

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Deuxième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2000/3/4**  
31 mars 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

## ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS—GUATEMALA (1998–2002)

### RÉSUMÉ

L'évaluation visait principalement à déterminer comment le programme de pays aide à planifier et à mettre en œuvre les activités du PAM, et à analyser s'il peut faciliter l'intégration, le ciblage, la cohérence et la flexibilité caractéristiques d'une bonne stratégie de programmation. La définition des activités fondamentales et complémentaires fait appel à la participation et a demandé du temps. Le gouvernement est intervenu tout au long du processus de rédaction, et la participation de la contrepartie gouvernementale s'est améliorée.

L'aide aux communautés fournie par des institutions officielles et d'autres organismes témoigne d'une intégration satisfaisante conforme au plan d'action du gouvernement. Le programme de pays va également dans le sens de la politique adoptée par le PAM pour favoriser le développement. Quelques facteurs cependant, font obstacle à l'utilisation optimale de l'aide alimentaire: la dispersion géographique des interventions, le ciblage imparfait des municipalités et des groupes de bénéficiaires les plus exposés à l'insécurité alimentaire, la nécessité de rechercher de nouveaux partenariats, et l'absence d'un système de suivi et d'évaluation efficace.

Il est recommandé d'appliquer systématiquement les procédures de ciblage dans les zones les plus pauvres et de concevoir le nouveau programme de pays avec la participation des communautés. Les progrès réalisés en ce qui concerne la formation des femmes doivent être appuyés et consolidés. En outre, un système de suivi et d'évaluation spécifique devrait entrer en service dès que possible. Enfin, des fonctions plus opérationnelles devraient être assignées au Comité consultatif du programme de pays (CCPP) pour lui permettre de jouer efficacement le rôle attendu de lui.

## 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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Responsable de l'évaluation, OEDE:                      Mme A.M. de Kock                      tel.: 066513-2981

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2645).



---

## LISTES DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
CCPP	Comité consultatif du programme de pays
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIS	Fonds d'investissement social
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
FONAPAZ	Fonds national pour la paix
INDECA	<i>Unidad de logística</i>
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
SEGEPLAN	Secrétariat général de la planification économique
SIDA	Syndrome d'immunodéficience acquise
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance



## JUSTIFICATION DES OPERATIONS DU PAM AU GUATEMALA

1. Le Guatemala est un pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Il est récemment sorti d'un conflit interne qui a duré 36 ans, et s'est terminé par un accord de paix signé à la fin de 1996. Selon le profil socio-économique établi en 1997, 80 pour cent des 10,5 millions d'habitants vivent en dessous du seuil de pauvreté et 60 pour cent d'entre eux se trouvent dans un état de dénuement extrême. L'insécurité alimentaire et la pauvreté ont des causes structurelles, liées à l'ampleur du sous-emploi. Cinquante pour cent de la population active pratique une agriculture de subsistance sur de petites parcelles, et la production n'est pas suffisante pour satisfaire les besoins alimentaires des familles rurales.
2. Les indicateurs de l'état de santé et de l'éducation sont parmi les plus bas d'Amérique latine. La situation nutritionnelle est préoccupante: l'Institut national de statistique mentionne un taux de mortalité infantile de 57 pour 1 000 naissances d'enfants vivants, et un taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans de 79 pour 1 000. La malnutrition est la troisième cause de mortalité. L'enquête de 1995 sur la santé maternelle et infantile a révélé que 26,6 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffraient de malnutrition grave (poids pour l'âge insuffisant), 49,7 pour cent de malnutrition chronique (taille pour l'âge insuffisante) et 3,3 pour cent de malnutrition aiguë (poids pour la taille insuffisant).
3. En milieu rural, une proportion importante des ménages sont dirigés par des femmes, qui doivent assurer, non seulement les soins et l'éducation des enfants, mais aussi le soutien économique de la famille. Cinquante-six pour cent des femmes sont analphabètes, ce qui est le taux le plus élevé d'Amérique latine, (contre 38 pour cent pour les hommes). Le faible niveau d'instruction de la population rurale, en particulier des autochtones, demeure l'un des plus graves problèmes du pays.
4. Les conditions environnementales ont continué à se dégrader rapidement au cours des trois dernières décennies sous l'effet conjugué de divers facteurs sociaux, économiques et culturels. Les principaux problèmes sont le déboisement, l'érosion et la dégradation des sols et la pollution atmosphérique. De par sa situation géographique et ses conditions climatiques, le Guatemala est exposé à des catastrophes naturelles périodiques qui causent des pertes de vies humaines, des destructions matérielles et anéantissent une grande partie de la production végétale et animale.

## LE PROGRAMME DE PAYS

5. Depuis le début des opérations du PAM au Guatemala, le coût des projets s'est élevé à environ 132 millions de dollars. Depuis 1991, l'aide est axée sur le soutien aux groupes de femmes (formation, organisation des groupes et mise en place d'activités productives), la protection des ressources naturelles et de l'environnement (conservation des sols et amélioration de la gestion des ressources en eau), l'appui aux groupes vulnérables (enfants de moins de cinq ans et mères allaitantes) et le programme d'alimentation scolaire.
6. Le gouvernement et le PAM ont commencé au milieu de 1997 à formuler conjointement le programme quinquennal (1998–2002), qui a été approuvé en février 1998 pour un montant de 19,8 millions de dollars E.-U., sous réserve que les ressources soient disponibles. Le but général du programme, tel qu'il a été présenté au Conseil d'administration, est de "soutenir les efforts du gouvernement visant à assurer la sécurité



alimentaire de la population en situation d'extrême pauvreté, grâce à un processus de formation et d'organisation communautaire propre à assurer un développement humain intégré". Le tableau ci-après indique les activités fondamentales et les activités complémentaires du programme de pays, avec le nombre de bénéficiaires et les allocations de ressources qui s'y rapportent.

ACTIVITÉS DU PROGRAMME DE PAYS			
Activités	Bénéficiaires (nombre)	Produits alimentaires (milliers de tonnes)	Pourcentage du programme (%)
Activité fondamentale No 1 <b>Construction d'infrastructures</b>	40 000	52	63
Activité fondamentale No 2 <b>Conservation des sols et de l'eau</b>	62 500	16,5	20
Activité fondamentale No 3 <b>Education de base à l'intention des femmes</b>	20 200	4	4,8
Activité complémentaire No 1 <b>Rapatriés et personnes déplacées</b>	10 000	1,7	2
Activité complémentaire No 2 <b>Prévention des catastrophes naturelles</b>	20 000	4,5	5,4
Activité complémentaire No 3 <b>Enfants d'âge préscolaire</b>	20 200	4	4,8
<b>Total</b>	<b>172 900</b>	<b>82,7</b>	<b>100</b>

## PORTEE DE L'EVALUATION

7. L'évaluation visait principalement à déterminer dans quelle mesure le programme de pays constituait un instrument valable de planification et de mise en œuvre des activités du PAM au Guatemala et à analyser si cette stratégie permettait d'obtenir de meilleurs résultats que le maintien de l'appui à des projets isolés, faiblement reliés les uns aux autres. La méthode employée visait plus précisément à évaluer dans quelle mesure le programme de pays avait aidé à:

- a) harmoniser les activités de développement du PAM avec celles du gouvernement, d'autres institutions des Nations Unies, d'autres partenaires d'exécution, ainsi qu'avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (*intégration*);
- b) cibler l'aide alimentaire vers les zones géographiques les plus défavorisées et les populations pauvres souffrant de la faim (*ciblage*);
- c) améliorer les liaisons internes entre les activités du PAM, grâce à la coordination (*cohérence*);
- d) faciliter la réorientation des activités et des ressources initialement prévues en fonction de l'évolution de la situation ou en cas de crise (*flexibilité*).



8. La présente analyse ne constitue pas une évaluation type des activités fondamentales et complémentaires du programme de pays; le but est plutôt d'évaluer dans quelle mesure le programme, tel qu'il est conçu et mis en œuvre, peut atteindre les quatre objectifs—intégration, ciblage, cohérence et flexibilité—assignés à la stratégie. Cependant, vu l'importance des nouvelles directives du PAM concernant la fonction de l'aide alimentaire au développement<sup>1</sup>, les activités du programme ont été analysées par référence à l'orientation générale de la future programmation du PAM, qui vise à créer des conditions permettant aux ménages en situation d'insécurité alimentaire et aux communautés pauvres de faire des investissements remplaçant, à long terme, l'aide alimentaire. Des questions importantes, comme la problématique hommes-femmes, la participation, la durabilité, l'exécution et la gestion du programme ont aussi été examinées.

## STRUCTURE ET CONTENU DU PROGRAMME

9. Le Guatemala est l'un des pays retenus pour la phase pilote du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, le processus de paix y créant un contexte favorable à l'opération. De plus, les aléas climatiques, comme le phénomène El Niño et le cyclone Mitch, ont favorisé la convergence, l'intégration et la complémentarité des activités des institutions des Nations Unies, conformément aux principes du Plan-cadre. Dans ces circonstances, le PAM, en tant que membre du système des Nations Unies, joue un rôle dynamique et a participé à l'établissement du Plan-cadre depuis le début de 1998. Il collabore au bilan commun de pays avec les groupes thématiques sur le développement rural et la sécurité alimentaire, le programme commun des Nations Unies sur le SIDA, la problématique hommes-femmes et les catastrophes naturelles. Après des consultations longues et approfondies avec toutes les parties concernées, la formulation du bilan commun de pays pour le Guatemala est à présent en cours de révision et devrait être approuvée au début de l'an 2000.
10. A l'initiative du bureau de pays du PAM, un Groupe de coordination de l'aide alimentaire, réunissant tous les donateurs et les ONG qui fournissent une aide alimentaire depuis le cyclone Mitch, a été établi. Il est chargé de coordonner l'aide alimentaire, d'examiner les questions budgétaires et la monétisation de l'aide alimentaire, la diffusion de l'information sur les questions d'intérêt commun, et le suivi de l'état d'avancement et des réalisations des projets gérés par les différents donateurs et ONG. Les activités du PAM sont également intégrées à celles d'autres institutions aidant les mêmes communautés, mais cette intégration semble seulement ponctuelle dans certains cas (activités consécutives au cyclone Mitch), et elle est surtout opérationnelle. D'un point de vue stratégique, il convient d'élargir et de renforcer le travail de réflexion mené dans le cadre du groupe de coordination de l'aide alimentaire et d'associer les responsables des communautés aux actions stratégiques et programmatiques.
11. Le schéma de stratégie de pays (SSP) et le programme de pays ont été établis en 1996 et en 1997, respectivement. Le SSP a été formulé avec l'appui du bureau régional et a impliqué des consultations périodiques avec le Secrétariat général de la planification économique (SEGEPLAN). Le programme de pays a été préparé par un groupe de travail constitué par le bureau de pays, auquel siégeait un consultant externe engagé par le PAM, et par un comité du gouvernement réunissant tous les directeurs de projets et les

<sup>1</sup> "Favoriser le développement—Questions de politique générale", session annuelle du Conseil d'administration (WFP/EB.A/99/4-A). Rome, 17–20 mai 1999.



fonctionnaires du Ministère de l'agriculture et du SEGEPLAN. En outre, des fonctionnaires d'autres institutions ont été invités à apporter leur contribution sur des sujets spécifiques.

12. L'intégration avec d'autres institutions officielles a été jugée satisfaisante au niveau des directeurs de projet et avec le fonctionnaire de contrepartie responsable de l'aide alimentaire au Ministère de l'agriculture. Elle reste néanmoins précaire en raison des mutations fréquentes des fonctionnaires du gouvernement et des mesures s'imposent, par exemple pour faire connaître le programme de pays et les nouvelles orientations stratégiques du PAM. Par ailleurs, aucune disposition n'est prise en ce qui concerne la révision formelle, systématique et technique des directives du programme, en collaboration avec le gouvernement. La conception d'un mécanisme de révision formel éviterait d'autres retards et les malentendus qui ont entravé l'application de cet outil de planification et de programmation.
13. La dispersion géographique des bénéficiaires peut compromettre l'efficacité des opérations. Dans le cadre des activités du nouveau programme de pays, il devrait être possible d'analyser la pondération des critères d'inclusion, par exemple, ainsi que la survenue de catastrophes naturelles, la présence de rapatriés, les niveaux de malnutrition. Il faut décider de la taille minimale et maximale des communautés à aider pour que le PAM puisse participer de manière efficace. Le ciblage devrait garantir que l'aide alimentaire atteigne effectivement ceux qui en ont besoin. Pour optimiser la conception et l'exécution des activités du programme de pays, il faut s'assurer que les participants aux projets vivres-contre-travail apprécient à sa juste valeur l'aide alimentaire qui leur est fournie (ceci est également valable, pour les agents de contrepartie locaux chargés de l'exécution).
14. Le programme de pays va dans le sens du Plan d'action du gouvernement (1996-2000)<sup>2</sup>, en ce qui concerne notamment des objectifs spécifiques: augmenter la fourniture de produits alimentaires de base, améliorer l'éducation, promouvoir l'information en matière d'alimentation et de nutrition, assurer des soins nutritionnels aux enfants de moins de cinq ans et coordonner les activités des agents chargés d'améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle.
15. En ce qui concerne les recommandations intéressant la politique mise en place par le PAM pour favoriser le développement, le programme de pays est globalement compatible avec les cinq grands axes de cette politique. Toutefois, pour améliorer la cohérence et l'intégration au niveau des opérations, une analyse plus détaillée est nécessaire au cours de la préparation de chaque activité. Par exemple, l'alimentation scolaire a dû être ajoutée à posteriori au programme de pays à la demande du gouvernement, parce que la cohérence entre les politiques respectives du PAM et du gouvernement n'avait pas été assurée au stade de la formulation, et cela a retardé la signature finale du programme de pays.
16. Il est important de prévoir des mesures adéquates de préparation aux catastrophes avec allocation de vivres et d'autres ressources. Ces dispositions permettraient de réduire les "emprunts" et les pénuries consécutives de produits alimentaires, tout en répondant aux besoins les plus pressants des victimes de calamités et en faisant face aux engagements vis-à-vis des participants aux projets. Le PAM conduit des activités de préparation aux urgences pour s'assurer de réserves alimentaires minimales en cas de catastrophes, mais comme le Guatemala est particulièrement exposé à celles-ci, le programme de pays devrait prévoir plus loin et plus large.

---

<sup>2</sup> "Desarrollo y Construcción de la Paz. Plan de Acción 1996-2000". SEGEPLAN/Gabinete Social, Guatemala, 1996.





17. La flexibilité, c'est-à-dire la possibilité de réorienter les activités, devrait être basée sur une définition claire des responsabilités. Comme tout document de projet normatif, le programme de pays devrait préciser qui est responsable de l'administration, du suivi et de l'évaluation. La flexibilité semble nécessaire pour le cas où de nouveaux partenaires apparaîtraient sur la scène locale et nationale, et où d'autres disparaîtraient ou se retireraient. De même, un mécanisme de "mémoire historique" est indispensable pour minimiser les effets de la rotation du personnel ou de la suppression de certaines unités au sein du gouvernement.

## LA FONCTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE ET LA SECURITE ALIMENTAIRE

18. La fonction de l'aide alimentaire et le rôle du PAM dans le cadre de la sécurité alimentaire au Guatemala, doivent être analysés en relation avec les nouvelles orientations du PAM concernant l'utilisation de l'aide alimentaire pour le développement<sup>3</sup>, approuvées par le Conseil d'administration en mai 1999. Le PAM doit donc concentrer ses efforts de manière à répondre aux besoins urgents des populations qui restent globalement en marge des processus de développement traditionnels.
19. L'orientation stratégique et les activités fondamentales et complémentaires présentées dans le programme de pays<sup>4</sup> concordent avec les objectifs susmentionnés récemment formulés par le PAM. Toutefois, l'exécution des activités rencontre certains obstacles (déjà identifiés dans le programme de pays), qui entravent la bonne utilisation de l'aide alimentaire, notamment:
- L'aide alimentaire devrait continuer d'être ciblée sur les municipalités et les groupes de bénéficiaires les plus exposés à l'insécurité alimentaire et s'accompagner d'investissements et d'une assistance technique permanente appuyant des plans de travail concrets.
  - Compte tenu des divers facteurs qui pourraient empêcher le gouvernement de remplir ses engagements de contrepartie, il est nécessaire de rechercher de nouveaux partenariats et de nouvelles alliances avec d'autres donateurs ou organismes travaillant dans les mêmes domaines, poursuivant des objectifs analogues et ayant des méthodes de travail similaires.
20. Par ailleurs, en raison de l'existence et de la permanence de projets antérieurs du PAM, la formulation et l'exécution du programme de pays ont davantage été dictés par les activités existantes avec des contreparties nationales (en particulier le Fonds national pour la paix (FONAPAZ) et le Fonds d'investissement social (FIS)), que par des objectifs stratégiques et techniques bien définis.
21. Chaque activité fondamentale du programme de pays est exécutée en liaison avec une contrepartie nationale qui, dans le cas de l'activité fondamentale No 1, représente une part très importante du programme (63 pour cent). Cependant, une activité fondamentale peut comporter, indépendamment de l'utilisation adéquate de l'aide alimentaire, diverses actions prioritaires comme la construction de logements, les infrastructures routières, des activités de production, l'organisation communautaire et la formation. En outre, les mêmes actions

<sup>3</sup> "Favoriser le développement—Questions de politique générale", session annuelle du Conseil d'administration (WFP/EB.A/99/4-A). Rome, 17–20 mai 1999.

<sup>4</sup> Programme de pays: Guatemala—1998–2002. Rome, février 1998.





peuvent se retrouver dans une autre activité fondamentale. Il faut mettre en place une structure plus cohérente, organisée autour de critères techniques.

## LA PROBLEMATIQUE HOMMES-FEMMES ET LA PARTICIPATION

22. Dans le cadre du programme de pays et sur la base des conclusions de l'examen à mi-parcours des Engagements du PAM en faveur des femmes, un programme en trois étapes a été conçu (novembre 1998): a) sensibilisation; b) formation et renforcement des moyens permettant de gérer la problématique hommes-femmes dans les projets; et c) appui institutionnel à l'exécution des activités prévues dans chaque plan du projet. Ces trois étapes exécutées en 1999 et caractérisées par des objectifs, des activités et des directives bien différenciés, ont sensibilisé le personnel du bureau de pays du PAM et les contreparties nationales au problème de l'inégalité entre hommes et femmes caractéristique de la société guatémaltèque, et à la nécessité de prendre des mesures pour élargir les possibilités et améliorer les perspectives offertes aux femmes qui participent aux projets assistés par le PAM.
23. L'intégration de mécanismes permettant de remplir les engagements en faveur des femmes se heurte encore à des difficultés opérationnelles et conceptuelles. Par exemple, les femmes sont difficilement admises dans les associations communautaires pour des raisons qui tiennent à la culture des communautés, et la conception traditionnelle de la répartition du travail entre hommes et femmes perdure.
24. L'impact limité des directives contenues dans le programme de formation des femmes s'explique probablement par la méconnaissance de la situation réelle d'exclusion et de marginalisation des femmes dans les communautés et dans les projets. Les mutations fréquentes des fonctionnaires du gouvernement chargés de mettre en place le programme ont aussi limité les possibilités d'améliorer la situation.
25. L'accent mis sur la participation devrait favoriser le renforcement des groupes de travail, le partage des responsabilités, la coordination des opérations, le renforcement et la participation des organisations communautaires, ainsi que la durabilité des opérations de développement. A cet égard, les femmes ont participé aux opérations de réception et de contrôle des vivres pendant les opérations d'urgence et l'on espère que des stratégies seront mises au point pour renforcer leur présence dans le cadre de ces opérations. Actuellement, 42 pour cent des bénéficiaires des projets du PAM sont des femmes.

## GESTION ET EXECUTION DU PROGRAMME

26. La définition exacte des activités fondamentales et des activités complémentaires du programme de pays représente l'aboutissement d'un processus qui a commencé en 1997 et s'est achevé en novembre 1999 lorsque le gouvernement a signé l'accord relatif au programme de pays. Dans le cas de l'activité fondamentale No 1 (construction d'infrastructures), le document du projet a été soumis au Conseil d'administration et approuvé en 1996. Le PAM a élaboré un plan détaillé et cohérent pour les nouvelles activités No 2 et No 3 (conservation des sols et de l'eau, et éducation de base à l'intention des femmes). Des fonctionnaires du gouvernement responsables de l'exécution des activités ont été associés à la rédaction et à la préparation des documents, ce qui a amélioré la cohérence de l'opération et conduit le gouvernement à accepter la responsabilité de l'exécution ultérieure. Par ailleurs, les projets ont été soumis, pour examen technique, à



une commission constituée de représentants d'institutions des Nations Unies spécialisées dans les problèmes abordés par les projets, comme la FAO, l'UNICEF, l'UNESCO et le FNUAP.

27. Le processus a été ralenti par plusieurs facteurs, notamment: a) l'impact du cyclone Mitch, qui a modifié les priorités; et b) les négociations avec le gouvernement sur les modalités d'inclusion des repas scolaires dans le programme de pays.
28. Au cours du processus de rédaction du programme de pays, le gouvernement a établi en novembre 1997 un comité exécutif, constitué de fonctionnaires responsables de l'administration de l'aide alimentaire. Ce comité a été institutionnalisé dans l'accord relatif au programme de pays, qui a été signé en novembre 1999 par le gouvernement et le bureau du PAM au Guatemala. Le Comité consultatif du programme de pays (CCPP) a pour fonction d'examiner et de définir les ajustements qui seront nécessaires à mesure que l'exécution du programme de pays progressera. Le fonctionnement du CCPP est régi par les directives du programme de pays<sup>5</sup>, qui spécifient également les prérogatives et les responsabilités du bureau du PAM au Guatemala.
29. Le gouvernement a participé activement à la rédaction et à la préparation des documents relatifs au programme de pays et aux activités. C'est un point très important, sachant qu'auparavant le gouvernement n'attachait guère d'importance au travail du PAM, ce qui a souvent nui à l'exécution des projets.
30. Depuis deux ans, on note un changement important au niveau des contreparties du gouvernement. La désignation d'un service responsable de la logistique a permis d'améliorer considérablement les distributions alimentaires. La nomination d'un coordonnateur de l'aide alimentaire a renforcé la coordination avec le gouvernement. La participation accrue de fonctionnaires du gouvernement aux activités, réunions, visites sur le terrain, séminaires et missions en dehors des frontières a amélioré le potentiel du gouvernement. La collaboration de nouveaux organismes, comme le FSI a ouvert de nouvelles possibilités et relancé l'exécution du projet. L'intérêt manifesté par les plus hautes instances du gouvernement est encourageant. Toutefois, des obstacles demeurent: absence de crédits budgétaires suffisants débloqués en temps voulu pour financer les opérations logistiques; insuffisance de l'appui technique à l'agriculture; difficultés budgétaires de certaines contreparties officielles, qui réduisent la capacité d'intervention du personnel de terrain.
31. Des problèmes au niveau de la conception et de la mise en place du système de suivi et d'évaluation gênent les activités du PAM au Guatemala. Lors de la conception du programme, s'est posée la question de savoir comment concevoir et mettre en place un système de suivi permettant de mesurer la progression de l'ensemble du programme de pays et des activités individuelles. La proposition contenue dans le programme de pays ne précise pas comment le système sera mis en place. En ce qui concerne les activités spécifiques, les responsables du bureau de pays du PAM et leurs homologues ont commencé à mettre au point un système de suivi et d'évaluation complet, couvrant tout ce qui touche à la logistique et aux bénéficiaires.
32. Conformément aux directives du Conseil d'administration, des changements d'ordre administratif et financier ont été introduits: établissement de budgets biennaux, introduction de contrôles de la gestion des ressources pour chaque activité exécutée, etc. A partir de l'an 2000, le système des coûts d'appui directs (CAD) sera adopté, c'est-à-dire que des ressources seront spécifiquement assignées aux activités. Cette nouvelle politique

<sup>5</sup> Quarantième session du CPA, Rome, novembre 1995.



financière et administrative vise à réduire les coûts opérationnels des projets, les CAD variant en fonction de la quantité de produits alimentaires allouée chaque année aux activités. Elle limite la possibilité de projections à long terme concernant le personnel et le suivi des activités du projet.

33. Depuis deux ans, les vivres sont distribués plus rapidement aux bénéficiaires tant des opérations d'urgence que d'autres activités du PAM dans le pays. Les opérations de déchargement, de transport, d'entreposage et de distribution se sont accélérées. Les distributions ont lieu régulièrement avec l'assistance de l'*Unidad de logística* (INDECA) du gouvernement, qui bénéficie d'un appui technique et financier du PAM. Les procédures relatives à l'allocation et à la livraison des produits ont été mises au point avec la contrepartie (programmation générale des distributions, par projet et par produit; demande, formulée par la coordination nationale du projet, de rations devant être distribuées sur la base de normes de travail et en fonction des travaux effectués; réception des vivres dans les communautés, et organisation des distributions au niveau des communautés).

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

34. Le cycle de programmation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement couvre la période allant de 2001 à 2004. Dans un souci d'harmonisation des cycles de programmation des Nations Unies, la durée du programme de pays devrait être amputée d'une année et le PAM devrait préparer un nouveau programme de pays en 2000, sur la base des recommandations de la présente évaluation. Pour le processus de révision et de préparation des prochains SSP et programme de pays, il faut conserver la méthodologie utilisée pour l'actuel programme de pays, en renforçant autant que possible la coordination avec le gouvernement et les autres partenaires d'exécution, ainsi que leur participation et leur collaboration. Cette approche accélérerait l'acceptation du projet définitif du programme de pays et faciliterait la collecte des données et informations nécessaires.
35. Le groupe de coordination de l'aide alimentaire constitué par les donateurs doit être renforcé et intégré à une stratégie et à un plan d'opérations conjoints permettant de maximiser les avantages qu'offre la présence des membres du groupe dans le pays, de rechercher la complémentarité et la synergie et d'éviter les doubles emplois, l'omission d'articles, ou les interventions non coordonnées ou dépourvues d'objectifs communs ou complémentaires. L'intégration du programme de pays aux activités d'autres partenaires minimiserait les lacunes de l'exécution dans tous les domaines et éviterait le risque de perdre la crédibilité et la confiance acquises dans le pays.
36. Il faudrait formaliser les procédures de ciblage du SSP, en se référant aux travaux effectués dans le cadre de l'activité fondamentale No 2, et en pondérant les critères de vulnérabilité écologique et de vulnérabilité sociale, en particulier d'insécurité alimentaire et de malnutrition. L'exercice d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) sera indispensable pour garantir un ciblage adéquat. Les critères de sélection devraient être révisés de manière à équilibrer les priorités entre les personnes déplacées et les rapatriés, les victimes du cyclone Mitch et les personnes souffrant chroniquement d'une extrême pauvreté. Les indicateurs de malnutrition communautaire et de consommation alimentaire devraient être largement utilisés pour assurer la sélection des plus démunis. La participation des communautés doit être mise au premier plan dans le processus de conception du nouveau SSP. Durant la phase préparatoire, il faudra aplanir les différences et concilier les intérêts prioritaires de toutes les parties concernées.



37. La préparation des documents relatifs aux activités fondamentales No 2 et No 3 a été satisfaisante. Le même mécanisme est recommandé pour le nouveau programme de pays. Par contre, la conception de l'activité fondamentale No 1 est périmée et si l'on décide de maintenir cette activité dans le SSP, une mission technique devrait la revoir et la remanier en fonction des nouvelles directives concernant l'utilisation de l'aide alimentaire du PAM et de l'évolution de la situation au Guatemala.
38. Une assistance technique est nécessaire pour évaluer la conception, l'exécution et les effets des programmes d'alimentation scolaire qui ont été ou sont exécutés par le gouvernement avec l'aide du PAM et/ou d'autres partenaires. Les résultats et les recommandations de l'évaluation devraient permettre au gouvernement et au PAM de se prononcer sur l'éventuelle inclusion de ces programmes dans le prochain programme de pays.
39. Des dispositions, pour le cas où surviendraient des catastrophes naturelles ou des crises socio-économiques devraient être prévues, dans la mesure du possible, au stade de la programmation. Des mesures devraient aussi être prévues en cas de pénurie de ressources au niveau du gouvernement ou du PAM. Il faudra également ménager la possibilité de modifier les rations alimentaires en fonction des recommandations du suivi et de l'évaluation. On aurait là un moyen de contrôler l'efficacité des programmes et le respect des engagements.
40. Il faut établir des stratégies et des mécanismes appuyant et renforçant les progrès accomplis grâce au programme de formation des femmes. Les projets devraient définir une stratégie claire permettant de vérifier que les engagements du PAM en faveur des femmes sont respectés. Les activités et les allocations de ressources (rations alimentaires) ne devront pas faire de discrimination entre hommes et femmes. Au stade de la conception, il faudra intégrer les femmes aux structures de direction et de décision ainsi qu'aux organisations communautaires.
41. La communication doit être améliorée sur tous les fronts, aussi bien par l'échange d'information (PAM-Ministère de l'agriculture ou SEGEPLAN-Ministère de l'agriculture) que par l'établissement de groupes de partenaires, de façon à réaliser un système de discussion, de réflexion et de décision efficace fondé sur la participation. Un système de garantie de la qualité devrait être conçu et mis en œuvre, conformément au concept moderne de gestion globale de la qualité qui est lié à l'approche de la gestion fondée sur les résultats. Les indicateurs relatifs à la qualité de l'aide alimentaire pour le développement devraient passer au premier plan devant les indicateurs comptables.
42. Pour le programme de pays global, il n'existe pas de système de suivi et d'évaluation spécifique, en partie parce que le programme n'a pas encore démarré. Au niveau de chaque activité, on a étudié un système de suivi et d'évaluation pouvant inclure des données qualitatives et quantitatives. Le système s'appuie sur un programme informatique spécifique et prévoit une série d'activités: a) activités périodiques (visites sur le terrain); b) études et examens spécifiques et périodiques; c) collecte de données auprès des contreparties et des partenaires d'exécution; d) missions d'évaluation ou d'examen préalable; et e) établissement de profils des communautés et des bénéficiaires. Les données obtenues sont utilisées pour la préparation de rapports périodiques. Les directives concernant les programmes de pays préconisent l'établissement de rapports d'activité trimestriels sur les ressources et de rapports semestriels sur chaque activité du bureau du PAM dans le pays. Ce système devrait démarrer le plus tôt possible.
43. Des fonctions opérationnelles devraient être ajoutées de façon à ce que le CCPP puisse remplir son rôle de conseiller du programme de pays. La préparation du nouveau



programme de pays ouvre la possibilité de définir un *modus operandi* pour le Comité, avec éventuellement création de commissions pour chaque activité. Toutefois, les principes suivants doivent être respectés: a) accès de tous les partenaires d'exécution du programme; b) réflexion sur l'orientation et les questions techniques figurant dans le document de politique générale du PAM "Favoriser le développement", et sur la politique de développement social du gouvernement; et c) faisabilité opérationnelle, en particulier en ce qui concerne la validation et l'approbation des propositions de projets. Le Comité aura des responsabilités de direction/coordination et d'ordre technique, sans toutefois empiéter sur les prérogatives et responsabilités du représentant/directeur de pays du PAM. Il sera également chargé de superviser les projets et de coordonner les rapports soumis aux PAM et à toutes les institutions partenaires.

44. Malgré les efforts déployés par le bureau de pays du PAM, le système logistique actuel doit être renforcé par un système informatisé plus moderne, type COMPAS. Il s'ensuit que le gouvernement et le PAM devraient mettre en œuvre conjointement le manuel et les recommandations des consultants en logistique qui ont analysé les interventions des projets en février 1999, afin d'améliorer le système logistique.

