

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 6–10 juin 2011

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2011/7-E
28 avril 2011
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS AU RWANDA

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

Directrice, OE* : Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Fonctionnaire principale Mme M. Read tél.: 066513-2539
chargée de l'évaluation, OE:

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél. 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation

RÉSUMÉ

Avec 10,3 millions d'habitants, le Rwanda présente un taux de croissance annuelle moyen de 2,7 pour cent. Sa densité de population est l'une des plus élevées au monde, et son économie repose essentiellement sur l'agriculture. La croissance de son produit national brut, de 8 pour cent en 2000, a atteint 11 pour cent en 2008. Cinquante-sept pour cent de la population vit en-deçà du seuil national de pauvreté; malgré de récents progrès en matière de sécurité alimentaire, les taux de malnutrition chronique se maintiennent à un niveau élevé. Le taux d'alphabétisation et le taux net de scolarisation dans l'éducation primaire ont enregistré une hausse spectaculaire. Environ 54 000 réfugiés, provenant principalement de la République démocratique du Congo, demeurent toujours dans des camps au Rwanda. Les Rwandais qui avaient fui le pays continuent de revenir des pays voisins, et ont été réinstallés.

Le présent rapport évalue le portefeuille d'activités 2006–2010 en posant les trois questions suivantes: i) Dans quelle mesure le PAM a-t-il su se positionner stratégiquement et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) Comment le PAM a-t-il opéré ses choix et dans quelle mesure s'agissait-il de choix stratégiques? et iii) Que peut-on dire de la performance du portefeuille d'activités, et quels ont été les résultats obtenus?

L'évaluation a été conduite par une équipe de six consultants indépendants, qui s'est rendue sur le terrain en novembre–décembre 2010.

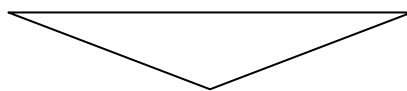
L'évaluation a conclu qu'entre 2006 et 2010, le portefeuille d'activités du PAM au Rwanda répondait tout à fait aux préoccupations du Gouvernement et aux besoins de la population. Le portefeuille était bien placé parmi les initiatives pilotes "Unis dans l'action" de l'équipe de pays des Nations Unies, elles-mêmes conformes aux priorités nationales.

Pendant la période considérée, le PAM a fait un certain nombre de choix stratégiques dont les résultats ont été positifs. Son travail de collecte et d'analyse des informations sur la situation de la faim, de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le pays a joué un rôle important. Le PAM a fondé ses interventions sur des priorités claires établies par le Gouvernement, qui mène les activités de coordination des donateurs. La participation du PAM aux groupes thématiques de "Unis dans l'action" a permis de créer des synergies plus solides avec les partenaires des Nations Unies. Toutefois, d'un point de vue général, les projets du PAM étaient trop dispersés géographiquement, avec peu de possibilités de synergies. Le PAM a pu tirer parti de l'aide apportée à l'éducation en organisant dans les écoles des activités agricoles d'initiative locale.

Le PAM a démontré son avantage comparatif en matière de secours prolongés, de restauration des terres et des infrastructures, d'alimentation scolaire et de nutrition. Dans l'ensemble, l'assistance alimentaire fournie par le PAM a été efficiente et efficace, et les activités Vivres contre travail, Vivres pour la création d'avoirs et Vivres pour la formation, les interventions de nutrition et d'éducation, ainsi que les distributions générales de vivres ont eu des effets directs positifs. L'équipe d'évaluation a formulé plusieurs

recommandations à l'appui d'un engagement futur plus fort, avec des stratégies et des mesures pour lutter contre la malnutrition chronique, et le renforcement des capacités pour la prise en charge graduelle par le Gouvernement de l'analyse de la sécurité alimentaire et de la nutrition, et du programme d'alimentation scolaire.

PROJET DE DÉCISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Rwanda" (WFP/EB.A/2011/7-E) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2011/7-E/Add.1 et engage le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

HISTORIQUE

Méthodologie adoptée pour l'évaluation

1. L'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Rwanda englobe les opérations mises en œuvre entre 2006 et 2010: deux projets de développement et trois interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR). Le budget du portefeuille se montait à 207 millions de dollars É.-U., et comprenait des travaux d'analyse supplémentaires financés séparément.
2. L'évaluation répond au double objectif d'obligation redditionnelle et d'acquisition de connaissances; elle cherche à estimer la performance et les résultats du portefeuille d'activités, à déterminer les raisons des réussites et des échecs relevés, et à en tirer les enseignements. Le présent rapport évalue le portefeuille en posant les trois questions suivantes: i) Dans quelle mesure le PAM a-t-il su se positionner stratégiquement et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) Comment le PAM a-t-il opéré ses choix et dans quelle mesure s'agissait-il de choix stratégiques? et iii) Que peut-on dire de la performance du portefeuille d'activités, et quels ont été les résultats obtenus?
3. L'évaluation a été conduite par une équipe de six consultants indépendants, qui s'est rendue sur le terrain en novembre–décembre 2010.

Contexte

4. Le Rwanda a 10,3 millions d'habitants et un taux de croissance annuelle moyen de 2,7 pour cent¹. Sa densité de population est l'une des plus élevées au monde, avec en moyenne 321 personnes par km²: les terres sont rares. La croissance du produit national brut du Rwanda est passée de 8 pour cent en 2000 à 11 pour cent en 2008. Environ 57 pour cent de la population vit en-deçà du seuil national de pauvreté, et 90,3 pour cent des Rwandais vivent avec moins de 2 dollars par jour; la pauvreté est la plus répandue dans les provinces de l'ouest et du sud du pays. En 2008, 62 pour cent des ménages dirigés par des femmes vivaient en-deçà du seuil de pauvreté, contre 54 pour cent des ménages ayant un homme à leur tête. Les groupes dont les moyens de subsistance sont les plus vulnérables sont les petits agriculteurs qui cultivent moins de 0,1 hectare et les ouvriers agricoles, qui constituent respectivement 38 et 22 pour cent de la population².
5. En matière d'éducation, le taux d'alphabétisation des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté, passant de 57 pour cent en 2000 à 77 pour cent en 2005/2006; le taux net de scolarisation dans l'enseignement primaire est passé de 72 pour cent en 2000 à 93 pour cent en 2009. Le taux d'achèvement du cycle primaire a plus que triplé, passant de 22 à 75 pour cent sur la même période, avec un taux de fréquentation moyen de 83,5 pour cent en 2005³. Le taux national d'abandon est de 14 pour cent⁴. En 2009, le Gouvernement a instauré un programme d'éducation de base sur neuf ans, ajoutant trois années d'études – niveaux 7 à 9 – au cycle primaire.

¹ Fonds des Nations Unies pour la population. 2010. *État de la population mondiale 2010*. New York.

² Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité 2009.

³ Enquête intégrée auprès des ménages, 2007.

⁴ Ministère de l'éducation. 2009. Indicateurs du système éducatif, enseignement primaire. Kigali.

6. Les difficultés spécifiques auxquelles le Rwanda doit faire face sont notamment les suivantes:

- *la vulnérabilité aux catastrophes naturelles.* Certaines zones des provinces du sud, de l'est et de l'ouest du pays sont soumises à des précipitations chroniquement faibles. L'érosion des sols est endémique, avec 40 pour cent de terres agricoles à risque;
- *les importants flux de réfugiés* de ces 15 dernières années, avec 54 000 personnes demeurant encore dans des camps en 2009. En outre, les Rwandais qui avaient fui le pays par le passé ont continué de rentrer des pays voisins et doivent être réinstallés;
- *l'insécurité alimentaire touchant les ménages, qui persiste malgré des améliorations.* L'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité et l'enquête sur la nutrition menées en 2009 ont conclu que le score de consommation alimentaire des ménages avait augmenté, passant de 35 pour cent de ménages ayant une consommation alimentaire inacceptable – déficiente ou limite – en 2006 à 22 pour cent en 2009;
- *l'absence d'infrastructure de commercialisation agricole.* L'économie rwandaise repose essentiellement sur l'agriculture, qui fait vivre environ 80 pour cent de la population active, contribue à 37,4 pour cent du produit national brut et représente quelque 85 pour cent des exportations⁵. L'absence d'un marché agricole et d'infrastructures de commercialisation continue de poser problème, notamment aux petits agriculteurs – et d'autant plus depuis que la production de maïs, de blé et de haricots a augmenté ces trois ou quatre dernières années.
- *les petites exploitations.* La plupart des agriculteurs sont des petits exploitants qui cultivent des terres de moins de 1 hectare. Selon l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2009, au niveau national, 19 pour cent des agriculteurs cultivaient moins de 0,1 hectare de terres, 37 pour cent d'entre eux moins de 0,2 hectare, et 59 pour cent moins de 0,5 hectare. Seuls 4 pour cent des ménages avaient accès à des terres d'au moins 1 hectare;
- *la malnutrition chronique persistante.* En dépit de récents progrès de la sécurité alimentaire, la malnutrition chronique (Analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité, 2009), avec un taux de retard de croissance de 52 pour cent, persiste depuis ces dix dernières années. L'état nutritionnel des femmes demeure préoccupant. Les données de l'évaluation de 2009 ont montré que le taux de malnutrition aiguë globale était de 4,6 pour cent, et celui de malnutrition aiguë grave de 1,6 pour cent. Une prévalence de la malnutrition aiguë globale de moins de 5 pour cent chez les enfants de moins de 5 ans est considérée comme acceptable;
- *le VIH.* Selon les estimations, 140 000 à 160 000 personnes vivent avec le VIH (PVVIH), même si le taux de prévalence a reculé, passant de 4,3 pour cent en 2001 à 2,8 pour cent en 2007.

⁵ Note de synthèse sur le Rwanda de la Banque mondiale, disponible sur: http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/africaext/rwandaextn/0,,menuPK:368714~pagePK:141132~p_iPK:141107~theSitePK:368651,00.html.

Portefeuille du PAM

7. Le PAM est présent depuis 1972 au Rwanda, où il a réalisé 60 opérations⁶ pour un montant total de 1,8 milliard de dollars. Le portefeuille des activités pour la période 2006-2010 comportait cinq opérations: deux projets de développement (101560 et 106770); et trois IPSR (100622 [régionale], 105310 et 200030). Les activités supplémentaires, financées grâce à des bourses et des fonds fiduciaires, comprenaient l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2006, celle de 2009 et l'enquête sur la nutrition de la même année, et l'initiative pilote "Achats au service du progrès" (P4P), lancée en juillet 2009.
8. Sur le total de 207 millions de dollars du portefeuille d'activités, 22 pour cent étaient destinés au développement et 78 pour cent aux secours et au redressement⁷. Le tableau 1 fait apparaître la répartition du portefeuille d'activités par type d'opération pour la période 2006–2010.

TABLEAU 1: CALENDRIER ET NIVEAU DE FINANCEMENT DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU RWANDA												
(les chiffres sont exprimés en millions de dollars sauf indication contraire)												
Opération	Titre	2006		2007		2008		2009		2010		
Projet de dév. 101560	Programme de pays	Montant requis: 47,5 - Contributions: 26,4										
Projet de dév. 106770	Aide alimentaire à l'enseignement	← 2003		Montant requis: 41,3 - Contributions: 28,4								
IPSR (rég.) 100622	Aide alimentaire à l'appui d'activités de secours et de redressement dans la Région des Grands Lacs	Montant requis: 33,6 Contributions: 14,0									→ 2012	
IPSR 105310	Aide aux réfugiés et opération de redressement pour les ménages les plus vulnérables					Montant requis: 54,0 - Contributions: 35,3					→ 2011	
IPSR 200030	Aide aux réfugiés et au redressement des communautés hôtes et des ménages les plus vulnérables										Montant requis: 36,6 Contributions: 4,9	
Produits alimentaires distribués (en tonnes)		23 909		26 078		22 332		20 488		27 754		
Dépenses directes		22,6		\$15,5		19,3		21,9		N/D		
% dépenses directes: Rwanda par rapport au reste du monde		0,8%		0,6%		0,5%		0,6%		N/D		
Bénéficiaires (nombre effectif)		Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Données par sexe N/D 529 000		
		265 006	291 632	237 880	271 860	252 100	276 115	222 425	231 292			
Total des bénéficiaires (nombre effectif)		556 638		509 740		528 215		453 717		529 000		
Dépenses directes encourues par le PAM dans le monde entier (en milliards de dollars)		2,7		3		3,5		4		N/D		

⁶ Cinquante opérations nationales plus dix opérations régionales incluant des activités au Rwanda.

⁷ La révision budgétaire approuvée en 2011 pour le projet de développement 106770, portant le budget total à 68,4 millions de dollars, n'apparaît pas dans ces statistiques.

9. Sur la moyenne annuelle de 526 000 bénéficiaires, 50 pour cent étaient des femmes et des filles; 50 pour cent recevaient une aide par le biais de programmes de vivres au profit de l'éducation; 25 pour cent ont participé aux activités Vivres contre travail, Vivres pour la création d'avoirs et Vivres pour la formation (VCT, VCA et VPF); 9 pour cent ont bénéficié de distributions générales de vivres, visant principalement des réfugiés et des rapatriés; 7 pour cent étaient des patients atteints d'une maladie liée au VIH suivant un traitement antirétroviral; 6 pour cent étaient des réfugiés souffrant de malnutrition et recevant une supplémentation alimentaire; et 3 pour cent étaient des Rwandais souffrant de malnutrition recevant une aide au titre de programmes de santé et de nutrition maternelles et infantiles (SNMI) (tableau 2).

TABLEAU 2: RÉPARTITION DES ACTIVITÉS DU PORTEFEUILLE, PAR BÉNÉFICIAIRES

Activité	Distributions générales de vivres (1)*	Nutrition (1)	VCT/VCA/VPF (3)	Nutrition (4)	VIH (4)	Éducation (4)
Projet de dév. 101560					X	X
Projet de dév. 106770						X
IPSR (rég.) 100622	X	X	X	X	X	
IPSR 105310	X	X	X	X	X	
IPSR 200030	X	X	X	X	X	
Pourcentage de bénéficiaires prévu	14%	4%	34%	2%	5%	40%
Pourcentage de bénéficiaires réel	9%	6%	25%	3%	7%	50%

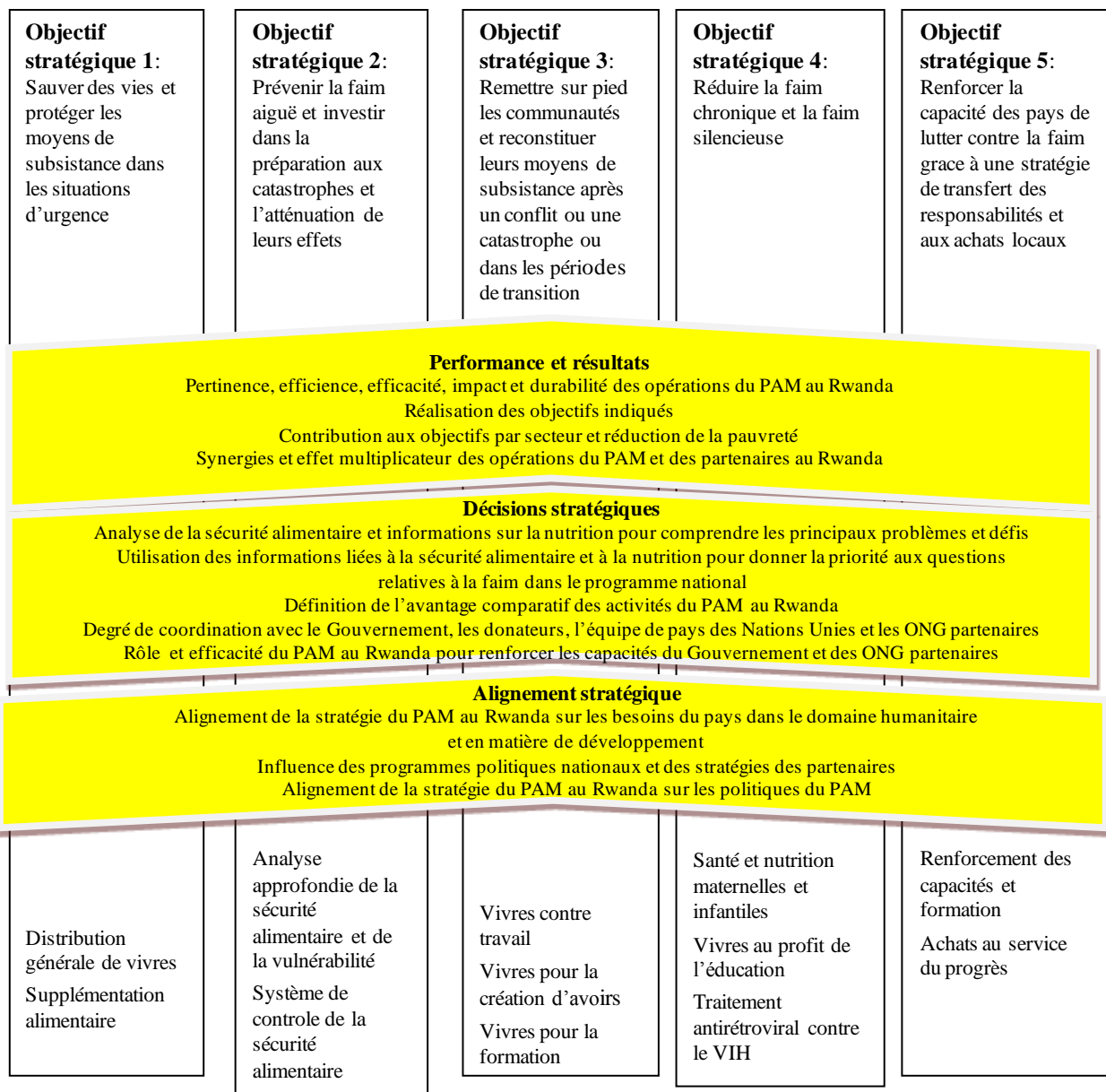
* Les chiffres entre parenthèses correspondent à l'Objectif stratégique concerné.

TRAITS SAILLANTS DE L'ÉVALUATION DES PERFORMANCES

Alignement et positionnement stratégique

10. Les objectifs du portefeuille d'activités étaient conformes aux Objectifs stratégiques du Plan stratégique du PAM (2008–2013), ainsi que le montre la figure 1.

Figure 1: Modèle d'évaluation pour le portefeuille d'activités au Rwanda



11. Le portefeuille d'activités du PAM au Rwanda a démontré qu'il était bien en phase avec les politiques et les stratégies gouvernementales. Le Gouvernement a fermement pris en main le processus. Vision 2020 et la Stratégie de développement économique et de réduction de la pauvreté forment le cadre de politique nationale. Les activités du PAM sont tout à fait conformes aux axes stratégiques de Vision 2020, notamment celles liées à la transformation de l'agriculture et à la mise en valeur des ressources humaines. Le PAM a travaillé avec l'équipe de pays des Nations Unies sur cinq domaines thématiques, et avec d'autres partenaires de développement du Gouvernement.
12. La Politique d'aide au Rwanda (2006) définit la manière dont le Gouvernement applique la Déclaration de Paris et oriente les travaux des ministères, des partenaires de développement et d'autres parties prenantes. La participation du PAM aux groupes thématiques de l'équipe de pays des Nations Unies et aux comités gouvernementaux concernant l'agriculture, la santé et l'éducation a garanti un alignement parfait et un

excellent partenariat stratégique, permettant au PAM d'influencer les débats en cours concernant la future orientation des politiques gouvernementales.

13. Le PAM a participé activement aux initiatives pilotes et aux activités conjointes "Unis dans l'action". Par exemple, la culture des jardins scolaires – impliquant l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), le PAM et le Ministère de l'agriculture – s'est avéré un outil concret pour la formation des élèves aux bonnes pratiques agricoles. Selon une récente évaluation indépendante des initiatives pilotes "Unis dans l'action"⁸, celles-ci débouchaient sur une programmation plus efficace et un meilleur alignement sur les priorités nationales, même si les initiatives de développement du Gouvernement progressaient plus rapidement que celles des initiatives pilotes "Unis dans l'action".
14. Le travail analytique conduit par le PAM et ses partenaires répondait bien à la demande d'informations en vue, entre autres, de la planification. Les analyses approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité ont fourni des informations au Gouvernement sur la situation de la faim et de la sécurité alimentaire, menant à l'élaboration du système de suivi de la sécurité alimentaire. Le Gouvernement, les départements, les partenaires de développement et d'autres institutions ont utilisé les données et les informations produites, notamment pour la mise en place d'indicateurs de plus haut niveau pour le cadre d'évaluation des performances communes adopté par le Gouvernement et les partenaires de développement. Néanmoins, conformément au processus de décentralisation du Gouvernement, les districts peuvent désormais concevoir leurs propres plans de développement sans devoir se référer à ces informations.
15. Le PAM, principal partenaire du Gouvernement et du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, fournissait des rations alimentaires à 54 000 réfugiés. Conjuguant ses efforts à ceux du Haut-Commissariat et du Gouvernement, le PAM a contribué à la réinstallation des rapatriés rwandais.
16. Les objectifs du PAM concernant les activités VCT, VCA et VPF étaient conformes aux politiques nationales établies, y compris la Politique agricole nationale (mars 2004) axée sur l'extension des terres arables, la conservation des sols et la gestion de l'eau. Il était donc correct d'orienter les activités VCT, VCA et VPF vers la restauration ou le développement des infrastructures rurales.
17. Dans le cadre du Plan stratégique pour le secteur de l'éducation 2010–2015, le programme d'alimentation scolaire du PAM, mis en œuvre en partenariat avec le Ministère de l'éducation, était conforme aux objectifs de renforcement de l'assiduité, de réduction des taux d'abandon, d'amélioration de l'apprentissage et de prolongement de l'enseignement de base de six à neuf ans.
18. Les activités de SNMI du PAM correspondaient aux besoins du pays et étaient bien alignées sur les politiques gouvernementales; elles ont contribué à améliorer l'accès aux services communautaires de nutrition et de santé. Elles ont par ailleurs bien tenu compte des informations publiées dans le magazine influent *Lancet* et de l'initiative internationale SUN ("Renforcer la nutrition"). Le PAM a été actif au niveau national, codirigeant le groupe thématique de l'équipe de pays des Nations Unies sur le VIH; il a également participé à des débats et à l'élaboration des stratégies gouvernementales pour la SNMI et pour les PVVIH, y compris la Stratégie nationale plurisectorielle pour l'élimination de la malnutrition au Rwanda et le Plan d'action pour la mise en œuvre 2010–2013.

⁸ Ministère des finances/Nations Unies Rwanda. 2010. *Évaluation nationale de l'initiative "Unis dans l'action" des Nations Unies au Rwanda*. Présentation de résultats provisoires, Hanoï, juin 2010.

19. Le projet pilote P4P lancé au Rwanda en 2009 pour ouvrir un marché aux petits agriculteurs, est bien en phase avec les politiques et programmes gouvernementaux et assure de solides synergies avec les programmes des partenaires de développement qui appuient le renforcement de la productivité et de la commercialisation agricoles.

Choix stratégiques

20. Dans l'ensemble, la collecte et l'analyse d'informations effectuées par le PAM sur la situation de la faim, de la sécurité alimentaire et de la nutrition au Rwanda ont contribué à mettre les questions de sécurité alimentaire et de nutrition à l'ordre du jour national. Le PAM a fondé ses interventions sur des priorités claires établies par le Gouvernement, qui dirige les efforts de coordination des donateurs. Au sein de l'équipe de pays des Nations Unies, les avantages comparatifs du PAM dans les secteurs des secours d'urgence, de l'éducation, de la nutrition, du VIH et de l'agriculture ont débouché sur des synergies plus solides avec les partenaires des Nations Unies, et lui ont permis d'avoir accès au "Fonds unique" et à d'autres fonds fiduciaires multidonateurs.
21. Si le Rwanda a réalisé d'importants progrès en vue de la réalisation de l'objectif du Millénaire pour le développement (OMD) 2 en faveur de l'enseignement primaire universel, aucune avancée n'a été enregistrée en ce qui concerne l'OMD 1 visant à réduire l'extrême pauvreté et la faim⁹. Au cours des cinq dernières années, l'aide fournie par le PAM à l'alimentation scolaire a été bien supérieure à celle consacrée à la SNMI. Un équilibre s'instaure, car les activités de SNMI appuyées par le PAM – lorsqu'elles étaient bien mises en œuvre par le Ministère de la santé – concernaient la malnutrition, alors que les objectifs du programme d'alimentation scolaire étaient surtout éducatifs. Cela montre qu'il est nécessaire de mettre de nouveau en avant les activités qui s'attaquent aux causes de la malnutrition chronique, et ce avec l'appui des partenaires.
22. En 2009, principalement par manque de ressources, le PAM a progressivement cessé de fournir une aide alimentaire en nature aux grands programmes de mise en valeur des terres, auparavant mis en œuvre dans le cadre d'activités VCT, VCA et VPF. Comme le Gouvernement a mis en place une solide stratégie à l'appui de l'agriculture et du développement des terres, l'aménagement de terrasses s'est poursuivi avec les ressources d'autres donateurs, mais les besoins ne sont pas tous couverts. Le projet pilote P4P du PAM (2009–2010) arrive à point nommé, car il ouvre des marchés à la production alimentaire excédentaire des petits exploitants.
23. En canalisant son aide à l'éducation par le biais du programme d'alimentation scolaire, le PAM s'est trouvé en mesure d'appuyer le développement de l'enseignement primaire voulu par le Gouvernement et a pu organiser dans les écoles des activités communautaires additionnelles liées à la sécurité alimentaire. Cela a exigé du PAM qu'il adapte ses plans à mi-parcours du projet de développement sur cinq ans, et a entraîné une augmentation du nombre de bénéficiaires. Ainsi, la stratégie de transfert des responsabilités des activités d'alimentation scolaire du PAM a mis du temps à démarrer, principalement en raison de la préparation insuffisante du Gouvernement et des communautés. Néanmoins, l'aide apportée par le PAM à l'unité d'alimentation scolaire du Ministère de l'éducation a débouché sur une politique et une stratégie nationales de nutrition à l'école qui, même si elles ne sont pas encore finalisées, devraient donner un élan au processus de transfert des responsabilités.

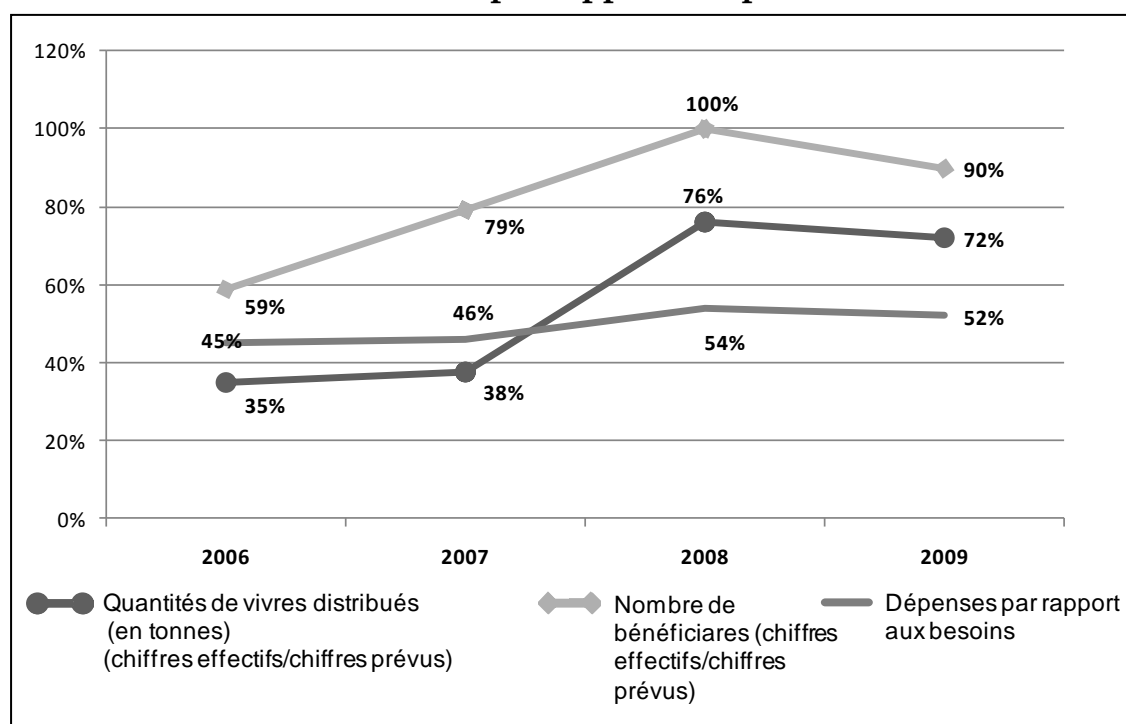
⁹ Gouvernement du Rwanda. 2008. *Mini-enquête démographique et sanitaire (EDPRS) 2008*. Kigali. État des OMD au Rwanda: OMD 1, difficilement réalisable; OMD 2, réalisable d'ici à 2015.

24. En 2007, le PAM a décidé de passer d'une IPSR régionale, en place depuis 1999, à une IPSR spécifique au Rwanda; ce changement est arrivé à point nommé, car il a permis au Programme de mieux s'adapter aux besoins du pays.
25. Dans certains cas, le PAM a pu tirer parti des synergies entre des projets qui coïncidaient géographiquement, comme les activités VCT et les programmes d'alimentation scolaire, ce qui a permis de développer des jardins scolaires. Toutefois, les interventions étaient généralement trop dispersées et les synergies étaient rares.

PERFORMANCE DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS ET RÉSULTATS OBTENUS

26. De 2006 à 2009, le portefeuille d'activités a permis d'aider entre 450 000 et 580 000 bénéficiaires par an; 50 pour cent d'entre eux étaient des femmes et des filles. Ces chiffres représentaient entre 59 et 100 pour cent des bénéficiaires prévus. La quantité de vivres distribués représentait de 35 à 76 pour cent du volume prévu, tandis que les dépenses correspondaient à 50 pour cent environ des besoins. Il n'y a pas eu de grandes différences entre les performances des diverses activités, même si certaines ont donné des résultats légèrement meilleurs, comme l'aide aux réfugiés, les activités VCT, VCA et VPF, et l'alimentation scolaire.

Figure 2: Vivres distribués, bénéficiaires et dépenses, chiffres effectifs par rapport aux prévisions



Sources: Rapports annuels et rapports normalisés sur les projets.

Pertinence

27. Les projets composant le portefeuille d'activités répondaient aux besoins des populations. Tous les bénéficiaires interrogés ont dit beaucoup apprécier l'aide apportée. Le Gouvernement et les partenaires de développement, y compris l'équipe de pays des

Nations Unies estiment que le PAM est un partenaire solide. Des ruptures de la filière d'approvisionnement, principalement dues au manque de ressources financières, ont nui à la pertinence des activités menées et entraîné l'arrêt total de certaines activités tandis que d'autres ont pâti de pénuries prolongées.

28. Le portefeuille d'activités présentait des exemples positifs et négatifs de participation à la sélection et à la mise en œuvre des projets ainsi qu'à leur prise en main par les acteurs concernés. Les activités VCT, VCA et VPF étaient solidement prises en charge et mises en œuvre par le Gouvernement, qui assumait la responsabilité globale des travaux de restauration des bassins versants en cours, tandis que les communautés entretenaient et utilisaient les infrastructures remises en état pour appuyer leurs moyens de subsistance. Toutefois, les activités VCA visant à réhabiliter les zones entourant les camps de réfugiés et ainsi à venir en aide aux populations d'accueil, n'ont pu démarrer, par manque de ressources financières.
29. La mise en œuvre par le Gouvernement, ainsi qu'il en avait manifesté l'intention, de son propre programme national d'alimentation scolaire a été reportée tandis qu'il s'employait en 2009 à prolonger de trois ans le cycle de l'enseignement primaire; pour contribuer à cette réforme, le PAM a étendu la couverture de son programme d'alimentation scolaire. Plus récemment, le Gouvernement a entrepris de passer à un programme d'alimentation scolaire à assise communautaire. Le PAM a appuyé ce processus en menant au niveau des écoles des projets pilotes faisant participer les membres de la communauté; au niveau national, il a aidé le Gouvernement à élaborer ses politiques en matière d'alimentation scolaire et de nutrition.
30. La prise en main des activités par le Gouvernement et les communautés a été considérable dans le cadre du projet pilote P4P lancé récemment. Celui-ci crée une demande sur le marché et facilite l'amélioration de la productivité, de la qualité et de l'entreposage.
31. Les programmes relatifs à la SNMI et au traitement antirétroviral ont contribué à réduire le taux de malnutrition chez les femmes enceintes, les enfants de moins de 5 ans et les patients atteints de maladies liées au VIH. Le lancement de la Stratégie nationale multisectorielle pour l'élimination de la malnutrition au Rwanda et du Plan d'action pour sa mise en œuvre (2010–2013) a montré que la lutte contre la malnutrition figurait au cœur des préoccupations nationales. Il faudrait appuyer à titre prioritaire les projets du PAM visant à combattre la dénutrition chronique.

Efficiences

32. Quand les ressources nécessaires étaient disponibles, les vivres étaient généralement distribués en temps voulu, mais pendant la période examinée, toutes les activités ont subi des retards et les rations ont été réduites, ce qui a limité l'efficacité des programmes. Du fait de la réduction des financements, la quantité de vivres distribués a diminué, ce qui a entraîné une diminution du nombre d'activités et de bénéficiaires voire, dans certains cas, de la taille des rations. Ainsi, s'agissant de l'alimentation scolaire, bien que le nombre effectif d'enfants nourris ait presque atteint ou ait dépassé les prévisions, la quantité de vivres distribués a représenté de 47 à 83 pour cent des prévisions, en raison du manque de ressources. Le nombre de jours d'alimentation représentait de 80 à 90 pour cent des prévisions. La situation s'est améliorée à partir de 2008, lorsque le financement pluriannuel a été mis en place.

33. L'efficacité a également pâti de la stratégie suivie par le PAM, qui consistait à travailler dans tout le pays: des activités étaient ainsi menées dans 26 des 30 districts, couvrant les cinq provinces. Les activités relatives à l'alimentation scolaire, aux PVVIH et à la SNMI étaient toutes trop dispersées¹⁰. Le programme d'alimentation scolaire était exécuté dans 11 districts, dont un seul était entièrement couvert. Depuis 2007, le modèle opérationnel du PAM pour les PVVIH englobait entre 100 et 150 petits sites multiples, dont certains accueillent désormais moins de dix bénéficiaires. Cela a alourdi la logistique et réduit le rapport coût-efficacité. En outre, les centres sanitaires recevant une supplémentation alimentaire n'étaient pas toujours les mêmes que ceux utilisés pour accueillir les PVVIH, ce qui ajoutait à la complexité de l'organisation. Les activités destinées aux PVVIH devraient être rationalisées et harmonisées avec celles concernant la SNMI, afin d'optimiser les synergies et de faciliter la logistique.

Efficacité et impact

34. L'efficacité et l'impact des activités relevant des programmes ont fortement pâti du fait que les ressources déjà limitées ont dû être consacrées à un nombre plus restreint d'activités. Même si le déficit de financement a entraîné l'arrêt complet de certaines activités, celles qui ont pu être menées à bien ont donné de bons résultats.

35. Les effets directs escomptés en ce qui concerne les populations de réfugiés ont été mesurés à l'aide d'indicateurs de la malnutrition aiguë. Il est ressorti des enquêtes nutritionnelles conduites auprès des réfugiés que les taux de malnutrition aiguë globale et de malnutrition aiguë sévère étaient généralement contenus dans des limites acceptables, mais que la malnutrition chronique, mesurée par le biais du taux de retard de croissance, demeurait beaucoup trop élevée.

36. Bien qu'aucune enquête quantitative n'ait été réalisée pour mesurer les effets directs des activités VCT, VCA et VPF¹¹, les résultats concernant les infrastructures et d'autres produits ont fait apparaître des taux de réalisation situés entre 50 et 115 pour cent par rapport aux prévisions. À la faveur de visites sur le terrain et d'entretiens avec les parties prenantes, l'équipe d'évaluation a pu observer que les infrastructures rurales avaient bien été remises en état et que les terrasses étaient extrêmement efficaces pour contenir l'érosion des sols. Ayant examiné les résultats quelques années après la fin des activités VCT, VCA et VPF, l'équipe d'évaluation a constaté que l'existence des personnes concernées avait été bouleversée par ces activités, qui les avaient dotées de moyens de subsistance sûrs et avaient considérablement réduit la dépendance et l'insécurité alimentaire. Étant donné les résultats positifs observés, on a jugé regrettable qu'aucune étude n'ait été conduite pour illustrer ces effets directs et ces impacts.

37. Dans le domaine de l'alimentation scolaire, les effets directs escomptés ont été obtenus, les taux de scolarisation ayant légèrement augmenté dans les écoles bénéficiant d'une aide pour passer du chiffre déjà considérable de 95 pour cent en 2006 à 97 pour cent en 2010. Le taux d'abandon a reculé dans les écoles aidées par le PAM, passant de 5 pour cent en

¹⁰ Les programmes relatifs aux PVVIH et à la SNMI sont conformes aux systèmes de renvoi vers des centres sanitaires pour des zones géographiques précises, ce qui présente l'avantage de créer une synergie s'agissant des besoins des bénéficiaires et de l'assistance nutritionnelle offerte, mais a également provoqué une vaste dispersion des bénéficiaires.

¹¹ Selon les résultats d'une évaluation décentralisée menée en 2007, les projets VCT ont contribué à renforcer les connaissances techniques et les compétences des exploitants agricoles des deux sexes, à redonner confiance aux femmes et à promouvoir la solidarité sociale entre les villages et leurs différents groupes sociaux, en plus de créer et de mettre en état des avoirs productifs ruraux.

2006 à 1,8 pour cent seulement en 2009, réalisation très positive vu le taux national d'abandon, qui était de 14 pour cent¹² en 2009.

38. Les PVVIH reçoivent un traitement antirétroviral fourni par le Ministère de la santé. Une rupture de la filière d'approvisionnement a permis à l'équipe d'évaluation d'étudier l'efficacité des distributions de vivres assurées par le PAM au profit des patients sous traitement antirétroviral; d'après les réponses des parties prenantes interrogées, la supplémentation alimentaire n'incitait que peu les personnes concernées à se rendre dans les centres de santé ou à se conformer aux prescriptions médicales. On n'a ainsi pas pu établir si les activités du PAM destinées aux PVVIH contribuaient efficacement à la réalisation de l'objectif relatif au respect du traitement antirétroviral. Le PAM a distribué les rations pour atténuer les effets secondaires du traitement antirétroviral et fournir aux patients des aliments nutritifs au début du long processus leur permettant de prendre du poids et d'être de nouveau en mesure de travailler. Pour mesurer les effets de l'appui à la nutrition, il faut recueillir et analyser des données sur le poids des patients et d'autres facteurs. Au moment de l'évaluation, certaines données avaient été recueillies, mais aucune n'avait encore été analysée par le PAM ou ses partenaires.
39. Les objectifs des activités liées à la SNMI n'étaient pas toujours très clairs, et surtout, ils étaient souvent irréalisables. Selon les conclusions de l'évaluation, l'appui offert en matière de SNMI était très axé sur les personnes présentant des signes cliniques de malnutrition, et faisait partie intégrante d'un programme de soins curatifs; les activités liées à la SNMI encourageaient également des comportements bons pour la santé, élément-phare de la politique sanitaire du Gouvernement. Les données disponibles sur les effets directs font apparaître des résultats conformes aux normes Sphere¹³. Si les enfants se remettaient bien, le taux de réintégration dans le programme de supplémentation alimentaire était cependant moyen. D'après les données concernant la participation aux échelons international et local, la ration supplémentaire de mélange maïs-soja destiné aux enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes souffrant de malnutrition était efficace. Cette conclusion a été étayée récemment lorsque la filière d'approvisionnement du mélange maïs-soja a été interrompue, ce qui a permis à l'équipe d'évaluation d'étudier dans quelle mesure un déficit de vivres avait une incidence sur le programme. Les renseignements fournis par les agents sanitaires ont clairement montré que la ration supplémentaire était efficace à l'heure d'aider les enfants à échapper à la malnutrition¹⁴.
40. Globalement, on s'est servi de méthodes qualitatives pour recueillir les résultats concernant les effets directs, car le système de suivi et d'évaluation était inefficace et très peu d'indicateurs d'effets directs faisaient l'objet d'un suivi systématique.

Durabilité

41. La pérennisation des avoirs créés grâce aux activités VCT et VCA dépend énormément du fait que les bénéficiaires en soient ou non propriétaires et aient les moyens de les conserver. De nombreux avoirs ont été correctement entretenus et ont donné un bon rendement, mais d'autres, comme les bassins d'irrigation, ont posé des problèmes techniques. La transformation de 100 pour cent des marécages en rizières productives a

¹² Indicateurs du système éducatif du Ministère de l'éducation (enseignement primaire).

¹³ Le Projet Sphere a élaboré la *Charte humanitaire et les Normes minimales pour les interventions lors de catastrophes* ("les normes Sphere") (voir www.sphereproject.org).

¹⁴ Extrait des témoignages oraux: "Avant, 180 personnes participaient au programme, mais lorsque les vivres sont venus à manquer, elles n'étaient plus que 100"; "Nous avions 30 élèves par classe, mais ils n'étaient plus qu'une dizaine quand l'alimentation des enfants n'a plus été assurée"; et "Les mères sont très motivées pour se rendre au dispensaire si elles reçoivent des vivres pour leurs enfants".

suscité des préoccupations; bien que conforme à la politique du Gouvernement, cette disposition est contraire aux bonnes pratiques internationales, qui exigent un examen environnemental préalable débouchant généralement sur la mise en œuvre de mesures d'atténuation.

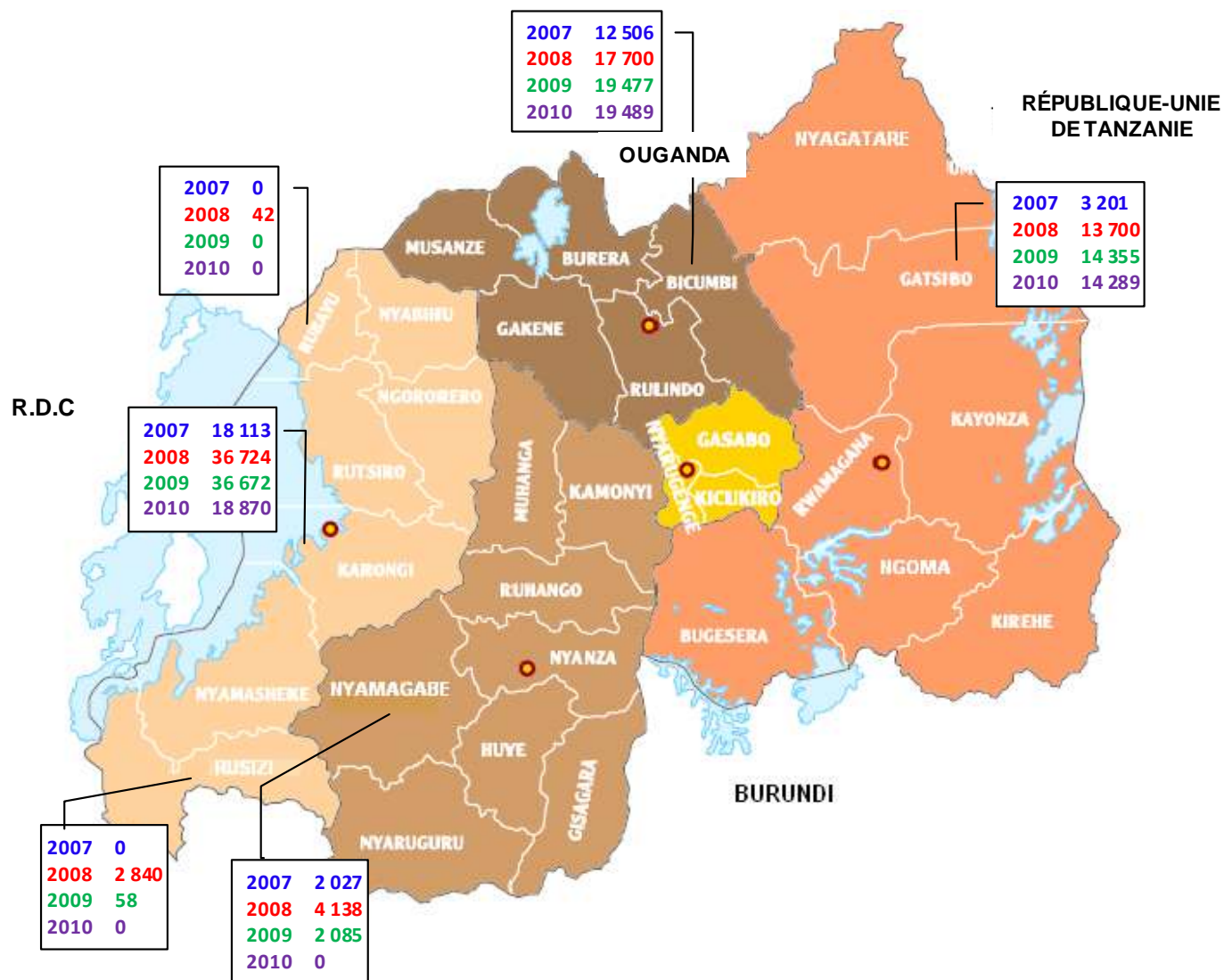
42. Afin d'appuyer la pérennisation de l'alimentation scolaire, les programmes correspondants sont intégrés dans le plan directeur du Gouvernement; l'intention est louable, mais pour la concrétiser il faudra renforcer les capacités et allouer davantage de ressources financières. L'existence de ce plan directeur offre également l'occasion d'élaborer et de mettre en œuvre une stratégie de transfert des responsabilités. Le développement de l'élevage de lapins et de vaches dans le cadre scolaire n'est pas viable, à moins que la propriété n'en soit transférée aux personnes. D'autre part, les jardins scolaires fournissent une source de revenus certes modestes mais tout de même importants et assurent une certaine diversité du régime alimentaire, tout en complétant l'enseignement agricole par une mise en pratique de la théorie.
43. Pour appuyer la pérennisation du programme de SNMI, celui-ci est intégré dans le système d'orientation des patients du Ministère de la santé et le Gouvernement a récemment accordé beaucoup d'importance à la lutte contre la malnutrition à la faveur d'une approche multisectorielle.

RECOMMANDATIONS

44. **Recommandation 1:** La faiblesse du niveau du financement, qui ne correspond qu'à environ 50 pour cent des besoins, a eu des répercussions sur les activités et la crédibilité du PAM. Il est recommandé d'examiner la question du financement, afin de réduire l'ampleur de certaines activités ou de leur trouver d'autres sources de financement, et d'adopter une approche pluriannuelle en la matière.
45. **Recommandation 2:** Le système de suivi de la sécurité alimentaire est opérationnel et les analyses approfondies de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2006 et 2009 ont été utilisées par les partenaires de développement et d'autres organismes au niveau national. Toutefois, les données ne sont pas dûment utilisées à l'échelon des districts. Il est recommandé que le PAM cherche comment intégrer les données recueillies et les conclusions tirées à partir des analyses approfondies et du système de suivi dans le processus de planification des districts. Il faudra peut-être offrir une assistance technique aux responsables des districts.
46. **Recommandation 3:** Les travaux d'analyse semblent avoir été conduits en dehors des structures gouvernementales. Il est recommandé d'institutionnaliser les travaux et les processus analytiques au sein du Gouvernement et d'intégrer les données relatives à l'évaluation des récoltes et aux prix dans la structure qui permet de rendre compte des résultats des travaux d'analyse.
47. **Recommandation 4:** Les travaux d'analyse fournissent au Gouvernement un aperçu des circonstances qui entourent une situation d'urgence liée à la sécheresse, à un glissement de terrain ou à une inondation. Il n'existe, à l'heure actuelle, aucune structure publique chargée de répertorier les données et les résultats dont il faudrait tenir compte au moment de prendre des décisions. Il est recommandé que le PAM, en concertation avec le Ministère chargé de la gestion des catastrophes et des réfugiés, élabore un processus et une structure pour veiller à ce que les produits du système de suivi de la sécurité alimentaire soient régulièrement communiqués et examinés.

48. **Recommandation 5:** Le programme d'alimentation scolaire se trouve à la croisée des chemins. La nouvelle politique du Gouvernement en matière d'alimentation scolaire et de nutrition est sur le point d'être lancée. Il est recommandé que le programme d'alimentation scolaire du PAM soit réorienté conformément à la nouvelle politique et reciblé à la lumière des résultats de l'analyse approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2009, et que l'on envisage de clôturer progressivement le programme d'alimentation scolaire actuel une fois que le Gouvernement l'aura pris en charge.
49. **Recommandation 6:** Il est recommandé d'élaborer une stratégie de renforcement des capacités pour permettre au Gouvernement de se doter des compétences et des systèmes nécessaires à la réalisation d'activités telles que le suivi de la sécurité alimentaire, l'alimentation scolaire et la nutrition, compte tenu de l'évaluation des besoins.
50. **Recommandation 7:** L'initiative de la FAO, du FIDA, du PAM et du Ministère de l'agriculture concernant les jardins scolaires constitue un outil stratégique concret pour former les élèves aux bonnes pratiques agricoles. Il est recommandé de poursuivre les activités relatives aux jardins scolaires mais de mettre un terme à toutes celles concernant le bétail.
51. **Recommandation 8:** Depuis le lancement de l'initiative multisectorielle relative à la nutrition, ce thème est devenu l'une des priorités du Gouvernement. Il est recommandé que le PAM s'emploie avec le Gouvernement et les partenaires à évaluer comment les travaux d'analyse peuvent être utilisés pour déterminer l'appui supplémentaire que le PAM pourrait apporter par le biais de projets pilotes relevant de l'initiative "Unis dans l'action".
52. **Recommandation 9:** Le système de suivi et d'évaluation en place doit être examiné. Il est recommandé de collecter un ensemble de données, portant sur la mise en œuvre et sur les effets directs.
53. **Recommandation 10:** Le programme relatif au traitement antirétroviral dispensé aux personnes contaminées par le VIH est extrêmement éparpillé, et dans certaines zones, le nombre de bénéficiaires est très réduit. Il est recommandé de rationaliser la logistique de ce programme et de mieux la coordonner avec les activités des partenaires.

Districts bénéficiant du programme de distributions générales de vivres du PAM (nombre de bénéficiaires)



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

ANNEXE



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
P4P	Achats au service du progrès
PVVIH	personnes vivant avec le VIH
SNMI	santé et de nutrition maternelles et infantiles
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail
VPF	Vivres pour la formation