

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 13 – 16 février 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2001/6/2
22 décembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

RÉSUMÉ DU RAPPORT D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS¹ DU PROGRAMME DE PAYS POUR LE YÉMEN (1998– 2001)

¹ La mission se composait de deux consultants internationaux et d'un consultant national. Un spécialiste de l'évaluation d'OEDE s'est joint à la mission le 25 avril 2000.

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):	M. A. Wilkinson	tél.: 066513-2029
---	-----------------	-------------------

Chargé de l'évaluation, OEDE:	Mme M. Ahmed	tél.: 066513-2223
-------------------------------	--------------	-------------------

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

Le programme de pays pour le Yémen, qui a pour pôle de convergence stratégique la pauvreté et l'insécurité alimentaire, se concentre sur les activités sociales dans les domaines de l'éducation et de la santé, met fortement l'accent sur l'égalité entre les hommes et les femmes, et appuie les politiques et les priorités déclarées du gouvernement dans le domaine du développement. Ce programme compte deux grandes composantes: l'éducation et la santé. Dans le cadre de celles-ci, il poursuit les buts généraux des politiques et des stratégies du PAM. L'aide alimentaire, qui sert à inciter les filles et les femmes à user des services d'éducation et de santé, contribue à lever les principales contraintes qui freinent le développement humain et le renforcement des capacités humaines. Par ailleurs, équivalant à un transfert de revenu au bénéfice des ménages ruraux à bas revenu, les produits alimentaires contribuent directement à l'atténuation de la pauvreté et à l'amélioration de l'accès aux vivres. L'introduction de l'approche-programme au Yémen n'a pas encore provoqué de changement de fond, la conception et l'exécution de l'aide du PAM ayant en grande partie continué de suivre les pratiques de l'approche-projet, telle qu'elle était mise en œuvre antérieurement. Ce fait pourrait tenir au manque de directives claires sur la manière de rendre opérationnelle l'approche-programme, qui s'est un temps fait sentir. Néanmoins, on constate la présence de certains éléments caractéristiques de l'approche-programme de pays. Par exemple le fait que les deux branches d'activités poursuivent les objectifs généraux des politiques et des stratégies fondamentales du PAM, et qu'elles se concentrent sur le développement social dans les mêmes zones géographiques.

Le programme de pays pour le Yémen est conforme à la politique visant à favoriser le développement. Bien que l'exécution en soit satisfaisante, tous les projets respectant le calendrier pour ce qui est des réalisations, quelques améliorations restent nécessaires. Celles-ci devront notamment consister à affiner le système de ciblage par zones, et à renforcer les techniques de gestion de l'aide alimentaire, de suivi et d'établissement de rapports.

En ce qui concerne le prochain programme de pays, l'orientation générale vers les activités du secteur social devrait être maintenue, mais des dispositions devraient être prises pour tirer mieux parti des avantages potentiels d'une authentique approche-programme. Cela supposera en particulier une coordination et une coopération plus étroites avec le gouvernement, aussi bien qu'avec les autres organismes des Nations Unies et avec les donateurs, dans la planification des programmes et des activités, ainsi que pour la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation.

Projet de décision

Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.1/2001/6/2) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.1/2001/INF/11). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



OBJET ET METHODOLOGIE DE L'ÉVALUATION

1. Le programme de pays pour le Yémen devant parvenir à son terme en 2001, une évaluation à mi-parcours a été commanditée par le Bureau de l'évaluation (OEDE) afin de faire le point de ce programme pour ce qui est de sa cohérence, de sa focalisation, de son intégration et de la flexibilité de l'approche-programme pratiquée. Ont aussi été examinés la pertinence et la validité des objectifs et des réalisations du programme; les facteurs critiques qui ont affecté, positivement ou négativement, son exécution; et les aspects déterminants de l'aide du PAM, à savoir le ciblage, la sécurité alimentaire, l'équité hommes-femmes, la création d'actifs durables, la coordination avec le gouvernement, et la coopération et la programmation conjointes avec les organismes des Nations Unies et autres organes de développement présents dans le pays. Par ailleurs, il était demandé de formuler des recommandations en vue de tracer les grands traits du schéma de stratégie de pays (SSP) et du programme de pays de la deuxième génération.
2. Après des entretiens liminaires et l'étude de la documentation au siège du PAM, la mission s'est rendue au Yémen du 12 avril au 3 mai 2000. Pendant le séjour sur le terrain, les documents pertinents ont été examinés et des entretiens ont eu lieu avec le directeur et le personnel du bureau de pays du PAM, avec des représentants des ministères et des organismes concernés du gouvernement (Ministère de l'agriculture et de l'irrigation, Ministère de la planification et du développement, Ministère de la santé publique, Ministère de l'éducation, Office central de statistiques), des organismes des Nations Unies (FAO, PNUD, le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), UNICEF), de la Banque mondiale, de l'Union européenne, des donateurs et des ONG. La mission s'est rendue dans plusieurs écoles et centres sanitaires bénéficiant ou non de l'aide du PAM dans les gouvernorats de Hadramout et de Mahweet, ainsi que sur le site du projet agricole pilote de Mahweet. Des entretiens ont aussi eu lieu avec des représentants des services gouvernementaux aux niveaux des gouvernorats et des districts, avec des directeurs d'école, des agents des centres de santé et des bénéficiaires. Le 30 avril, les résultats, les conclusions et les recommandations préliminaires de l'évaluation ont été présentés et discutés dans le cadre d'un atelier d'une journée tenu à Sana'a, qui a réuni quelque 40 participants représentant les divers services gouvernementaux, les organismes des Nations Unies et d'autres organisations. Les réactions enregistrées lors de l'atelier ont été incorporées dans le rapport final de la mission.
3. Préalablement à l'évaluation du programme de pays, des examens à mi-parcours de la gestion des deux projets alors en cours d'exécution (éducation et santé) avaient été effectués par le bureau de pays. Leurs résultats ont été dûment pris en compte aux fins de la présente évaluation.

LE PROGRAMME DE PAYS TEL QUE PREVU

4. Le programme de pays pour le Yémen (1998-2001), basé sur le SSP de 1996, a été approuvé par le Conseil d'administration en 1997. Le programme de pays définit la stratégie de l'aide du PAM sur une période de quatre ans, en se concentrant sur les questions de l'insécurité alimentaire et le sort des pauvres qui souffrent de la faim, avec pour but général d'améliorer l'état nutritionnel des personnes les plus vulnérables dans les périodes critiques de leur vie, en aidant à créer des actifs et en favorisant l'autodépendance



des personnes et des communautés pauvres. Les objectifs poursuivis par le programme de pays sont les mêmes que ceux des différentes activités prévues, et s'établissent comme suit:

- a) réduire l'écart entre les deux sexes dans le domaine éducatif en incitant les filles à aller à l'école, et en ciblant les groupes les plus pauvres par la sélection des établissements scolaires;
 - b) encourager les femmes, les enfants et les patients atteints de maladies contagieuses à user des services de santé primaires convenablement équipés (en ciblant les zones les plus pauvres par le choix des gouvernorats et des centres de santé, où l'appui apporté par les pouvoirs publics et d'autres aides extérieures améliore les prestations sanitaires);
 - c) contribuer à améliorer la sécurité alimentaire immédiate des groupes les plus pauvres et, avec leur participation, investir dans les activités porteuses d'une sécurité alimentaire durable;
 - d) assurer la sécurité alimentaire des réfugiés vivant dans des camps; et
 - e) réduire l'incidence des carences en micronutriments en distribuant des produits alimentaires de base enrichis.
5. Le programme de pays prévoit une allocation fondamentale de 74 316 tonnes de produits alimentaires, évaluée à 28,5 millions de dollars E.-U., pour les activités de base, ainsi que des activités supplémentaires évaluées à 8,8 millions de dollars. Le programme de pays distingue quatre activités de développement fondamentales (appui à l'éducation de base, appui aux centres de santé, initiatives locales à l'appui de la sécurité alimentaire des ménages, et santé des femmes et micronutriments), et deux activités supplémentaires (élargissement des activités de base dans les secteurs de la santé et de l'agriculture). Environ les deux tiers des ressources du PAM prévues pour le programme de pays sont affectés à la composante éducation.
6. Bien que l'intervention prolongée de secours et de relèvement (IPSR) à l'intention des réfugiés somalis au Yémen ait été à l'origine projetée pour traiter de l'objectif d) du programme de pays, elle est financée et mise en œuvre en tant que projet distinct de ce programme.
7. Jusqu'ici, seules les deux premières activités (éducation et santé) sont devenues opérationnelles. Le volet santé des femmes et micronutriments n'a pas été mis en œuvre, principalement en raison de questions juridiques et techniques qui n'ont pas été résolues. Néanmoins, la farine de blé et l'huile fournies au titre de l'aide alimentaire à tous les projets sont généralement enrichis en vitamine A.



ÉVALUATION ET CONCLUSIONS

Principes et conception

L'approche-programme de pays

8. Le programme de pays de première génération pour le Yémen évoque davantage un changement d'étiquette qu'un changement de nature. La conception et l'exécution du "programme de pays" actuel se conforment en grande partie aux principes de l'approche-projet classique, les caractéristiques spécifiques d'une approche-programme n'étant qu'en partie apparentes. Par exemple, les objectifs déclarés du programme de pays ne sont guère plus que la reprise des objectifs des différentes activités du programme. Il n'a pas été prévu d'établir une structure appropriée, par exemple un Comité consultatif de pays pour l'alimentation, qui serait l'instance de coordination pour l'exécution et le suivi des activités de programme. Les deux bureaux auxiliaires du PAM à Hodeidah et à Taiz ont à l'origine été établis en tant que bases logistiques en 1998, et le suivi des activités de développement n'est venu s'ajouter à leurs attributions que cette année. Le bureau auxiliaire d'Aden est principalement chargé de suivre l'IPSR, mais à compter de cette année il sera aussi chargé de suivre les activités de développement. Le programme de pays n'a pas débouché sur une approche nationale intégrée de la gestion des ressources, de la logistique et du suivi. Il n'existe en outre aucun accord sur le programme de pays entre le gouvernement et le PAM. Il convient de noter que les plans d'opérations concernant les activités sanitaires et éducatives, qui constituent la seule base officielle pour les opérations du PAM dans le cadre du programme de pays en cours, ne font que des références mineures à l'approche-programme. Par ailleurs, ces plans d'opérations ne portent pas particulièrement les caractéristiques spécifiques de l'approche-programme à l'attention des autorités gouvernementales—qui sont pourtant les principaux partenaires d'exécution du PAM.

9. Le fait qu'au Yémen l'approche-programme de pays n'a été appliquée que de façon rudimentaire peut être imputable au manque antérieur de directives claires sur la manière de rendre opérationnelle ladite approche. Néanmoins, certains éléments d'une approche de programmation par pays sont discernables, à savoir:
 - Les activités poursuivent les mêmes grands objectifs que les politiques et les stratégies de fond du PAM.
 - Les activités se concentrent sur le développement du secteur social.
 - Les activités se concentrent sur les mêmes zones géographiques d'intervention.
 - Les périodes d'exécution des activités sont harmonisées, permettant de coordonner l'évaluation des besoins, les évaluations préalables, la mise en œuvre et le suivi.
 - Les cycles de programmation du PNUD, du PAM et du FNUAP ont été harmonisés, l'UNICEF devant s'associer à l'opération en 2001.



Rôle de l'aide alimentaire du PAM

10. La pauvreté et l'insécurité alimentaire ont été identifiées comme représentant les principales contraintes au développement humain et sociétal au Yémen. Le Yémen compte parmi les pays les moins avancés (PMA) et le pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV), et vient au 148ème rang sur 174 pays selon l'indice du développement humain pour 1999 (PNUD). Le produit national brut (PNB) par habitant a chuté entre 1990 et 1997 de 686 à 270 dollars, principalement en raison du recul des transferts de salaires de l'étranger du fait de la guerre du Golfe en 1990. Environ 21 pour cent de la population vivent dans la pauvreté. La pauvreté est par ailleurs en particulier concentrée dans les zones rurales. L'accès à l'éducation est limité; le taux d'analphabétisme des adultes est de 57,5 pour cent (36 pour cent chez les hommes et 79 pour cent chez les femmes; dans les zones rurales, les valeurs correspondantes sont de 35 et 85 pour cent, respectivement). Seize pour cent seulement de la population ont accès aux services de santé. L'incidence de la malnutrition est extrêmement élevée, les taux de mortalité infantile et d'insuffisance pondérale à la naissance dénotent des déficits nutritionnels chroniques graves dans la population du Yémen (environ 17 millions de personnes). On estime qu'environ 1,7 million de femmes et d'enfants sont touchés par la malnutrition. En 1997, 45 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans présentaient des retards de croissance, 16 pour cent des signes de cachexie, et 19 pour cent de nouveaux-nés une insuffisance pondérale. Le taux de mortalité infantile était estimé à 76 pour 1 000 naissances vivantes, et le taux de mortalité avant cinq ans à 100 pour 1 000; le taux de mortalité maternelle s'élève à 1 400 pour 100 000 accouchements, valeur notablement supérieure au taux moyen pour les PMA, qui est de 1 100 pour 100 000. Des facteurs tels que l'accroissement annuel rapide de la population, à 3,9 pour cent, un taux de fécondité de 7,6 enfants par femme, et le bas revenu moyen par habitant aggravent l'insécurité alimentaire.
11. L'aide alimentaire du PAM apportée dans le cadre du programme de pays sert des objectifs multiples qui portent tant directement qu'indirectement sur les effets et les causes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire:
 - En se concentrant sur les ruraux pauvres, et en particulier sur la population féminine, elle répond aux besoins des groupes de population vulnérables dans les périodes critiques de leurs vies.
 - En incitant les filles et les femmes à user des services d'éducation et de santé, elle contribue à atténuer les principales contraintes actuelles au développement humain et au renforcement durable des capacités humaines.
 - En tant que transfert de revenu en nature au bénéfice des ménages ruraux pauvres, elle contribue directement à atténuer la pauvreté et à améliorer l'accès aux vivres.
12. Jusqu'à une période récente, la subvention générale appliquée au blé et à la farine de blé constituait un élément majeur dans la stratégie gouvernementale de lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire. En raison des coûts budgétaires élevés et de l'efficacité limitée de cette solution pour venir en aide aux pauvres et aux personnes vulnérables, la subvention générale a été progressivement éliminée. Certains des effets négatifs du retrait de cette subvention sur les pauvres et les personnes vulnérables sont atténués par le "Projet de fonds social pour le développement" appuyé par la Banque mondiale et par d'autres programmes d'atténuation de la pauvreté. Depuis l'élimination de la subvention, l'aide alimentaire du PAM est devenue une ressource encore plus précieuse pour les bénéficiaires.



13. En résumé, l'aide alimentaire joue un rôle significatif et efficace non seulement en tant qu'incitation à réaliser les résultats visés, mais aussi en tant que complément direct des ressources alimentaires des ménages pauvres.

Intégration dans les priorités du gouvernement

14. Les activités prévues par le programme de pays répondent aux politiques gouvernementales telles qu'elles sont exprimées dans le Premier plan quinquennal de développement (1996-2000), dans les programmes de lutte contre la pauvreté et de réforme sectorielle, ainsi que dans la "stratégie de sécurité alimentaire" récemment adoptée. L'objectif est en particulier de faire disparaître les causes profondes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire, et de donner un rang de priorité élevé à l'éducation de base, aux soins de santé primaires et au développement agricole.

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

15. Le processus d'établissement d'un Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement a été lancé au Yémen. Jusqu'ici un bilan commun de pays et d'autres études ont été préparées, les activités menées dans le cadre du programme de pays en cours du PAM y étant prises en compte. Les domaines effectifs et potentiels de coordination et de coopération des organismes des Nations Unies ont été identifiés. Le PAM devrait faire en sorte que le prochain programme de pays soit réellement intégré dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Ciblage

16. Les activités aussi bien d'éducation que de santé sont concentrées dans 10 gouvernorats¹. Bien que ces gouvernorats soient réputés avoir été choisis en fonction de l'incidence de la pauvreté (ciblage géographique), les critères de sélection effectivement appliqués sont inconnus ou n'ont pas été explicités. Selon les données récentes relatives à la pauvreté (qui n'étaient pas disponibles lorsque le SSP et les documents du programme de pays ont été établis), certains des gouvernorats couverts par le programme actuel de pays ne se qualifieraient pas, tandis que d'autres, qui se qualifieraient par l'incidence de la pauvreté, ne sont pas inclus dans le programme.
17. Les critères de sélection des écoles et des centres de santé à l'intérieur des gouvernorats ont été définis. Toutefois ils ont rarement été appliqués. Par exemple, les indicateurs de pauvreté n'ont pas été employés, ou n'ont pas pu être utilisés faute de données relatives à la pauvreté à l'échelon des districts et des sous-districts. Les critères de sélection des écoles, comme indiqué dans le plan d'opérations et dans le résumé de projet, devaient tenir compte du différentiel entre les taux de scolarisation des filles et des garçons à l'échelon des districts et donner la priorité aux zones rurales; il était par ailleurs prévu que soient appliqués les indicateurs de pauvreté si la situation ne pouvait être tranchée autrement. Or le critère de différentiel de scolarisation n'a pas été appliqué, ce qui a compromis l'efficacité du ciblage. Quant à la composante santé, les critères de sélection des centres de santé qui seraient aidés prévoyaient que ceux-ci disposent d'un centre de santé maternelle et infantile (SMI) opérationnel. Cette clause, et le fait que les centres de santé disposant d'un centre SMI opérationnel sont en général situés dans les zones urbaines, a limité le

¹ Dhamar, Mahweet, Hajja, Hodeidah, Taiz, Abyan, Lahej, Shebwa, Hadramout et Sana'a.



rayonnement de cette composante au bénéfice des femmes pauvres habitant des zones rurales reculées.

18. Pour résumer, la mission a identifié les problèmes ci-après pour ce qui est du ciblage et de la sélection:
- Les gouvernorats n'ont pas été sélectionnés sur la base de critères explicites et transparents.
 - La sélection ne s'est pas faite en usant des indicateurs de pauvreté.
 - Les critères de sélection définis ne sont pas assez spécifiques.

Problématique hommes-femmes

19. La problématique hommes-femmes a été intégrée dans le programme de pays et dans la conception des projets. Les deux projets ciblent spécifiquement les femmes et les filles: les femmes comptent pour 87 pour cent des bénéficiaires de la composante santé et pour 84 pour cent dans la composante éducation². Grâce aux activités menées, les femmes et les filles contribuent sensiblement à la satisfaction des besoins alimentaires du ménage, et de ce fait renforcent leur situation dans celui-ci. Pourtant, au delà de leur rôle en tant que bénéficiaires, peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne la participation des femmes aux décisions et à la maîtrise des ressources, comme le voudraient les Engagements du PAM en faveur des femmes.
20. Dans le projet d'éducation, par exemple, il n'y a pas de femme coordinatrice à quelque niveau que ce soit—central, de gouvernorat ou de district. Les comités d'aide alimentaire se composent le plus généralement du directeur d'école, de quelques enseignants hommes, dans certains cas du magasinier, et d'un ou deux pères d'élèves. Ils ne comptent pratiquement jamais de membres femmes, pas même dans les écoles qui comptent beaucoup d'enseignantes, ou dans les écoles de l'Autorité générale pour l'enseignement scientifique (AGES) où les femmes peuvent être majoritaires. Dans ces écoles, les enseignantes ne sont pas associées au processus décisionnel, mais sont cantonnées aux travaux de bureau, par exemple à la tenue des registres. Le potentiel inexploité que représenterait la présence de femmes dans les comités reste à explorer, en particulier dans les écoles qui comptent des enseignantes.
21. En revanche, des progrès appréciables ont été accomplis dans le projet santé. Un sur 10 parmi les représentants du projet au niveau des gouvernorats est une femme; quatre centres de santé sur 37 sont dirigés par une femme, et tous les services de SMI des 37 centres ont une femme à leur tête. Au niveau des centres de santé, ce sont les sages-femmes qui exécutent le projet et opèrent la sélection des bénéficiaires.

² Les autres bénéficiaires sont des malades de sexe masculin atteints de la tuberculose ou de la lèpre, ou des garçons résidant en internat.



ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES ET MISE EN ŒUVRE

Activités dans le secteur éducatif

22. L'aide du PAM dans les écoles touche 62 800 filles dans 600 écoles primaires de 10 gouvernorats³; 443 écoles comptant 53 390 bénéficiaires sont administrées par le Ministère de l'éducation, les autres écoles étant administrées par l'AGES⁴. En outre, des internats comptant au total 12 000 pensionnaires (des garçons exclusivement) reçoivent aussi un appui.
23. Les activités dans le secteur éducatif ont produit les résultats suivants:
- Scolarisation accrue des filles; les écoles qui reçoivent une aide ont enregistré des accroissements de la scolarisation de 26 à 100 pour cent, tandis que les écoles qui n'en reçoivent aucune n'enregistrent qu'un accroissement de 12 pour cent⁵.
 - Taux d'abandon scolaire réduit.
 - Absentéisme réduit.
 - Attitude générale plus positive vis-à-vis de l'éducation des filles.
24. Bien que certains des accroissements des taux de scolarisation puissent provenir d'un déplacement des inscriptions en faveur des écoles aidées, comme l'équipe d'évaluation à mi-parcours a pu l'imaginer, il n'est pas prouvé que de tels glissements concernent une population scolaire significative. Les indications réunies suggèrent que l'activité dans le secteur de l'éducation a bien fonctionné et a atteint son objectif de façon satisfaisante, de même que l'objectif du programme de pays, à savoir encourager la scolarisation primaire des filles. De fait, les accroissements de la scolarisation ont dépassé les valeurs de planification et les attentes.
25. Les objectifs du programme, à savoir accroître la scolarisation des filles et réduire le taux d'abandon des études, supposait que les filles soient inscrites en première année et poursuivent toute leur scolarité, ce qui signifie qu'une école, une fois sélectionnée, devait rester dans le programme. Dans certains gouvernorats, la sélection des établissements a changé plusieurs fois de manière arbitraire en cours de projet. Certaines écoles qui bénéficiaient de l'aide ont été exclues du projet au profit d'autres écoles. Cette pratique a nui aux objectifs du programme. En outre, en raison de déficiences et de retards dans l'activité redditionnelle, certaines écoles ont reçu des quantités de produits d'aide alimentaire insuffisantes pour répondre aux besoins réels. Faute de directives appropriées, les écoles ont mis en œuvre des moyens palliatifs différents pour faire face au déficit, par exemple en ne distribuant des rations qu'aux élèves de certaines classes, ou en distribuant des rations réduites à toutes les élèves filles.

³ Ces valeurs sont basées sur les chiffres de planification et non pas sur les effectifs réels; voir le paragraphe qui traite du suivi.

⁴ ONG associée à un parti islamique et qui administre des écoles privées sous la supervision du Ministère de l'éducation.

⁵ Sur la base des données recueillies dans les écoles visitées lors de missions sur le terrain. Ces données ne sont pas statistiquement représentatives à l'échelle du pays.



26. De telles pratiques rendent le suivi de l'exécution du programme et de ses résultats pratiquement impossible. De manière générale, l'exécution du projet a paru plus attachée à la distribution de rations alimentaires en tant qu'objectif en soi plutôt qu'à la réalisation des objectifs du programme, ce qui dénote un manque d'appréciation de ces objectifs de la part des autorités concernées. Les activités de suivi et les rapports communiqués aussi bien par le Ministère de l'éducation que par le bureau de pays du PAM présentent des faiblesses, une irrégularité certaine et parfois des déficiences graves. Il n'existe aucun plan de suivi.

Activités dans le secteur de la santé

27. Actuellement les activités du secteur sanitaire sont mises en œuvre dans 37 centres de santé, six centres antituberculeux et six léproseries, dans 10 gouvernorats. Pendant la phase initiale de l'exécution, le nombre de bénéficiaires dans les centres de santé est demeuré sensiblement inférieur aux chiffres de planification (45,9 pour cent des valeurs inscrites au plan d'opérations et 69,2 pour cent des chiffres de planification revus à la baisse). Néanmoins, les données récentes indiquent un accroissement de l'utilisation des services de SMI et de l'aide alimentaire du PAM.

28. Plusieurs facteurs ont contribué à la lenteur du démarrage des activités de cette composante du programme:

- Changement des critères de sélection des enfants sous-alimentés, pour ne retenir que les enfants âgés de moins de trois ans et non par tous les enfants âgés de moins de cinq ans.
- Utilisation de formulaires différents de suivi de la croissance dans les différents centres de santé et indisponibilité de formulaires types dans d'autres centres.
- Seuil fixé très bas, à 44 kilogrammes, pour admettre les femmes enceintes à bénéficier de l'aide.
- Acheminement irrégulier des produits d'aide alimentaire, qui a perturbé les distributions mensuelles aux bénéficiaires.

29. Les retards dans les livraisons et l'épuisement des stocks ont provoqué des distributions accélérées ou rétroactives. L'exécution du programme en a souffert à divers égards: le nombre des visites au centre de santé a été réduit, les mères et leurs enfants n'ont pas reçu leurs rations mensuelles, et de nouveaux bénéficiaires pourtant admissibles n'ont pu être inscrits.

30. Pourtant les résultats du programme de pays ont été positivement affectés dans les centres qui ont reçu un appui additionnel de la part d'autres organismes. Ces centres sont mieux équipés, sont mieux dotés en personnel et leurs activités sont mieux organisées.

31. Le suivi des activités dans le secteur de la santé est considéré comme satisfaisant. Cela tient en partie au fait que cette activité de suivi ne porte que sur 50 centres facilement accessibles des chefs-lieux de districts. Par ailleurs, le Ministère de la santé publique, qui est chargé de l'exécution, porte un intérêt actif au suivi.



Activités visant l'agriculture et la sécurité alimentaire des ménages

32. Cette composante a été projetée en tant que projet pilote à mettre en œuvre dans quatre gouvernorats. Le lancement du projet a été sérieusement retardé et les activités ne sont prêtes à être lancées que dans un gouvernorat seulement (Mahweet), où les travaux préparatoires ont été menés à bien pour ce qui est de l'organisation des communautés, de la constitution de comités de gestion communautaire et de l'identification de propositions de projet, en utilisant les techniques de l'évaluation rurale participative.
33. Les divers facteurs qui ont contribué au retard sont les suivants:
- La conception du projet était très complexe et ambitieuse.
 - La planification du projet présentait des lacunes et des incohérences pour ce qui est des procédures, des tâches et des différentes attributions.
 - Le calendrier était trop ambitieux et peu réaliste.
 - L'assistance technique de la FAO n'a pas été apportée comme promis et prévu.
 - Les fonds et les capacités techniques humaines nécessaires à l'exécution du projet étaient insuffisants.
34. Les membres des communautés, qui ont vu beaucoup de missions d'évaluation préalable et de préparation du projet mais aucune activité effective, ont exprimé leur déception et leur frustration devant cet état de fait.

Partenariat et collaboration avec d'autres organismes

35. L'aide alimentaire apportée par le PAM à elle seule ne suffit jamais; pour qu'elle puisse être efficace, elle doit s'assortir des apports d'autres partenaires. Dans les deux grandes composantes du programme, des ressources ont été apportées par le gouvernement sous la forme d'infrastructures éducatives et sanitaires, et de compétences de gestion. Toutefois, l'expérience de la mise en œuvre du programme de pays, en particulier pour ce qui est de la composante santé, montre que l'exécution s'est mieux faite lorsque différents organismes ont combiné leurs ressources et leurs capacités spécifiques en jouant la complémentarité et en recherchant des effets synergiques. Par exemple, la collaboration actuelle avec le projet de santé communautaire appuyé par les Pays-Bas, et le projet *Radda Barnen (Save the Children—Suède)* a contribué à la mise en place d'un système bien organisé de travail, à des apports de matériel, et au renforcement des capacités du personnel. Les résultats, dans ces centres de santé, sont manifestement supérieurs à ceux d'autres centres qui n'ont pas mis en place une coopération et une complémentarité de cette nature.
36. Le gouvernement s'est engagé à s'attaquer aux causes profondes de la pauvreté et à atténuer ses effets en mettant en œuvre plusieurs programmes à l'échelon du pays tout entier. Ces programmes reçoivent un appui notable de différents organismes du système des Nations Unies et d'autres donateurs, et l'aide du PAM est perçue comme une contribution en ce sens. Des activités sont en cours pour regrouper l'ensemble des mesures de lutte contre la pauvreté en un Plan d'action national d'éradication de la pauvreté. Pourtant, malgré ces efforts, les contributions de différentes provenances sont, jusqu'ici, restées en grande partie conformes à l'approche spécifique du donateur, et rares sont les mesures pratiques qui ont été prises pour poursuivre plus efficacement les objectifs communs du programme.



37. Il conviendra néanmoins d'explorer pleinement les possibilités de partenariat et de collaboration fructueuse. Pour ce faire, le PAM peut soit rechercher des ressources et des capacités auprès de tiers, ou bien apporter ses ressources d'aide alimentaire aux projets et aux programmes d'autres organismes.

Suivi

38. Le document de programme de pays ne formule aucune exigence en matière de suivi ou de rapports. L'activité redditionnelle à l'échelon des projets, qui incombe aux autorités gouvernementales chargées de l'exécution, est en général tardive et incomplète; les rapports, quand il en est établi, se contentent souvent de reprendre les chiffres de planification, sans tenir compte des réalisations effectives et des véritables volumes de produits alimentaires distribués aux bénéficiaires. Le suivi sur le terrain effectué par le PAM se fait au cas par cas et ne répond pas à un véritable plan de suivi. En outre, il se montre particulièrement déficient dans le secteur de l'éducation, pour différents motifs, par exemple les capacités limitées en personnel et en moyens de transport, et le fait que les écoles à couvrir sont nombreuses et très dispersées dans le pays. Le suivi des projets qu'effectue le bureau de pays du PAM est gravement entravé par les retards et l'incomplétude des rapports communiqués par les partenaires d'exécution.
39. Bien que les indicateurs de résultats au niveau des projets (par exemple le taux de scolarisation des filles, l'état sanitaire et nutritionnel des femmes et des enfants) soient bien définis et que les données exigées soient habituellement enregistrées dans les écoles et les centres de santé, les données ne sont pas systématiquement collationnées, compilées, traitées et communiquées aux ministères compétents. De ce fait, aucune évaluation globale appropriée n'est possible.

Gestion des produits d'aide alimentaire

40. L'irrégularité des livraisons a pour effet que les distributions de produits alimentaires sont soit accélérées, soit tardives, ce qui réduit de manière significative l'efficacité de l'exécution du programme (démobilisation en ce qui concerne l'assiduité à l'école et dans les centres de santé, et impacts réduits de l'aide alimentaire).
41. Les examens à mi-parcours des projets qui ont précédé l'évaluation du programme de pays ont permis d'identifier plusieurs déficiences dans la gestion, la logistique et le suivi de l'aide alimentaire. Des problèmes ont été enregistrés dans l'activité des entrepreneurs chargés du transport secondaire des produits. Par exemple, il est arrivé que les produits alimentaires ne soient pas livrés au lieu de distribution. Il est aussi arrivé que des entrepreneurs demandent aux destinataires (les écoles) de régler les frais de transport, bien que ceux-ci soient déjà couverts par la contribution du PAM au titre du transport terrestre, de l'entreposage et de la manutention (TTEM) et aient été payés aux ministères concernés. Le bureau de pays n'a jamais été invité à participer aux réunions du comité chargé de l'attribution des contrats de transport, pas plus qu'il n'a invité le gouvernement à siéger aux comités du PAM, bien que cela soit stipulé dans les plans d'opérations. Ces déficiences ont eu pour effet du coulage et des pertes atteignant des proportions significatives, et ont nui à l'efficacité et à l'efficacité des opérations du PAM dans le pays.



COMPATIBILITÉ AVEC LA POLITIQUE DU PAM VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

42. Le programme de pays répond directement à deux des objectifs de la politique du PAM visant à favoriser le développement, à savoir "permettre aux jeunes enfants et aux femmes enceintes et mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes"; et de "permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation". Ces dernières répondent par ailleurs au troisième objectif, à savoir "permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver", puisque les filles qui n'abandonnent pas leurs études et poursuivent leur cursus scolaire auront plus de chance de s'intégrer dans la population active, d'exercer des activités génératrices de revenu, et d'accumuler des actifs. Dans ces deux domaines d'activité, le rôle de l'aide alimentaire est d'apporter une incitation à participer. Toutefois l'aide alimentaire aux internats représente essentiellement un appui institutionnel et budgétaire, qui n'est pas jugé être compatible avec la politique visant à favoriser le développement.
43. L'activité agricole prévue est quant à elle compatible avec les deux objectifs, en ceci qu'elle vise à "permettre aux familles rurales pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver", et "de trouver des moyens de subsistance plus durables".

RECOMMANDATIONS

Au sujet de l'approche-programme de pays:

44. Toutes les parties concernées devraient prendre mieux conscience des fonctions et des avantages du programme de pays (aussi bien le personnel du bureau de pays du PAM que le gouvernement hôte et les autres partenaires), et les principes de l'approche-programme de pays devraient systématiquement être intégrés dans la planification, l'exécution, le suivi et l'évaluation. Pour ce faire, les procédures opérationnelles et les directives récemment publiées concernant cette approche devraient être encore affinées et mises en pratique. Les besoins de formation de chacun devraient être pris en considération.
45. Les perspectives offertes par l'approche-programme de pays devraient être explorées plus avant. Cette recommandation porte en particulier sur la programmation conjointe, le suivi et l'évaluation, la flexibilité dans la gestion des ressources, et l'établissement de comités consultatifs et de coordination de l'aide alimentaire ou autres mécanismes consultatifs analogues. Ces comités devraient faire participer toutes les parties prenantes et traiter des questions transversales relatives aux opérations d'aide alimentaire.
46. Afin de rendre plus efficaces les effets synergiques des ressources et des capacités complémentaires offertes par les différents donateurs, le PAM devrait s'efforcer d'associer l'aide alimentaire qu'il apporte dans le cadre du programme de pays aux programmes d'assistance d'autres organismes des Nations Unies, d'autres donateurs et des ONG. Le prochain Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement devrait constituer une armature appropriée pour une approche de ce type.
47. La méthode de planification par cadre logique devrait être appliquée à la programmation par pays afin d'assurer la cohérence du programme.



Au sujet du ciblage:

48. Pour faire en sorte que l'aide alimentaire atteigne bien les groupes de population les plus pauvres et les plus menacés par l'insécurité alimentaire, le système du ciblage par zone doit être affiné, et se baser sur des données, ventilées par district ou sous-district, sur l'incidence de la pauvreté lorsque ces données deviendront disponibles par le biais de l'Office central de statistiques, du système d'information et de suivi de la pauvreté du PNUD, et de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV). Les critères de ciblage pour le choix des zones géographiques et des groupes de bénéficiaires doivent être précis, être bien compris de toutes les parties concernées, et être appliqués avec rigueur. Avec le concours du responsable régional du PAM chargé de l'ACV, un système de cette nature devrait être mis en place pour cibler les bénéficiaires à l'échelon des districts et des sous-districts, et identifier les groupes vulnérables spécifiques. Pour mettre en place un tel système, le PAM devrait s'assurer de la coopération étroite des autres organismes concernés par les évaluations de la pauvreté, comme la Banque mondiale, l'Office central de statistiques et le système d'information et de suivi de la pauvreté du PNUD.

Au sujet de la problématique hommes-femmes:

49. Des efforts devraient être consentis pour accroître la participation des femmes aux processus décisionnels touchant la mise en œuvre des activités aux échelons du gouvernement central, des gouvernorats et des districts, par exemple en recrutant davantage de femmes pour exercer des fonctions d'encadrement et de gestion.

50. La participation des femmes à toutes les activités liées aux projets devrait être assurée. Les comités d'alimentation scolaire devraient compter des femmes parmi leurs membres s'il y a des enseignantes dans l'école. En outre, les mères d'élèves, de préférence en groupes, devraient être représentées au sein de ces comités. Les comités sanitaires et/ou alimentaires des centres de santé devraient toujours compter des femmes parmi leurs membres.

Au sujet de la participation communautaire:

51. Bien que la nature des activités actuelles du programme, telles qu'organisées par les autorités gouvernementales, n'offrent que des perspectives limitées à la participation communautaire dans les activités de planification et d'exécution, les possibilités existantes devraient être systématiquement explorées. Cela vaut tout particulièrement pour les composantes vivres-contre-travail envisagées dans le cadre des deux projets, ainsi que pour ce qui est de la participation des membres des communautés à l'organisation et au suivi des distributions de produits alimentaires. Vu l'intérêt manifeste des communautés pour toutes les activités du programme, les activités vivre-contre-travail visant à améliorer les conditions de vie des communautés, et en particulier celles qui bénéficient aux femmes, devraient être systématiquement poussées de l'avant.

Au sujet des activités dans le domaine de l'éducation:

52. Afin de rendre l'exécution de la composante éducation plus efficace et efficiente, une approche par grappes est recommandée. Cela permettrait de réduire au minimum le passage d'élèves des écoles non aidées aux écoles aidées, et faciliterait la gestion et le suivi des produits d'aide alimentaire. Le choix des écoles recevant une aide devrait être fait attentivement, se baser sur des critères clairs, et, une fois choisies, les écoles devraient continuer de bénéficier du programme pendant toute sa durée.



53. Des dispositions devraient être prises pour adapter les livraisons d'aide alimentaire aux effectifs réels et aux besoins alimentaires résultant des taux accrus de scolarisation. Les programmes de pays devraient tenir compte de la nécessité de pouvoir opérer des ajustements et de disposer d'une certaine flexibilité. Dans l'avenir, la flexibilité voulue devrait être inscrite dans le document et dans l'accord de programme de pays. Pour permettre d'apporter les ajustement voulus aux livraisons de produits alimentaires en fonction des besoins, il est absolument impératif que les effectifs réels des inscrits puissent être rapidement connus (voir la recommandation relative au suivi et aux rapports ci-après).
54. L'aide alimentaire aux internats étant en fait une forme d'alimentation institutionnelle et d'appui budgétaire, il est recommandé d'éliminer cette forme d'aide au profit d'un appui accru à l'éducation de base des filles.

Au sujet des activités dans le domaine de la santé:

55. Le PAM devrait chercher à intensifier sa collaboration avec d'autres organismes dans le domaine des activités sanitaires. Il devrait prendre en compte les recommandations formulées à l'occasion de l'examen de mi-parcours de la composante santé, par exemple l'élargissement des critères d'inscription des enfants sous-alimentés et des femmes enceintes, l'établissement de comités de femmes bénéficiaires dans les centres de santé, et prévoir de mener des activités d'éducation sanitaire.

Au sujet des activités dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des ménages:

56. Compte tenu des efforts déjà engagés, les activités prévues devraient être mises en œuvre sans autre retard dans le gouvernorat de Mahweet, mais devraient se borner à l'exécution de projets communautaires simples et facilement réalisables. L'exécution devrait être suivie étroitement pour tirer des enseignements en vue d'interventions futures du même ordre. Avant d'envisager tout élargissement à d'autres zones, le concept du projet devra être réexaminé pour le simplifier et le rendre facilement réalisable, par exemple en remplaçant la monétisation en circuit fermé par des dispositifs communautaires vivres-contre-travail, en recherchant des sources complémentaires de financement à mobiliser (Fonds de développement social, autres donateurs, ONG), en assurant la disponibilité d'une assistance technique, et en mobilisant et en organisant les communautés en vue de l'action, notamment en commençant par mettre en œuvre des projets simples et de petite envergure à l'échelon local.

Au sujet du partenariat et de la coopération:

57. De nouvelles modalités de partenariat, avec par exemple des accords tripartites entre le PAM, d'autres organismes des Nations Unies et d'autres organisations, devraient être explorées et mises à l'épreuve. Afin d'accroître le rayonnement, l'efficacité et l'efficience des programmes d'aide alimentaire, il conviendrait de s'efforcer de mobiliser des ressources non alimentaires complémentaires, notamment par la programmation commune et dans le cadre de dispositions conjointes de financement. D'éventuels partenariats avec les ONG et avec les organisations communautaires devraient être explorés plus avant, notamment pour ce qui est des activités de mobilisation et d'organisation des communautés. Cela pourrait présenter un intérêt particulier pour les activités dans les domaines de l'agriculture et de la santé. Tout accord de partenariat devrait clairement stipuler les attributions et les droits de chacun des partenaires dans un mémorandum d'accord ou dans un accord officiel.



58. L'expérience acquise dans le cadre du projet pilote agriculture/sécurité alimentaire des ménages conduit à conclure que le PAM devrait aussi explorer la possibilité d'intégrer son aide alimentaire en tant qu'apport complémentaire aux programmes d'aide d'autres organismes, comme il le fait actuellement en collaborant au projet de santé communautaire appuyé par les Pays-Bas et au projet appuyé par *Radda Barnen*, plutôt que de concevoir ses propres projets auxquels sont nécessaires des apports et des capacités qu'il lui faut ensuite mobiliser auprès d'autres sources.

Au sujet du suivi, des rapports et de l'évaluation:

59. Un système de suivi régulier et efficace devra être établi, et être intégré dans le prochain programme de pays. Les différents besoins de formation doivent être pris en compte. Un système redditionnel doit être mis en place à l'échelle du programme de pays. De gros efforts devront être consentis pour corriger les carences actuelles en termes de délais, de qualité et de contenu des rapports, à tous les niveaux. Par exemple les rapports sur les distributions de produits alimentaires devront être à jour et indiquer des résultats effectifs.

Au sujet de la gestion des produits d'aide alimentaire:

60. Il faudra s'efforcer d'accorder les calendriers de livraison des produits alimentaires aux besoins effectifs du programme afin d'éviter les distributions irrégulières, tardives ou hâtives.
61. La participation du bureau de pays aux réunions du comité gouvernemental d'attribution des marchés pour le transport terrestre, et la participation des autorités gouvernementales aux décisions du bureau de pays, devraient être strictement respectées, comme il est stipulé au plan d'opérations.
62. Pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion des produits d'aide alimentaire il est vivement recommandé de réexaminer les dispositions logistiques actuelles. Le bureau de pays devrait jouer un rôle plus affirmé dans la gestion de l'aide alimentaire. Dans ce contexte, le bureau de pays pourra aussi envisager d'exercer des responsabilités directes dans le transport secondaire, comme le prévoit le document de programme de pays. Quoi qu'il en soit, un système rigoureux de suivi doit être mis en place sans délai.

PORTÉE DU FUTUR PROGRAMME DE PAYS

63. Pour ce qui est du prochain programme de pays, il est recommandé de continuer de concentrer l'aide du PAM sur les deux secteurs de l'éducation et de la santé, en prenant des mesures appropriées pour apporter les améliorations nécessaires au ciblage, à la gestion des produits d'aide alimentaire, au suivi et à l'activité redditionnelle. Un accent particulier devra être placé sur l'intensification de la coordination et de la coopération avec d'autres organismes du système des Nations Unies au titre du prochain Plan-cadre, ainsi qu'avec les autres donateurs. Les activités futures éventuelles dans les domaines de l'agriculture et de la sécurité alimentaire des ménages devraient se limiter à celle qui satisfont aux critères ci-après: faisabilité (sur la base d'une évaluation des activités pilotes); conception simple; activités axées sur les femmes; activités communautaires vivres-contre-travail; apport assuré de services d'assistance technique et d'articles non alimentaires complémentaires par d'autres partenaires (organismes des Nations Unies et autres donateurs ou ONG).





LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
AGES	Autorité générale pour l'éducation scientifique
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OEDE	Bureau de l'évaluation
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PMA	Pays les moins avancés
PNB	Produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

