

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.3/2001/6/7
19 septembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS—HAÏTI (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

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. S. Green tél.: 066513-2908

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'adoption du programme de pays pour Haïti a permis une plus grande souplesse et une meilleure intégration des activités du PAM dans le pays. Le présent programme est stratégiquement axé sur les régions les plus vulnérables du pays et cible les femmes, les hommes et les enfants d'âge préscolaire et scolaire. Il montre une certaine cohérence et il est conforme à la politique et aux priorités nationales ainsi qu'à la politique du PAM visant à favoriser le développement. Les activités du programme de pays sont complémentaires entre elles.

Les activités du programme ont besoin d'être consolidées en adoptant des objectifs de développement précis reposant sur un cadre logique et un système de suivi et d'évaluation des résultats. La mission a aussi mis en évidence la nécessité d'augmenter les effectifs afin de renforcer le suivi et l'évaluation ainsi que la formation sur la problématique hommes-femmes et les Engagements du PAM en faveur des femmes.

Il faudrait intensifier les activités en place, et continuer à rechercher des partenariats avec les institutions d'aide bilatérale et multilatérale, les organisations non gouvernementales (ONG) et les autres institutions du système des Nations Unies.

Confronté à l'instabilité et à l'insécurité qui prévalent dans le pays, le gouvernement n'a pas réussi à livrer les ressources financières et humaines qu'il s'était engagé à fournir pour mettre en œuvre les activités du Programme. La crise qui a touché le pays a aussi retardé considérablement le démarrage des activités. Afin de faire avancer la situation, le PAM a dû se charger de toute la logistique et de l'élaboration, de l'exécution et du suivi des activités du programme. L'élargissement du rôle direct du PAM a permis de réduire considérablement les pertes après livraison, mais a aussi entraîné des augmentations de coûts.

La mission recommande que le bureau de pays continue à développer et consolider l'approche-programme en Haïti. Compte tenu de la situation hautement incertaine et du contexte opérationnel difficile, le niveau actuel d'engagements de produits alimentaires ne devrait pas être augmenté.

Projet de décision

Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/7) 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/17). Le Conseil d'administration encourage la prise de nouvelles mesures suite à ces recommandations, en tenant compte des observations formulées au cours des débats.



PORTEE ET METHODES DE L'EVALUATION

1. Le présent rapport est fondé sur le travail effectué par la mission d'évaluation qui s'est rendue en Haïti du 10 au 31 janvier 2001¹. La mission avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure le programme de pays constitue un instrument utile de planification, de préparation et de mise en œuvre des activités du PAM en Haïti, et de formuler des recommandations pour l'élaboration du prochain programme de pays.
2. Le but premier de l'analyse n'est pas de faire une évaluation complète de chaque activité du PAM en Haïti, mais plutôt de mesurer la validité et l'efficacité de l'approche-programme adoptée en Haïti pour répondre aux quatre qualités attendues de la programmation de pays, à savoir: intégration, concentration, cohérence et souplesse grâce à l'application d'une nouvelle méthode commune de programmation et de préparation des activités, mise en œuvre avec le concours du gouvernement et de toutes les parties prenantes, comme les institutions des Nations Unies, les ONG locales et internationales et les aides bilatérales.
3. La mission a utilisé différentes méthodes comme l'examen de dossiers et documents, les avis d'experts, les informations recueillies lors d'entretiens, les déplacements sur les sites, les réunions de groupe, l'observation directe des sessions de formation et les "maquettes" de cadre logique pour dégager ses principales constatations et conclusions.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

4. Le programme de pays en cours, approuvé par le Conseil d'administration du PAM en 1997 pour une durée de cinq ans avec un budget total de 54,6 millions de dollars E.-U., s'articule autour de deux grands axes:
 - **la mise en valeur des ressources humaines** par une aide sanitaire et nutritionnelle destinée aux mères et aux enfants d'âge préscolaire et par l'alimentation scolaire;
 - **le développement de l'agriculture familiale et de l'infrastructure de base et la réduction de l'insécurité alimentaire chez les plus pauvres**, particulièrement les femmes chefs de famille et les petits agriculteurs en zone montagneuse et défavorisée (par le biais de travaux à haute intensité de main-d'œuvre pour construire les ouvrages d'infrastructure de base, restaurer et protéger le patrimoine naturel, créer des systèmes de micro-irrigation, aider les groupements locaux, etc.).
5. Le Gouvernement haïtien a identifié les départements du nord et du nord-est ainsi que la zone de Port-au-Prince comme les régions les plus nécessiteuses et par conséquent prioritaires. Le programme de pays a repris les activités du PAM déjà mises en œuvre dans le cadre de différents projets. Compte tenu de la stagnation de l'économie et de la détérioration des infrastructures, le gouvernement a souhaité intégrer dans la nouvelle approche-programme les activités en cours bénéficiant de l'aide alimentaire. Les activités

¹ La mission comprenait deux consultants internationaux: un spécialiste de l'aide alimentaire, chef de la mission, et un spécialiste des infrastructures rurales. Deux consultants locaux faisaient également partie de l'équipe: un spécialiste des questions de socio-économie et de parité hommes-femmes et un spécialiste de l'alimentation scolaire. Ce dernier était détaché par l'Unité d'appui au programme de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) à Port-au-Prince.



approuvées au titre du programme de pays, qui doivent toutes se terminer à la fin 2002, sont les suivantes:

- **projet No 4111.01:** Aide aux cantines scolaires dans les régions pauvres, 15,4 millions de dollars;
- **projet No 6153.00:** Santé et nutrition des femmes et des enfants, 15,6 millions de dollars;
- **projet No 6150.00:** Production vivrière familiale et infrastructure, 23,6 millions de dollars.

EVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

6. Le programme de pays a été approuvé pour une durée de cinq ans à compter de 1998 mais les activités d'alimentation scolaire n'ont pas commencé avant janvier 1999. Les deux autres activités fondamentales ont démarré il y a un an seulement. Ce retard s'explique non seulement par l'instabilité permanente qui règne dans le pays, mais aussi par les sérieux problèmes d'effectifs auxquels le bureau de pays du PAM a été confronté jusqu'en 1998. Il est donc peut-être prématuré d'évaluer les résultats obtenus à ce jour. Par ailleurs, la période d'instabilité chronique, que traverse le pays depuis quelques années, ne manque pas d'avoir des effets perturbateurs sur les prises de décisions, l'établissement des priorités d'action et les distributions de vivres.

Intégration, cohérence, ciblage et souplesse

7. Les activités réalisées dans le cadre du programme de pays sont cohérentes avec les priorités d'action du gouvernement. Les buts déclarés du programme de pays restent toutefois très peu précis et ne sont pas suffisamment distincts des objectifs au niveau des activités. Il s'agit là d'une faiblesse importante qui doit être corrigée dans le prochain programme. L'adoption d'une approche du cadre logique devrait permettre de remédier à ce problème.
8. Les activités du programme sont aussi en harmonie avec les programmes et activités sectoriels appuyés par les autres institutions des Nations Unies et les organisations bilatérales et multilatérales. Des efforts ont été déployés pour **intégrer** les diverses activités appuyées par le PAM entre elles ainsi qu'avec celles d'autres organismes et organisations, notamment: la FAO, la Fondation pour le développement panaméricain (PADF), la CARITAS, Haïti Outreach, l'Organisation mondiale de la santé (OMS)/ l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), Acadie-Haïti, Education 2004, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID), l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et l'Union européenne.
9. La mission a observé une certaine **cohérence** entre les différentes activités, même si jusqu'à présent, la complémentarité entre les projets découle davantage d'actions menées sur le plan individuel dans le cadre d'un projet particulier que d'une volonté de rechercher à priori les synergies. Par exemple, l'activité d'alimentation scolaire profite pour le transport des vivres des routes rurales construites dans le cadre de l'activité Agriculture et infrastructure.
10. Le **ciblage** géographique des activités du programme dans les départements du nord et du nord-est ainsi que dans les zones marginales de Port-au-Prince est tout à fait justifié, car il vise des zones particulièrement défavorisées et des populations vulnérables ayant peu



accès aux services de santé. Tous les rapports d'études disponibles confirment que ces régions sont caractérisées par un déficit alimentaire important au niveau des ménages, une insécurité alimentaire chronique et de fréquentes sécheresses. Le personnel technique de la Coordination nationale pour la sécurité alimentaire (CNSA), qui prépare une carte nationale de la vulnérabilité, estime que ce ciblage est correct.

11. Les bénéficiaires des activités de santé/nutrition et cantines scolaires sont essentiellement les femmes et les enfants, tandis que pour l'activité agriculture/infrastructures rurales, l'assistance est à peu près également partagée entre les hommes et les femmes. Dans ce dernier cas, l'objectif de ciblage des plus pauvres, et en particulier des femmes chefs de ménage, ne semble pas avoir été toujours atteint. Leur participation aux différentes activités menées dans leur région n'est pas vraiment traitée comme une priorité.
12. Le PAM a été en mesure d'engager des vivres et des fonds pour répondre à divers besoins qui n'étaient pas directement prévus dans les activités planifiées, ce qui atteste de la **souplesse** effective du programme de pays. Un soutien a aussi été apporté à des programmes de construction ou d'amélioration d'ouvrages d'infrastructure en dehors des zones initialement retenues et à des activités pilotes réussies comme la fabrication de sandwichs et de biscuits.
13. La capacité d'interface **urgence-développement** qui a permis au bureau de pays d'intervenir de manière rapide et efficace lors de deux catastrophes en 2000 —inondations dans la ville de Cap Haïtien et sécheresse dans le nord du pays— témoigne là encore de la souplesse du programme. La capacité d'intervention immédiate du PAM en cas d'urgence soudaine a été très appréciée par les autorités ainsi que par la communauté internationale.

Utilisation appropriée de l'aide alimentaire

14. Les principaux donateurs et parties prenantes sont favorables à l'utilisation de l'aide alimentaire en appui des activités dans les secteurs de l'éducation et de la santé et la nutrition. Compte tenu de la crise socio-économique actuelle et du manque de services sociaux, l'utilisation de l'aide alimentaire pour lutter contre la malnutrition parmi les plus vulnérables et pour promouvoir l'accès à l'éducation est jugée très largement appropriée dans les deux cas.
15. Dans le domaine des activités de développement de l'agriculture/infrastructures, l'approche vivres-contre-travail (VCT) est plus controversée au sein de la communauté des donateurs. Celle-ci remet souvent en question le principe de la distribution de vivres à l'appui d'activités visant à accroître la production vivrière et se demande si une aide sous forme d'espèces ou d'outils ne serait pas plus économique et plus attrayante, tant pour les donateurs que pour les bénéficiaires. Le gouvernement est, pour sa part, généralement très favorable aux activités VCT. L'avis de la mission sur cet aspect est que les vivres représentent un apport clé pour l'achèvement d'un projet d'intérêt collectif, et joue donc un rôle appréciable de motivation et de renforcement de l'action communautaire.
16. Le **niveau des rations** distribuées, notamment des rations à emporter, a souvent été remis en cause. Certains bénéficiaires et partenaires d'exécution locaux se sont plaints auprès de la mission de ce que les quantités reçues au titre des activités vivres-contre-travail et du projet santé et nutrition étaient insuffisantes pour faire face aux besoins des familles.



Recommandation

Le bureau de pays devrait mener une étude approfondie sur le niveau des rations afin de vérifier que les quantités distribuées permettent de faire face aux besoins des familles. Dans le cas contraire, il faudrait proposer des niveaux de rations révisés.

Partenariat et coordination

17. Outre la collaboration avec les ministères techniques, plusieurs accords de partenariat ont été signés avec les institutions des Nations Unies, les ONG ou d'autres partenaires. Il reste cependant beaucoup à faire pour définir en termes précis et opérationnels les modalités de l'appui à apporter aux activités conjointement avec d'autres organismes du système des Nations Unies, notamment dans le domaine de l'éducation et de la santé et la nutrition. Il importe que les organismes concernés s'accordent entre eux et avec le PAM sur la nature et les objectifs spécifiques des actions à entreprendre conjointement. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pourrait jouer un rôle important en facilitant la programmation et l'exécution conjointe.

Recommandations

Le bureau de pays devrait:

- ✍ poursuivre et renforcer les initiatives de partenariat en cours dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement;
- ✍ harmoniser le prochain programme de pays avec le cycle de programmation du Plan-cadre de 2002–2006.

Suivi

18. Cet aspect du programme de pays est celui qui demande le plus d'amélioration. Le suivi des activités souffre d'un manque d'effectifs; par ailleurs, le personnel existant n'a souvent pas reçu de formation adéquate et n'est pas utilisé au maximum de son potentiel. Les employés des ministères techniques et/ou des directions régionales ne disposent généralement pas des moyens financiers et/ou de locomotion pour se déplacer, et sont d'ordinaire en nombre limité.
19. Si le suivi a bien lieu, c'est le système actuel de collecte d'informations et de données qui laisse à désirer car il se limite aux aspects quantitatifs. Les formulaires sont parfois mal compris et mal remplis, malgré les formations dispensées à cet effet. Les procédures de suivi n'ont pas été définies de manière suffisamment détaillée pour apprécier des résultats qualitatifs. L'absence de collecte de données de référence durant les premiers stades des interventions ne permet pas d'évaluer avec efficacité dans quelle mesure les objectifs tant immédiats qu'à moyen ou long termes ont été atteints.
20. Les plans d'opérations des différentes activités font explicitement référence à la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation en collaboration avec les ministères et les institutions techniques des Nations Unies concernés, mais l'appui prévu n'a pas été fourni. Les fonds budgétisés dans les plans d'opérations, tant de la part du gouvernement que du PAM n'ont pas été transférés au bureau de pays dans leur totalité ou n'ont pas été utilisés à ces fins.



Recommandations

Le bureau de pays devrait mettre en place, sans tarder, un système de suivi et d'évaluation pour le programme de pays. Le bureau de pays du PAM à Port-au-Prince a besoin de l'aide du bureau régional et/ou du siège pour obtenir le soutien et les orientations techniques nécessaires. Il serait à ce propos particulièrement important que le PAM:

- ✍ augmente le nombre d'agents de suivi sur le terrain dans le bureau de pays;
- ✍ donne au personnel du bureau de pays ainsi qu'aux agents du gouvernement affectés aux activités de programme la formation nécessaire pour pouvoir assurer correctement le suivi et l'évaluation de toutes les activités;
- ✍ ait recours à l'appui du bureau régional et aux compétences locales pour dispenser des formations et élaborer des systèmes de suivi et d'évaluation;
- ✍ réunisse tous les semestres le Comité d'examen des programmes PAM/gouvernement/Nations Unies/ONG.

Engagements en faveur des femmes

21. Le programme de pays est clairement orienté vers les mères, les enfants et les ménages dirigés par des femmes. La représentation équitable d'hommes et de femmes parmi les bénéficiaires des activités est un objectif largement atteint mais reste dans l'ensemble d'ordre numérique. De nouveaux efforts doivent être déployés en vue de recueillir les observations des femmes sur les activités du programme de pays, de montrer l'impact de leur présence sur le projet et promouvoir leur participation aux comités de gestion des produits alimentaires. Le rôle des femmes ne semble pas avoir été pris en compte lors de la conception et de l'exécution des activités. La problématique hommes-femmes n'a fait l'objet d'aucune session de formation, aucun module n'a d'ailleurs été élaboré à cet effet et les effets des activités du programme de pays sur le statut des femmes n'ont pas été examinés.
22. Il est clair que toutes les parties devraient prêter une attention plus grande aux questions de parité hommes-femmes. Il faut donc améliorer l'information et la formation et mieux intégrer les Engagements du PAM en faveur des femmes aux programmes de pays actuel et futur. Par ailleurs, les instruments de programmation disponibles tels que le cadre logique sont sous-utilisés et l'appui financier et technique de la part du siège, du bureau régional et du système des Nations Unies est insuffisant.



Recommandations

Le personnel clé du bureau de pays devrait recevoir une formation dans le domaine de la problématique hommes-femmes, portant sur les Engagements du PAM en faveur des femmes et fournissant la documentation d'appui pertinente.

Le bureau régional doit apporter des conseils techniques et un soutien au bureau de pays afin de l'aider à:

- ✍ préparer un plan d'action afin de progresser dans ce domaine;
- ✍ élaborer des modules de formation;
- ✍ examiner les indicateurs potentiels prenant en compte la parité hommes-femmes.

Des efforts particuliers doivent être déployés pour garantir que les femmes participent activement aux comités de projet locaux et exercent les mêmes responsabilités que les hommes.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité

23. Le gouvernement a mis en place en 1996 le Bureau de coordination nationale de la sécurité alimentaire qui fonctionne grâce au financement du trésor public et de l'Union européenne qui y a affecté un conseiller technique international à temps plein. La FAO soutient des études ponctuelles réalisées par le CNSA.
24. Le PAM ne dispose pas d'une unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) au sein du bureau de pays mais a décidé d'appuyer le CNSA en finançant un statisticien/cartographe à partir du mois de juillet 2000, renforçant ainsi ses efforts de partenariat et la capacité opérationnelle du gouvernement.

Recommandation

Le bureau de pays devrait poursuivre le financement du statisticien/cartographe au sein du CNSA afin d'apporter un soutien à l'établissement de la prochaine carte de la vulnérabilité.

Participation et appui du gouvernement

25. Le programme de pays fait explicitement état des "problèmes clés qui risquent d'entraver l'exécution du programme de pays que sont la pénurie de ressources et la faible capacité opérationnelle du gouvernement". L'instabilité politique et la dégradation des conditions de vie ont malheureusement confirmé cette mise en garde. Le gouvernement appuie fortement les activités du PAM, tant au niveau du Ministère de la planification et de la coopération extérieur qu'à celui des ministères techniques concernés. Selon les déclarations des plus hauts responsables, les interventions du PAM sont très appréciées, mais le manque de ressources financières et humaines n'a pas permis jusqu'ici au gouvernement de jouer pleinement son rôle de partenaire et de cofinancier. Seul le projet éducation bénéficie d'un engagement financier réel du gouvernement grâce à un don externe.



Recommandation au Gouvernement haïtien

Les ministères concernés, les départements régionaux et les administrations locales doivent fournir l'appui financier et technique déjà approuvé dans les différents plans d'opération prévus par le programme de pays.

Liens avec le bilan commun de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

26. Le PAM, qui a participé activement à la préparation du bilan commun de pays, a été coresponsable avec la FAO de la partie concernant la sécurité alimentaire. En ce qui concerne le prochain programme de pays, la mission recommande d'établir des liens étroits avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Une attention particulière devrait à ce propos être accordée aux questions de gouvernance, qui revêtent une importance particulière en Haïti à l'heure actuelle. La présence du bureau auxiliaire du PAM au Cap Haïtien doit à cet effet jouer un rôle important de catalyseur et de coordination de toutes les interventions des Nations Unies dans cette zone.

Gestion et exécution du programme de pays

27. Le rôle élargi du PAM en tant qu'organisme d'exécution des différentes activités du programme résulte en grande partie de l'instabilité permanente qui règne dans le pays et de l'insuffisance des capacités du gouvernement. Le PAM assume l'entière responsabilité de la gestion de la logistique, ce qu'il ne fait en principe que dans des situations d'urgence. À l'heure actuelle, le programme compte 650 points de livraison des vivres. Le transport de petits tonnages vers de nombreuses destinations reculées, le mauvais état des routes, la difficulté de trouver des transporteurs fiables et les risques de vol ou pillage sont les principales difficultés auxquelles se heurte le PAM dans ce domaine.
28. La mission a confirmé que le bureau de pays remplit largement ses objectifs de logistique: le calendrier de livraison des vivres est généralement bien respecté et le niveau des pertes après c.a.f. a pu être ramené de 12 pour cent en 1998 à 0,5 pour cent en 2000.

Recommandation

Si le programme de pays doit se poursuivre, le bureau de pays devra continuer à assurer la gestion de toutes les opérations de logistique, du point de livraison des produits dans le pays jusqu'au point de distribution finale.

29. La mission tient à souligner l'importance de conserver un bureau complet au Cap Haïtien. La présence du personnel du PAM sur les lieux-mêmes où le programme de pays est mis en œuvre, a contribué à instaurer des partenariats pragmatiques et efficaces. Compte tenu du mauvais état des routes, les déplacements prennent énormément de temps et il n'est pas exceptionnel, pour les agents de terrain, de passer plus des trois quarts de leur journée sur les routes. Le bureau de Cap Haïtien est appelé à jouer un rôle important dans la mise en place de partenariats et le renforcement de la coordination entre organismes des Nations Unies dans les régions du nord et du nord-est. Le PAM est le seul organisme du système des Nations Unies à être présent dans le nord du pays et a donc les meilleurs atouts pour jouer un rôle de catalyseur dans la coordination de toutes ces activités et en retirer des bénéfices pour ses propres projets.



Recommandation

Le bureau de Cap Haïtien doit être tout au moins conservé et de préférence renforcé pour disposer de davantage de moyens dans le secteur du suivi et de l'évaluation. Un fonctionnaire international et quatre agents de suivi de terrain supplémentaires sont nécessaires.

30. La "valeur ajoutée" du programme de pays dans le contexte actuel de Haïti est indubitable. Le PAM est apprécié, tant par le gouvernement que par les responsables locaux, pour sa capacité de livrer l'aide alimentaire nécessaire en temps voulu et d'établir concrètement des partenariats au niveau local.
31. À l'exception du personnel requis dans le domaine du suivi et de l'évaluation, le personnel en place est suffisant pour gérer les opérations à leur niveau actuel.
32. La mission d'évaluation a examiné la méthode actuelle de calcul et d'affectation des coûts d'appui directs au programme. Le fait de lier les coûts d'appui directs aux quantités exactes de produits dont l'expédition est demandée entrave à l'efficacité des activités de développement du PAM. Cette approche est certainement valable en cas d'opérations d'urgence pour lesquelles pratiquement tous les coûts sont liés à la logistique de l'opération, mais cela est loin d'être le cas pour les activités de développement où, pour être efficaces, les vivres doivent être complétés par d'autres apports, notamment les finances, les ressources humaines et les études techniques.
33. La comptabilité des produits alimentaires est toujours effectuée au niveau du projet et non pas du programme, ce qui ne facilite pas le transfert de ressources d'un projet à l'autre ou leur désengagement du projet originel. Les procédures administratives et budgétaires de régularisation des transferts ou emprunts entre projets sont longues et compliquées.

Recommandation

Il faudrait envisager que la comptabilité s'effectue au niveau du programme et non plus des projets. Une telle modification permettrait davantage de souplesse et renforcerait les capacités du directeur de pays de s'acquitter des responsabilités qui lui sont déléguées.

EVALUATION DES ACTIVITES ET DE LEUR CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

34. Dans la mesure où les objectifs déclarés du programme de pays ne sont pas suffisamment distincts de ceux de chaque activité, il est difficile d'évaluer de manière rationnelle dans quelle mesure les activités contribuent à la réalisation des buts et objectifs au niveau supérieur. Il s'agit là d'une faiblesse majeure du programme qui pourra être corrigée en adoptant l'approche du cadre logique.



35. Étant donné le manque de buts au niveau supérieur du programme sur lesquels s'appuyer, la mission n'a pu évaluer les activités qu'en fonction de leurs propres objectifs déclarés.

Aide au secteur de la santé et de la nutrition

36. Le principal objectif de l'activité est de soutenir les stratégies du gouvernement pour assurer une fréquentation régulière des centres de santé et améliorer le statut nutritionnel des enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes. Le projet, qui a démarré en décembre 1999 et couvre 64 établissements sanitaires, comptait, au moment de la mission, approximativement 132 000 bénéficiaires, dont 50 000 femmes, 44 200 filles et 37 800 garçons de 6 mois à 5 ans.
37. L'activité a largement réussi à accroître la fréquentation des centres de santé, mais la stratégie actuelle repose sur une conception traditionnelle selon laquelle les femmes sont les seules à donner des soins aux enfants; le rôle potentiel des hommes n'est pas envisagé. Les femmes restent des bénéficiaires passives de l'aide alimentaire. Elles ne sont pas considérées comme des contrôleurs des ressources décidant de leur propre destinée. La participation communautaire n'est pas encouragée, par exemple, par un comité de projet qui pourrait donner voix au chapitre aux femmes dans la gestion de l'activité. Les systèmes de suivi en place enregistrent les femmes au titre de bénéficiaires numériques des vivres, mais ne prennent pas en compte leur rôle déterminant de contrôleur des vivres au sein du ménage. La mission a aussi constaté que de nombreuses femmes enceintes fréquentant les centres de santé ne recevaient pas les soins médicaux appropriés.

Recommandations

Le bureau de pays devrait:

- ✍ effectuer un suivi après distribution, tenant compte du rôle des femmes en tant que gestionnaire des ressources alimentaires dans les ménages;
- ✍ encourager la participation active des femmes à la gestion de l'activité;
- ✍ assurer les synergies entre les différents intervenants, Ministère de la santé publique, OMS/OPS, UNICEF, FNUAP afin d'optimiser les services sanitaires fournis aux femmes enceintes.

Aide au secteur de l'éducation

38. La composante éducation du programme de pays s'efforce de soutenir les objectifs du gouvernement en matière d'éducation, à savoir stabiliser les taux de fréquentation, prévenir les abandons, augmenter la capacité d'apprentissage et de concentration des enfants et renforcer l'intégration des écoles au sein des communautés. La composante a aussi pour objectif de réduire les carences en micronutriments.
39. Le projet —démarré en janvier 1999— couvre un total de 342 écoles. La population cible du projet était d'abord chiffrée à 73 000 élèves, chiffre qui a été dépassé dès 1999, puisque 121 530 élèves ont pu bénéficier du projet dès la première année d'exécution. Les effectifs à couvrir ont été ajustés à la hausse en juin 2000 à 131 000 écoliers. Les données relatives aux bénéficiaires pour décembre 2000 indiquent que près de 125 000 écoliers ont reçu une aide, soit 95 pour cent du groupe cible prévu.
40. Il n'a pas été établi d'indicateurs de réussite tangible ni de stratégies de collecte de données. Aucune étude de référence n'a été effectuée au début de l'intervention, qui aurait



permis d'établir des comparaisons avec les écoles sans cantine. Il est donc impossible d'évaluer correctement dans quelle mesure les objectifs susmentionnés sont réalisés. Évaluer l'amélioration des capacités d'apprentissage et de concentration est particulièrement problématique dans la mesure où ces améliorations sont difficiles à mesurer de manière objective. En conséquence, il faudra peut être examiner si ces objectifs restent appropriés pour l'activité.

41. La mission a apprécié le rôle très positif que l'aide alimentaire semble jouer pour encourager la fréquentation scolaire, réduire les taux d'abandon et améliorer la concentration —comme il ressort des observations directes et des entretiens avec les enseignants. La participation communautaire à la gestion des cantines scolaires s'est faite essentiellement grâce à la création de comités de parents. La formation nécessaire est dispensée, et les membres sont dans l'ensemble en majorité des femmes. Les membres des comités interrogés par la mission ont en général apprécié la formation fournie, mais restent sceptiques sur l'efficacité à long terme de ces mêmes comités. Certains se sont inquiétés des effets négatifs possibles de l'alimentation scolaire sur les résultats compte tenu du temps perdu dans le programme d'études quotidien. Toutefois, selon les données qualitatives recueillies auprès d'informateurs clés, la mission ne pense pas que les produits alimentaires aient un quelconque effet perturbateur grave.

Recommandations

Les efforts déployés actuellement pour le suivi de l'activité doivent aller au-delà du simple suivi des apports et distributions de vivres et s'orienter vers la collecte de données qualitatives en rapport avec les effets réalisables et mesurables escomptés.

Il faudrait renforcer le rôle de chef de file que le bureau de pays a tenu ces deux dernières années vis-à-vis des autres parties prenantes afin de promouvoir d'autres actions liées à l'amélioration de l'éducation.

L'activité pilote de fabrication de biscuits (avec des produits importés et/ou locaux) à distribuer aux élèves dès leur arrivée à l'école pour lutter contre le stress alimentaire mérite d'être poursuivie, les biscuits étant distribués dans toutes les écoles où cela est techniquement possible. Dans les écoles où une distribution tôt le matin de biscuits ou de boissons fortifiées n'est pas réalisable, il faudrait veiller à ce que le repas soit préparé le plus tôt possible, sans pour autant empiéter sur le cursus scolaire. Pour cela, un travail de sensibilisation des parents, directeurs et instituteurs paraît indispensable et ce thème devrait être inclus dans les séances de formation.

Infrastructure rurale/Agriculture

42. L'activité vise à contribuer, par une approche participative, à l'amélioration de la sécurité alimentaire des familles pauvres des départements du nord et du nord-est en soutenant des travaux de conservation et d'aménagement des sols, de défense de l'environnement et d'infrastructures de base. L'élaboration participative du document de base de cette activité, qui date de fin 1998, a permis de définir les besoins prioritaires et d'identifier les partenaires possibles. À cet égard, la mission a pu vérifier que, à de rares exceptions près, les activités avaient été choisies après consultations avec les communautés au niveau du village, et que les comités de gestion participative comprenaient des représentants de toutes les parties concernées.
43. Compte tenu de l'instabilité politique du pays et des difficultés du gouvernement et du Ministère de l'agriculture en particulier à participer pleinement au développement de cette



activité fondamentale, le projet n'a pu commencer avant février 2000. Un atelier de reprogrammation s'est tenu en juin 2000 qui a permis de doter l'activité d'une plus grande souplesse.

44. À la fin décembre 2000, 1 447 tonnes de vivres avaient été distribuées à 41 826 familles. Au total, 310 kilomètres de pistes ou routes agricoles, 60 kilomètres de ravines et environ 8 kilomètres de canaux d'irrigation avaient été remis en état; deux lacs d'altitude avaient été achevés; les pépinières avaient produit 1 250 000 plants, et 990 familles avaient reçu une formation sous une forme ou une autre.
45. Afin de ne pas empiéter sur les travaux agricoles ou autres des bénéficiaires, les jours de travail se limitent en général à quatre ou cinq heures par jour pendant quatre ou cinq mois dans l'année, ce qui permet aussi d'atteindre le plus grand nombre possible de bénéficiaires. Il a cependant été constaté que la programmation des activités ne tient pas toujours compte du calendrier agricole.
46. Des contacts avec les bénéficiaires, les ONG, les responsables du gouvernement, les donateurs et différentes institutions ont fait observer que la distribution de vivres uniquement n'est pas toujours considérée comme la meilleure approche. Des suggestions ont été faites selon lesquelles des espèces seules, une combinaison d'espèces et de vivres, ou même la distribution d'espèces, de vivres et d'outils seraient plus appropriés. Il conviendrait d'encourager une approche intégrée dans ce domaine avec les autres organisations et les donateurs.
47. Dans l'ensemble, les travaux réalisés sont de qualité technique moyenne. Les résultats pourraient être plus satisfaisants si des études de meilleure qualité étaient menées avant le commencement des travaux. Cependant, le manque de compétences disponibles et l'insistance fréquente des bénéficiaires à démarrer l'activité le plus rapidement possible sont des facteurs limitants. La question de l'entretien des actifs créés ou remis en état ne semble pas faire l'objet de discussions systématiques avant le lancement d'une activité. Dans les activités de conservation des sols, une approche descendante est suivie pour le traitement des bassins versants. Les participants ne voient pas toujours les avantages immédiats pour leur propres terres.
48. Les agents chargés de superviser les activités ne sont souvent pas assez nombreux et leurs compétences techniques sont en général insuffisantes. Il faudrait améliorer le système de déploiement des agents techniques sur le terrain afin d'assurer une présence plus régulière.
49. Les procédures de suivi en place permettent de collecter des données quantitatives sur les travaux entrepris et les bénéficiaires atteints. Il n'y a cependant pas de données qualitatives ni d'évaluations techniques, qui permettraient de mesurer la qualité des actifs créés et d'évaluer les avantages qui en résultent pour les communautés.



Recommandations

Le bureau de pays et le gouvernement devraient:

- ✍ Perfectionner les systèmes de suivi et d'évaluation en place de façon à inclure une évaluation qualitative des actifs produits.
- ✍ S'assurer que le calendrier agricole de la zone concernée est pris en compte lors de la programmation des activités vivres-contre-travail afin d'éviter tout "chevauchement".
- ✍ Vérifier que des études techniques pertinentes ont été effectuées avant de démarrer de nouvelles activités.
- ✍ Introduire une approche "du bas vers le haut" dans les activités de conservation des sols: les premiers travaux seraient réalisés sur les parcelles des agriculteurs, procurant ainsi des avantages plus directs et immédiats, et encourageant les bénéficiaires à continuer à participer aux travaux non situés sur leurs terres.
- ✍ Encourager une plus large intégration des activités en cours à celles des autres partenaires et limiter les activités aux projets où les autres intrants requis (non alimentaires) sont disponibles. Des paiements mixtes (un ou plusieurs des éléments suivants: vivres, espèces, outils) devraient être encouragés lorsque les partenaires sont à même de fournir ces intrants.

CONFORMITE A LA POLITIQUE VISANT A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

50. Les trois activités du programme de pays sont très largement conformes à la politique visant à favoriser le développement, même si le programme a été élaboré et approuvé avant l'adoption de cette politique.
51. L'activité Santé et nutrition correspond presque exactement à la priorité 1 de la politique visant à favoriser le développement: permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et à leurs besoins sanitaires connexes. L'activité Alimentation dans les écoles primaires correspond à la priorité 2: permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation.
52. La composante VCT du programme est conforme à la priorité 3: permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver. Elle est aussi conforme à la priorité 5: permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.
53. Plusieurs améliorations sont toutefois nécessaires pour promouvoir la conformité à la politique visant à favoriser le développement. Il s'agira notamment d'affiner les procédures de ciblage pour atteindre les bénéficiaires les plus nécessiteux, axer la composante VCT non plus sur la création d'emplois mais sur la création d'actifs durables et adopter des approches plus participatives pour la gestion et l'exécution des activités du programme de pays.
54. En ce qui concerne le calendrier et la durée de l'aide, la mission tient à souligner que, du fait de la situation précaire et instable qui règne dans le pays, un retrait progressif de l'aide du PAM ne peut être envisagé de manière réaliste.



CONCLUSIONS GENERALES

55. Le programme de pays en cours est bien conçu, tant dans ses objectifs principaux que dans ses activités. Le programme est conforme aux politiques du gouvernement et à celles du PAM.
56. La situation en Haïti reste néanmoins précaire. Il est recommandé que le prochain programme de pays consolide les actions menées pour combattre la pauvreté et l'insécurité alimentaire, ce qui signifie conserver les activités du programme actuel, qui sont axées sur quatre des dix axes stratégiques prioritaires retenus dans le bilan commun de pays (octobre 2000)².
57. Étant donné les problèmes que pose le contexte opérationnel, il est recommandé que le bureau de pays continue à développer et à consolider les activités en cours. Les engagements de produits alimentaires du programme ne devraient pas être augmentés. L'amélioration du système de suivi est une priorité et devrait comporter notamment l'adjonction de quatre agents de suivi sur le terrain et d'un fonctionnaire international aux effectifs du bureau auxiliaire de Cap Haïtien.
58. Le prochain programme de pays pour Haïti devrait adopter l'approche du cadre logique, et définir entre autres des objectifs distincts au niveau du programme et au niveau de l'activité. Un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats doit être mis en place afin de pouvoir suivre les progrès en fonction d'indicateurs de réussite clairement définis.
59. Le ciblage géographique actuel du programme de pays devrait être maintenu, mais d'autres instruments sont nécessaires, comme par exemple des études et enquêtes socio-économiques afin de perfectionner le ciblage pour:
- atteindre les écoles comptant le plus grand nombre d'enfants issus des régions les plus pauvres et nécessiteuses;
 - atteindre les familles les plus pauvres grâce à des interventions très nécessaires sur le plan nutritionnel et sanitaire;
 - identifier les activités en matière d'agriculture et d'infrastructure les mieux adaptées aux besoins des ménages les plus pauvres.

²**Axe 1:** éducation pour tous, valorisation et maillage des ressources humaines;

Axe 6: insertion de la lutte contre la pauvreté dans la problématique, les politiques et les actions d'amélioration du niveau et de la qualité de vie;

Axe 7: le développement rural durable et la sécurité alimentaire;

Axe 8: la protection et la valorisation des ressources de l'environnement et de l'utilisation durable de l'espace.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACDI	Agence canadienne de développement international
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
c.a.f.	Coût, assurance, fret
CNSA	Coordination nationale pour la sécurité alimentaire
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisations non gouvernementales
OPS	Organisation panaméricaine de la santé
PADF	Fondation pour le développement panaméricain
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VCT	Vivres-contre-travail

