

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 15 - 17 mai 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2002/3/3
5 avril 2002
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS—ÉTHIOPIE (1998–2003)

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 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'Ethiopie reste l'un des pays les plus pauvres du monde, en grande partie en raison de ses ressources naturelles dégradées, de l'accroissement rapide de sa population et des sécheresses qui y sont fréquentes. L'aide alimentaire continue d'être nécessaire sous forme de secours et dans le cadre des actions de développement visant à réduire l'insécurité alimentaire, la malnutrition et la pauvreté, même si des progrès ont été faits dans la résolution des causes de l'insécurité alimentaire. L'Ethiopie est, la plupart des années, le plus gros destinataire de l'aide alimentaire ciblée.

Le programme de pays en cours achemine des ressources alimentaires vers trois grands types d'actions de développement.

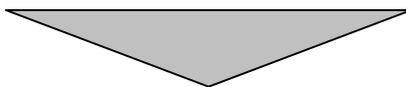
- L'activité principale consiste à appuyer les communautés rurales de la plupart des *weredas* (districts) exposés à l'insécurité alimentaire par une aide vivres-contre-travail (VCT) afin de restaurer des terres dégradées et de rétablir les sources d'eaux souterraines et de surface. C'est là l'un des plus grands programmes VCT mené dans le monde, et il est opérationnel depuis près de 20 ans.
- Bien que l'Ethiopie ait le taux de scolarisation le plus bas des pays d'Afrique subsaharienne, l'initiative d'alimentation scolaire du PAM apporte des aliments composés nutritifs à 260 000 enfants de 602 écoles primaires rurales dans les districts les plus sujets à l'insécurité alimentaire. En conséquence, les inscriptions ont progressé, les taux d'abandon en cours de scolarité ont baissé, la malnutrition a reculé chez les enfants, et la proportion de filles par rapport aux garçons dans l'effectif total s'est accrue, passant de 43 à 57 pour cent dans les écoles participantes.
- Le troisième élément du programme de pays du PAM en Ethiopie consiste à renforcer les capacités des pouvoirs locaux et des organisations non gouvernementales (ONG) de faire face à une pauvreté urbaine en accroissement rapide à Addis-Abeba, en particulier parmi les femmes.

Le programme de pays se concentre sur les grands objectifs thématiques de la politique "Favoriser le développement". Dans le cadre de partenariats avec les organismes gouvernementaux régionaux et locaux, le programme de pays a développé l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) pour la faire porter non seulement sur les besoins de ceux qui sont menacés de malnutrition aiguë, mais aussi sur les situations de vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire. Le programme vise notamment à favoriser le développement au bénéfice des femmes, domaine dans lequel beaucoup reste à faire.

Les treize recommandations qui figurent dans le texte complet du rapport sont récapitulées au paragraphe 46.



Projet de décision



Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2002/3/3); il note également les mesures administratives prises jusqu'ici, comme indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.2/2002/INF/8), et encourage à donner suite à ces recommandations, compte dûment tenu des vues formulées durant les débats.



JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1. Plusieurs millions de personnes en Ethiopie ont, année après année, besoin d'une aide alimentaire parce qu'elles ne parviennent pas à produire ou à acheter assez de vivres pour se nourrir, elles et leur famille. Il apparaît que des quantités massives de secours seront indéfiniment nécessaires sauf si l'érosion des sols est inversée, les ressources en eau massivement accrues, et si des millions d'Ethiopiens trouvent les moyens de pratiquer des activités plus productives grâce au développement économique et social.
2. Dans ces circonstances, l'aide alimentaire est un instrument approprié pour prévenir une malnutrition grave parmi les pauvres qui sont victimes de l'insécurité alimentaire, et pour produire des actifs, tant physiques qu'institutionnels. L'expérience du PAM en Ethiopie démontre l'efficacité de l'aide alimentaire en tant qu'outil de développement. Le défi qui reste à relever consiste à renforcer l'impact des ressources tant alimentaires que non alimentaires sur la croissance, le développement et la sécurité accrue des moyens d'existence pour un nombre beaucoup plus grand d'Ethiopiens.

PORTEE DE L'EVALUATION

3. Le présent rapport a été établi par une mission d'évaluation qui s'est rendue en Ethiopie du 7 au 28 juin 2001. Les principaux objectifs étaient d'évaluer dans quelle mesure la politique du PAM visant à favoriser le développement avait guidé le programme de pays et contribué au développement en Ethiopie, dans quelle mesure les activités du programme avaient contribué à la réalisation des objectifs, et en quoi les activités du PAM représentaient une bonne pratique de l'aide alimentaire. L'équipe d'évaluation formule des avis à l'intention du bureau du PAM en Ethiopie en vue de l'établissement d'un nouveau schéma de stratégie de pays (SSP) et du programme de pays pour la période 2003–2006.

VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME DE PAYS

Base de l'analyse

4. L'ampleur de la pauvreté en Ethiopie est traduite par un produit national brut (PNB) par habitant de 110 dollars E.-U. par an. La réalité est telle que la grande majorité de la population vit avec bien moins de 1 dollar par jour. Le taux de scolarisation en primaire est parmi les plus bas d'Afrique, les taux de malnutrition infantile parmi les plus élevés, et plus de 50 pour cent des enfants accusent des retards de croissance.
5. La stratégie gouvernementale d'un développement entraîné par l'agriculture, la décentralisation des décisions aux régions et aux sous-régions, et la transition vers une économie de marché sont autant de signes de l'engagement de l'Ethiopie vis-à-vis de la réduction de la pauvreté, d'une participation populaire croissante et d'une amélioration du taux de croissance économique.



6. Les petits producteurs prédominent dans le secteur agricole, qui compte pour moitié dans le produit intérieur brut (PIB) et représente 85 pour cent de l'emploi. Le ménage rural moyen, dans les zones visées par le programme de pays, subsiste dans un milieu agricole caractérisé par des sols très appauvris et par un accroissement démographique fort. La population actuelle de l'Éthiopie, de 60 millions de personnes, devrait selon les projections atteindre 120 millions de personnes en 2025, au péril des ressources du pays.

Orientation stratégique du programme de pays

7. Depuis plus de 20 ans, le PAM apporte des quantités massives de ressources, alimentaires et autres, à l'action humanitaire, aux programmes gouvernementaux vivres-contre-travail de secours et de redressement, et aux activités de santé maternelle et infantile (SMI) dans les zones les plus pauvres.
8. L'aide au développement apportée en Éthiopie dans le cadre du programme de pays 1998–2003 s'est concentrée, conformément aux objectifs de sécurité alimentaire du gouvernement, sur les pauvres, victimes chroniques de l'insécurité alimentaire. Le gouvernement central a récemment dévolu aux régions la programmation de la sécurité alimentaire. Les nouvelles politiques nationales quant au rôle de l'aide alimentaire dans le développement, à la sécurité alimentaire, à l'agriculture, à l'éducation et à la santé ont fourni un cadre qui a permis au PAM et aux pouvoirs publics de diriger des ressources alimentaires vers les *weredas* les plus exposés à l'insécurité alimentaire dans les régions les plus gravement touchées. Le gouvernement estime que l'aide apportée à titre de secours doit contribuer à la restauration des zones où sévit l'insécurité alimentaire. Les activités nationales et régionales visant à accroître la participation des ruraux pauvres à la conception et à l'exécution des activités VCT ont amélioré le ciblage du programme de pays.
9. Le programme de pays de 1998 a été élaboré dans le contexte de la stratégie de sécurité alimentaire du gouvernement, de son programme ultérieur d'investissement dans la sécurité alimentaire et de la décentralisation des activités de développement vers des instances régionales. Le PAM et le gouvernement se sont efforcés d'accroître la participation des pauvres exposés à l'insécurité alimentaire aux décisions de développement, au choix des bénéficiaires et à l'affectation des ressources. La coordination dans le pays des activités des divers organismes des Nations Unies, conformément au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, a été renforcée.
10. Début 1998, le PAM a donc lancé un programme de pays visant à aider près de 1 million d'Éthiopiens vivant dans les régions les plus fortement touchées par l'insécurité alimentaire à moins dépendre des secours et à accéder à la sécurité et à l'autodépendance alimentaires par les moyens ci-après:
- efforts visant à accroître la capacité des agriculteurs et des communautés de régénérer les terres dégradées, d'accroître les disponibilités en eau, et de renforcer l'action de reboisement en vue de la protection des bassins versants et de l'amélioration du revenu des ménages;
 - accès amélioré à l'enseignement primaire pour les pauvres victimes de l'insécurité alimentaire;
 - emploi provisoire de personnes extrêmement vulnérables à l'insécurité alimentaire en temps de sécheresse ou de crise;
 - mise à l'épreuve d'approches participatives avec les ONG locales partenaires pour répondre à l'insécurité alimentaire et à la pauvreté qui frappent durement et se développent rapidement en milieu urbain; et



- participation accrue des femmes.
11. Les activités devaient être coordonnées avec les programmes d'autres organismes des Nations Unies et de donateurs, et être mises en œuvre conjointement avec les autorités régionales et sous-régionales. Les bénéficiaires devaient participer à la conception, à l'exécution et au suivi des projets.

Activités/projets en rapport avec le programme de pays

12. Quatre activités étaient définies dans le programme de pays:
- action rurale de régénération participative des terres (Ethiopie 2488)¹: 59 pour cent du budget de base du programme de pays;
 - amélioration de l'éducation par l'alimentation scolaire (Ethiopie 4929): 25 pour cent;
 - dispositif d'aide alimentaire en milieu urbain (Ethiopie 5403.01): 8 pour cent; et
 - initiatives pilotes: 8 pour cent.
13. Les trois premières activités constituent l'essentiel du programme de pays actuel. La préparation des initiatives pilotes proposées, qui auraient dû entraîner l'utilisation de ressources additionnelles de développement dans les deux régions les moins développées d'Ethiopie, celles de l'Arfar et du Somali, a été ralentie par l'insuffisance des ressources disponibles pour le PAM, les sécheresses graves de 1999 et de 2000, et l'insuffisance des capacités d'exécution. L'évaluation préalable d'activités pilotes éventuelles est actuellement à l'étude.
14. Les trois composantes actives sont concentrées sur les districts ruraux les plus vulnérables et au voisinage d'Addis-Abeba. Le ciblage des bénéficiaires pour l'action rurale de régénération des terres et pour l'alimentation scolaire, qui sont opérationnelles dans les districts les plus exposés à l'insécurité alimentaire dans six régions, est basé sur l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité. Les partenaires, tant ONG qu'organes des pouvoirs locaux, se chargent du ciblage des ménages bénéficiaires pour ce qui est des activités en milieu urbain.
15. Le projet participatif VCT de régénération des terres rurales (activité 2488) élargit la portée des efforts communautaires de régénération des terres et de mise en valeur des eaux pour inverser les effets de plusieurs siècles de dégradation des ressources. Le projet aide le personnel du bureau de l'agriculture à appuyer les groupes d'agriculteurs, selon une approche de planification participative locale, dans la préparation de plans d'inversion des pertes de terre, de régénération des ressources en eau et de rétablissement de la végétation sur les pentes raides.
16. Les trente premiers mois du programme de pays ont eu pour résultat: i) l'exécution de plans individuels de récupération de terres par 800 groupes d'agriculteurs dans 66 *weredas*, intéressant 400 000 à 500 000 hectares; ii) l'appui direct de 1,4 million de bénéficiaires; iii) un appui VCT pour 680 pépinières d'arbres et de plantes; iv) la conservation de 70 000 hectares de terres; v) la plantation de 200 millions d'arbres; vi) une augmentation de 30 à 44 pour cent de la participation des femmes; et vii) le lancement ou le renforcement de partenariats avec les donateurs. D'excellentes relations de travail ont été nouées entre le personnel des projets VCT, le personnel des bureaux régionaux, les responsables des *weredas* et les membres des comités de développement agricole.

¹ Cette activité a été rebaptisée "Gestion des ressources environnementales en vue de favoriser la transition vers des moyens d'existence durables".



17. Des problèmes ont néanmoins été rencontrés, notamment:
- livraison tardive des produits d'aide alimentaire;
 - personnel inadéquat dans les bureaux régionaux du gouvernement;
 - moyens de transport insuffisants pour le personnel de terrain;
 - manque de fonds pour le transport, les activités de suivi, les achats locaux et les apports à fournir dans le cadre des initiatives locales de renforcement des capacités; et
 - retards dans la mise en œuvre d'un suivi et d'une évaluation améliorés et dans l'évaluation des effets.

18. L'activité 4929, consistant à améliorer l'éducation par le biais de l'alimentation scolaire appuyée par le PAM, a été lancée en 1998 par le Ministère de l'éducation. Elle permet d'ouvrir à l'enseignement primaire les zones qui manquent le plus de ressources alimentaires et a les effets suivants:

- elle améliore l'apport en micronutriments, en particulier vitamine A, fer et iode au bénéfice des élèves;
- elle accroît la capacité des élèves de se concentrer et d'apprendre;
- elle réduit les taux d'abandon scolaire; et
- elle favorise la scolarisation et l'assiduité, des filles notamment.

Son coût sur cinq ans est estimé à 33,2 millions de dollars.

19. Environ 260 000 enfants chroniquement sujets à l'insécurité alimentaire fréquentant 602 écoles primaires des zones rurales de quatre régions particulièrement défavorisées reçoivent actuellement une alimentation de complément. En 1998–1999, 100 000 enfants se trouvant dans cette situation ont ainsi été aidés. Un élargissement à 320 000 bénéficiaires est projeté pour 2003 et une cinquième région, la province du Somali, sera ajoutée en 2002. Le projet formera 250 agents aux activités redditionnelles. Environ 2 000 cuisiniers et agents de contrepartie seront formés à la préparation du mélange maïs-soja et 1 000 agents recevront une formation à la logistique.

20. Jusqu'à une date récente, le projet a fourni des aliments composés de fabrication locale enrichis en micronutriments, à savoir un gruau de Famix, et une boisson et des biscuits Famix, aux écoles primaires participantes. De plus en plus, toutefois, ce sont du mélange maïs-soja et d'autres aliments importés qui sont utilisés en raison de l'appui apporté par le Gouvernement des Etats-Unis à l'Initiative mondiale en faveur de l'alimentation scolaire. Le fonctionnement quotidien des activités d'alimentation scolaire est appuyé par les parents et les communautés, qui fournissent le bois de feu et l'eau, leur travail bénévole et des matériaux locaux de construction pour la réalisation des cuisines, des remises et de nouvelles salles de classe.

21. Les problèmes rencontrés ont notamment été que les inscriptions ont dépassé la capacité d'accueil des locaux scolaires existants et les disponibilités en enseignants et en matériel didactique dans certaines écoles; l'arrivée tardive des produits d'aide alimentaire du PAM sur certains sites; l'activité redditionnelle insuffisante; et la nécessité d'une meilleure coordination de l'aide du PAM à l'alimentation scolaire avec d'autres programmes.

22. Le dispositif d'aide alimentaire en milieu urbain (activité 5403.01) est un élargissement, d'un coût de 24 millions de dollars, d'un projet pilote de 1995 devant bénéficier à 80 000 pauvres vivant en milieu urbain. Son objectif immédiat est d'améliorer l'efficacité des ressources alimentaires apportées par le PAM pour parer à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire en ville.



23. Les activités pilote et relais ont appuyé le travail de quatre ONG à Addis-Abeba. Celles-ci se sont concentrées sur la SMI, les soins ambulatoires, l'aide aux enfants des rues, la génération de revenu, la formation, et l'amélioration des infrastructures. Le nombre des ONG admises à collaborer a progressivement augmenté pour atteindre 14 organisations actives actuellement dans la phase d'élargissement. Six organismes gouvernementaux locaux et une organisation communautaire ont été ajoutés à la liste des intermédiaires habilités à administrer les ressources alimentaires du PAM.
24. Les résultats obtenus entre 1997 et 2001 ont été mitigés. En regard des résultats escomptés, la remise en état des infrastructures a atteint 87 pour cent de la valeur d'objectif, les activités de santé 36 pour cent, les soins ambulatoires aux enfants et aux personnes âgées 97 pour cent, les formations qualifiantes 35 pour cent et la génération de revenu 42 pour cent. Sur les 80 000 bénéficiaires visés à l'origine, 39 000 ont effectivement été aidés. La phase d'élargissement prévoit de porter une attention accrue à une meilleure définition des indicateurs de progrès. Pour aboutir, ces efforts devront être axés sur des objectifs mieux définis et sur un suivi et une évaluation renforcés.
25. La nouvelle phase a commencé de façon hésitante en raison des lenteurs d'exécution de la phase pilote, des contraintes subies par les organismes intermédiaires dans le domaine des ressources humaines, d'un processus d'approbation marqué par la lourdeur, et de la nature complexe du projet. On escompte que les progrès seront plus nets par la suite.

Dispositif de génération d'emploi

26. Le soutien apporté par le programme de pays au dispositif de génération d'emploi (DGE) du gouvernement est une activité expérimentale potentiellement prometteuse. La Commission gouvernementale de prévention des risques et de préparation aux catastrophes (CPRPC) met en œuvre un DGE ambitieux en utilisant des vivres apportés à titre de secours par le PAM et d'autres donateurs pour aider les ménages victimes de l'insécurité alimentaire à récupérer des sécheresses, inondations et autres crises. Les participants sont employés dans le cadre du DGE pendant des périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois pour créer des actifs qui contribuent à reconstituer les capacités de production. En 2000, un sous-programme du programme de pays a été lancé pour permettre au personnel des gouvernements régionaux de mettre en œuvre les approches élaborées dans le cadre de l'activité 2488 du PAM dans des régions sélectionnées pour y appliquer le DGE. Les objectifs visés consistaient à renforcer la participation des communautés affectées à la conception des activités DGE, à améliorer la qualité des actifs créés et à accroître la probabilité que la régénération des sols et des ressources en eau ait des effets durables. Les ressources du programme de pays ont consisté en prestations d'assistance technique, formation de personnel du bureau, et suivi des résultats. La pratique de l'approche de planification participative locale, l'assistance technique du personnel agricole régional et la formation de personnel de terrain de la CPRPC étaient intégrées dans le sous-programme, qui a utilisé 33 000 tonnes de blé fourni par le PAM à titre de secours. L'objectif était de vérifier si un tonnage correspondant à six mois d'aide géré selon les modalités appliquées dans le cadre de l'activité 2488 permet effectivement d'appuyer la régénération des terres.

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS

Intégration, cohérence, ciblage et flexibilité

27. Les activités menées dans le cadre du programme de pays en cours et l'expérience du DGE sont axées sur les objectifs stratégiques prioritaires de développement du



gouvernement. Conçues et mises en œuvre en collaboration avec le gouvernement et les donateurs, elles sont compatibles entre elles et ont un rang de priorité élevé dans la perspective du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du Cadre stratégique intérimaire de lutte contre la pauvreté (CSLP-I). La flexibilité est la principale caractéristique des expériences d'activités urbaines et du DGE. Les trois activités apparaissent comme étant bien distinctes et cherchant à répondre à des objectifs spécifiques en raison de la diversité et de la gravité des problèmes, et non pas en raison d'un quelconque manque de cohérence. Toutes contribuent à la réalisation des objectifs d'intérêt supérieur dans la perspective des ressources et des buts des donateurs, des ONG et du gouvernement. Il est toutefois nécessaire d'améliorer la synergie entre les différentes activités dans les zones rurales.

Utilisation de l'aide alimentaire

28. L'aide alimentaire est efficacement utilisée dans chacune des trois grandes activités de développement que prévoit le programme de pays, en particulier dans les activités VCT rurales de régénération des terres. Dans les zones visées, les vivres de production locale manquent en permanence. La plupart des ménages affectés sont trop appauvris pour acheter les produits qui leur manquent. Les activités VCT permettent aux plus pauvres, choisis par les communautés, d'obtenir jusqu'à 270 kilogrammes de blé en échange de 90 jours de travail consacrés à la régénération des terres, à la conservation des sols, à la protection des pentes, à la prévention de l'érosion et au reboisement. Les résultats des phases antérieures démontrent que de telles initiatives accroissent en définitive la capacité de production des ménages et des communautés.
29. Dans sa conception initiale, l'initiative d'alimentation scolaire proposait de réaliser des achats locaux du gruau, de boisson et de biscuits Famix de production locale, tous ces produits étant bien adaptés aux objectifs. À compter de 2001 toutefois, les produits alimentaires doivent être importés au titre de la section 416 de la Loi des Etats-Unis relative à l'Initiative mondiale en faveur de l'alimentation scolaire. Cet appui est apprécié, mais il affectera les producteurs alimentaires locaux et aura pour conséquence qu'il faudra acheter du matériel de cuisine additionnel. Trouver de l'eau, la transporter et la faire bouillir constituent des problèmes supplémentaires pour certaines écoles. Ces facteurs ne sont toutefois guère susceptibles d'avoir des effets négatifs en ce qui concerne les principaux objectifs, qui sont d'accroître la scolarisation en primaire, d'améliorer la nutrition chez les élèves et de renforcer l'assiduité des filles.

Partenariats et coordination

30. Il est manifeste que le travail d'analyse, de planification, d'exécution, de suivi et d'évaluation est effectué en commun pour bien des aspects du programme. L'Unité ACV a travaillé avec l'Agence de télédétection et d'alerte rapide de l'Union européenne, avec le Réseau de détection rapide en cas de famine (FEWSNET) de l'Agence des Etats-Unis pour le développement international (USAID), et avec le module d'analyse de la vulnérabilité du *Save the Children Fund* (Royaume-Uni) pour identifier les régions les plus vulnérables à la malnutrition aiguë ou chronique. Il continue d'être nécessaire de trouver des partenaires donateurs de ressources non alimentaires.
31. Sur plusieurs sites concernés par l'activité 2488, les associations d'agriculteurs continuent de protéger les sols remis en état et de gérer les ressources en eaux souterraines et en eaux de surface régénérées dans le cadre des activités. Celles-ci constituent d'excellents domaines d'application pour un "partenariat séquentiel", dans lequel des



projets appuyés par d'autres donateurs peuvent être mis à profit pour tirer parti des disponibilités en eau et des sols améliorés par les activités VCT.

Ciblage

32. La collecte et l'analyse de données ACV a permis de cibler l'aide alimentaire sur les *weredas* les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire. On estime qu'environ 1,7 million de leurs résidents ont directement bénéficié de cette aide. Plusieurs centaines de milliers de personnes supplémentaires bénéficient par ailleurs du soutien apporté par le PAM aux activités développementales menées dans le cadre du DGE, ne serait-ce qu'en qualité de témoins. Ces dernières années toutefois les théoriciens ont fait valoir qu'il importait de définir un système de ciblage et de suivi des ménages pour les programmes du PAM et d'autres activités VCT.
33. La méthodologie ACV permet de définir des indicateurs plus fins du changement de degré de l'insécurité alimentaire chronique et du poids des différents facteurs qui la déterminent. Cela devrait améliorer le suivi et la mesure de l'impact des activités appuyées par l'aide alimentaire pour les ménages participants, ce qui représentera une avancée significative dans l'application des techniques ACV du PAM en milieu rural en Ethiopie. Il est urgent de procéder à une évaluation détaillée, au niveau des bénéficiaires, des impacts de l'activité 2488.

Actifs

34. La création d'actifs qui contribuent à la sécurité alimentaire à long terme figure au cœur du programme de pays pour l'Ethiopie. Des actifs physiques —banquettes et terrasses, ouvrages de drainage, barrages de régulation, routes d'accès et pentes reboisées dans le cadre de l'activité 2488— ont été réalisés par les dizaines de milliers de personnes exposées à l'insécurité alimentaire et employées dans le cadre des programmes VCT. Les actifs ainsi créés constituent une base qui permet un développement économique accru dans les communautés participantes. Les capacités humaines renforcées, qu'elles résultent de l'activité 2488 ou des meilleures perspectives d'éducation qu'engendre l'alimentation scolaire, ou encore de la formation à des activités génératrices d'un revenu amélioré en milieu urbain, sont un facteur qui conduit à une évolution positive des comportements. Ces actifs incorporels sont souvent plus résilients et encore plus porteurs de développement que les actifs physiques. Une fois les attitudes changées pour assurer la perpétuation des actifs nouveaux, on peut estimer que le développement est engagé de manière durable.

Engagements en faveur des femmes

35. La politique gouvernementale appuie les activités de développement visant à améliorer la participation et la condition des femmes. Dans le cadre de l'activité 2488 et d'autres programmes VCT, les femmes ont de plus en plus l'occasion de siéger aux comités de développement communautaire qui définissent et administrent les activités auxiliaires des programmes VCT. L'amélioration des taux de scolarisation des filles dans les écoles primaires est l'un des objectifs de l'initiative en faveur de l'alimentation scolaire, qui à terme devrait faire progresser de manière significative l'éducation des femmes éthiopiennes. Les études réalisées dans les pays en développement suggèrent que ce facteur peut avoir un effet positif sur la qualité de la vie des femmes. Les femmes sont les premières bénéficiaires des activités menées en milieu urbain, et comptent pour environ 70 pour cent des bénéficiaires de la phase initiale. Les filles représentent 46 pour cent des bénéficiaires de l'alimentation scolaire, et les femmes 44 pour cent environ des bénéficiaires directs des activités de régénération des terres.



Suivi et responsabilité

36. Il est nécessaire de renforcer le suivi et l'évaluation dans chacun des trois domaines d'activité. Dans l'activité 2488, il importe surtout d'évaluer l'impact à long terme des actifs créés dans le cadre des activités VCT, le changement d'attitude des communautés vis-à-vis de la régénération des terres et de la restauration des disponibilités en eau, et la volonté des communautés d'entretenir ces actifs.
37. L'activité redditionnelle, pour chacun de ces domaines d'intervention, doit être intensifiée plus vigoureusement. Il apparaît que les rapports sont établis avec lenteur et manquent de rigueur, en particulier ceux qu'établissent les pouvoirs locaux sur l'alimentation scolaire.

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

Compatibilité des activités/projets en cours avec la politique visant à favoriser le développement

38. Le programme de pays pour l'Éthiopie répond aux cinq thèmes de la politique générale du PAM visant à favoriser le développement. Le dispositif alimentaire urbain vise à permettre de satisfaire les besoins sanitaires et nutritionnels des jeunes enfants et des femmes enceintes et des mères allaitantes. L'initiative en faveur de l'alimentation scolaire constitue un investissement dans le capital humain, qui donnera des enfants plus instruits et mieux nourris. L'activité de régénération des terres aide les familles pauvres à acquérir des actifs, atténue les effets des catastrophes naturelles et permet aux ménages dont la sécurité alimentaire dépend de ressources naturelles dégradées d'acquérir des moyens de subsistance durables. Toutes les activités mettent l'accent sur la participation locale, un ciblage précis, et sur la réponse aux attentes des femmes en participation et en collaboration avec les instances centrales et locales de gouvernement et d'autres partenaires.
39. La régénération des ressources en terre et en eau dans le cadre de l'activité 2488 restaure la base physique sur laquelle reposent les activités qui améliorent la productivité et génèrent du revenu. Cette action contribue de manière significative à permettre aux ménages d'échapper au dénuement et à la malnutrition chronique. L'activité 2488 est presque unique dans l'expérience du PAM en Afrique subsaharienne, en ce sens qu'elle s'est concentrée sur son objectif pendant près de 20 ans. De nombreux bassins versants ont été améliorés, des pentes ont été reboisées et nombre d'aquifères ont été rechargés. Les communautés dont les moyens de subsistance ont été améliorés par la restauration de ces ressources ont donc désormais des moyens de se développer comme elles n'auraient pu le faire auparavant.

Ajustements nécessaires et activités ou projets nouveaux éventuels

40. Le manque de ressources en espèces ne permet pas actuellement au PAM de porter au maximum l'impact de l'aide alimentaire en donnant aux pauvres menacés par la faim la possibilité de participer pleinement au développement. Le manque de ressources pour acheter des véhicules, financer les coûts d'entreposage, développer les actions de formation, améliorer le suivi et l'évaluation et appuyer les diverses sous-composantes constitue un problème dans chacun des trois domaines d'activité. Les difficultés pourraient se trouver atténuées dans le secteur de l'alimentation scolaire quand des ressources non



alimentaires deviendront disponibles au titre de l'Initiative mondiale en faveur de l'alimentation scolaire des Etats-Unis. Ces dernières années, l'évolution de la politique du PAM en ce qui concerne le recouvrement intégral des coûts a fait mettre l'accent sur la nécessité de mobiliser des ressources non alimentaires au niveau des pays, ou de rechercher d'autres moyens de générer des fonds. Or la chose a été difficile en Ethiopie.

CONCLUSIONS

41. La stratégie de développement approuvée et le programme visant à la mettre en œuvre figurent dans le document de 1998 exposant le programme de pays. La stratégie exposée dans le SSP de 1993, étant dépassée, n'a pas été prise en compte dans la définition de ce programme. Un nouveau SSP sera établi en 2002.
42. Le programme de pays actuel, avec ses trois activités centrales et le soutien qu'il est prévu d'apporter au DGE, est conforme à la politique du PAM visant à favoriser le développement et au programme gouvernemental de développement visant à supprimer les causes de l'insécurité alimentaire. Il est compatible avec les thèmes du nouveau Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et avec la stratégie de développement définie dans le Cadre stratégique intérimaire de lutte contre la pauvreté (CSLP-I), ainsi qu'avec le CSLP qui sera finalisé en 2002.
43. L'activité rurale participative de régénération des terres est un bon exemple de collaboration avec les pouvoirs locaux pour utiliser des ressources alimentaires afin de produire des actifs durables et de permettre aux communautés rurales pauvres d'en tirer parti à long terme. Elle démontre qu'en Ethiopie, les activités VCT sont un outil puissant qui permet de réduire les causes de l'insécurité alimentaire, tant chronique qu'aiguë. Le PAM et ses partenaires gouvernementaux régionaux doivent convaincre d'autres donateurs, en particulier la Banque mondiale et le Fonds international de développement agricole (FIDA), que les terres et les groupes d'agriculteurs qui ont bénéficié des phases précédentes de l'activité 2488 sont d'excellents candidats pour la phase suivante de développement économique. Une évaluation des impacts axée sur les bénéficiaires est devenue essentielle au stade actuel.
44. L'initiative en faveur de l'alimentation scolaire suscite l'augmentation et les améliorations souhaitées de la scolarisation, de l'état nutritionnel et de la capacité d'attention des écoliers du primaire. Elle a porté le rapport filles/garçons de 43 à 57 pour cent sur l'ensemble des 260 000 écoliers bénéficiaires. La ration alimentaire quotidienne est considérée par les familles des enfants comme un complément de revenu du ménage. Pour réussir tel qu'elle est programmée, toutefois, il faut assurer un recul vérifiable et durable du nombre de ceux qui sont victimes de l'insécurité alimentaire chronique. Cette réduction sera signalée par des preuves que:
 - les enfants bénéficiaires sont moins exposés à l'insécurité alimentaire du fait qu'ils vont à l'école;
 - les familles ou les communautés des enfants bénéficiaires ont, grâce à d'autres activités économiques de développement, suffisamment amélioré la nutrition des nourrissons et des enfants pour que le programme d'alimentation scolaire puisse être réduit; ou
 - les communautés ont acquis les moyens de continuer à dégager des vivres pour l'alimentation scolaire sur leurs ressources propres après que l'aide du PAM aura pris fin.



L'équipe d'évaluation a constaté que le projet fonctionne bien, mais la contribution du projet d'alimentation scolaire aux objectifs de développement du PAM en Ethiopie n'est pas claire.

45. Dans la phase actuelle, le dispositif d'aide alimentaire en milieu urbain a été lent à démarrer. Aucun des 21 intermédiaires n'est encore opérationnel. Le contrat entre le Gouvernement et le PAM a été conclu en mai 2001. Au moment de la mission, 21 propositions avaient été reçues et examinées par l'Unité commune de gestion du projet et par le Comité de coordination à sa réunion de mai. Dix-sept avaient été approuvées. La mise en œuvre devait commencer au deuxième semestre 2001. Le gouvernement régional et le bureau du PAM en Ethiopie estiment que des progrès significatifs ont enfin été faits, et ils donnent la priorité absolue à la lutte contre la pauvreté en milieu urbain.

RECOMMANDATIONS

46. Le rapport complet d'évaluation énonce 13 recommandations, qui se résument comme suit.
- Le programme de pays 2003–2006, à la différence du programme actuel, doit correspondre à un SSP approuvé.
 - Le PAM devrait faire preuve de plus de volontarisme dans la recherche de ressources non alimentaires complémentaires pour accroître l'efficacité de son aide alimentaire.
 - Le PAM et ses bureaux régionaux devraient rechercher des partenariats plus séquentiels avec les donateurs bilatéraux et multilatéraux.
 - Le service chargé de l'ACV devrait à l'avenir travailler en relations plus étroites avec le service du PAM chargé du développement afin d'améliorer le ciblage initial et le suivi des ménages par les chefs de file communautaires. Il est nécessaire de déterminer qui a tiré avantage du programme VCT du PAM, en quoi et pendant combien de temps. Cet aspect devrait être une composante importante de l'activité d'ACV dans la phase 2003–2006 du programme de pays.
 - Le PAM devrait effectuer une enquête sur les changements de comportement des agriculteurs en matière de conservation de l'environnement qui pourraient être imputés aux phases I, II et III de l'activité 2488.
 - Le PAM et les organismes gouvernementaux devraient convenir de plans-types et de calendriers pour l'établissement des rapports.
 - Le PAM et le gouvernement devraient examiner l'état des contributions et établir un plan actualisé pour la durée restante du programme de pays en cours.
 - Le PAM devrait évaluer l'impact après 20 ans de l'activité 2488.
 - Le siège du PAM devrait envisager de réaliser une présentation audiovisuelle sur l'activité 2488, en tant qu'exemple de l'utilité des programmes VCT pour la restauration des terres.
 - Le PAM et les organismes gouvernementaux devraient préciser davantage quels sont les rapports entre la réalisation des objectifs de l'alimentation scolaire et la sécurité alimentaire.
 - Le PAM et le gouvernement devraient déterminer quelles écoles participant au programme d'alimentation scolaire appuyé par le PAM n'ont pas reçu d'améliorations avant ou pendant l'activité, ou sont améliorées dans le cadre du programme



gouvernemental de développement de l'éducation. Les écoles appuyées par le PAM qui ne sont pas incluses dans ce programme devraient l'être dès que possible, et être dotées de salles de classe, de toilettes, de manuels, de matériel didactique et, surtout, de personnel enseignant qualifié. L'alimentation scolaire ne devrait pas être maintenue dans les écoles qui ne bénéficient pas d'améliorations.

- Dans le cadre de l'activité 4929, le PAM et le gouvernement devraient cibler les écoles des zones dans lesquelles des activités de développement économique, y compris le projet 2488, sont en cours ou planifiées. Ces communautés pourront par la suite prendre en relais l'alimentation des enfants à la maison ou à l'école sur leurs ressources propres.
- Le PAM et ses partenaires devraient établir des modalités améliorées de ciblage pour faire en sorte que les bénéficiaires soient choisis parmi les urbains pauvres victimes de l'insécurité alimentaire.

PORTEE FUTURE DU PROGRAMME DE PAYS

47. Le calendrier du prochain programme de pays pour 2003–2006 devrait concorder avec le cycle de programmation des autres organismes des Nations Unies. Le PAM projette d'accélérer sa programmation pour l'harmoniser avec celle des autres organismes des Nations Unies en Ethiopie. Le travail sur le prochain SSP est programmé pour commencer au quatrième trimestre. L'équipe d'évaluation approuve ce calendrier.
48. L'Ethiopie aura besoin de niveaux élevés d'aide alimentaire dans les décennies à venir. La production nationale est peu susceptible de dégager des disponibilités alimentaires suffisantes pour nourrir une population en accroissement régulier. De fortes importations alimentaires seront nécessaires pour combler l'écart entre les disponibilités et les besoins. Le PAM doit prendre pour hypothèse qu'il sera fait appel à lui pour fournir des vivres et appuyer les efforts du gouvernement et des donateurs en vue d'une accélération du développement.
49. Le SSP pour 2003–2006 devra être établi sur le principe de la recherche de moyens de subsistance durables. L'amélioration de l'agriculture de subsistance à elle seule ne permettra pas de subvenir aux besoins d'une population qui dans 20 ans dépassera 100 millions d'individus. La recherche d'autres types de moyens d'existence, y compris en faisant progresser le revenu agricole et non agricole des ménages, doit être poursuivie. L'aide alimentaire aura un rôle important à jouer dans ce processus.
50. L'aide alimentaire du PAM sera par ailleurs nécessaire pour parer à l'impact de l'épidémie de VIH/SIDA sur les pauvres d'Ethiopie. De 2,4 à 3,0 millions d'Ethiopiens, soit approximativement 5 pour cent de la population, sont séropositifs —soit, en nombre, le deuxième groupe national en Afrique subsaharienne. Dans le cadre du nouveau SSP/programme de pays, des produits d'aide alimentaire du PAM devront être utilisés pour atténuer les effets du VIH/SIDA en aidant les familles et les communautés à devenir plus productives.
51. Le bureau de pays du PAM devrait envisager d'analyser les réalisations de la phase initiale du projet d'aide en milieu urbain, en regard des objectifs et des contraintes du programme de pays et de ce qui est susceptible d'être réalisé par le PAM et ses partenaires. Cette analyse devrait permettre de sérier les objectifs par ordre de priorité, de focaliser l'action sur un nombre moindre de composantes, de la cibler sur moins de catégories de bénéficiaires, et de limiter le nombre des partenaires. Ce recentrage, en réduisant le nombre



des éléments auxquels veiller, aura pour effet de simplifier la gestion et la mesure des progrès accomplis.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CPRPC	Commission de prévention des risques et de préparation aux catastrophes
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CSLP-I	Cadre stratégique intérimaire de lutte contre la pauvreté
DGE	Dispositif de génération d'emploi
FEWSNET	Réseau de détection rapide en cas de famine
FIDA	Fonds international de développement agricole
ONG	Organisation non gouvernementale
PIB	Produit intérieur brut
PNB	Produit national brut
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international
VCT	Vivres-contre-travail

