

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 22 - 26 octobre 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen

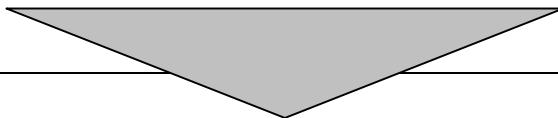


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/6/6
5 septembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS—MALI (1998–2002)

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

Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. A. Wilkinson tél.: 066513-2029

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

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



Résumé

L'évaluation avait pour objet de déterminer si l'approche-programme par pays a été un moyen efficace de préparation et de mise en œuvre de l'aide au développement au Mali. Elle a conclu que le programme de pays du Mali était stratégiquement axé sur les régions et les groupes les plus vulnérables, et qu'il se caractérisait par un certain degré de cohérence et de complémentarité de ses activités. Toutefois, ses objectifs semblent être formulés de façon trop générale pour permettre d'évaluer la pertinence ou l'adéquation des activités choisies. Il a également été constaté que le programme de pays était conforme à la politique nationale de sécurité alimentaire, qu'il était bien intégré aux programmes et stratégies du gouvernement et en accord avec la politique du PAM visant à favoriser le développement. Cependant, le cadre institutionnel de gestion du programme de pays devrait être modifié afin de mieux s'adapter aux besoins opérationnels. Pour que l'aide alimentaire soit un instrument efficace de développement à long terme, des mesures doivent être prises pour mobiliser les ressources complémentaires nécessaires (fonds, personnel et autres apports). Enfin, au vu de l'insécurité structurelle et conjoncturelle qui sévit dans les régions septentrionales du Mali, l'assistance alimentaire dans cette zone devrait être reconduite tant que la production céréalière ne sera pas complètement protégée contre les aléas climatiques.

Projet de décision

Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/6) ainsi que des mesures prises par la direction jusqu'à ce jour, telles qu'elles sont présentées dans le document d'information associé (WFP/EB.3/2001/INF/16). Le Conseil d'administration encourage la prise de nouvelles mesures suite à ces recommandations, en tenant compte des observations formulées au cours des débats.



JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1. Le Mali, vaste pays enclavé situé en Afrique subsaharienne qui comptait 9,8 millions d'habitants en 1998, fait partie des pays les moins avancés (PMA) et est l'un des pays les plus pauvres au monde, classé 165^{ème} sur 174 pays selon l'indicateur de développement humain du PNUD pour 2000. Il est fort peu peuplé (environ 7,5 habitants au km²) avec une population essentiellement rurale (71 pour cent) et son économie repose surtout sur l'agriculture, qui fournit près de la moitié du produit intérieur brut (PIB). On estime que 69 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté et que la pauvreté est essentiellement rurale (74 pour cent en 1998). Toutefois, bien que l'agriculture soit le pilier de l'économie nationale, la générosité des pays et organismes donateurs est l'un des facteurs déterminants du produit national brut (PNB).
2. Depuis 1994, l'économie a connu une reprise avec un taux moyen de croissance du PNB d'environ 5 pour cent par an. En 1998, le revenu moyen par habitant et par an était estimé à 267 dollars E.-U. La production agricole occupe 80 pour cent de la population qui est relativement jeune (composée à 50 pour cent de moins de 15 ans), en forte croissance (2,9 pour cent par an) et en grande partie analphabète (62 pour cent). Le taux brut de scolarisation dans le cycle primaire reste faible malgré des signes de progrès: 39 pour cent en 1994 et 55 pour cent en 2000, avec un écart toujours important entre les garçons (60 pour cent) et les filles (43 pour cent).

PORTEE DE L'EVALUATION

3. Le présent rapport repose sur le travail effectué par une mission d'évaluation¹ qui s'est rendue au Mali du 6 janvier au 4 février 2001. L'évaluation avait pour but principal de déterminer si l'approche-programme par pays a été un moyen efficace de préparation et de mise en œuvre de l'aide du PAM au développement au Mali, ainsi que d'apprécier si cette stratégie était la plus susceptible d'entraîner des résultats positifs que l'approche-projet précédemment suivie. Ainsi, la présente analyse n'est pas à strictement parler une évaluation des activités fondamentales et complémentaires spécifiques du programme de pays. Il s'agit plutôt d'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité de l'approche-programme par pays pour encourager l'intégration, la concentration, la cohérence et la flexibilité —les principaux avantages attendus de cette approche.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

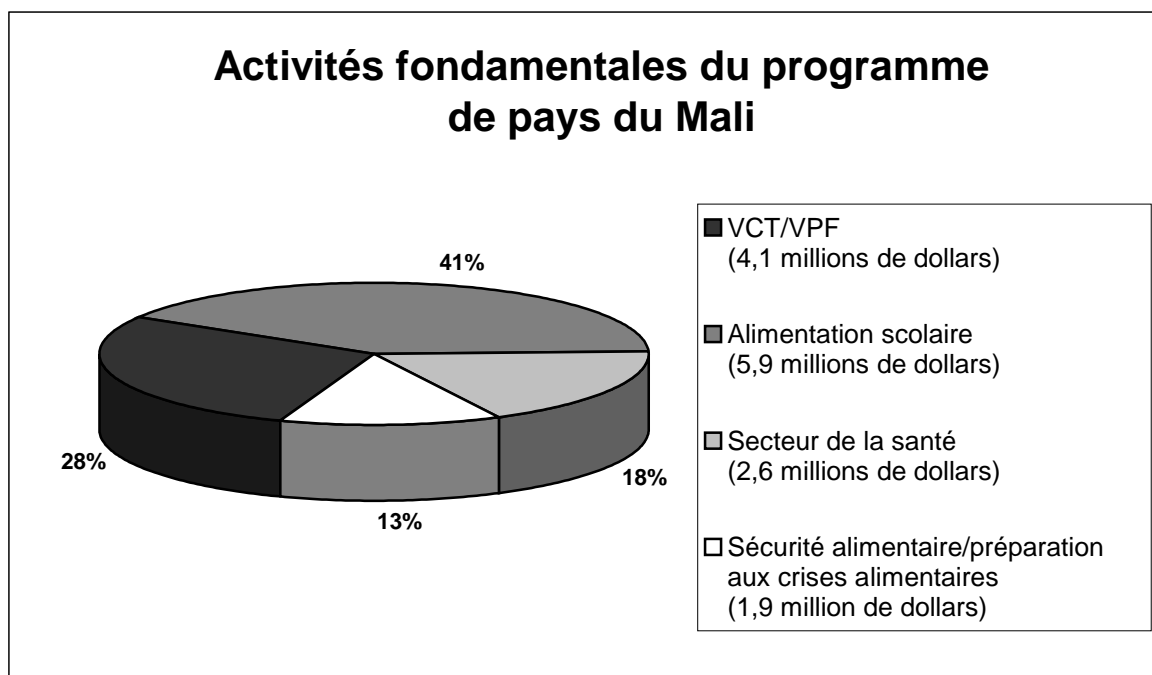
Objectifs du programme de pays

4. Il est difficile d'apprécier les objectifs à moyen et à long terme du programme de pays car ils ne sont pas explicitement définis dans le document de programme. Dans le schéma de stratégie de pays (SSP), trois objectifs stratégiques étaient toutefois proposés, qui ont servi de points de référence pour l'évaluation, à savoir:
 - couvrir les besoins alimentaires d'urgence localisés ou généralisés suite à des catastrophes naturelles, auxquelles le pays est sujet;

¹ La mission se composait d'un chef d'équipe (FAO), d'un consultant national spécialiste de l'économie agricole et d'un consultant international (socio-anthropologue).



- renforcer la capacité des populations de faire face aux aléas climatiques, d'atténuer l'impact des catastrophes et de survivre dans un environnement difficile;
 - développer les ressources humaines dans le cadre d'un appui aux secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition.
5. Ces objectifs semblent bien être conformes aux priorités de développement du gouvernement; toutefois ils sont formulés de façon trop générale pour permettre d'évaluer la pertinence et l'adéquation des activités choisies pour les atteindre. Il est donc difficile d'apprécier si les activités ont été choisies sur la base de l'avantage comparatif de l'aide alimentaire.
6. Le programme de pays comporte quatre activités fondamentales:
- vivres-contre-travail (VCT) et vivres pour la formation (VPF);
 - alimentation scolaire;
 - appui au secteur de la santé; et
 - sécurité alimentaire et préparation aux crises alimentaires.
7. Le graphique ci-dessous donne un aperçu de la répartition du budget entre chaque activité.



Intégration, concentration, cohérence et flexibilité

8. Les principaux buts qui devraient découler de l'approche-programme par pays sont au nombre de quatre:
- **Intégration:** les activités fondamentales du programme de pays du PAM sont conformes aux priorités stratégiques déclarées du gouvernement et des autres institutions des Nations Unies participant au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et définies en fonction de ces dernières.



- **Concentration:** l'aide alimentaire est destinée aux régions les plus démunies et aux ménages dont l'insécurité alimentaire est la plus marquée et sert à appuyer les activités les mieux adaptées à un contexte socio-économique donné.
 - **Cohérence:** les principales composantes du programme de pays sont complémentaires et liées entre elles, tout en assurant l'interface avec les activités de développement du gouvernement et des donateurs.
 - **Flexibilité:** les ressources peuvent être déplacées d'une activité à l'autre du programme de pays (à l'heure actuelle, dans une proportion de 10 pour cent du budget total du programme de pays).
9. Il est donc nécessaire d'examiner le programme de pays du Mali du point de vue de ses résultats dans ces quatre domaines.
10. Les quatre activités de base sont conçues pour faciliter le ciblage de l'aide alimentaire du PAM et ne sont complémentaires que du point de vue de la zone géographique, dont le choix est basé sur l'analyse faite par le système d'alerte rapide en cas de famine (FEWS) des zones les plus vulnérables. Toutefois, en l'absence d'un travail plus précis d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) dans les régions du nord, le ciblage des populations répond plutôt aux objectifs et critères énoncés par les partenaires d'exécution du PAM. La mission constate donc que le ciblage des bénéficiaires est mieux réussi au niveau géographique (les quatre régions du nord) qu'à l'échelle des communautés. Les personnes les plus vulnérables à l'intérieur d'une région ne sont pas systématiquement ciblées.
11. Sur le plan stratégique, les activités fondamentales sont liées, dans la mesure où elles sont toutes complémentaires de la stratégie nationale de développement; elles semblent aussi être bien intégrées dans les programmes de leurs ministères d'exécution respectifs. Cependant, il ne semble pas qu'on ait cherché à tirer parti des synergies potentielles entre les différentes activités fondamentales. Le peu de progrès dans ce domaine semble être dû au fait que la coordination et l'intégration des activités du programme de pays aux niveaux central et régional ne sont pas encore parfaites. Les ministères d'exécution ne se sont pas encore mis d'accord sur une approche collégiale. Sur le terrain, cette situation se traduit par des activités souvent cloisonnées ainsi que par un manque de concertation (comme par le passé, avant l'introduction de l'approche-programme).
12. La mission a relevé que le programme de pays, tout en s'élargissant pour inclure les cantines scolaires et les activités sanitaires (outre les activités de développement rural déjà mises en oeuvre) favorise le ciblage de l'aide alimentaire sur les régions septentrionales où l'insécurité alimentaire est la plus forte, sur les zones exposées aux catastrophes et sur les femmes. Toutefois, le manque de clarté des objectifs du programme de pays ne permet pas d'apprécier avec précision si les activités sélectionnées exploitent toutes au mieux l'avantage comparatif de l'aide alimentaire, ou si la répartition des ressources entre elles correspond bien aux priorités du programme de pays.
13. La mission a conclu que le processus d'élaboration du premier programme de pays n'avait pas abouti à une stratégie de développement bien définie ni à un programme parfaitement cohérent du PAM au Mali. De fait, le programme semble être une nouvelle forme de présentation de projets existants dont la conception, la gestion et la supervision continuent d'être indépendantes pour chaque projet. La mission estime que les prochains SSP et programme de pays devraient être préparés davantage dans l'esprit prévu par l'approche-programme par pays, avec un ensemble plus cohérent, plus intégré et plus focalisé d'activités. Les objectifs du prochain programme de pays devraient être clairement définis et quantifiés.



EVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Questions se rapportant au financement et à l'affectation des ressources

14. La mission a observé qu'il semblait y avoir une certaine confusion au sein du bureau de pays sur les questions budgétaires et financières et que ce point entravait la gestion et la mise en œuvre du programme. L'équipe du bureau de pays estime que la flexibilité que l'approche-programme devait ménager au directeur de pays dans le déplacement des ressources d'une activité à une autre a été considérablement réduite par les procédures financières actuellement en place. À cet égard, la méthode de calcul et de répartition des coûts d'appui directs (CAD) représente un sérieux obstacle à la réelle efficacité des activités de développement du PAM au Mali.
15. Par le passé, le budget administratif et d'appui aux programmes fournissait au bureau de pays les ressources dont il avait besoin pour financer les autres apports complémentaires essentiels. Les CAD sont maintenant calculés en tant que pourcentage de la quantité de produits alimentaires programmés et effectivement livrés. Plus les quantités de produits demandés et livrés sont faibles, plus le financement mis à disposition au titre des CAD est limité. Comme l'indiquaient des rapports d'évaluation de programmes de pays antérieurs, il n'existe pas de corrélation directe entre l'appui technique qui peut être requis et la quantité de produits acheminés. Les pays qui n'ont pu absorber l'an dernier que de faibles quantités de produits pourraient avoir besoin d'apports techniques additionnels cette année pour accroître leur capacité d'absorption.
16. Une autre question revêt une importance fondamentale: si l'aide alimentaire doit contribuer à favoriser le développement à plus long terme, et pas simplement à lutter contre la faim à court terme, les ressources complémentaires requises (d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif) doivent être mises à disposition dans les meilleurs délais. À cette fin, il convient de souligner que les pays donateurs doivent veiller à inclure dans leurs engagements les ressources nécessaires pour financer les apports complémentaires que le Conseil d'administration a approuvés.

Recommandation

- ✎ Le PAM doit veiller à ce que les programmes de pays reçoivent les financements appropriés pour préparer et mettre en œuvre les activités de développement au Mali.

Ressources humaines

17. Il est également nécessaire de disposer des ressources humaines adéquates pour remplir les fonctions essentielles de planification et d'exécution des programmes de développement (par exemple logistique, suivi, problématique hommes-femmes et ACV). Pour satisfaire aux critères énoncés dans le document "Favoriser le développement" et faire en sorte que les bureaux de pays soient équipés de manière à exécuter correctement des activités de développement, il est à nouveau recommandé (c'est là un thème récurrent des précédentes évaluations de programme de pays) que le PAM revoit et adapte le profil classique du personnel des bureaux de pays chargés de la gestion de programmes de pays. La mission a constaté que, dans le cas du Mali, les carences dans ces domaines avaient nui à la préparation et à l'exécution du programme de pays.



18. En raison des particularités du système actuel de calcul des CAD, la mission a relevé que le personnel chargé de la formulation et la gestion du programme, ainsi que celui des bureaux de terrain situés dans la zone d'action du PAM à 1 500 kilomètres de Bamako, était financé sur le budget d'une intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR). Si cette IPSR n'avait pas été élargie et prolongée, les contrats de ces agents auraient été résiliés. Le taux élevé de rotation du personnel international semble aussi avoir des effets négatifs considérables sur l'efficacité opérationnelle du bureau de pays. Force est de constater que des liens essentiels existent entre le programme de pays et l'IPSR, bien que celle-ci soit hors programme. Toutefois, la mission estime que si le PAM entend continuer son assistance au développement du Mali, cette situation devra être corrigée dans les meilleurs délais.

Recommandation

- ✎ Le Département des opérations devrait arrêter une formule adaptée d'évaluation des effectifs requis (à la fois nationaux et internationaux) et de leur profil pour assurer la gestion efficace du programme de pays du Mali, indépendamment des quantités annuelles de produits alimentaires.

Suivi

19. Le système de suivi mis en place permet de recueillir des données ventilées par sexe pour tous les bénéficiaires directs. Cependant, il subsiste encore une certaine confusion quant à la possibilité d'assurer le suivi des indicateurs de performance à plus long terme et de l'impact global de l'aide. Une telle tâche ne pourra être menée à bien que dans la durée (dans certains cas, sur plusieurs années). Enfin, le suivi reste limité et peu efficace (surtout de la part des partenaires d'exécution) en raison des faibles moyens mis à leur disposition, de la coordination insuffisante du programme et des problèmes institutionnels.
20. De manière générale, la mission d'évaluation a constaté que la conception actuelle des activités ne facilitait pas le suivi, ce qui s'explique par le fait que lors de la conception du projet, on n'avait pas défini avec précision les indicateurs du suivi ni la procédure opérationnelle en la matière. Il faudrait que les principales parties prenantes contribuent directement à l'élaboration d'un plan de suivi des résultats. La définition des hypothèses de départ et l'analyse des risques sont d'autres aspects importants sur lesquels la conception du projet et le suivi ultérieur laissent à désirer. À cet égard, la mission considère que les récents efforts de mise en route d'un système de suivi-évaluation doivent être poursuivis et intensifiés.

Recommandation

- ✎ La formation du personnel du programme chargé du suivi est une nécessité urgente. Le bureau de pays devrait prendre des dispositions pour que cette formation soit dispensée à tous les partenaires d'exécution dans le cadre de la préparation des prochains SSP et programme de pays.

Engagements en faveur des femmes

21. Généralement, les actions directement profitables aux femmes sont prises en compte dans le choix des interventions. Dans l'activité VCT-VPF, 23 pour cent seulement des bénéficiaires directs sont des femmes (l'objectif étant de 25 pour cent). Toutefois, elles



bénéficient aussi indirectement de ces activités dans la mesure où celles-ci contribuent à alléger leur travail (creusement de puits et forages, etc.) ou à augmenter les quantités de vivres disponibles au foyer.

22. Le PAM demande à ses partenaires de développement de recueillir des données ventilées par sexe sur les distributions de vivres et sur les femmes bénéficiaires en général. Certains partenaires ne voient pas toujours la raison d'être de ce travail supplémentaire qui leur est demandé. Une sensibilisation et une collaboration plus étroite avec certains partenaires d'exécution sont donc nécessaires.
23. Il importe de rappeler que la répartition des rôles entre hommes et femmes au sein des principaux groupes ethniques du Mali est loin d'être bien comprise par le PAM, notamment en termes de sécurité alimentaire et de mécanismes de survie. Partant, en l'absence d'informations fiables à ce sujet, il convient d'éviter d'appliquer de façon trop superficielle ou routinière les règles générales d'équité préconisées pour ce qui est de la distribution des vivres: par exemple, le creusement des puits est réalisé par les hommes, qui sont donc les bénéficiaires directs des vivres, car c'est un travail considéré trop dur pour les femmes; ces dernières en bénéficient par conséquent indirectement.

Recommandation

- ✎ Recueillir et analyser des données ventilées par sexe sur la répartition des rôles, ressources et responsabilités respectives des hommes et des femmes dans les principaux groupes qui bénéficient de l'aide alimentaire du PAM.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) et programme de restructuration du marché céréalier (PRMC)

24. L'ACV est un autre problème à résoudre. Il est évident qu'un indicateur important de la pertinence du SSP/programme de pays est l'analyse rigoureuse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité à l'échelle nationale et régionale —à savoir une analyse de la situation en ce qui concerne la faim. À l'heure actuelle, la responsabilité de l'ACV incombe au PRMC. Au-delà de son efficacité en tant que système de sécurité alimentaire, le PRMC a gagné le pari difficile d'intégrer des activités multidisciplinaires dans le cadre d'une filière qui va de la collecte et de l'analyse permanentes de données sur la vulnérabilité aux interventions d'urgence sur le terrain. La mise en commun des ressources des bailleurs de fonds, sans que leur contribution soit identifiée comme telle, constitue un autre trait tout à fait exceptionnel du PRMC. Certains des pays donateurs initiaux ne fournissent plus de vivres au PRMC, mais ils n'en demeurent pas moins des membres actifs car ils y retrouvent un forum de discussion et de réflexion qui facilite la planification de leurs interventions de développement.
25. Puisque le suivi de la vulnérabilité dans la zone d'intervention du PAM au Mali se fait déjà de façon périodique et repose sur des analyses très sophistiquées dans le cadre du FEWS, la mission estime que l'ACV devrait être axée sur l'étude des causes de la vulnérabilité structurelle et des populations qui en sont victimes, ce qui permettrait d'affiner le ciblage géographique et sectoriel ainsi que celui des bénéficiaires. Les résultats de l'ACV en cours de démarrage devront être disponibles avant l'élaboration du programme de pays afin de permettre au PAM, lors de l'élaboration du futur programme de pays, de mieux concilier "ciblage idéal" et "choix optimal" des bénéficiaires en fonction de la disponibilité des partenaires et des réalités du terrain.



Recommandations

- ✍ La contribution du PAM au financement du PRMC constitue sans conteste sa contribution la plus significative dans le domaine du développement pour assurer la sécurité alimentaire au Mali. Le PAM doit donc continuer d'y contribuer et d'y participer activement.
- ✍ À l'avenir, l'ACV devrait s'attacher plutôt à recueillir et à analyser des données complémentaires spécifiques pour aider à définir avec plus de précision les caractéristiques des populations cibles du PAM.

Participation et soutien du gouvernement national

26. La participation du gouvernement au programme de pays, et donc sa prise en charge de ce dernier, sont tout à fait remarquables. Pourtant, la réalité et l'efficacité de la formulation et de la gestion du programme et des activités fondamentales au niveau des ministères d'exécution sont en grande partie réduites par un cadre institutionnel et des modalités d'intervention inadaptés. Le cadrage institutionnel correspond à la situation antérieure où la seule agence d'exécution des activités du PAM était le Ministère du développement rural et de l'eau. D'autres ministères y participent désormais mais ce Ministère reste le coordonnateur des activités du programme. Cette situation n'est pas idéale, car le Ministère se trouve ainsi dans la position d'être à la fois juge et partie en ce qui concerne l'attribution des ressources du programme de pays.
27. Il est à remarquer que le manque de compréhension de l'approche-programme, même chez certains partenaires clés, et les difficultés générales de coordination mentionnées plus haut ont rendu difficile le lancement efficace du programme de pays. Le PAM devrait activement informer tous ses partenaires sur la nature et la portée des nouvelles dispositions ainsi que sur les implications de celles-ci en ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel et les nouvelles modalités de coopération. La formation des partenaires clés devrait être envisagée. La nouvelle approche-programme nécessite également une communication plus intense et participative entre le personnel du PAM et les fonctionnaires compétents de l'État, de manière à améliorer l'échange d'informations.

Recommandations

- ✍ Il conviendrait de réétudier le cadre institutionnel du programme de pays afin d'assurer la formulation, la préparation et la gestion intégrées des activités, une participation adéquate de tous les ministères intéressés ainsi qu'une coordination effective et efficace à tous les niveaux.
- ✍ Il serait opportun aussi que le Ministère du développement rural et de l'eau organise dans les plus brefs délais un atelier pour faire connaître la nouvelle approche du PAM aux partenaires du gouvernement.

Insertion dans le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et dans les programmes des donateurs bilatéraux

28. La mission a relevé que la préparation du SSP et du programme de pays avait été effectuée dans le cadre du processus de réforme du système des Nations Unies au cours de laquelle l'approche-programme avait été introduite comme outil de travail de tous les organismes des Nations Unies. C'est ainsi que le SSP et le programme de pays sont basés sur l'analyse faite dans la Note de stratégie nationale. La mission a noté aussi que le



processus d'élaboration du programme de pays semble avoir notablement renforcé la participation du PAM au processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Partenariats et leur efficacité

29. La multiplicité et la diversité des partenaires d'exécution opérant dans le pays représentent un grand atout pour le PAM, lequel a permis de lancer des opérations dans un grand nombre de sites à travers la vaste zone d'intervention que constituent les quatre régions du nord. Cette situation a pourtant ses inconvénients. Bon nombre de ses partenaires sont des ONG locales dont les ressources humaines et financières limitées ne permettent pas souvent d'assurer les activités de coordination, de concertation et de suivi rapproché nécessaires ni de respecter le calendrier de présentation des rapports exigé par le PAM.
30. De plus, ces partenaires sont souvent mal renseignés sur les politiques du PAM et les objectifs visés, ce qui les empêche de cibler efficacement l'aide alimentaire. La mission a relevé aussi que le nombre pléthorique de partenaires (plus de 40), très disparates en termes de moyens financiers et humains, et le peu de complémentarité entre certaines de leurs interventions et celles du PAM, conduisent à des interventions très dispersées qui relèvent davantage des circonstances que d'un choix délibéré.

Recommandations

- ✎ Les partenariats établis entre le PAM et les différents intervenants non gouvernementaux sont essentiels et doivent être maintenus. Toutefois, dans un souci d'efficacité, il conviendrait de réduire le nombre de ces partenaires. Des critères de sélection des partenaires les mieux à même de mettre en œuvre le programme de pays devront être établis en tenant compte de: i) leur capacité financière et technique; et ii) la compatibilité entre leurs objectifs et approches et ceux du PAM.
- ✎ Le personnel des partenaires d'exécution doit être pleinement informé des politiques et directives du PAM, ainsi que de ses pratiques financières et administratives.

Compatibilité avec les principes directeurs énoncés dans la politique du PAM visant à favoriser le développement

31. La mission a relevé que les objectifs du programme de pays, et en particulier des activités qui le composent, vont dans le sens de la nouvelle politique du PAM visant à favoriser le développement. Il est à noter également que, bien que presque toutes les activités aient été conçues avant l'élaboration de la nouvelle politique, de vigoureux efforts ont été déployés par le bureau de pays afin de les rendre compatibles avec celle-ci.
32. La mission estime néanmoins qu'une attention insuffisante a été accordée lors de la conception des activités tendant à assurer la viabilité à terme des infrastructures mises en place et de définir des stratégies de retrait réalistes pour l'aide du PAM. En outre, il reste beaucoup à faire pour garantir la compatibilité réelle du programme de pays avec la politique visant à favoriser le développement. Il ne sera possible d'y parvenir qu'en établissant des contacts soutenus et approfondis avec le gouvernement, les principales parties prenantes (bénéficiaires, organisations communautaires, autorités traditionnelles et



administrateurs locaux) et les partenaires potentiels (ONG, autres institutions des Nations Unies et donateurs bilatéraux).

Recommandations

- ✎ La formulation future des buts et objectifs du SSP et du programme de pays doit reposer sur une méthodologie plus réellement participative.
- ✎ Le personnel du bureau de pays et ses partenaires principaux au Mali doivent être formés à la préparation du cadre logique avant d'élaborer les prochains SSP, programme de pays et activités qui les composent.
- ✎ Le rôle du PAM en matière de développement au Mali doit être plus précisément défini, et une stratégie de retrait doit être formulée pour chaque activité du programme de pays. Il est également nécessaire de préciser clairement les buts à long terme, et les objectifs immédiats, et de recenser les activités qui permettront d'atteindre ces objectifs.

EVALUATION DES ACTIVITES ET DE LEUR CONTRIBUTION A LA REALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

33. Comme indiqué plus haut, les objectifs proposés dans le SSP sont trop généraux pour permettre une évaluation de la contribution des activités à leur réalisation. C'est là une des limites reconnues de l'analyse ci-après.

Vivres-contre-travail et vivres pour la formation (6146.00)

34. Cette activité s'inscrit dans le cadre de la stratégie du gouvernement, appuyée par le PNUD, pour un développement humain durable dans les régions du nord du Mali et repose sur un ensemble d'actions en cours visant à améliorer les conditions de vie des populations en réduisant l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Ses objectifs sont de réduire la pauvreté par un accroissement de la production agricole, un développement de l'emploi, et une augmentation des revenus des ménages, en ciblant principalement les femmes rurales.
35. La mission estime que les liens logiques existant entre les objectifs immédiats et les objectifs à long terme de cette composante ne sont pas clairs. Il en résulte globalement une série d'interventions éparpillées qui donnent des résultats limités. Si les activités mises en œuvre semblent bien répondre aux besoins des populations visées en matière de développement rural, la synergie entre les activités doit être renforcée. Pour que l'aide alimentaire ait un effet significatif, des modifications substantielles doivent être apportées à la formulation des objectifs, à la sélection des projets, au choix des partenaires et au suivi des activités. De même, en termes de cohérence entre les activités VCT/VPF et les autres composantes, des améliorations considérables doivent être envisagées. Toutefois, l'appui du PAM à ces activités semble être justifié à court et à moyen terme.

Recommandations

- ✎ Le bureau du PAM au Mali gagnerait à organiser des rencontres avec ses partenaires du système des Nations Unies pour mieux faire comprendre ses objectifs et activités de développement.



- ✍ Au cours de l'élaboration du SSP et du programme de pays, des complémentarités possibles entre les composantes devront être identifiées.
- ✍ Des apports complémentaires pour la création d'actifs dans le cadre des activités VCT devraient être prévus systématiquement pour assurer la pérennité de l'action.
- ✍ Le nombre des partenaires devra être réduit.

Alimentation scolaire (06267.0—ancien No WIS 6267.00)

36. Dans le domaine de l'éducation, le programme de pays répond aux objectifs du Programme décennal pour l'éducation et ne contraste pas avec l'approche des autres partenaires de développement et des bailleurs de fonds. L'objectif à long terme de cette activité est de contribuer aux efforts mis en œuvre par le gouvernement pour porter le taux de scolarisation de 44 pour cent en 1997 à 75 pour cent en 2008, avec un accent particulier sur les filles. Les objectifs immédiats consistent à contribuer: à l'alimentation des enfants dans les zones d'insécurité alimentaire; à améliorer la fréquentation scolaire et à réduire le taux d'abandon en particulier pour les filles; à augmenter les effectifs des écoles des zones rurales défavorisées à un rythme d'au moins 5 pour cent pour les garçons et de 5,5 pour cent pour les filles; et à soutenir l'accroissement de la proportion des filles, particulièrement dans le cycle primaire.
37. Globalement, le taux de fréquentation a connu une nette progression avec l'appui des vivres du PAM. Toutefois, ce taux élevé risque de retomber si l'on ne résout pas les problèmes suivants: faible participation des Associations de parents d'élèves (APE) dans les comités de gestion (en particulier quand le président en est le directeur d'école); faible participation des femmes et des élèves aux comités de gestion; ruptures de stocks fréquents au niveau des cantines.
38. Pour cette composante, le PAM a un nombre assez important de partenaires qui ont une bonne connaissance des réalités sociales et une grande expérience de la mobilisation des communautés. Il a donc été plus facile pour le PAM de gérer cette composante que, par exemple, les activités VCT et VPF. Cependant, il y a des différences marquées entre eux quant aux ressources humaines et aux moyens matériels et financiers qu'ils sont à même de mettre en œuvre. Une certaine synergie est possible avec les autres composantes, mais les résultats concrets sont encore très limités car certains des partenaires d'exécution n'ont pas les compétences ou ressources requises.

Recommandations

- ✍ Il conviendrait de mettre l'accent sur la formation des APE et des comités de gestion en vue de leur mobilisation et de leur plus grande participation à la gestion des cantines.
- ✍ Il faudrait que les vivres arrivent dans les écoles avant le début de chaque trimestre.
- ✍ Il conviendrait de mettre en place un système plus vigoureux de suivi logistique des vivres jusque dans les écoles.
- ✍ Dans le cadre d'une stratégie de retrait, là où des partenaires fiables existent, le PAM devrait encourager les APE à entreprendre des activités génératrices de revenus.



Appui au secteur de la santé (05942.0—ancien No WIS 5942.00)

39. Cette activité a été conçue à titre de projet pilote. L'objectif à long terme est de contribuer à l'amélioration de la santé et de la nutrition des populations visées, tout en améliorant l'accès aux services de santé ainsi que la salubrité du milieu. Les objectifs immédiats consistent à encourager les femmes en âge de procréer à se rendre dans les centres de santé communautaire (CSCOM) et les centres de santé d'arrondissement (CSAR), ainsi qu'à mieux prendre en charge leur nutrition et leur santé et celles de leurs enfants; à améliorer la couverture sanitaire par la mobilisation des communautés pour la construction des CSCOM ou la réfection de CSAR; et à contribuer à l'assainissement des villes de Djenné, Gao, Mopti, Tombouctou par la mise en place d'un système de ramassage des ordures ainsi que par la construction de puits et de latrines dans les centres de santé et à l'hôpital de Gao. Ces objectifs appuient le but qui est à terme celui du gouvernement dans ce secteur.
40. Compte tenu de toute une série de difficultés, parmi lesquelles il faut signaler des consultations insuffisantes entre le bureau de pays et le Ministère de la santé sur les objectifs de la composante, ses activités et les modalités de sa mise en œuvre, l'activité n'a pu démarrer effectivement qu'en l'an 2000. Une mission d'évaluation technique a eu lieu en mai 2000 et a formulé des recommandations pour réorienter l'activité afin qu'elle corresponde mieux aux principes énoncés dans la politique visant à favoriser le développement. Cette mission a proposé également de recruter un spécialiste en technologie alimentaire pour mettre au point un aliment de complément à base de matières premières pouvant être produit dans le pays.
41. Pour ce qui est de la composante CSCOM, l'appui du PAM a certes contribué à augmenter le taux de fréquentation. Toutefois, cette augmentation est due en partie à l'arrivée d'étrangers à l'aire de santé qui sembleraient moins attirés par les services de soins de santé que par les vivres distribués. Par ailleurs, en raison de la faible densité de la population et de sa mobilité, certains partenaires ont émis des doutes quant à la viabilité des CSCOM dans certaines zones du nord du Mali. Ceux-ci préconisent de suivre une approche plus adaptée, en collaboration avec les responsables de districts et les chefs de tribu.
42. Il convient de signaler que le ciblage global des femmes correspond aux exigences de la nouvelle politique du PAM, mais ne permet pas nécessairement d'atteindre les objectifs du projet ni de toucher une bonne partie de la population. Le taux élevé de fréquentation des centres de santé n'entraîne pas nécessairement une meilleure utilisation des services de santé. Il existe un lien manifeste entre la fréquentation des centres de santé et les distributions de vivres, mais ce lien est beaucoup plus tenu entre la fréquentation et la fourniture des services de santé.
43. La pérennisation des CSCOM repose au premier chef sur la participation des populations à l'entretien et à la gestion des actifs créés. Une telle prise en charge dépendra bien sûr de leur capacité d'organisation qui doit découler d'une démarche réellement participative auprès des APE, des CSCOM et de la communauté en général.
44. La composante assainissement ne répond pas exactement aux objectifs de la politique visant à favoriser le développement: il est difficile d'y discerner la création d'actifs productifs et la nature des mécanismes institutionnels à mettre en place pour assurer la gestion et l'entretien de ceux-ci. C'est donc un problème réel de pérennisation de l'activité qui se pose. Il semblerait que le problème de l'assainissement dans les villes secondaires n'avait pas été bien étudié par le PAM au moment de la formulation de cette composante. L'expérience a montré par la suite que l'assistance alimentaire ne peut avoir que des effets très limités en l'absence d'un plan urbanistique intégré d'assainissement, d'équipements et



d'investissements appropriés. Il faudrait aussi mener des campagnes de sensibilisation/formation avant le démarrage du projet et s'assurer de la volonté politique des fonctionnaires municipaux et des autres partenaires. De plus, le PAM n'a pu identifier ni s'assurer le concours des partenaires intervenant dans ce domaine.

45. Il semblerait que le Ministère de la santé n'a pas été associé de façon suffisante, dès le départ, à la conception et préparation du volet santé/nutrition. La mission est d'avis que celui-ci a été mal conçu et mal négocié, d'où les difficultés rencontrées. Compte tenu des objectifs du gouvernement dans ce domaine, des actions correctives pourraient être menées, lesquelles ne seraient pas forcément celles qui ont été ciblées. Il faut aussi signaler que la stratégie de promotion/diffusion d'une farine de complément sur le marché local pose divers problèmes logistiques et d'organisation (par exemple, concernant la supervision, la teneur nutritive et la garantie de qualité adéquates). Elle soulève aussi une question de principe qu'il faut résoudre —la farine doit-elle être gratuite ou non.

Recommandations

- ✍ La composante sanitaire (CSCOM) devrait être interrompue et son remplacement éventuel par une autre composante fermement ancrée dans la réalité est à envisager, par exemple une intervention liée au VIH/SIDA.
- ✍ Les APE et les comités de gestion devraient être appuyés par des actions de formation et de sensibilisation et par la promotion d'activités génératrices de revenus pour soutenir les cantines.
- ✍ Envisager le démarrage de l'activité assainissement dans une zone où les conditions s'y prêtent le plus (par exemple, à Djenné où les populations sont motivées et où l'UNICEF est actif).
- ✍ Dans le cadre des recommandations de la mission d'étude technique, le bureau de pays devrait déterminer la faisabilité de la production et de la diffusion d'un aliment de complément dans le nord du Mali.

Sécurité alimentaire (PRMC) et préparation aux crises alimentaires (6145)

46. Cette activité a été évaluée plus haut aux paragraphes 23–24.

CONCLUSION

47. Il est clair qu'à moyen terme, l'insécurité alimentaire structurelle et conjoncturelle qui sévit dans les régions septentrionales du Mali continuera de limiter sévèrement la capacité des populations de cette zone à promouvoir leur propre développement économique. Cette situation d'insécurité chronique et aiguë et la vulnérabilité extrême qui en est la conséquence rendent inefficaces les mécanismes traditionnels de survie. C'est pourquoi la mission considère que la concentration géographique des activités du PAM ainsi que l'accent marqué mis sur des actions dans les domaines de l'éducation et de la formation, de la maîtrise de l'eau, de la protection des terres agricoles et pastorales, de la diversification des cultures, de la préparation aux crises alimentaires sont justifiées. Par conséquent, l'assistance alimentaire devra être reconduite dans le Nord du Mali tant que la production céréalière ne sera pas entièrement protégée contre les aléas climatiques.
48. La mission conclut qu'il y a quatre domaines où l'aide alimentaire au Mali a un avantage comparatif incontesté: i) appui au secteur de l'éducation afin d'élargir l'accès à l'éducation



et d'augmenter le taux d'inscription et de fréquentation, avec un accent particulier sur les filles; ii) appui aux programmes d'aménagement hydro-agricole, de conservation et régénération des sols et des eaux et de protection des terres arables; et iii) prévention et préparation à la gestion des crises alimentaires (assistance au PRMC). Dans le même temps, il faudra continuer à prêter une attention toute particulière aux mesures visant à corriger les déséquilibres en matière de parité hommes-femmes et de développement économique régional à l'intérieur des zones d'intervention du PAM.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
APE	Association de parents d'élèves
CAD	Coûts d'appui directs
CSAR	Centre de santé d'arrondissement
CSCOM	Centre de santé communautaire
FEWS	Système d'alerte rapide en cas de famine
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRMC	Programme de restructuration du marché céréalier
SSP	Schéma de stratégie de pays
VCT	Vivres-contre-travail
VPF	Vivres pour la formation

