atteint pas le niveau minimal de subsistance.

Pronostic en matière de situation humanitaire

En Juillet 1999, la RDC ainsi que 5 autres états de la région signèrent les Accords de Lusaka pour une cessation des hostilités. Depuis cette signature, les accords furent cependant régulièrement violés des deux côtés. Après l'assassinat au mois de janvier 2001 du président Laurent Désiré Kabila connu pour son attitude obstructionniste vis à vis de la paix, et sous l'impulsion du nouveau leader, son fils Joseph Kabila, la situation semble dans une certaine mesure changer et ceci dans un sens plutôt positif. Depuis six mois, ceci s'est traduit par une accélération du retrait d'un certain nombre de forces étrangères et l'ouverture d'un espace pour le déploiement des observateurs de la MONUC. Malgré ces avancées somme toute légères, la déstabilisation de la région rebelle continue: en particulier les accrochages entre les « forces négatives » et les différents mouvements rebelles persistent. A cela s'ajoute un certain nombre de conflits ethniques sanglants réanimés par la faiblesse des pouvoirs politiques locaux (ex: conflit du Djugu opposant ethnies Hema et Lendu dans Ituri).

Tout ceci fait qu'il est très difficile de faire un quelconque pronostic sur le développement possible de la situations politique et humanitaire dans l'Est de la RDC. Ce que l'on peut dire cependant c'est que toute éventuelle évolution positive de la situation sera très lente et que la présence de la communauté internationale humanitaire en RDC est encore nécessaire pour quelques années.

Situation en matière nutritionnelle et de sécurité alimentaire

La RDC¹², où, dans les années 90, plus de 60 % de la population était rurale, a toujours été un pays à fort potentiel de production agricole ce qui représente un avantage en matière de projets de sécurité alimentaire.

Les forêts couvrent 76,7 % du territoire, les prairies et pâturages 6,6 % pour 3,5 % de terres cultivées et plantées. Ainsi des terres (défrichage de forêts surtout) sont disponibles pour la majeure partie de la population rurale et relativement facilement attribuées aux personnes déplacées par les conflits.

Réputé capable d'atteindre l'autosuffisance alimentaire, le pays pouvait tirer une part de ses revenus (en dehors des ressources minières) de l'agriculture¹³, de la sylviculture¹⁴ et de la pêche¹⁵.

Les principales productions vivrières sont représentées par le manioc, la banane plantain, le maïs, le riz, les bananes, l'igname, les palmistes. L'huile de palme est encore fabriquée de manière artisanale dans les villages apportant les lipides nécessaires à la base de l'alimentation.

Quant au café, à la canne à sucre et au coton, représentant la base de la culture de rente, le départ des compagnies qui les géraient a eu pour conséquence la mise au chômage des ouvriers agricoles autrefois employés. De plus le cours mondial du café s'est effondré ruinant les petits producteurs.

Il y avait aussi dans le pays un cheptel¹⁶ conséquent composé principalement de chèvres, bovins, porcs, moutons et poulets. Celui-ci s'est considérablement réduit depuis 1996, années marquées par les guerres et les pillages, limitant l'accès des populations aux protéines d'origine animale et aggravant la malnutrition protidique. Les sources d'apports protidiques sont pratiquement essentiellement d'origine végétale correspondant à des racines, tubercules et plantains, et la base de l'alimentation demeure le manioc qui présente peu de qualités nutritionnelles.

Le déséquilibre alimentaire avec déficit protéique chronique prévaut depuis des années comme en témoignent des taux¹⁷ d'insuffisance pondérale de l'ordre de 34 % (dont une moyenne de 10 % de

¹² Les chiffres suivants sont tirés de l'Encyclopédie Universalis 1996

¹³ Production 1994 de manioc 19 600 000 tonnes

¹⁴ 1993 : 44 532 000 m³

¹⁵ 1993 : 147 250 tonnes

¹⁶ En 1994 estimation du cheptel sur pied (source Encyclopédie Universalis 1996) : chèvres 4 317 000 ; bovins 1 696 000 ; porcs 1 185 000 ; moutons 1 012 000 ; poulets 37 000 000

¹⁷ Unicef : Situation des Enfants dans le monde 1996 et 97. Il s'agit ici de retard de croissance

grave), et de retard pondéral modéré et grave de l'ordre de 45 %, chez les enfants de moins de cinq ans.

En 1992, 89 % du niveau minimal énergétique recommandé en matière de nutrition par la FAO étaient couverts soit 2060 Kilo-Calories par personne et par jour (alimentation d'origine végétale 97% ; d'origine animale 3%). Ce pourcentage a du certainement baisser en moyenne pour la population générale bien qu'aucune étude ne soit disponible au niveau national.

La part de dépenses moyenne des ménages¹⁸ pour l'alimentation correspondait déjà dans les années 1980 – 1990 à plus de 60 % et n'a fait qu'augmenter avec la perte du pouvoir d'achat. Pratiquement 40 % de l'ensemble de la population vivait alors, déjà, en situation d'insécurité alimentaire et 80 % de la population rurale survivait en dessous du seuil de pauvreté absolue dans les années 90.

La situation n'a fait que se dégrader avec l'appauvrissement grandissant depuis 1996, que ce soit en milieu urbain ou en milieu rural. Les différents conflits, touchant d'abord les villes puis se concentrant autour des lignes de front dans les campagnes, ont provoqué d'importants déplacements de population aggravant la situation alimentaire.

Les milieux urbains, et en particulier la capitale Kinshasa, ont vu arriver un afflux de personnes cherchant refuge et emploi. Ce, alors que les activités économiques s'effondraient amenant à une situation dramatique de chômage, le paiement des salaires n'étant plus assuré ou les salaires versés réévalués alors que l'inflation galopait. En même temps, l'approvisionnement en denrées de première nécessité n'était plus suffisante du fait du déficit de production, de la rupture des canaux de distribution habituels et de la quasi impossibilité d'utiliser les voies de communication préexistantes¹⁹ (routes et système ferroviaire détruits ou impraticables du fait du manque d'entretien ou de l'insécurité, transport aérien stoppé). Quant au prix des produits de base, il ne pouvait que flamber²⁰ dans ces conditions (de 50 à 150 % plus élevé que dans les pays riverains) et le prix du manioc a atteint des sommets inégalés (il a égalisé le prix du riz importé de Thaïlande et à augmenté de 35 % en 4 mois en 2000). On estime que pour l'année 2000, plus de la moitié de la population de la capitale, soit près de 3 millions de personnes, vit avec moins de 1 USD par jours (source FAO) alors que la déficience alimentaire a atteint près de un million de tonnes, la même année, amenant de plus en plus de personnes à faire au mieux un ou deux repas légers par jours et, pour les habitants des poches de pauvreté, un repas tous les 2 ou 3 jours, ce qui explique des taux de malnutrition chronique de l'ordre de 30 % trouvés par ACF dans ces quartiers²¹.

Dans les zones rurales la situation n'est guère meilleure. Les territoires les plus touchés sont sans aucun doute les plus isolés, inaccessibles sauf par voie aérienne et frappés par la poursuite de conflits entre différents groupes armés interdisant pratiquement l'accès de l'aide humanitaire pour des raisons évidentes d'insécurité comme Shabunda, les alentours de Kindu et l'est du Kasai.

De ce fait, la production agricole souffre du déplacement fréquent des populations vers les forêts où elles se réfugient en cas d'alerte (la saison culturale est alors perdue faute d'avoir semé à temps ou les

¹⁸ Pour une moyenne de 6 personnes en 1985 : alimentation 61,7% ; logement et énergie 11,5% ; habillement 9,7% ; meubles et ustensiles 4,9% ; soins médicaux 2,6% ; éducation 2%.

A noter la part déjà minime réservée à la santé et qui logiquement a du encore diminuer en faveur des dépenses d'alimentation

¹⁹ Chiffres de 1991 :

Chemin de fer de 5088 km avec un trafic de 580 000 passagers - km et de marchandises de 1 836 000 t -km
Routes d'une longueur totale de 146 800 km dont 2% recouvertes ; transports aériens (Air Zaïre déclaré en faillite en 1995) 144 242 000 passagers - km et 21 046 000 tonnes de fret / km

²⁰ Chiffres année 2000, Oxfam « No end in sight » document de août 2001

²¹ Commune de Selembao au Centre et commune semi-rurale de Kimbanseke

moissons sont abandonnées). De plus, les phénomènes de pillages récurrents par les bandes armées (soit du fait de l'avance ou du repli des factions connues, soit du fait d'éléments incontrôlés qui profitent de la situation) ont provoqué la perte des outils agricoles et des semences, difficiles à racheter par manque de disponibilité et par manque de moyen financier, et le découragement des agriculteurs préférant tenter leur chance, partout où cela est possible, du côté de la recherche de richesses minières comme le diamant et le coltan.

Ailleurs, là où la situation semble meilleure, plus stable et plus sûre, comme dans la région de Gemena en Equateur, la production excédentaire (près de 1700 MT de maïs lors de notre visite) n'étant pas commercialisable faute de marché (enclavement lié au conflit) les prix ont chuté et la récolte pourrit. Enfin et pour couronner le tout, le manioc²² local, base essentielle de l'alimentation populaire est frappé par une maladie bactérienne particulièrement grave, la mosaïque, mettant en péril toute la production nationale et nécessitant une action urgente pour éviter le pire.

Contraintes : principaux facteurs limitants pour le secteur

Historique, géographique, politique

En plus des conséquences majeures des conflits armés depuis 1996, c'est la déliquescence de toute une nation n'ayant jamais connu de réelle bonne « gouvernance » et spoliée depuis les années 60 par le régime en place qu'il conviendrait de traiter.

L'ampleur du problème est illustré par la taille du pays (près de 2 400 000 km²) peuplé en 1995 de 43 901 000 habitants (projections démographiques : 51 136 000 habitants en 2000 et 68 870 000 en 2010) dont, d'après le PAM, actuellement près de 16 millions vivent une situation alimentaire précaire (environ 33%).

Les personnes déplacées (de l'ordre de 2 millions au total d'après OCHA) sont pour la plupart placées dans des familles d'accueil (elles mêmes en condition difficile). Aussi, l'entraide, classique en Afrique, ne joue plus qu'en la faveur d'une dégradation générale des moyens de subsistance et c'est toute la population qui aurait besoin d'une aide impossible à mobiliser à l'heure actuelle face à l'ampleur du problème.

C'est alors la définition d'une plus grande vulnérabilité, dans ce cas, même si elle ne semble pas avoir beaucoup de sens face à l'étendue des besoins, qui reste la seule réponse acceptable d'un point de vue humanitaire en fonction des ressources disponibles.

La réponse humanitaire, malgré les efforts constants et croissants des donateurs de la Communauté Internationale, est longtemps restée malgré tout insuffisante au regard de la gravité de la situation et du degré de souffrance de l'ensemble de la population en RDC mais est limitée par le nombre restreint d'opérateurs expérimentés potentiels incapables de mettre en œuvre un nombre illimité de projets. D'autre part, bien que tout le monde s'accorde à reconnaître que la crise sera longue et que des différences régionales existent quant aux possibilités de mesures de moyen / long terme, les initiatives de développement restent difficiles à mettre en place alors que les besoins et quelques capacités sont là. Il faut ajouter que l'aide au développement étant en partie conditionnée, à juste titre, aux efforts de paix entrepris par les différents groupes politiques armés toujours en conflit, l'état d'avancement du Dialogue Inter-Congolais en cours, ne dispose les donateurs à fournir des efforts supplémentaires qu'avec une contrepartie en ce sens.

Bien qu'aucun pouvoir légitime n'existe en RDC, les institutions et administrations du pays sont cependant toujours centralisées à Kinshasa, la capitale, et une certaine unité nationale perdue, alliée chez les populations à un fort sentiment d'appartenance à une seule patrie.

²² Le manioc constitue la nourriture de base pour 70% de la population. Depuis près de 7 ans, la production nationale souffre de maladies virales et bactériennes dont la mosaïque est la plus préoccupante. Elle a par exemple pratiquement disparu à Bandundu. Les mesures de contrôle des maladies et de distribution d'espèces résistantes aux paysans mises en place par la FAO, ont été terriblement gênées ou arrêtées par les guerres et reprennent actuellement.

Cette situation particulière des forces gouvernementales rend la situation politique quelque peu délicate si l'on veut éviter de sembler privilégier ce mouvement par rapport aux forces rebelles.

La tentation pourrait être forte de mettre en place des mesures d'accompagnement d'une meilleure politique économique gouvernementale ainsi implicitement reconnue, sans tenir compte de nécessaires conditionnalités d'ordre réellement politique.

La communauté internationale reste donc partagée entre la faveur de la reprise de l'aide au développement et la conscience du risque de fragilisation qu'elle pourrait provoquer sur les négociations de paix entreprises.

Seuls des moyens de grande envergure et une situation de paix durable soutenue par une véritable politique nationale de développement pourrait réellement améliorer les conditions de vie de la population et faire espérer un avenir plus serein en RDC. Faute de ces conditions, tout effort (humanitaire ou de développement à moyen terme) ne peut que constituer un palliatif provisoire et limité, les contraintes extérieures étant trop importantes. Il devrait donc être considéré comme un passage transitoire obligé (mais sûrement durable) assurant la survie des populations les plus vulnérables et préservant / construisant les bases de développement nécessaires dans l'attente de l'émergence d'un futur état de droit.

Insécurité, accessibilité, ciblage des bénéficiaires, mouvements de populations.

En matière de sécurité alimentaire, les contraintes sont nombreuses, mais la plus importante au sens de la mission est constituée par l'isolement des villes coupées de leurs sources d'approvisionnement alimentaire traditionnelles et par l'enclavement de ces régions productrices devenues incapables de commercialiser leurs produits pour deux raisons majeures : (i) la division du pays en trois parties et (ii) la disparition quasi totale des moyens de communications cités ci-dessus. Les expériences de réhabilitation de routes financées par ECHO, et que nous analyserons plus après, prouvent bien que l'ouverture ou la réouverture des voies de communication (routières, fluviales ou ferroviaires) constituent les actions susceptibles d'avoir le plus d'impact positif sur la situation nutritionnelle des populations en rendant accessibles des produits alimentaires, jusque là indisponibles, à ceux qui en ont le plus besoin, à des prix abordables et améliorant la situation des producteurs. Actuellement cette option est encore limitée car elle exige une approche de type développement, nécessitant des capacités et des moyens techniques que les ONG, en général n'ont pas, mais devrait être envisagée, au cas par cas, dans le futur dans le cadre du LRRD.

L'accessibilité aux personnes les plus vulnérables (i) déplacées dans les forêts, (ii) résidant dans des zones de conflits encore actifs (zones de front ou conflits locaux), (iii) inaccessibles par leur enclavement et le manque de présence d'organisations humanitaires présentes n'est pas entièrement assurée. L'aide humanitaire ne peut donc atteindre que les populations présentes sur le lieu d'implantation des partenaires et en tenant compte des risques liés à l'insécurité pour le personnel, on peut conclure que les populations les plus touchées sont probablement laissées pour compte. Ces limites, incontournables, expliquent la nécessité de flexibilité dans les Plans Globaux permettant d'adapter les projets à l'ouverture d'une région jusque là inaccessible ou à l'arrivée d'un flux important de personnes déplacées de façon imprévisible.

Pour l'ensemble du programme les problèmes d'insécurité, plus ou moins graves selon les régions, sont un frein à (i) l'implantation de nouveaux projets et à (ii) la bonne réalisation d'activités mises en œuvre. De plus, les obligations administratives ainsi que les demandes permanentes d'autorisations, fortement taxées, pour passer d'une région à l'autre selon le pouvoir politique en place limitent encore le déplacement des opérateurs et leur font perdre un temps précieux.

Les problèmes de change et de monnaie (différente entre l'est et l'ouest du pays) ainsi que des manœuvres « mafieuses » de production de fausse monnaie, ne facilitent pas non plus la tâche.

Les problèmes logistiques liés à la situation décrite ci-dessus représentent aussi une difficulté majeure pour les partenaires obligés de s'approvisionner par voie aérienne et grèvent considérablement les budgets de fonctionnement des projets.

En matière de nutrition, la difficulté de réaliser des enquêtes et un suivi rapproché des bénéficiaires ciblés dans le contexte décrit aggravé par la mobilité des populations représentent une limitation certaine.

L'existence d'une forte malnutrition adulte dans certaines régions (comme Uvira dans le Kivu), dont l'étiologie n'est pas forcément bien connue, la prise en charge et le traitement ne sont pas scientifiquement systématisés comme dans le cas de la malnutrition des enfants, représente un dilemme à la stratégie adoptée et au désengagement prévu des partenaires.

Dans tous les cas l'effondrement du système de santé, en particulier au niveau secondaire des structures de référence, ne permet pas toujours aux partenaires de s'appuyer sur un service pédiatrique de qualité suffisante pour prendre en charge les cas les plus graves et nécessite parfois un investissement imprévu au niveau hospitalier.

4. PERTINENCE

A l'analyse des différents facteurs et contraintes décrits précédemment la *priorité* donnée au secteur est pertinente correspondant aux besoins vitaux de la population et à celles retenues par la communauté des donateurs.

La présence de ECHO principalement en zone rebelle dans l'Est, bien que quelques projets de réhabilitation nutritionnelle se déroulent à Kinshasa²³, se justifie par le mandat même de ECHO (humanitaire et apolitique) et complète les actions d'aide au développement menées en zone gouvernementale (les projets PATS II pour la santé et PAR pour la réhabilitation orienté actuellement sur une préoccupation majeure de sécurité alimentaire axée sur la capitale). Ceci pour une couverture voulue par la Commission de l'ensemble du pays.

La stratégie ciblée de ECHO telle que définie dans les documents des Plans Globaux apparaît parfaitement justifiée, la distribution alimentaire générale étant exclue pour des raisons évidentes de ressources non illimitées, d'impossibilité logistique, d'insécurité, de risque de dépendance et d'effets pervers de ce type d'aide.

Rappelons pour l'année 2000 que 28 % du budget de ECHO, soit 5.600 000 EURO ont été alloués et que la stratégie consistait en « un appui nutritionnel (supplémentaire et thérapeutique ciblant les groupes vulnérables) pour un nombre limité de bénéficiaires en milieu urbain ainsi qu'en milieu rural en fonction de l'accessibilité de ces populations », les 2 objectifs généraux du cadre logique d'intervention de ECHO étant de (i) « contribuer à la réduction de la malnutrition en appuyant la mise en œuvre de programmes de nutrition thérapeutique et supplémentaire destinés à des groupes vulnérables en milieu urbain (Kinsahsa, Lubumbashi, Mbandaka, Kisangani, Mbuji-Mayi) et en milieu rural si l'accessibilité le permet » en matière nutritionnelle et de (ii) « promouvoir et appuyer des activités associées de sécurité alimentaire au niveau des ménages par la distribution ciblées d'outils et de semences dans quelques régions et dès lors que cela est justifié ».

Pour 2001 ce sont 11.700 000 EURO qui sont prévus soit 33,43% du budget la stratégie s'est encore affinée pour cibler les familles les plus démunies de manière globale prenant en compte la malnutrition des enfants et l'environnement qui l'entoure.

L'objectif général du programme est de « réduire l'incidence et l'impact de la malnutrition aiguë en appuyant des projets de nutrition thérapeutique et supplémentaire intégrés à des interventions de sécurité alimentaire ciblant les familles des enfants souffrant de malnutrition, dépistés et sélectionnés sur la base de critères anthropométriques indiscutables et dans les zones où les taux de malnutrition graves sont les plus élevés ». La séquence des interventions consiste en (i) dépistage et prise en charge

²³ Caritas et ACF en 2000 ; ACF en 2001 voir liste des projets en Annexe

dans des centres nutritionnels thérapeutiques des enfants de moins de 5 ans sévèrement malnutris pendant le temps nécessaire à la reprise de poids soit 3 à 4 semaines, (ii) un apport d'alimentation supplémentaire, si possible au centre de santé, pour les enfants malnutris modérés et les enfants déchargés du centre thérapeutique pour une durée de 2 à 3 mois, (iii) une aide alimentaire correspondant à une demi-ration de 1000 Kcal par personne et par jour pour la famille jusqu'aux prochaines récoltes et (iv) la distribution de semences et d'outils à ces mêmes familles si elles ont accès à une terre à cultiver. Sont aussi prévues des réhabilitations légères de routes agricoles pour les communautés les plus vulnérables.

L'évaluation des besoins et la planification de l'aide

L'évaluation des besoins dépend de la localisation des partenaires de ECHO qui se chargent de réaliser des enquêtes nutritionnelles ainsi que de leur qualité de réalisation. De fortes disparités apparaissent selon les méthodes de mesures utilisées (MUAC ou poids/taille), le degré de spécialisation en nutrition de l'ONG, la qualité du monitoring de l'enquête liée le plus souvent à la présence d'un(e) expatrié(e) qualifié(e) et expérimenté(e).

En territoire rebelles dans l'est du pays, les zones où la malnutrition aiguë est la plus élevée sont assez bien connues et couvertes par les ONG si la situation sécuritaire le permet. Elles correspondent à des conflits actifs localisés comme dans le Djugu en Ituri, à des régions isolées dont l'accessibilité s'améliore (dans le Sud Kivu, 75 % des enfants enregistrés appartenaient à des familles récemment sorties des forêts où elles se cachaient et dans le nord Katanga a trouvé à son arrivée en janvier 2001 des taux de malnutrition sévère de l'ordre de 26 %), la pire situation étant de toute évidence celles des zones dont l'insécurité interdit l'accès.

A Kinshasa les communes les plus pauvres de Kimbanseke et Selembao ont vu les taux augmenter jusqu'à 12 % en ce qui concerne les formes graves (ce qui correspondrait à une extrapolation de 4500 malnutris sévères dans les 4 communes retenues pour l'enquête ACF du début de l'année 2001). Le nombre de bénéficiaires ciblés dans les Plans Globaux est donc fortement dépendant d'extrapolation de ces évaluations quelque peu disparates au risque d'erreurs importantes par excès ou par défaut. D'autre part la situation particulière d'Uvira où la majorité des malnourris est constituée par une population adulte n'est en principe pas prévue dans le cadre logique d'intervention.

5. COORDINATION ET COHERENCE

Commission Européenne

Il est important de noter ici que l'ensemble des actions menées par la Commission vont de le sens de l'appui sans réserve aux efforts de paix comprenant la mise en œuvre effective des accords de Lusaka et la promotion du dialogue Inter-Congolais (bénéficiant d'un appui financier de 1,96 MEURO) pour qu'un seul système politique soit mis en place afin de gérer le pays de manière démocratique.

Ceci s'est traduit par la volonté communautaire d'apporter une aide équilibrée à l'ensemble du pays, schématiquement couvert (i) dans la zone gouvernementale par des actions de coopération, cependant directement gérées financièrement par l'Europe eut égard à la situation politique, et (ii) dans les zones rebelles de l'est par ECHO du fait de son mandat humanitaire.

Plus précisément, si le programme d'appui aux soins de santé primaire mis en place par ECHO est localisé dans les territoires rebelles, il est contrebalancé à Kinshasa par le programme d'appui à la santé de la DG-DEV/AIDCO. Ce alors que d'autres composantes des PG de ECHO comme la nutrition et la sécurité alimentaire au niveau des ménages, bien que majoritairement localisées dans l'Est soient aussi réalisées ou basées à Kinshasa avec, pour quelques uns, un objectif d'action nationale (ACF nutrition, aide alimentaire au travers du PAM etc.).

C'est ainsi que par le biais de la Délégation de l'Union Européenne basée à Kinshasa, une relance des actions de coopération au développement a été décidée en 1995 (la coopération directe ayant été arrêtée en 1992). Différents programmes sont encore en cours de réalisation jusque en décembre 2001. Pour ne citer que ceux qui intéressent le secteur couvert :

- Le programme de réhabilitation PAR : 90 MEURO (6^{ème} et 7^{ème} FED) dont il reste 15 MEURO. Initialement prévu pour Kinshasa et sa région, le Kivu et le Kasai, il ne couvre plus actuellement que la capitale et sa périphérie. Outre des opérations d'actions sociales (réhabilitation de la production d'eau potable dans la capitale et fournitures scolaire), il s'est orienté sur une préoccupation majeure de sécurité alimentaire facilitant le transport vers la capitale pour amener des produits à des prix abordables pour une population au pouvoir d'achat limité.
- Le Programme d'appui au secteur santé PATS II : d'un montant de 8,5 MEURO destinés initialement à la région du Kivu puis du Katanga et enfin réorienté vers Kinshasa du fait de la guerre.
- Une provision de 3 MEURO sur la ligne budgétaire Sécurité Alimentaire(en cours de décision).

Des missions de réorientations sont prévues pour les programmes PATS et PAR, en septembre prochain pour le premier et à une date non encore déterminée pour le second.

D'autre part la Commission au travers des fonds des 7^{ème} et 8^{ème} FED a notifié l'engagement possible de 120 MEURO sur 24 mois en fonction d'une décision de programmation dépendant de l'évolution du processus de paix.

Entre les différents services de la Commission impliqués en RDC, *ECHO et la DG DEV*, des réunions régulières se tiennent à Bruxelles dans le cadre de la Task Force pour la Région des Grands Lacs. Un effort se fait actuellement, malgré les contraintes politiques et budgétaires, pour analyser la possibilité d'actions complémentaires et éventuellement considérer la reprise de projets actuellement financés par ECHO dans le cadre du développement à plus long terme, dans l'Est où le contexte sécuritaire et politique ne permettait jusqu'à présent pas de l'envisager.

La cohérence des actions menées est assurée au niveau de la coordination entre les *donateurs*²⁴ qui se rencontrent régulièrement et ont établis des priorités dans leurs objectifs et leurs actions (Donors Contact Group).

La dernière réunion des 9 et 10 juillet derniers à Genève, présidée conjointement par la Belgique et UNOCHA, et où ECHO et la DG- DEV participaient, avait quatre objectifs principaux :

- Promouvoir une utilisation des ressources disponibles basée sur une réelle évaluation des besoins et pour l'ensemble du pays pour éviter un déséquilibre en faveur du pouvoir de Kinshasa ;
- Argumenter sur une approche méthodologique harmonisée du type de celle retenue par ECHO en santé et nutrition / sécurité alimentaire basée sur l'intégration des actions et leur décentralisation plutôt que sur une approche centralisée et verticale ;
- Mettre en garde les nouveaux donateurs sur les limites des capacités d'absorption / d'implantation des partenaires et opérateurs humanitaires dans un contexte complexe nécessitant professionnalisme et expérience ;
- Prévenir le risque de financement « sauvage » de type « shopping list » (en particulier des agences onusiennes).

Pour le 3^{ème} point les groupes de travail ont permis de définir des recommandations opérationnelles dans les secteurs clefs de la santé et de la nutrition / sécurité alimentaire. L'approche stratégique de ECHO y a été validée à l'unanimité et fait la promotion, dans ce dernier domaine, de programmes intégrant en même temps la nutrition et la sécurité alimentaire, basés essentiellement pour leur mise en œuvre sur la malnutrition.

Outre les agences onusiennes (HCR, PAM, Unicef, OMS et FAO) et quelques ONG (Memisa-B, MSF-B, IRS-USA, Save The Children-UK), étaient présents les principaux donateurs (USA, UE, Belgique, France, Grande Bretagne, Suède, Hollande et Canada).

Devant le regain d'intérêt de la communauté internationale vis à vis du problème congolais et l'augmentation du nombre des donateurs et des montants alloués (prenons comme exemples : la Belgique qui entame la présidence de l'Union Européenne a annoncé l'octroi d'un aide de l'ordre de 800 millions de FB et la Banque Mondiale qui, à la suite de la réunion informelle tenue le 3 juillet à Paris, se prépare à effectuer une donation de l'ordre de 70 millions USD probablement en 2003), plus que jamais une approche harmonisée des donateurs est d'une importance cruciale pour éviter (i) les dérives politiques d'une « légitimation » plus ou moins formelle d'un parti plus que d'un autre et (ii)

²⁴ Se reporter à l'annexe 7 : International Contributions DRC

les dérives stratégiques pouvant mettre en péril les résultats obtenus par une aide décentralisée et adaptée aux besoins.

A cet égard, la nomination d'un Coordinateur Humanitaire désigné par les NU, actuellement bloquée par les autorités de Kinshasa, devrait pouvoir résoudre un certain nombre de problèmes inhérents à la difficulté d'une coordination de l'aide au niveau national.

Il faut souligner cependant que, pour l'instant, du fait de la taille du pays, du nombre relativement restreint d'opérateurs au regard de l'ampleur du problème, il n'y pas de duplication des activités.

Cependant et pour les raisons évoquées plus haut, une attention particulière devra être portée sur les partenaires bénéficiant de financements multiples et opérant pour le compte de ECHO, du fait du risque de manque de transparence financière possible et du risque de dispersion des activités par rapport à la stratégie prévue par les PG.

Coordination régionale

Dans l'Ouest en zone gouvernementale, la coordination est réalisée sous le chapeau de OCHA.

Dans l'Est du pays différentes agences sont chargées de son organisation :

- Le PAM dans le Sud-Kivu à Bukavu ;
- Unicef dans le Nord-Kivu à Goma ;
- Unicef en Equateur à Kisangani ;
- Dans la Province Orientale en Ituri des réunions se tiennent à Bunia entre les partenaires de ECHO (Medair, Oxfam et COOPI) auxquelles participaient le CICR avant son retrait de la région à la suite de l'assassinat de 6 de ses représentants.

De l'avis des ONG rencontrées sur le terrain et après que la mission ait assisté à l'une de ces réunions à Goma, il apparaît qu'il ne s'agit pas réellement d'une coordination opérationnelle mais plutôt de réunions d'information plus axées sur les questions de sécurité et sur un « listing » des activités en cours. D'aucuns d'ailleurs ont renoncé à y participer expliquant qu'il s'agissait d'une perte de temps et déçus du peu de résultats concrets obtenus.

Force est de constater que devant les carences des organismes chargés de la ***coordination au niveau provincial*** (PAM, UNICEF et surtout OCHA), il n'y pas de réelle ***coordination sectorielle*** entre les intervenants, en particulier entre les opérateurs travaillant dans les mêmes domaines.

ECHO de son côté mène des efforts considérables malgré la charge de travail de, jusqu'à il y a peu, de son unique assistant technique pour au moins échanger les informations avec le représentant du second grand bailleur du pays OFDA (USAID) et informer les Etats Membres de l'évolution des Programmes au travers de la Délégation de l'UE à Kinshasa avec laquelle le contact est permanent.

Si ECHO n'a pas de leadership dans ce domaine, c'est au travers de ses partenaires par région et de la stratégie des Plans Globaux qu'une coordination existe, tout en restant plus ou moins informelle.

Devant la forte demande de la part des ONG et avec le renforcement de 1 à 3 personnes de l'équipe d'assistance technique ECHO sur le terrain, et bien que la philosophie d'ECHO n'aille pas dans le sens d'un « dirigisme » des partenaires ayant signé le contrat-cadre, il est tout de même envisageable de mettre en œuvre dans ce domaine une stratégie plus « interventionniste » ou tout du moins permettant de faciliter un véritable travail de coordination régionale et sectorielle entre les opérateurs financés par ECHO.

Avec les ***autorités locales***, dont il faut rappeler que (i) aucune n'a de légitimité basée sur les principes démocratiques, que (ii) aucune n'a de budget social, (iii) que surtout les richesses minière intéressent et que (iv) toutes sont centrées sur l'effort de guerre, la tâche est quasi impossible. Toutefois, ECHO sur le terrain organise des réunions de travail avec des départements administratifs techniques et entretien des relations de courtoisie avec les pouvoirs en place, informés de l'action menée par la distribution des rapports annuels d'activité.

Les associations, organismes et différentes églises sensés ***représenter quant à elles la société civile*** sont pour leur part réputés peu représentatifs de la population et sont attachés à des agendas et intérêts qui leur sont propres, souvent sans beaucoup de rapport avec les avis et besoins réels des populations, aussi s'il ne faut pas ignorer leur existence et mettre tout le monde dans le même panier, c'est avec beaucoup de prudence qu'il convient de traiter au cas par cas avec ces organisations.

5. EFFICACITE

Nutrition

Si en 2000, il s'agissait de mettre en place un réseau de partenaires et de faire une sorte « d'état des lieux » du secteur, 2001 a vu les stratégies s'affiner pour s'orienter vers non seulement un dépistage de la malnutrition mais aussi une prise en charge axés sur la qualité comme en témoignent le choix du suivi par des indicateurs²⁵ recommandés par le projet « Sphère » et le ciblage encore plus précis des bénéficiaires sur des critères anthropométriques objectifs chiffrables.

Kinshasa :

En ce qui concerne la prise en charge et le traitement de la malnutrition dans les quartiers défavorisés ciblés après enquête, les objectifs quantitatifs fixés représentaient :

- 20% des cas de malnutrition modérée et 40% des cas de malnutrition sévère
- la prise en charge de la malnutrition modérée est à 62% des objectifs fixés et correspond à seulement 10% du nombre théorique d'enfants estimé
- la prise en charge de la malnutrition sévère est à 51% des objectifs fixés et correspond seulement à 20% du nombre théorique d'enfants estimé
- ces résultats font douter du bien fondé de poursuivre ce type d'action dans la capitale

Au niveau qualitatif, les indicateurs montrent une prise en charge correcte correspondant au niveau de professionnalisme du partenaire qui gère le projet.

Le travail de formation et de recyclage du personnel de la santé dans les structures existantes ainsi que la formation au dépistage et au suivi des responsables de quartier traditionnelles apparaît comme plus prometteur pour garantir une viabilité du projet.

La mise en place d'un protocole national de dépistage et de prise en charge de la malnutrition au niveau du ministère de la santé constitue une action importante et la poursuite d'un appui institutionnel dans le domaine de la nutrition devrait constituer une bonne alternative permettant la mise en place d'une stratégie de désengagement progressif sur quelques mois.

Sud Kivu

Dans la région de Uvira, malgré les problèmes de sécurité, le nombre important de population dans cette région et les mouvements constants de déplacement, en 3 mois 50% des bénéficiaires prévus étaient pris en charge dans les centres de nutrition supplémentaires et 100% dans les centres thérapeutiques.

Le taux d'admission d'adultes supérieur à 40% et de jeunes enfants de moins de 6 mois (6,31%) est inquiétant.

La réalisation d'enquêtes nutritionnelles n'est guère possible actuellement du fait du manque d'accessibilité de ces zones et du risque encouru.

A Bukavu et dans ses environs les objectifs quantitatifs sont atteints avec Caritas mais un effort reste à fournir pour le suivi des indicateurs de qualité (décès, gain de poids/ kg/j) dans les centres thérapeutiques qui pourraient bénéficier soit de l'appui d'un personnel médical qualifié soit qui pourraient être progressivement intégrés dans des structures hospitalières de proximité

Nord Katanga

La situation nutritionnelle est préoccupante avec une prévalence de la malnutrition aigüe globale de 14% jusqu'à 32,1% à Kiambi. De janvier à juin 2001 le centre thérapeutique de Kalémie a reçu 835 nouveaux cas, peu d'abandons (2,4%), 83,3% de sortis guéris et 11,2% de décès illustrant la gravité des cas

²⁵ Nombre de nouveaux cas, nombre de décès, nombre de sortis guéris, nombre de rechutes, durée de séjours, nombre d'abandons, gain de poids en gr par jour, nombre de personnel d'encadrement, nombre d'enfants référés dans des structures médicalisées spécialisées. Ce suivi doit être mensuel et l'évolution doit être analysée en fonction de facteurs extérieurs (aggravation de la situation alimentaire, déplacement de population, inflation des prix etc.) et internes liés aux capacités du partenaire responsable du projet

Ituri

Le programme s'était fixé la prise en charge de 13000 enfants et 600 femmes enceintes. De novembre 2000 à juin 2001, l'effectif global atteint a été de 12 665 bénéficiaires (11 528 dans les centres de nutrition supplémentaire, et 1137 dans les centres thérapeutiques).

Les objectifs quantitatifs ont été atteints avec 709 femmes prises en charge, 7962 enfants de - de 5 ans et 3339 enfants de + de 5 ans.

Le suivi qualitatif est parfaitement réalisé mensuellement permettant une analyse constante de l'évolution de la situation

Coût

Dans le domaine nutritionnel

La quantité de produits alimentaire fournis par le PAM ou par d'autres donateurs n'est pas toujours précisée, de même que leur valeur. Ces contraintes rendent difficile une analyse fine du coût par bénéficiaire et donc du coût-efficacité des projets.

La moyenne se situe autour de 6 à 7 EUROS par bénéficiaire et par mois.

Cependant on peut remarquer que ces coûts sont éminemment variables allant des alentours de 2 EURO à plus de 222 (dans un seul cas). Ces fortes disparités, heureusement rarissimes, s'expliquent par la stratégie utilisée et par la « philosophie » ou les principes de l'organisation opératrice, ainsi une organisation caritative n'ayant pas à payer beaucoup de personnel (puisque celui agit de façon charitable et pratiquement gratuitement), réalisant ses achats de manière locale en milieu urbain aura un coût infiniment moindre qu'une ONG de vocation « urgentiste », enclavée dans une zone difficile uniquement accessible par avion et présentant un budget de type opération « coup de point » prenant en compte de lourds frais indirects et la quasi totalité du personnel expatrié.

Sécurité alimentaire

Distribution de semences et d'outils

Il est difficile de comparer les prix selon les stratégies utilisées cependant on peut dégager une moyenne de l'ordre de 1 EURO par bénéficiaire et par mois

Dans le domaine de la réhabilitation des voies de communication

Celle-ci bénéficie à l'ensemble de la population de la région et a un impact direct sur les activités commerciales, il est un peu difficile sans avoir le nombre exact de bénéficiaires directs et indirects de ne pas commettre d'erreur, néanmoins. Seule une étude utilisant des outils pertinents permettrait de se faire une idée sur ce type de données.

Monitoring

Pour les programmes nutritionnels, les partenaires et le correspondant ECHO ont mis en place un système de suivi mensuel par partenaire basé sur le nombre de nouveaux cas arrivés dans les CNT et sur le nombre de décès répertoriés chez les enfants malnutris pris en charge. Ceci permet une analyse continue de la situation en tenant compte des données liées au contexte parfois changeant (arrivée de déplacés, accessibilité de la zone couverte pour des raisons de sécurité etc.) et aux partenaires de se questionner sur les résultats obtenus pour corriger le tir en cas de mauvais résultats.

De manière générale le suivi par les sièges reste insuffisant et peu d'appui est apporté au personnel de terrain.

La ligne évaluation prévu dans le budget ECHO n'est jamais utilisée, peut-être par incompréhension des partenaires et/ou de ECHO même, de ce que cette ligne pourrait couvrir. S'il ne s'agit pas de favoriser le financement de missions sur le terrain de responsables ONG, plus ou moins pertinentes, une utilisation réfléchie permettant de réaliser des études, en particulier d'impact, pourrait être envisagée en consensus entre ECHO et ses partenaires.

7. EFFICIENCE

ECHO Planification et mobilisation de l'aide

L'assistance technique sur le terrain (2 personnes au lieu de 3 prévus depuis le début de l'année), en charge de toutes les tâches, alors qu'à Bruxelles le responsable pour la RDC gérait, lui aussi ses dossiers sans aucun appui, ce qui nous paraît incompatible avec la taille, la complexité et le budget du pays. Fort heureusement, un autre correspondant a été recruté pour renforcer l'équipe de terrain alors que le Desk Officer s'est vu octroyer une assistante, ce qui était indispensable. Malgré cela, les dossiers ont été traités dans des délais normaux, tenant compte des circuits administratifs et de la phase de préparation des Plans Globaux (qui demande plus de temps et de consultations des partenaires qu'une approche par projet) et la mobilisation de l'aide est rapide, de l'ordre de deux mois en moyenne.

L'élaboration des Plans Globaux est basée sur un dialogue continu sur le terrain tout au long de l'année avec les partenaires. Ont lieu des activités plus formelles en fin d'année qui consistent en la préparation d'un document écrit par les opérateurs (stratégie ou proposition de projet provisoire) et en une visite de terrain associant l'assistance technique ECHO, le Desk RDC et une partie de l'équipe d'assistance technique régionale basée à Nairobi, selon sa disponibilité. Les Etats Membres sont informés et le premier travail de synthèse de stratégie d'intervention est discuté à Bruxelles avec les autres acteurs humanitaires avant que le document final ne soit présenté officiellement au Comité d'Aide Humanitaire de la Commission.

Malgré tout ce processus et l'information transmise régulièrement par la Commission aux partenaires, en particulier aux sièges des ONG, nous avons malheureusement constaté que l'information est peu ou mal transmise sur le terrain, la plupart des personnels n'ayant aucune idée précise de l'importance de cette planification, de son contenu ni de son calendrier. Il est probable que la responsabilité en incombe aux responsables des sièges et que les changements fréquents de personnel sur le terrain aggravent le phénomène.

Partenaires

Les Organisations Non Gouvernementales (ONG)

Le nombre de partenaires sur le terrain est relativement limité en général ce qui se reflète dans le secteur traité. Les ONG ne se bousculent pas à la porte de ce pays à haut risque et ont du mal à recruter des volontaires, mêmes si certains, s'ils ne constituent pas la majorité sont très qualifiés et motivés.

Pour le PG 2000, dix ONG ont été financées dans l'ensemble du pays :

- ACF – F et Caritas – B à Kinshasa,
- ACF – F et AVSI – I dans le Sud Kivu (Uvira)
- Solidarités – F dans le Grand Nord Kivu et GAA – A dans le Nord Kivu
- COOPI – I et GAA – A en Ituri
- Save The Children – UK dans les deux Kivu sud et nord
- Caritas – E dans le Sud Kivu à Bukavu
- MSF – B en Equateur
- Alisei (ex Nuova Frontiera – I) dans le Nord Katanga (Kalémie)

Pour le plan global 2001 six ONG ont déjà reçu un financement :

- ACF – F dans le Sud Kivu (Uvira)
- Caritas – E dans le Sud Kivu (Bukavu)
- Merlin – UK dans le Katanga (Kalima)
- MSF – B en Equateur (Basankusu)
- GAA – A dans le Nord Est en Ituri
- GAA – A dans le Nord Kivu (Masissi)
- Save The Children – UK pour les 2 Kivus

Actuellement 15 projets financés par les deux derniers Plan Globaux sont en cours dont 9 dans le domaine de la nutrition et 6 en sécurité alimentaire alors que 3 propositions sont encore en cours de

négociation dans le cadre de la nutrition (ACF-F Kinshasa, Solidarités-F Grand Nord Kivu et COOPI-I en Ituri).

L'approche de ECHO consistant, rappelons le, en une stratégie intégrée nutrition / sécurité alimentaire les partenaires soit (i) couvrent les deux secteurs dans un même projet (ex : ACF-F, Caritas-E), soit (ii) sont associés par 2 dans une zone, l'un couvrant la nutrition et l'autre la sécurité alimentaire (ex : COOPI-I et GAA-A en Ituri, Alisei-I et CICR dans le Nord Katanga), soit ne couvrent qu'une seule des composantes (ex : Merlin-UK et MSF-B qui sont en charge de projets santé mais qui ont mis en place des projets de réhabilitation nutritionnelle à la suite de résultats d'enquêtes alarmants ou Save The Children qui apporte une assistance aux populations affectées par la guerre, déplacés, rapatriés et population sédentaire vulnérable, en réalisant un projet social intégré de restauration des activités vivrières).

N'ayant pas visité l'ensemble des projets et n'ayant pas pu analyser en détail le fonctionnement de chacun, les commentaires suivants resteront généraux sans citer les partenaires qui pourraient être concernés.

- Les propositions de projets sont parfois assez succinctes et faibles dans leur argumentation, il n'y a pas souvent d'explication quand au mode de calcul du nombre de bénéficiaires à couvrir et les questions posées à ce sujet au cours de la mission sont restées sans réponse. L'utilisation systématique du cadre logique comme outil de planification et servant de base à la partie narrative de la proposition (qui n'en est normalement que l'illustration) reste exceptionnelle et les indicateurs de résultats et d'impact de ce fait manquent bien souvent.
- Il demeure en règle générale que la qualité de réalisation du projet est en relation directe avec la compétence et l'expérience du responsable de terrain et qu'une présence de longue durée sont des garanties de réussite incontestables. Aussi le « turn-over » important de personnel de certaines ONG ainsi que la jeunesse de certains staffs sont à l'origine d'échecs relatifs qui auraient pu être évités.
- Les ONG en charge de projets nutritionnels n'ont pas toutes le même niveau de compétence dans ce domaine. Ceci se ressent au niveau de la qualité de l'évaluation des besoins, de la sélection des bénéficiaires, de l'utilisation de différents protocoles pour le traitement de la malnutrition sévère. Les enquêtes nutritionnelles ne sont pas toujours standardisées et le risque d'erreurs quant à l'estimation des taux de malnutrition grave (surtout le Kwashiorkor) n'est pas négligeable.
- Chacun des partenaires a ses propres forces et faiblesses et il faut reconnaître que la très bonne connaissance de l'équipe ECHO sur le terrain et à Bruxelles de ces caractéristiques (que l'on peut analyser au travers des commentaires des Fichops) a permis dans bien des cas d'éviter la mise en œuvre de projets irréalistes et de renégocier des propositions excessives dans leurs ambitions ou leur budget.
- Les activités de certains partenaires impliqués principalement dans le domaine nutritionnel sont parfois élargies à d'autres secteurs, qui ne sont pas directement liés avec la trame du Plan Global et dont la pertinence dans le contexte congolais n'est pas évidente. De plus la multiplication d'activités différentes présente le risque de perdre de vue l'objectif initial.
- L'auto-évaluation n'est pas systématiquement appliquée et l'appui des sièges au personnel de travail est léger ou absent dans la plupart des cas.

Relations avec les autorités

Les ONG ont connu et connaissent beaucoup de déboires et de tracasseries de toutes sortes avec les autorités mises en place par les différents groupes rebelles. Cette attitude « prédatrice », visant à tirer le plus d'avantages financiers possibles de l'aide humanitaire complique et rend difficile le travail des partenaires.

Gestion de l'entreposage des marchandises et des installations

L'entreposage et la gestion des marchandises sont partout bien assurées avec les mesures de sécurité qui s'imposent qu'il s'agisse des stocks de produits de récupération nutritionnelle et de médicaments dans les centres ou des stocks d'outils et de semences pour les activités de sécurité alimentaire.

Qualité et quantités des marchandises et des services

Aucune plainte quand à la qualité des produits délivrés par le PAM n'a été émise et il n'y a pas eu jusqu'à présent de rupture de stock pour les activités nutritionnelles.

Pour le programme de sécurité alimentaire on peut émettre quelques réserves quant à la qualité des houes d'origine chinoise fournies par la FAO à GAA, qui ont parfois présenté des défauts de fabrication et qui ne semblent pas devoir tenir longtemps pour une utilisation intensive.

Les bidons d'huile fournis par GAA sont en plastique et donc très appréciés car récupérables pour le transport de l'eau par les familles, cependant si le marquage ECHO est assuré aucune date de péremption n'est signalée.

8. IMPACT DES PLANS GLOBAUX

Contribution à la réduction des souffrances humaines

La réduction à **court terme** des souffrances de la population est incontestable et a permis d'éviter de véritables catastrophes en terme de pertes de vies humaines, si l'on ne tient compte que des populations accessibles.

A moyen/long terme soit **en terme de réduction durable**, le seul effort d'ECHO est forcément insuffisant pour obtenir un impact positif durable en particulier dans le domaine de la sécurité alimentaire.

C'est en mettant en place d'autres stratégies de plus long terme pour accompagner l'action de ECHO que l'on pourrait espérer obtenir de meilleurs résultats. Le désenclavement de régions agricoles par le réhabilitation de routes, en théorie peut permettre d'obtenir des résultats prometteurs portant sur la capacité de d'autogestion des populations, la reprise de marchés orientés sur les villages et villes proches, l'augmentation de revenus pour les paysans capables de commercialiser leurs produits. Cependant les expériences récentes ont montré la possibilité de voir se dessiner des impacts négatifs imprévus comme la récupération par le gouverneur de la région du Massissi depuis 3 mois des revenus engendrés par le péage de la route réhabilitée, empêchant, par là même, le comité civil de gestion de payer les salaires des cantonniers embauchés pour l'entretien de la voirie. D'autre part, une paix durable n'étant pas instaurée, il n'est pas impossible que ces voies de communication soient utilisées à des fins militaires.

Création de dépendance, économie locale ,capacity building

Dans le domaine de la malnutrition des enfants, la stratégie adoptée permet d'éviter au maximum, par le suivi des familles à moyen terme, le risque de rechute et de maintien d'un enfant dans un état tel que la famille puisse bénéficier de nourriture supplémentaire.

Les effets de l'aide sur l'économie locale sont difficilement quantifiables en l'absence d'études approfondies sur le sujet. De toute façon, l'aide aux familles de malnutris étant à la fois minime (1/2 ration de base par personne et par jour) et ciblée vers une population limitée et très démunie, on ne retrouve pas de donation sur le marché local. Les familles interrogées disent utiliser les haricots donnés en les divisant en 3 parts, 1/3 à consommer directement, 1/3 pour l'achat de produits de première nécessité comme le sel et le savon et le reste pour planter.

Depuis de nombreuses années la population en particulier rurale s'est habituée à survivre avec le minimum de subsistance et a du pratiquer le fameux « article 15 » attribué au Maréchal Mobutu, à savoir : « débrouillez-vous par vos propres moyens... », aussi le moindre apport extérieur en particulier d'outils et de semences apporte quasiment la garantie d'un impact maximum.

Il n'y a pour l'instant que peu de collaboration entre les ONG internationales et les ONG locales congolaises (à l'exception peut-être de ACF qui collabore avec 4 ONG locales pour le dépistage de la malnutrition dans la zone d'Uvira), ce qui est une voie, certes difficile, mais à favoriser et qui fait partie de la politique de ECHO.

La formation des nutritionnistes locaux au dépistage des cas de malnutrition, à l'utilisation de protocoles scientifiquement valides et au traitement médical dans les centres de réhabilitation nutritionnels aura probablement un impact à moyen / long terme, si le système de santé s'améliore et que ces personnels soient intégrés dans un futur système de soins classique efficace.

Effets sur l'environnement

Les projets de sécurité alimentaire ont de fait peu d'effets sur l'environnement, étant donné la petite taille des jardins maraîchers mis en place et du fait de l'utilisation de terres déjà à vocation agricole dans un si vaste pays.

A Kinshasa, s'il est spectaculaire de voir se développer sur toutes les surfaces libres des cultures de survie, la configuration de la ville le permet, de nombreux espaces étant disponibles surtout dans la périphérie.

La réhabilitation de route d'accès agricole ne permet que la réinstallation de populations retournées et ne modifie pas à grande échelle l'écologie du milieu, plutôt dégradé par la guerre et la recherche de minerais.

9. VISIBILITE DE ECHO – INFORMATION

Au niveau de l'obligation contractuelle des **partenaires de ECHO** à assurer la visibilité du donateur, la situation est très inégale en fonction des partenaires. Bien que la visibilité d'ECHO dans son sens le plus strict soit en général assurée par affichage (panneaux de projets, véhicules, entrepôts, colis etc.), il faut cependant noter que les ONG financées s'octroient toujours la place prépondérante auprès des intervenants et des bénéficiaires avec lesquels ils ont un contact direct et constant. Le logo d'ECHO est systématiquement signalé après le leur quand il est présent.

La population locale, les bénéficiaires interviewés n'étant pas informés, la plupart du temps, n'ont aucune idée du rôle de l'Europe dans l'aide humanitaire reçue (d'aucuns pensent qu'il s'agit de dons des églises, une fois même les étoiles du logo ont été identifiées comme les étoiles du drapeau américain).

Au niveau des **autorités locales et de l'administration rebelle**, ECHO est parfaitement reconnu comme étant l'un des principaux donateurs actuel émanant de la Commission Européenne. Cependant un fort sentiment d'inégalité de l'octroi de l'aide a été reproché (en faveur de l'Ouest du pays par rapport à l'Est) ce qui prouve soit un manque d'information pertinente, soit il faut le dire aussi une stratégie de « mauvaise foi » pour essayer de dévier la problématique humanitaire à un niveau plus politique.

En ce qui concerne les **autres donateurs**, les représentants des pays membres sont informés de l'action de l'Europe par le correspondant ECHO. Ils connaissent plus ou moins bien l'office selon leur degré d'expérience dans leur fonction, il en est de même pour les représentations de pays hors Communauté.

10. ASPECTS HORIZONTAUX

Nous abordons ici l'aspect du LRRD (Lien entre Urgence, Réhabilitation et Développement) et les possibilités de reprise de certains projets de type développement par d'autres services de la Commission.

Si en matière nutritionnelle le problème ne se pose pas et reste du domaine de l'urgence de type que l'on a appelé « humanitaire plus » (du fait de son intégration avec la distribution aux familles concernées par la malnutrition de semences et d'outils de base), des expériences de réhabilitation d'infrastructures routières et de petits ouvrages d'art (ponts) ont été réalisées ou tentées dans le Kivu (GAA dans le Massissi et le Lubero et Save The Children dans le sud et nord Kivu) et sont envisagées, si la situation le permet par GAA en Ituri.

Ces projets pilotes montrent, s'il en était encore besoin, l'importance de la réhabilitation des voies de communication pour améliorer durablement l'insécurité alimentaire qui prévaut en RDC.

D'autre part, dans le cadre de l'idée de renforcement du poids de la société civile dans le pays, ces projets mettant en place des comités autonomes de gestion entrent dans de la préparation à la participation communautaire (au même titre que le renforcement des CoSa, Comités de Santé, au niveau des soins de santé primaires).

Bien que l'idée ne semble pas retenue dans un proche avenir, une éventuelle mission de réorientation du PAR pour l'utilisation des reliquats et de nouveaux fonds (en cas de signature de la décision de programmation), devrait pouvoir prendre en considération les résultats obtenus par ces projets pilotes. Le FED avait axé son travail, du fait de la nécessité de limitation géographique, sur la concentration de ses activités, dans la région de Kinshasa (ville et alentours élargis), le Kivu et le Kasai.

Si l'on tient compte des critères de OCHA²⁶ pour classer les régions de l'Est où ECHO intervient, sans présager de développements conflictuels futurs toujours possibles, certaines parties de provinces sont d'ores et déjà dans un contexte de « Transition / Réhabilitation²⁷ ». C'est le cas pour certaines parties du Nord et Sud Kivu, le Maniema, le Bas Uélé, le Haut Ubangui et l'Ituri.

L'idée est séduisante de faire revenir le PAR dans le Kivu comme initialement prévu. Cependant, la sécurité est loin d'être partout assurée dans ces régions et il apparaît quelque peu difficile de prévoir une stratégie « lourde », avec assistance technique renforcée et moyens matériels importants (machines) dans ce contexte.

Il apparaît possible et plus facilement réalisable de mobiliser des fonds d'aide aux réfugiés, rapatriés et personnes déplacées au titre de la convention de Lomé IV²⁸, article 255, dans le cadre des actions à long terme promouvant l'autosuffisance (contexte d'intégration et de réintégration). Les ONG présentes sur le terrain et ayant déjà réalisé des actions telles que définies dans l'article 255 sont à même d'introduire des propositions en ce sens avec l'appui de ECHO et de la Délégation à Kinshasa.

²⁶ (i) Urgence aigue, (ii) Urgence Récupération, (iii) Transition / réhabilitation, (iv) Pré -développement

²⁷ où (i) les populations ne meurent plus, (ii) la sécurité alimentaire est relativement assurée, (iii) l'accès à des infrastructures réhabilitées est possible, (iv) les articles de base sont obtenues par les familles par leurs propres moyens.

²⁸ Possibilité d'accorder aux populations décrites, à concurrence de 100 MECU, une assistance de la CE ouverte par la l'article 204 de la Convention de Lomé III. L'article 255 de la Convention de Lomé IV a élargi le champ d'application de cette aide aux personnes qui ont du quitter leur domicile en raison d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, afin de faciliter leur intégration ou réintégration volontaire.