

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/3

23 août 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— EL SALVADOR (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 du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. P. Mattei tél.: 066513-2981

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'orientation stratégique du programme de pays pour El Salvador répond aux grandes préoccupations du gouvernement quant au développement du capital humain et à la réduction de la vulnérabilité de l'environnement. Elle va également dans le sens de l'analyse des causes de l'insécurité alimentaire présentée dans le schéma de stratégie de pays (SSP). Le programme de pays comportait au départ deux activités fondamentales et une activité complémentaire: a) alimentation scolaire; b) soutien nutritionnel aux enfants et aux femmes enceintes et mères allaitantes; et c) vivres-contre-travail (VCT) au titre d'initiatives de gestion des ressources naturelles. La troisième activité n'a pas été exécutée faute de ressources complémentaires, mais elle a été en partie reprise dans l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) régionale 6089.00.

Pour l'essentiel, le programme de pays était la continuation des activités existantes, mais des efforts considérables ont été faits pour affiner le ciblage, assurer le suivi horizontal des activités, adopter des approches méthodologiques intersectorielles communes et intégrer des activités de relèvement. C'était également un cadre bien conçu pour incorporer d'autres initiatives visant à améliorer la programmation du PAM (par exemple, la politique visant à favoriser le développement). Les activités fondamentales du programme de pays ont été menées comme prévu, les produits escomptés ont été obtenus, et les intrants utilisés rationnellement.

Une grande place a aussi été faite à l'établissement d'alliances stratégiques avec le gouvernement et avec des organisations non gouvernementales (ONG), ce qui a permis d'élargir sensiblement la portée et la couverture des initiatives du PAM. Il convient de prendre en compte tout particulièrement la contribution du Ministère de l'éducation au programme d'alimentation scolaire grâce à laquelle les objectifs fixés dans le programme de pays pour cette initiative ont été largement dépassés.

Ces efforts parallèles ont contribué à assurer au PAM une stratégie mieux identifiable, qui vise à réduire la vulnérabilité des groupes (femmes, enfants et paysans pauvres) que le processus de développement tend à marginaliser. Le rôle du PAM est largement établi auprès de tous les partenaires, ce qui aide les femmes à exercer une plus grande influence sur les grandes orientations politiques et les approches méthodologiques.

Le retrait progressif de l'aide du PAM aux projets de développement avait été envisagé, mais il n'a pas eu lieu à cause de deux séries de grandes catastrophes naturelles qui ont frappé le pays après l'approbation par le Conseil d'administration du programme de pays en cours. En 1998, l'ouragan Mitch a causé pour 260 millions de dollars E.-U. de dommages et de pertes (2,2 pour cent du produit intérieur brut [PIB]) et, en 2001, des tremblements de terre qui ont entraîné des pertes représentant environ 5,6 pour cent du PIB ont fait passer de 61,5 à 66,4 pour cent la proportion de pauvres dans les zones rurales. Les efforts de reprise économique entrepris par El Salvador s'en sont ressentis si bien qu'il est difficile pour le gouvernement de prendre en charge les activités du programme de pays.

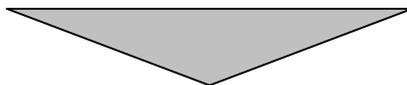
Plusieurs domaines dans lesquels il est possible d'améliorer les interventions du PAM ont été définis. Il s'agit: a) d'intégrer les techniques d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV); b) de formuler le prochain programme de pays à partir d'un cadre logique bien défini qui assure la cohérence de l'ensemble du programme et facilite la gestion stratégique; c) d'affiner le centrage sur les indicateurs de suivi en fonction des objectifs/résultats; d) de



faire, en ce qui concerne la création d'actifs, une plus grande place aux groupes vulnérables qu'à l'ensemble de la population; et e) d'adopter un modèle d'égalité entre les hommes et les femmes, et d'identifier et réunir systématiquement des indicateurs relatifs à cette égalité.

Afin d'assurer la durabilité de l'ensemble des activités du programme de pays, une phase supplémentaire se justifie. La viabilité globale des activités futures du PAM exigera de la part du Gouvernement salvadorien l'engagement ferme de contribuer aux différentes activités et à la création d'un environnement favorable à la définition d'une action politique. Il conviendrait d'établir un plan clair de retrait progressif, assorti d'un échéancier approprié.

Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/3) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/13). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODES

1. L'évaluation consistait essentiellement à déterminer si l'approche du programme de pays avait fait de ce dernier un outil valable pour planifier et exécuter les activités du PAM en El Salvador et si ce programme avait servi de cadre utile à l'intégration d'autres initiatives visant à améliorer l'efficacité de l'aide du PAM au développement. Elle était axée sur la mesure dans laquelle le programme de pays était une approche qui permettait d'obtenir des avantages, et non sur les diverses activités de ce programme. La mission était appelée à formuler des recommandations susceptibles d'être utilisées pour mettre au point d'autres initiatives du PAM dans le pays.
2. L'équipe d'évaluation¹ s'est rendue en El Salvador du 5 au 25 mars 2002 pour examiner les rapports du PAM et les documents directifs des donateurs et du gouvernement, visiter les sites des projets et avoir des entretiens avec les bénéficiaires. Elle a aussi entendu les rapports des fonctionnaires du gouvernement et du PAM (bureau de pays et bureau régional). Elle a utilisé le mandat type appliqué aux évaluations des programmes de pays de la première génération pour identifier les problèmes clés et assurer la comparabilité des résultats avec ceux d'autres évaluations de programmes de pays.

APERÇU GÉNÉRAL DU PROGRAMME DE PAYS

Base analytique

3. El Salvador se caractérise par des inégalités socio-économiques marquées, qui se traduisent par un coefficient de Gini extrêmement élevé (0,52). Aussi, bien que le PIB par habitant atteigne plus de 2 000 dollars, les taux de pauvreté en El Salvador demeurent élevés, en particulier dans les zones rurales où, selon les estimations, 61 pour cent de la population vivaient en deçà du seuil de pauvreté en 1999. Il y aurait quelque 31 pour cent des ménages ruraux dont le revenu ne serait pas suffisant pour se procurer l'assortiment alimentaire de base. L'accès aux services de base comme la santé et l'éducation reste peu satisfaisant, surtout dans les départements les plus pauvres du pays.
4. Plusieurs indicateurs socio-économiques révèlent l'ampleur de la pauvreté dans le pays. Ainsi, le taux de malnutrition chronique chez les enfants (taille par rapport à l'âge) est estimé à 20 pour cent à l'échelle nationale et atteint des sommets de plus de 50 pour cent dans certaines municipalités pauvres. Selon les estimations du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), le taux d'analphabétisme serait d'environ 16 pour cent chez les enfants de 7 à 17 ans.
5. La reprise économique du pays, qui aurait fortement réduit la pauvreté, a été gravement compromise par deux séries de grandes catastrophes: l'ouragan Mitch en 1998 et des tremblements de terre en 2001. Selon le Gouvernement salvadorien, Mitch a causé pour 260 millions de dollars de dommages et de pertes (correspondant à 2,2 pour cent du PIB) et les tremblements de terres en ont entraîné pour un montant supplémentaire de 1 604 millions de dollars (5,6 pour cent du PIB). Les tremblements de terre ont détruit 225 000 foyers, obligeant 150 000 familles à se réfugier dans des abris temporaires, et,

¹ La mission se composait comme suit: un chef d'équipe international (expert du développement rural), un consultant local en matière de problématique hommes-femmes et un chargé de l'évaluation (PAM/Rome).



selon les estimations, ils ont fait passer de 61 à 66 pour cent la proportion de pauvres dans les zones rurales.

6. El Salvador est extrêmement vulnérable aux catastrophes naturelles, en particulier aux inondations et aux sécheresses. La mauvaise qualité des services de base, la pauvreté du capital humain et l'insuffisance de revenu de la plus grande partie de la population rurale accentuent cette vulnérabilité aux catastrophes récurrentes.

Orientation stratégique du programme de pays

7. L'orientation stratégique du programme de pays a été fixée dans le SSP que le Conseil d'administration a approuvé en mai 1997. Trois secteurs prioritaires pour l'intervention du PAM ont été définis dans le SSP: mise en valeur durable des ressources humaines, santé et nutrition, et éducation.
8. En conséquence, les buts et objectifs du programme de pays approuvé par le Conseil d'administration en mai 1998 ont été établis comme suit: a) augmentation de la participation et du rôle des femmes dans les activités du PAM et dans la communauté; b) développement du capital humain grâce à un soutien nutritionnel et à un meilleur accès des femmes et des enfants aux services de santé et d'éducation; et c) amélioration de la sécurité alimentaire des ménages grâce à une meilleure gestion des ressources naturelles de manière à renforcer les moyens de subsistance des populations rurales.

Activités/projets du programme de pays

9. Le document du programme de pays comprenait trois activités:
 - Développement de l'enseignement primaire et des services de soins de santé préventifs sur une base communautaire (El Salvador 3086.01): 78 pour cent des quantités totales de produits alloués au programme de pays;
 - Programme de compensation sociale en faveur des enfants d'âge préscolaire (ES 4508.00): 22 pour cent des quantités de produits alloués au programme de pays; et
 - Appui aux activités dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement: cette activité devait être financée par des ressources complémentaires, lesquelles ne se sont pas matérialisées, mais elle a été reprise en partie dans le cadre de l'IPSR 6089.00 dont la portée et les groupes cibles étaient semblables. Cela étant, bien que l'IPSR 6089.00 ne fasse pas partie du programme de pays, la mission en a brièvement examiné les activités car elles intervenaient dans la performance globale du PAM en El Salvador.
10. Le volume total de l'aide alimentaire apportée par le PAM en El Salvador de 1998 à 2001 s'est élevé à 53 593 tonnes, les quantités de produits alloués aux activités fondamentales du programme de pays en représentant 49 pour cent. Au cours des deux opérations d'urgence menées pendant la période couverte par le programme de pays, les produits alimentaires distribués (18 721 tonnes) ont absorbé 35 pour cent du total de l'aide alimentaire et, au cours de l'IPSR lancée lors de l'ouragan Mitch, elles en ont absorbé 16 pour cent.



ÉVALUATION DES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Orientation

11. L'orientation stratégique du programme de pays visait essentiellement à réduire la vulnérabilité économique et environnementale dans les zones rurales et mettait en particulier l'accent sur les femmes et les enfants identifiés comme étant les groupes les plus vulnérables. Selon l'approche suivie, le programme de pays prévoyait des mesures de protection sociale à court terme (dont le programme d'alimentation des mères et des enfants); des investissements à moyen et à long terme dans le développement du capital humain (par l'appui au Programme de santé scolaire); et des initiatives à court et à moyen terme pour protéger et promouvoir les moyens de subsistance des populations rurales dans le cadre d'activités vivres pour la création d'actifs. Toutes les activités répondaient à un souci primordial, à savoir consolider le capital social en renforçant les organisations locales. De l'avis de la mission, l'orientation stratégique du programme de pays définissait bien les principales causes de l'insécurité alimentaire qui prévalaient à l'époque ainsi que les mesures qui s'imposaient (dans le cadre du champ d'activité et du mandat du PAM), et cette orientation demeure d'actualité.
12. Toutefois, l'impossibilité d'exécuter la troisième activité du programme de pays a affaibli la cohérence de l'ensemble du programme, bien que ce problème ait été en partie atténué grâce à l'IPSR 6089.00.

Intégration

13. Les activités menées dans le cadre du programme de pays vont dans le sens des stratégies de développement du gouvernement et viennent à l'appui de ces stratégies, lesquelles sont énoncées dans le Plan de développement social 1994–1998 et dans le Plan de la nouvelle alliance 1999–2003. Les objectifs mis en avant dans le second plan sont: a) la création de possibilités de revenu au niveau local; b) l'amélioration de la qualité et de la couverture des services de base; et c) l'institutionnalisation des processus participatifs aux niveaux décentralisés. L'intégration des activités du programme de pays et des initiatives gouvernementales est facilitée par le Comité du programme qui est formé de représentants de toutes les institutions compétentes et du PAM et qui veille au respect de l'orientation stratégique globale du programme de pays et à sa maîtrise par les institutions. Dans la pratique, les activités du programme sont entièrement exécutées par les institutions compétentes (Ministère de la santé, Ministère de l'éducation, Division de l'aide alimentaire du Secrétariat national à la famille, etc.), les coûts opérationnels incombant au gouvernement. Cette formule a beaucoup contribué à renforcer les capacités des principaux intervenants. De plus, le Ministère de l'éducation finance le programme d'alimentation scolaire dans 6 des 14 départements du pays (en 1998, le projet était essentiellement financé par le PAM et intéressait au total 270 000 bénéficiaires). Dans quatre départements, le financement est assuré par le PAM (après son retrait, comme prévu, de trois des sept départements dont il était chargé au départ) et, dans quatre autres, il est assuré par l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID). Le programme d'alimentation scolaire s'étend maintenant à toutes les écoles rurales du pays et touche plus de 600 000 bénéficiaires, alors qu'au départ l'objectif de l'aide alimentaire fournie par le Gouvernement salvadorien, le PAM et d'autres donateurs était d'atteindre 360 000 enfants. Ainsi, l'intervention du PAM a beaucoup contribué à ce que le gouvernement accorde une priorité élevée à l'alimentation scolaire.



14. Reste toutefois à donner une suite concrète à bon nombre des propositions qui sont formulées dans le Plan de la nouvelle alliance. Un certain nombre de mesures que le gouvernement devait prendre, en particulier dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition, étaient inscrites dans le programme de pays, mais ces mesures ne se sont pas concrétisées comme prévu. L'absence de cadre politique réellement favorable au développement rural et à la sécurité alimentaire a réduit l'impact du programme de pays.
15. En ce qui concerne le système des Nations Unies, les activités du programme de pays sont compatibles avec le contenu du projet de bilan commun de pays. Cependant, l'analyse faite dans le bilan reste insuffisante quant à l'ordre de priorité des activités, qui doit être défini dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Recommandations

- ⇒ Un futur programme de pays devrait contenir des références claires aux engagements du gouvernement quant à la réforme et à la mise en oeuvre de l'action politique, en particulier dans les secteurs de la sécurité alimentaire et de la nutrition. Ces engagements pourraient être pris en compte dans les objectifs du futur cadre logique.
- ⇒ Le bureau de pays du PAM devrait veiller à ce qu'une analyse de la sécurité alimentaire soit incorporée dans le processus du bilan commun de pays et dans les travaux de préparation du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Cohérence

16. Alors même que les activités du programme de pays étaient en cours avant la formulation du programme de pays, des efforts ont été faits pendant sa préparation pour assurer une cohérence globale avec les interventions du PAM. Cependant, ces efforts n'ont pas véritablement abouti à un cadre logique comportant une série cohérente d'objectifs mesurables et des liens solides entre les activités, et entre le programme de pays et les différentes activités. Le programme de pays ne définissait pas non plus d'indicateurs relatifs aux buts et objectifs du programme, ce qui a nui à la possibilité d'en évaluer l'impact global.
17. La mission a cependant noté une évolution positive vers une cohérence globale et une complémentarité entre les diverses activités, eu égard au ciblage géographique et à celui des bénéficiaires, à l'utilisation d'indicateurs communs et au système de suivi. Il en allait de même de l'approche globale (grâce à la place faite à la composante éducation des projets existants). Des efforts ont aussi été faits pour créer des liens entre l'IPSR et les activités de développement.

Recommandation

- ⇒ Un nouveau programme de pays devrait être fondé sur un cadre logique bien défini qui assure la cohérence de l'ensemble du programme de pays et facilite la gestion stratégique. Autant que possible, des synergies devraient être créées entre l'IPSR et les activités du programme de pays.

Ciblage

18. Pendant les quatre dernières années, l'une des grandes priorités du PAM a consisté à concentrer ses activités dans des régions géographiques déterminées. Avant la formulation du programme de pays, des projets étaient exécutés dans différentes zones, choisies en fonction d'indicateurs sectoriels spécifiques, comme la santé et l'éducation. L'activité



ES 3886.00 couvrirait au total 148 municipalités et l'activité ES 4508.00 en intéressait 145. Une centaine de municipalités bénéficiaient des deux activités. Pour le programme de pays en cours, le ciblage s'est fait à l'aide d'une combinaison d'indicateurs (éducation, santé, nutrition, sécurité alimentaire) qui ont abouti à l'identification d'un certain nombre de départements dans lesquels les activités du programme de pays seraient exécutées. Le fait d'avoir choisi sur le plan stratégique de cibler les activités au niveau du département et non d'unités administratives plus petites présente pour le gouvernement l'avantage de lui faciliter la tâche d'assumer progressivement la maîtrise des activités, car les programmes de santé et d'éducation sont gérés et coordonnés au niveau du département.

19. Les efforts faits par le bureau de pays pour améliorer le ciblage géographique ont contribué à améliorer l'exécution rationnelle et l'efficacité des activités ainsi que leur maîtrise par les institutions compétentes. Néanmoins, il faudrait s'attacher systématiquement à identifier et à pondérer des indicateurs pertinents pour sélectionner les bénéficiaires et parvenir à mieux connaître les facteurs de vulnérabilité et les groupes vulnérables. L'ACV devait jouer un rôle déterminant à cet égard, mais elle n'a pas abouti aux résultats escomptés parce que le bureau de pays ne lui a accordé qu'une faible priorité. Certaines des ressources obtenues pour procéder aux activités d'ACV ont été utilisées à d'autres fins.

Recommandations

- ⇒ Il faudrait que l'ACV soit intégrée dans toutes les activités du PAM.
- ⇒ La possibilité de doter directement l'une des contreparties du PAM de capacités d'ACV devrait être prise dûment en considération dans la formulation des activités futures du PAM de manière à assurer la durabilité de l'ensemble de ces activités et des économies d'échelle.
- ⇒ L'indicateur de la malnutrition chronique (taille par rapport à l'âge) devrait être l'un des principaux indicateurs utilisés pour procéder à un ciblage géographique plus précis. Il faut entreprendre une nouvelle analyse pour identifier les principales causes de l'insécurité alimentaire et déterminer les moyens de subsistance et le profil de la vulnérabilité des ménages afin de mieux cibler les projets. À cet égard, il conviendrait que le bureau régional continue de fournir un appui technique en matière d'ACV afin de procéder à l'analyse de vulnérabilité nécessaire.

Souplesse

20. L'approche du programme de pays et la délégation de responsabilités au niveau national ont ajouté de la souplesse à l'exécution des activités du PAM parce qu'elles ont facilité le transfert de ressources entre les activités et ainsi abouti à une utilisation plus rationnelle et plus efficace des ressources. La souplesse qui a caractérisé les emprunts de produits a permis de faire face plus rapidement et plus efficacement aux catastrophes naturelles.

Partenariats

21. La création de liens institutionnels solides avec d'autres partenaires opérant dans le secteur de la sécurité alimentaire a été un facteur décisif de l'efficacité des activités du PAM. Des alliances stratégiques ont été nouées, maintenues et favorisées avec des institutions gouvernementales, des ONG nationales et internationales et des institutions des Nations Unies.



22. Ces alliances ont servi à réunir des ressources complémentaires qui ont permis:
- a) d'élargir la couverture des initiatives du PAM (dont celle du programme d'alimentation scolaire); et b) d'utiliser l'aide alimentaire pour appuyer d'autres initiatives menées avec des ressources non alimentaires, initiatives qui ont permis de créer des actifs essentiels pour réduire la vulnérabilité et promouvoir le développement économique dans les zones touchées par les catastrophes naturelles. En outre, les alliances ont favorisé la diffusion auprès des partenaires des approches et principes fondamentaux du PAM (par exemple sur la problématique hommes-femmes et sur l'utilisation des produits alimentaires).
23. Dans le cadre de l'établissement des alliances, le bureau de pays a consacré beaucoup d'efforts et de ressources à la production d'études qui ont été largement diffusées et que les donateurs et institutions gouvernementales utilisent comme documents de référence indispensables.
24. Les partenariats ont contribué à renforcer dans le pays l'influence exercée par le PAM sur toute une série de questions liées à la vulnérabilité et à la sécurité alimentaire.

Problématique hommes-femmes

25. Le bureau de pays considère que les questions liées à cette problématique sont prioritaires. Tous les membres du personnel ont été sensibilisés ou formés à ces questions, la problématique hommes-femmes étant traitée sur le plan intersectoriel. Ces questions ont été portées à la connaissance des partenaires du PAM auxquels du matériel didactique et des directives s'y rapportant ont été diffusés.
26. Les engagements du PAM dans ce domaine ont été dûment pris en compte pendant l'exécution du programme de pays ainsi que pendant les IPSR et les opérations d'urgence. Une grande attention a été portée, sur le plan quantitatif, à la participation des femmes aux activités du PAM mais, sur le plan qualitatif, la situation pourrait s'améliorer (pourcentage de femmes siégeant dans les commissions de gestion des ressources ou de celles qui ont la maîtrise des actifs créés par les activités VCT). Il y a aussi des progrès à faire pour appliquer un principe d'"égalité entre les hommes et les femmes" et non une démarche "axée sur les femmes".

Recommandation

- ⇒ Le PAM devrait se préoccuper davantage de renforcer la maîtrise des femmes sur les ressources distribuées ou les actifs créés grâce aux différentes activités. À cette fin, il faudra adopter un modèle d'égalité entre les hommes et les femmes, identifier et réunir systématiquement des indicateurs appropriés et intensifier le dialogue avec les partenaires d'exécution.

Suivi et obligation redditionnelle

27. Le bureau de pays a consacré beaucoup d'attention et de ressources au renforcement du système de suivi de toutes les activités, y compris: a) en aidant les institutions compétentes à inclure des activités de suivi dans leurs tâches courantes; b) en utilisant le travail des responsables du suivi du PAM ainsi que des indicateurs dans toutes les activités; c) en réunissant et en traitant régulièrement des indicateurs de produits pour toutes les activités (grâce à une base de données appropriée); et d) en réunissant un grand nombre d'indicateurs de résultats.
28. Le suivi systématique des activités a beaucoup amélioré la transparence du processus d'exécution et de l'obligation redditionnelle pour tous les intervenants, et a contribué à renforcer la capacité qu'a le PAM de collecter des fonds au niveau national.



29. Cependant, les indicateurs de résultats n'ont pas été réunis systématiquement (ni les données toujours traitées), ce qui a fait obstacle à l'évaluation périodique des effets des activités en fonction des objectifs/résultats. De même, l'absence d'indicateurs de résultats et d'impacts (et le manque de données de base) a limité la possibilité d'évaluer l'impact global du programme de pays.

Recommandations

- ⇒ Le système de suivi du programme de pays devrait avoir pour objectif de réunir et d'analyser régulièrement un nombre raisonnable d'indicateurs de résultats pour permettre une évaluation plus qualitative des effets des différentes activités.
- ⇒ Il faudra établir des indicateurs relatifs au programme de pays afin de préparer un cadre logique de programme de pays.
- ⇒ Il faudrait également réunir une série minimale et raisonnable de données de base par le biais de l'ACV.

Liens entre urgence et développement

30. Les activités de développement exécutées par le PAM dans les pays exposés aux catastrophes naturelles, comme El Salvador, constituent un moyen efficace et décisif de faire face rapidement aux situations d'urgence. Pendant la période couverte par le programme de pays, deux séries de catastrophes majeures ont frappé El Salvador: l'ouragan Mitch en 1998 et des tremblements de terre en 2001. Il a fallu que le PAM réagisse rapidement dans le cadre de deux opérations d'urgence et d'une IPSR régionale. L'aide alimentaire pour le développement a servi à secourir les plus démunis pendant les premières 48 heures.
31. Environ 70 pour cent des produits alimentaires distribués pendant les quatre premiers mois de l'opération d'urgence (1 794 tonnes) provenaient de la réserve de produits alimentaires que le PAM destinait aux activités de développement. La mobilisation et la distribution rapides de ces produits ont permis au PAM de nourrir au total 148 000 bénéficiaires.
32. Grâce au réseau logistique créé par les activités de développement du PAM, au niveau tant national que régional, il a été possible de faire face rapidement et efficacement aux catastrophes.
33. Après une brève période de distribution gratuite, la fourniture de produits alimentaires pendant la situation d'urgence a été rapidement liée à la création d'actifs, ce qui a permis d'assurer un continuum entre les secours, le relèvement et le développement.

Recommandation

- ⇒ Le bureau de pays devrait définir les mesures permettant de porter à leur maximum l'efficacité et l'utilisation rationnelle —pendant les situations d'urgence— du réseau logistique afin d'exécuter des activités de développement.



ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Activité 1: Développement de l'enseignement primaire et des services de soins de santé préventifs sur une base communautaire (ES 3886.00)

34. Ce projet auquel 17 600 tonnes de produits alimentaires ont été allouées doit bénéficier chaque année à environ 240 000 enfants des écoles primaires et pré-primaires. Ses objectifs immédiats consistent à élever le taux de fréquentation scolaire, répondre aux besoins alimentaires de base des enfants et mettre en place de bonnes pratiques d'hygiène et de nutrition.
35. Le projet répond à l'idée fondamentale que l'apport de nourriture aux enfants entraîne une diminution des taux d'abandons scolaires, encore prévalents dans les zones rurales pauvres, et une amélioration des capacités d'apprentissage. Il vise aussi à réduire les taux de malnutrition et à améliorer l'état de santé des enfants grâce à des activités d'éducation appropriées et à un transfert limité de revenu aux familles.
36. Les produits alimentaires distribués dans le cadre du projet (généralement du riz, du poisson en conserve, de l'huile et une boisson enrichie —équivalant à 357 kilocalories) permettent d'offrir un repas quotidien (petit déjeuner) aux enfants. S'y ajoutent d'autres produits (comme des légumes) fournis par la communauté ainsi que des matériels et des ressources destinés à la composante éducation. Le projet est entièrement exécuté par les institutions compétentes: la Direction des affaires agricoles est chargée de la distribution des produits alimentaires dans les écoles, et le Ministère de l'éducation, qui supervise toutes les activités, de la composante éducation. Au niveau des écoles, les ressources sont gérées par les comités de parents. Les repas sont préparés à tour de rôle par les mères.
37. La performance du projet dont le suivi a été assuré en fonction de ses produits (enfants bénéficiant de l'alimentation scolaire, parents recevant une formation, etc.) a été supérieure à celle qui était prévue dans le document de projet. Des repas ont été distribués en moyenne à 260 000 enfants par an (avec un maximum de 275 000 en 1998) et une formation a été dispensée à plus de 70 000 parents et enseignants. Des données sur les résultats (par exemple taux de fréquentation scolaire ou amélioration des pratiques d'hygiène) sont réunies, mais pas systématiquement. Cette activité est économiquement rationnelle du fait de la concentration des activités, de l'efficacité du système de distribution et des bonnes pratiques de conservation des aliments dans les écoles.
38. Le projet a, sur le plan vertical, des liens avec les objectifs du programme de pays en ce sens qu'il renforce le capital humain et favorise le rôle des femmes dans la communauté grâce à leur participation dans les comités de projet. Il en a aussi, sur le plan horizontal, avec d'autres initiatives du PAM (groupes cibles, approches et indicateurs de suivi).
39. L'activité est pleinement compatible avec la politique visant à favoriser le développement, comme en témoignent en particulier la sélection des groupes cibles, l'utilisation de vivres parmi d'autres ressources complémentaires et l'accent mis sur la constitution de capital humain. L'aide alimentaire est jugée opportune étant donné le taux élevé de malnutrition chez les enfants dans les zones d'intervention.
40. Les perspectives quant à la durabilité à moyen et à long terme sont encourageantes. La communauté manifeste un net intérêt pour l'initiative, comme le montrent la contribution importante —en ressources financières et humaines— qu'elle apporte à sa mise en oeuvre et l'adoption des pratiques d'hygiène et de nutrition. Le Ministère de l'éducation accorde une priorité élevée à l'alimentation scolaire dans le cadre de son Programme de santé



scolaire. Le gouvernement finance le coût du programme d'alimentation scolaire dans six départements, et le PAM dans quatre (sept en 1998), ce qui indique que le gouvernement sera probablement en mesure de prendre l'activité totalement en charge à moyen terme.

Recommandation

⇒ Cette activité qui est efficace, rationnelle et utile aux objectifs du programme de pays devrait être poursuivie dans la perspective d'une consolidation des résultats et d'un possible retrait progressif.

Activité 2: Programme de compensation sociale en faveur des enfants d'âge préscolaire (ES 4508.00)

41. Ce projet auquel ont été allouées 4 800 tonnes de produits alimentaires doit bénéficier aux enfants de moins de 5 ans et aux femmes enceintes et mères allaitantes. Il vise à élargir la couverture sanitaire des bénéficiaires, à améliorer l'accès des familles pauvres aux vivres, à réduire les taux de malnutrition chez les enfants et à mettre en place de bonnes pratiques d'hygiène et de nutrition.
42. Le projet répond à l'idée d'améliorer l'état nutritionnel des jeunes enfants dans les zones caractérisées par des taux extrêmement élevés de malnutrition en fournissant des rations alimentaires aux familles pauvres². De plus, la distribution de rations alimentaires aux mères dans les centres de santé devrait permettre aux centres d'élargir à d'autres problèmes la couverture de leurs soins de santé préventifs. La formation entraînera une amélioration des pratiques de nutrition.
43. Le projet consiste à fournir: a) des aliments composés enrichis aux enfants souffrant de malnutrition par l'intermédiaire des centres de santé; b) des produits alimentaire permettant de préparer deux repas par jour pour les enfants de moins de 6 ans qui fréquentent les centres de protection de l'enfance³ (*Centro de Bienestar Infantil—CBI*); et c) du matériel didactique et une formation.
44. Malgré les bons résultats obtenus, l'exécution de la composante du projet destinée aux enfants souffrant de malnutrition, qui est gérée par le Ministère de la santé, a été suspendue au second semestre de 2001 à cause de l'absence de participation financière du gouvernement. Le solde des ressources est utilisé pour apporter une aide aux CBI.
45. Jusqu'ici, la performance de l'activité dont le suivi a été assuré au niveau des produits (enfants bénéficiant d'une aide alimentaire, parents recevant une formation, etc.) a été supérieure à celle qui était prévue dans le document de projet. Des rations alimentaires ont été distribuées en moyenne à 106 000 bénéficiaires par an. Une formation a été dispensée à plus de 40 000 parents, travailleurs sanitaires bénévoles et personnels de santé. Les personnels de santé s'efforcent de réunir des données sur les résultats (par exemple évolution des taux de malnutrition ou amélioration des pratiques d'hygiène), mais ces données sont rarement traitées. Toutefois, des renseignements (tirés des registres de données anthropométriques des stations sanitaires) indiquent que le projet a eu un impact positif au regard de ses objectifs, notamment en ce qui concerne la composante nutrition des enfants, qui est gérée par les centres de santé. Cet impact positif a été enregistré surtout après le remplacement de la distribution de rations aux familles par un apport de farine de blé enrichie uniquement aux enfants souffrant de malnutrition.

² Cette modalité a été modifiée en 2001: un complément nutritionnel spécifique est fourni aux enfants souffrant de malnutrition.

³ Modalité introduite en 1996.



46. Cette activité a, sur le plan vertical, des liens avec les objectifs du programme de pays, pour ce qui est en particulier de l'amélioration de l'état nutritionnel des jeunes enfants — condition indispensable au développement du capital humain. Elle en a aussi, sur le plan horizontal, avec d'autres initiatives du PAM (groupes cibles, approches et indicateurs de suivi).
47. Bien que l'activité ait été formulée avant la politique visant à favoriser le développement, elle est compatible avec cette politique, eu égard notamment à la sélection des groupes cibles (l'accent étant plus précisément mis sur les enfants souffrant de malnutrition) et à l'utilisation systématique d'aliments composés. Au sujet de la problématique hommes-femmes, la mission a noté que les CBI faciliteraient beaucoup la vie des mères qui travaillent et, par conséquent, contribuaient beaucoup à favoriser le renforcement de leur rôle économique dans la communauté.
48. Les perspectives quant à la durabilité à moyen terme de cette activité sont moins encourageantes que celles que laisse entrevoir l'activité 1, en particulier dans le cas des projets gérés par le Ministère de la santé qui n'a pas alloué de ressources financières. Il y a lieu de noter, toutefois, qu'une petite ligne de crédit pour l'approvisionnement des centres de santé en aliments enrichis a été ouverte dans le budget national pour 2002, ce qui est encourageant pour le futur. Le gouvernement semble donner une place prioritaire au développement des CBI qui devraient donc recevoir les ressources nécessaires à l'avenir.

Recommandations

- ⇒ Les composantes de ce projet qui sont efficaces et correspondent aux objectifs du programme de pays devraient être renforcées dans le prochain programme de pays, la malnutrition chronique devant être utilisée comme principal indicateur pour le ciblage. Les activités d'appui aux CBI seraient mieux gérées, étant donné leurs objectifs et leur démarche, si elles s'inscrivaient dans le cadre du programme d'alimentation scolaire (ES 3886.00). La poursuite de l'activité d'appui au Ministère de la santé exigera un engagement plus ferme de la part du gouvernement quant aux arrangements de partage des coûts.
- ⇒ Le PAM devrait veiller à ce que les principaux indicateurs de la malnutrition soient pris en compte dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Activité 3: Appui aux activités dans les secteurs de l'agriculture, de l'élevage et de l'environnement

49. La troisième activité du programme de pays n'a pas été exécutée faute de ressources; elle a été en partie remplacée par certaines des activités entreprises dans le cadre de l'IPSR régionale 6089.00.
50. L'IPSR a notablement contribué à la réalisation des objectifs du programme de pays en remplaçant la troisième activité de ce programme, mais seulement dans les secteurs couverts à la fois par ce dernier et l'IPSR.
51. Bien que l'IPSR n'entre pas dans le champ de l'évaluation du programme de pays, la mission a apprécié les efforts faits par le bureau de pays pour l'intégrer dans ce programme de pays et appliquer systématiquement pendant sa mise en oeuvre les directives de la politique visant à favoriser le développement. Un partenariat remarquable a été créé pour l'exécution du projet, avec un groupe de quatre ONG internationales agissant en tant qu'organisations faîtières d'un plus grand nombre d'organisations locales et internationales opérant dans les zones touchées. L'aide alimentaire du PAM complète les articles non alimentaires fournis par les partenaires pour constituer ou remettre en état des actifs



durables et ainsi créer les conditions d'une réduction soutenue de la vulnérabilité économique et environnementale.

Recommandation

- ⇒ Il conviendrait d'assurer la complémentarité du prochain programme de pays et de la nouvelle IPSR, les activités du programme de pays s'attaquant aux causes structurelles de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, et celles de l'IPSR visant à réduire la vulnérabilité des groupes cibles aux catastrophes naturelles.

APPLICATION DE LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

52. Bien que le document de la politique visant à favoriser le développement ait été publié après la formulation du programme de pays pour El Salvador, les activités de ce programme sont très largement compatibles avec les principes porteurs du développement, car elles fournissent un cadre qui permet la diffusion horizontale de ces principes.
53. L'aide alimentaire est utilisée non comme une ressource "isolée", mais comme un élément d'interventions plus complètes. Dans un tel cadre, les alliances stratégiques avec d'autres partenaires jouent un rôle clé.
54. Les domaines qui ont été identifiés en vue d'améliorations sont une meilleure compréhension des profils des groupes vulnérables (par l'ACV), le renforcement des liens entre les actifs créés et les moyens de subsistance du secteur le plus vulnérable de la population et un centrage plus précis sur les résultats par rapport aux objectifs.

CONCLUSIONS

55. Les activités du PAM en El Salvador s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie cohérente visant à réduire la vulnérabilité des groupes (femmes, enfants et paysans pauvres) que le processus de développement tend à marginaliser. Le rôle du PAM est largement reconnu et contribue à renforcer l'influence qu'il exerce sur les grandes orientations politiques et les approches méthodologiques.
56. En l'absence d'indicateurs relatifs au programme de pays, il risque de ne pas être facile de tirer des conclusions fermes quant à l'efficacité de l'approche du programme. Toutefois, pendant la période d'exécution du programme, l'approche globale a subi d'importants changements qui ont en fait contribué à accroître l'*influence* exercée par le PAM sur les aspects pertinents de l'action politique ainsi que l'*opportunité* des interventions du PAM, grâce à une meilleure concordance entre les activités du PAM et le cadre global de la politique nationale. On peut raisonnablement considérer que ces deux conclusions sont le signe d'une augmentation de l'efficacité et de l'impact des interventions du PAM en El Salvador, même si le programme de pays n'a été que partiellement exécuté puisque la troisième activité a été abandonnée et que l'exécution de la sous-composante santé de la deuxième (ES 4508.00) a été suspendue à la fin de 2001.
57. Il est difficile d'attribuer directement l'amélioration de l'efficacité à la seule approche du programme de pays, car cette approche ne peut pas être considérée isolément. L'approche a certes contribué à améliorer le ciblage, l'intégration et la cohérence des activités de développement, mais d'autres initiatives, telles que la promotion systématique de la politique visant à favoriser le développement, ont aussi eu une influence et se sont mutuellement renforcées.



58. Il faut considérer que l'ensemble des activités du PAM répond à l'analyse des problèmes, si l'on tient compte aussi de la bonne intégration des activités menées dans le cadre de l'IPSR (dans les secteurs couverts par le programme de pays). Une série d'indicateurs cohérents tenant compte de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles, associée à la sélection des secteurs d'intervention pour le prochain programme de pays, renforcera encore la complémentarité entre le programme de pays et les opérations de secours/relèvement.
59. À cause du manque de ressources pour la troisième activité du programme de pays ainsi que des catastrophes naturelles qui ont frappé El Salvador pendant la période couverte par le programme de pays, il a été impossible au PAM de se dégager progressivement des activités de développement et au Gouvernement salvadorien d'assumer entièrement la responsabilité des activités du programme de pays, comme cela était prévu dans le document du programme de pays.
60. Afin d'assurer la durabilité des activités du programme de pays, une nouvelle phase de consolidation du programme est probablement nécessaire. Un programme de pays viable de la deuxième génération exigera: a) le ferme engagement du gouvernement de contribuer aux différentes activités et à la création d'un environnement favorable à la définition d'une action gouvernementale; b) un plan clair de retrait progressif, assorti d'un échéancier; c) le renforcement de la cohérence entre les activités et un centrage renouvelé sur les initiatives visant à réduire la vulnérabilité économique des segments les plus pauvres de la population grâce à la promotion de leurs moyens de subsistance de base; d) la prise en compte des initiatives d'ACV; et e) un centrage affiné sur les résultats par rapport aux buts et objectifs.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CBI	Centre de protection de l'enfance (<i>Centro de Bienestar Infantil</i>)
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
VCT	Vivres-contre-travail

