

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–13 novembre 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/2009/6-E

28 septembre 2009

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE D'ACTIVITÉS DU PAM AU MALAWI

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 d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter le fonctionnaire du PAM mentionnée ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice du Bureau de
l'évaluation:

Mme C. Heider

tél.: 066513-2030

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

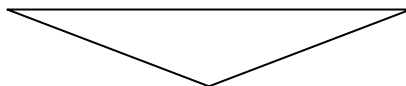
RESUME

Entre 2000 et 2008, le Malawi a connu de graves problèmes d'instabilité et traversé plusieurs crises suivies de phases de rétablissement marquées par des progrès en matière de sécurité alimentaire, de stabilisation économique et de renforcement de la gouvernance. Pendant cette période, le pays qui offrait au départ un environnement aléatoire pour les programmes, s'est engagé dans la voie du redressement. Le PAM aide le Malawi depuis les années 60; au cours des huit années écoulées depuis 2000, il y a mené 12 opérations d'une valeur de 556 millions de dollars É.-U. dont les objectifs étaient de sauver des vies, de protéger et reconstituer les moyens de subsistance, de réduire la malnutrition et d'améliorer les résultats dans le domaine de l'éducation.

L'évaluation répond à trois grandes questions: i) Dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) Comment le PAM a-t-il opéré ses choix et ceux-ci ont-ils eu un caractère stratégique? et iii) Le portefeuille d'activités a-t-il été performant, et quels sont les résultats obtenus?

L'évaluation a été effectuée par une équipe de cinq consultants; les travaux sur le terrain ont eu lieu en décembre 2008. L'évaluation a permis d'établir que les activités du PAM étaient en phase avec les priorités gouvernementales et contribuaient à la sécurité alimentaire en renforçant le cadre général d'action et les capacités institutionnelles et en prêtant assistance aux personnes dans le besoin. Le PAM a confirmé qu'il disposait d'un avantage comparatif dans les situations d'urgence, mais la transition de la phase d'urgence à la phase de redressement lui a posé des problèmes. La définition d'un nouveau rôle pour le PAM et sa concrétisation ont également pâti du fait que les parties prenantes n'étaient pas toutes d'accord sur cette évolution. L'assistance alimentaire prodiguée a été utile et efficace et le PAM a obtenu de bons résultats dans le cadre de ses programmes en matière de nutrition et d'éducation. Les activités Vivres contre travail/Vivres pour la création d'avoirs ont été réduites du fait d'autres priorités. L'équipe d'évaluation a recommandé au bureau de pays de réfléchir au rôle qu'il entend jouer pendant la phase de redressement du Malawi.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Malawi" (WFP/EB.2/2009/6-E) et de la "Réponse de la direction aux recommandations du rapport succinct de l'évaluation du portefeuille d'activités du PAM au Malawi" (WFP/EB.2/2009/6-E/Add.1) et invite le PAM à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



APERÇU GENERAL

Contexte

1. Entre 2000 et 2008, le Malawi a connu de graves problèmes d'instabilité et traversé des crises aiguës suivies de phases de rétablissement accompagnées de progrès en matière de sécurité alimentaire, de stabilisation économique et de gouvernance, notamment en ce qui concerne la structure de l'aide fournie au pays. Cette période a été marquée par des situations d'urgence à deux reprises – en 2001/2002 et en 2005/2006 – lesquelles ont été déclenchées par une série de chocs extérieurs et de facteurs politico-techniques, dans un contexte de stagnation des indicateurs de pauvreté et de développement humain. Dans le même temps, le pays a vu sa sécurité alimentaire s'améliorer grâce à l'apport de subventions aux intrants agricoles et au renforcement du cadre général de l'action publique. Les capacités institutionnelles et les résultats macroéconomiques se sont également améliorés et le Gouvernement, de plus en plus impliqué, a commencé à jouer un rôle plus actif dans la coordination de l'aide lorsque les situations d'urgence se sont atténuées, l'aide alimentaire est devenue une question plus sensible du point de vue politique.
2. Pendant la même période, le Malawi, qui offrait au départ un environnement aléatoire pour les programmes, marqué par des situations d'urgence récurrentes, s'est engagé dans la voie du redressement. Les améliorations ont permis au Gouvernement de délaissier les interventions d'urgence pour se concentrer sur la protection sociale, le développement social et la préparation aux catastrophes dans le cadre de sa stratégie pour la réduction de la pauvreté la plus récente. Après 2005, la sécurité alimentaire à long terme a été replacée au centre des préoccupations et le Gouvernement en a fait l'objectif phare de son action. Toutefois, de nombreuses causes structurelles de l'insécurité alimentaire demeurent, comme la dégradation des ressources naturelles, les tendances démographiques, l'absence de diversification économique, et la situation pourrait s'aggraver si les catastrophes naturelles, comme les inondations et les sécheresses, devenaient à la fois plus fréquentes et plus violentes.

Portefeuille d'activités du PAM

3. Entre 2000 et 2008, le PAM a mis en œuvre 12 opérations au Malawi représentant au total plus de 950 000 tonnes de produits alimentaires d'une valeur de 556 millions de dollars. Pendant cette période, le Programme a vu ses activités massivement augmenter à la suite des sécheresses de 2005/2006. Les principaux objectifs poursuivis étaient les suivants: i) sauver des vies dans des situations d'urgence, raison pour laquelle le PAM est intervenu à plusieurs reprises au Malawi ces dernières années; ii) protéger les moyens de subsistance des populations en faisant en sorte qu'elles n'aient pas besoin d'adopter des stratégies de survie dangereuses en situation d'urgence; iii) développer ou reconstituer les moyens d'existence en appuyant la création d'infrastructures collectives, la conservation des sols et de l'eau, et l'accumulation de ressources communautaires; iv) réduire la malnutrition aiguë et modérée des groupes vulnérables, en particulier des enfants, des femmes enceintes et mères allaitantes et des personnes infectées par le VIH ou malades de sida; et v) améliorer les résultats scolaires en relevant les taux de scolarisation et d'assiduité de façon équitable, en réduisant les taux d'abandon scolaire et en offrant de meilleures conditions d'apprentissage. Le portefeuille contenait des activités relevant de chacune des quatre catégories de programmes du PAM. Il s'agissait pour l'essentiel d'activités Vivres contre travail (VCT) et Vivres pour la création d'avoirs (VCA), et d'activités relatives à la



nutrition et à l'alimentation scolaire. À la date de l'évaluation, neuf des opérations étaient terminées et trois étaient en cours d'exécution. L'évaluation n'a pas porté sur les opérations d'aide aux réfugiés.

But et objectifs de l'évaluation

4. Le but de la présente évaluation du portefeuille d'activités au Malawi était de fournir des données d'observation et d'analyse propres à faciliter les décisions du PAM quant à son positionnement stratégique dans le pays. Il s'agissait en outre de satisfaire à *l'obligation redditionnelle* (c'est-à-dire rendre compte de l'exécution et des résultats des activités du PAM compte tenu de son mandat et des défis à relever dans le pays sur le plan humanitaire et du développement) et de faciliter *l'acquisition de connaissances* (en fournissant des analyses factuelles permettant d'élaborer une stratégie de pays et de la mettre en œuvre, ainsi que de planifier et de gérer le portefeuille d'activités). L'évaluation a porté sur le portefeuille d'activités du PAM pour la période 2000–2008, y compris deux opérations liées aux grandes sécheresses de 2001/2002 et 2005/2006, qui étaient en partie administrées depuis le bureau régional, ainsi que sur l'extension des interventions et l'incidence que cela a eu ultérieurement sur le rôle du PAM.
5. L'évaluation répond à trois grandes questions: i) Dans quelle mesure le PAM s'est-il bien positionné d'un point de vue stratégique et a-t-il aligné ses activités sur les stratégies du Gouvernement et des partenaires? ii) Comment le PAM a-t-il opéré ses choix et ceux-ci ont-ils eu un caractère stratégique? et iii) Le portefeuille d'activités a-t-il été performant, et quels sont les résultats obtenus?
6. L'évaluation a été effectuée par une équipe de cinq consultants; les travaux sur le terrain ont eu lieu en décembre 2008.

PRINCIPAUX RESULTATS

Alignement et positionnement stratégique

7. **Les programmes du PAM ont été étroitement alignés sur ceux du Gouvernement et ont contribué à la sécurité alimentaire grâce au renforcement du cadre général d'action, des capacités institutionnelles et des efforts des pouvoirs publics.** Le PAM a inscrit son action dans le cadre des orientations politiques générales et des priorités du Gouvernement et s'est appuyé sur les systèmes publics existants. Les trois activités du programme (VCT/VCA, nutrition et alimentation scolaire) ont été correctement alignées, et les activités secours d'urgence et la logistique bien intégrés dans les interventions du Gouvernement et des partenaires. Plus particulièrement, le PAM:
 - a été pleinement intégré dans les mécanismes de coordination publics pour la gestion des interventions d'urgence au cours des périodes de crise de 2001/2002 et de 2005/2006;
 - a évité de mettre en place des systèmes et des programmes parallèles qui auraient fait double emploi avec les efforts des pouvoirs publics ou les auraient affaiblis. Lorsque des situations de ce genre se sont présentées, ce n'est pas le PAM qui en a pris l'initiative;



- a été pleinement intégré dans les systèmes d'alerte précoce, d'évaluation et de préparation aux catastrophes. Le PAM a apporté une précieuse contribution à la mise au point et au fonctionnement de ces systèmes, qui se sont révélés particulièrement importants en 2001/2002 vu la faiblesse des dispositifs existants et l'instabilité générale de la situation;
 - a contribué à la mise en place de politiques et de moyens d'action en matière de nutrition et d'alimentation scolaire et a eu recours aux systèmes publics pour l'exécution des programmes dans ces deux domaines;
 - a eu recours aux systèmes publics ainsi qu'aux marchés et transporteurs locaux pour l'achat et la livraison de 49 pour cent des produits négociés entre 2000 et 2008; et
 - s'est servi de sa position pour coordonner à plus grande échelle les efforts mobilisés par le Gouvernement ou dans le cadre du système des Nations Unies et par les organisations non gouvernementales (ONG).
8. **L'alignement sur le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) a été respecté.** Le PNUAD le plus récent a été établi dans l'esprit de l'initiative pilote "Unis dans l'action" et son élaboration est le produit d'une étroite collaboration entre les organisations. Le PAM a participé activement au processus de sorte que son mandat et ses priorités opérationnelles sont maintenant consignés dans le document. Toutefois, l'évaluation a fait état de préoccupations quant au respect de ces engagements sur le terrain. L'expérience acquise au Malawi a montré qu'il y avait effectivement eu des efforts de coopération et d'alignement entre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et le PAM, dans le contexte des situations d'urgence, de même qu'avec d'autres organismes des Nations Unies dans le domaine du VIH et du sida, mais que cela n'était pas nécessairement le cas dans d'autres domaines.
9. **Le PAM a joué un rôle stratégique dans les interventions d'urgence de 2001/2002 et 2005/2006.** La capacité qu'il a de renforcer sa présence dans les pays et de répondre aux besoins d'urgence est à l'origine de la position de force et du rôle stratégique que l'on reconnaît au Programme dans les situations de crise. Cette position stratégique a donné des résultats concrets et fructueux dans la mesure où elle a permis de fournir des services conformes aux priorités du Gouvernement et de renforcer tant le cadre général que les mécanismes de l'action publique. Le Gouvernement et les partenaires du PAM reconnaissent le rôle central que celui-ci a joué à cet égard.
10. **L'évolution de la situation exige que le PAM s'adapte et revoie son rôle.** Une fois les phases d'urgence terminées et le Malawi sur la voie du redressement, il est apparu que le rôle du PAM ne faisait plus l'objet d'un consensus auprès de toutes les parties avec lesquelles le Programme avait travaillé au cours de la période visée par l'évaluation, en particulier pendant les phases de transition et de redressement. Le Gouvernement et les partenaires estimaient alors que l'avantage comparatif du PAM résidait dans la gestion des situations d'urgence et que le temps était venu pour lui de réduire son activité. À ce moment-là, les programmes du PAM étaient encore en phase avec les priorités définies par les autorités à l'issue de la phase d'urgence, comme en témoigne la contribution alimentaire apportée à l'appui des politiques adoptées en matière d'action humanitaire, de protection sociale et de développement. Toutefois, lorsque le portefeuille d'activités a été réduit et que cela s'est répercuté sur les ressources disponibles, le bureau de pays a eu de plus en plus de mal à répondre aux nouvelles demandes du Gouvernement, désormais axées sur l'aide à l'élaboration des politiques, l'assistance technique et le développement des capacités dans le domaine de la protection sociale. Le PAM n'était plus en mesure de jouer le rôle central qui avait été le sien jusque-là, ni de définir clairement comme il se



situait dans ce contexte, d'autant moins que le tarissement de ses ressources affaiblissait le bureau de pays et l'empêchait de remettre le Programme dans une position stratégique ou de proposer des programmes innovants.

Choix stratégiques

11. **Trois facteurs extérieurs ont influé sur les décisions stratégiques du PAM** pendant la période visée par l'évaluation: i) l'évolution de la situation au Malawi, qui exigeait que le PAM réponde à la crise puis opère la transition de la phase d'urgence à la phase de redressement; ii) la capacité croissante du Gouvernement (cadre général d'action, ressources et capacités institutionnelles) de pourvoir à la sécurité alimentaire et de coordonner l'assistance, ce qui obligeait le PAM à passer progressivement de la mise en œuvre des programmes au développement des capacités dont le Gouvernement avait besoin pour prendre le relais; et iii) la perception des donateurs concernant le rôle et l'efficacité du PAM dans les situations d'urgence et de redressement, et le fait qu'à leurs yeux, le PAM est avant tout un organisme d'intervention d'urgence.
12. **Solidité des analyses et des choix effectués en conséquence au cours des périodes d'urgence.** Le PAM a un mandat bien défini pour les opérations d'urgence et il dispose de solides moyens de planification, d'analyse et d'évaluation technique dans le domaine de la sécurité alimentaire et pour tout ce qui touche aux situations de crise, que ce soit au Malawi ou dans n'importe quel autre pays du monde. Au Malawi, à chaque crise, le Programme a été en mesure de procéder à une évaluation des récoltes avec la FAO et de la vulnérabilité avec les autorités; il a aussi participé à la préparation aux catastrophes avec beaucoup d'autres intervenants. Le PAM a largement contribué à l'analyse de la situation générale dont se sont servis les partenaires, il a joué un rôle important dans la mise en œuvre et la coordination de l'intervention internationale et il a utilisé les résultats de toutes les études disponibles pour ses propres interventions d'urgence. Le PAM a joué un rôle de premier plan à cet égard et a aidé les organismes d'aide humanitaire dans leur ensemble.
13. **L'analyse sur laquelle reposaient les activités du programme s'est avérée moins solide et plus inégale d'une opération à l'autre et au sein même des opérations.** Pour les activités du programme (VCT/VCA, nutrition et alimentation scolaire), le lien entre analyse, choix stratégiques et conception n'était pas aussi clairement défini. Dans plusieurs cas, les stratégies opérationnelles ne faisaient pas la différence entre les situations d'urgence et les autres situations, et semblaient partir du principe que la distinction se faisait en termes d'échelle. Les analyses situationnelles qui auraient dû présider au choix des stratégies opérationnelles n'ont pas été systématiquement utilisées ni bien souvent mises à jour, de sorte qu'elles semblent être passées à côté de certaines évolutions et tendances importantes pour la programmation. Les capacités analytiques et l'articulation avec la conception des programmes ont en outre souffert de la diminution du nombre de cadres du PAM suite à la baisse du niveau global des ressources, la réduction en volume du programme se traduisant mécaniquement par celle des ressources disponibles pour l'appui au bureau de pays.
14. **La tendance du PAM à recourir aux analyses effectuées par ses homologues est une solution efficace quand les ressources manquent.** Toutefois, le Programme ne disposait pas de moyens propres suffisants (sauf dans les situations d'urgence) pour produire davantage d'informations, ou analyser celles fournies par ses homologues et comprendre leurs incidences. De nombreuses causes fondamentales de l'insécurité alimentaire demeurent et exigent des solutions relevant du développement mais aussi un contrôle permanent et des systèmes d'alerte précoce pour éviter que ne se reproduisent les situations des années 2001/2002 et 2005/2006. Le Gouvernement a donné des signaux



contradictoires, critiquant d'un côté le rôle du PAM dans le domaine de l'aide alimentaire et lui demandant de l'autre son appui pour mettre en place des mesures de protection sociale, ce qui supposait de sa part une évolution pour passer des secours au redressement, du statut d'organisme d'aide alimentaire à celui d'organisme d'assistance alimentaire. La réduction des financements semble avoir compromis les capacités analytiques et les choix stratégiques du Programme.

Performance du portefeuille d'activités et résultats obtenus

⇒ *Distribution générale et ciblée de vivres*¹

15. **Le dispositif logistique du PAM a fourni une assistance alimentaire aux programmes du Malawi de façon efficiente et efficace pendant toute la période visée par l'évaluation et dans un contexte en rapide évolution.** Le positionnement stratégique du Programme a paru solide pendant la période antérieure à 2006, surtout en ce qui concerne les opérations d'urgence. L'assistance fournie au Malawi a confirmé l'efficience et l'efficacité du PAM dans ce type de contexte. Les coûts avoisinaient les taux du PAM pour les transports et la manutention et étaient extrêmement compétitifs par rapport aux autres options possibles. La même constatation vaut pour la période d'urgence 2005/2006, lors de laquelle certains donateurs s'étaient inquiétés d'une augmentation possible des coûts. Les registres reflètent des pratiques de gestion et des systèmes institutionnels efficaces, même si l'équipe d'évaluation a eu du mal à rapprocher les opérations régionales des plans de mise en oeuvre à l'échelle du pays.
16. **Pour réduire au minimum les ruptures d'approvisionnement et assurer une assistance rapide, le PAM a procédé à des échanges de gros volumes d'aide alimentaire entre les divers programmes en cours.** Les opérations d'urgence (et les programmes de pays) étaient généralement bien financées, mais le niveau des ressources et l'échelonnement des paiements étaient difficilement prévisibles et parfois très fluctuants. Le PAM a fait face à ces aléas et aux retards qui en ont résulté pour la passation des marchés en procédant à des échanges de produits entre divers programmes en cours et entre divers bureaux de pays dans les pays de la Communauté de développement de l'Afrique australe. Ces mesures ont été prises pour remédier aux pénuries, éviter les ruptures d'approvisionnement et répondre aux besoins les plus urgents. 135 000 tonnes de produits alimentaires ont ainsi été échangés – empruntés ou prêtés aux pays de la région – soit 5 pour cent du volume total des vivres distribués pendant la période considérée. Ce résultat montre la très grande souplesse que le soutien logistique du PAM a su maintenir dans le cadre des 12 opérations mises en oeuvre au Malawi. Ces capacités logistiques ont aussi été mises au service de l'exécution des programmes en dehors des périodes d'urgence.
17. **Le Programme conjoint d'aide alimentaire d'urgence créé à l'initiative du PAM a constitué un excellent instrument de coordination, de planification et d'exécution.** Le programme conjoint était le pivot des activités alimentaires de l'Équipe spéciale conjointe sur la crise alimentaire en même temps qu'un mécanisme de coordination essentiel entre le Gouvernement, les ONG, les donateurs et le PAM, en particulier pendant les périodes d'urgence.

¹ L'évaluation a été effectuée trop longtemps après les situations d'urgence de 2001/2002 et 2005/2006 pour valider par des travaux sur le terrain l'utilité, le bien fondé et l'efficacité de la distribution générale de vivres.



⇒ *Nutrition*

18. **L'approche adoptée par le PAM à l'égard de la malnutrition consistait à la fois à traiter les causes et à prendre des mesures curatives, en tirant parti de la complémentarité des différentes catégories d'activités.** Les opérations d'urgence et les interventions prolongées de secours et de redressement (IPSR) ont privilégié les secours et se sont efforcées de maintenir l'état nutritionnel des bénéficiaires et d'éviter une forte progression de la malnutrition aiguë. Cette approche a été complétée par les programmes de pays qui visaient à accroître la consommation de produits alimentaires et à améliorer l'hygiène et la nutrition en s'attaquant aux causes sous-jacentes de la malnutrition. Les programmes de nutrition en rapport avec le VIH/sida ont suivi une autre stratégie qui a été appliquée systématiquement dans toutes les catégories d'activités, la principale différence étant le nombre de personnes visées. Dans ces conditions, l'aide a donc mis l'accent sur la sécurité alimentaire à court terme, sans être relayée par d'autres initiatives visant à renforcer durablement les moyens de subsistance des bénéficiaires. Le manque de fonds disponibles à cette fin a posé problème tout au long de la période examinée empêchant le PAM d'engager des actions de prévention susceptibles d'avoir un impact à long terme.
19. **Il aurait fallu mieux s'adapter à un contexte dynamique.** Les situations d'urgence s'atténuant progressivement, les IPSR auraient dû moins se concentrer sur les secours et davantage sur la prévention pour mieux compléter l'approche curative des programmes de pays. L'évolution des programmes publics de soins thérapeutiques en faveur d'un système communautaire, mis en place en 2008, exigera des programmes du PAM qu'ils s'adaptent à la baisse de la demande pour leur principal produit (le mélange maïs-soja). Ces adaptations sont nécessaires pour assurer une réorientation des activités d'urgence vers les activités de redressement en faveur du développement.
20. **Les programmes de supplémentation alimentaire ont constamment atteint et/ou dépassé les normes Sphere pour le rétablissement des enfants, mais cela n'a pas été le cas des programmes d'alimentation thérapeutique.** L'indicateur Sphere pour les programmes de supplémentation alimentaire, soit 75 pour cent de guérisons, a été constamment atteint ou dépassé depuis 2003. Compte tenu de la nette augmentation du nombre des bénéficiaires, l'équipe d'évaluation a conclu que le PAM apportait une importante contribution au traitement de la malnutrition modérée à aiguë. Cela signifie que le PAM contribuait aussi à la prévention des cas les plus graves de malnutrition aiguë et de la surmortalité dans les zones ciblées. Ce succès peut être en partie attribué au fait que l'assistance du PAM était parfaitement en phase avec les priorités et les programmes publics. Le défi principal pour l'alimentation thérapeutique était l'admission tardive d'enfants gravement dénutris dans les unités de réalimentation, sachant que ces enfants étaient souvent atteints du VIH/sida, entre autres complications. Faute de moyens, les institutions chargées des programmes de nutrition ont eu un impact négatif sur les résultats. Depuis 2008, les cas les moins graves sont traités en consultation externe, ce qui fait que les programmes institutionnels seront axés sur les cas graves et n'atteindront peut-être pas les normes Sphere. Néanmoins, les programmes d'alimentation thérapeutique appuyés par le PAM ont été généralement bien accueillis, et le programme destiné aux soignants a permis de réduire les taux d'échec.
21. **Les programmes du PAM en matière de nutrition et de lutte contre le VIH/sida étaient lourdement tributaires des moyens mis à disposition par le Ministère de la santé et par la Christian Health Association of Malawi.** Le PAM a travaillé très étroitement avec ses partenaires, qui ont tous grandement apprécié ses contributions, et notamment ce qu'il a fait pour renforcer les capacités du Ministère. L'appui apporté à l'échelon central dans le domaine de la nutrition pour l'élaboration des politiques et le

développement des capacités a été particulièrement important, surtout pendant les crises. Sur le terrain, il semble que le développement des capacités ait privilégié la gestion et le stockage des aliments en entrepôt, c'est-à-dire la prise en charge des intrants du PAM. D'autres moyens destinés au système de santé doivent être déployés avec l'aide de l'UNICEF, car le PAM n'est pas en mesure de fournir ce type de soutien en dehors des périodes d'urgence.

22. **Plusieurs interventions visent le même profil de bénéficiaire.** Dans certains districts, plusieurs activités sont menées en parallèle, notamment l'appui nutritionnel au traitement antirétroviral, les rations à emporter pour les filles, les orphelins et autres enfants en difficulté (dans le cadre du programme d'alimentation scolaire), et les transferts monétaires, sans que l'on voie clairement comment elles sont coordonnées pour assurer la complémentarité des prestations et éviter les doubles emplois.

⇒ *Alimentation scolaire*

23. **Appui des institutions et des politiques dans le secteur de l'éducation.** Le PAM a contribué à la mise en oeuvre de la stratégie et de la politique de santé et de nutrition en milieu scolaire ainsi qu'au plan d'alimentation scolaire universelle du Ministère de l'éducation. Le Ministère attache un grand prix à l'action du PAM, et se sert de cette expérience pour étendre son programme d'alimentation scolaire à tout le pays. Il souhaiterait que le PAM participe davantage à la mise en place des politiques et des capacités nécessaires à cette extension. Cependant, d'autres investissements seraient nécessaires pour que la capacité d'accueil et la qualité du système éducatif progressent aussi vite que le nombre d'enfants scolarisés grâce à l'alimentation scolaire. Ces investissements sont nécessaires pour que le Gouvernement puisse doter le système, entre autres, d'un nombre suffisant d'enseignants qualifiés, de salles de classe, de matériel pédagogique, de programmes scolaires et d'outils de gestion.
24. **Les activités du PAM en matière d'alimentation scolaire avaient pour but de favoriser l'accès à l'éducation et ont donné de bons résultats.** Les activités d'alimentation scolaire étaient axées sur les résultats habituellement obtenus par le PAM dans le domaine de l'éducation, à savoir l'augmentation des taux d'inscription et de fréquentation scolaire à l'école primaire, et la réduction des taux d'abandon scolaire pour les enfants des zones touchées par l'insécurité alimentaire, en particulier les filles et les orphelins, grâce à la fourniture de repas scolaires. Il n'y a pas eu de changement de stratégie selon les conditions de mise en oeuvre; les activités ordinaires se sont poursuivies à plus grande échelle pendant les phases d'urgence et c'est à partir de là que le programme a été par la suite élargi. Les principaux résultats des activités d'alimentation scolaire se reflètent dans les taux de couverture, de scolarisation, de fréquentation scolaire et de réussite, comme indiqué ci-dessous.
- Le nombre de bénéficiaires a généralement dépassé les objectifs. De 330 000 enfants par an en moyenne depuis 2000, la prise en charge est passée à 635 000 enfants à compter de 2008. La plupart des écoles qui bénéficiaient d'une alimentation scolaire d'urgence en 2002–2004 ont été rattachées depuis lors au programme ordinaire mis en oeuvre dans ce domaine.
 - Les taux de scolarisation et d'assiduité ont augmenté. En moyenne, le taux de scolarisation a augmenté de 40 pour cent dans les écoles bénéficiant du programme et l'assiduité de leurs élèves a été systématiquement plus forte que dans les autres établissements: 97 pour cent contre une moyenne nationale de 92 pour cent. Les enseignants ont pu constater que les enfants sont maintenant plus vifs et participent davantage en classe, et que leurs résultats se sont améliorés.



- Il est reconnu que l'alimentation scolaire contribue à une plus grande égalité entre les sexes. Concernant la scolarisation des filles, l'évaluation a permis d'observer que les écoles bénéficiaires avaient enregistré une hausse de près de 38 pour cent de leurs taux d'inscription, tandis que les autres écoles faisaient état en moyenne d'une baisse d'environ 10 pour cent.
- L'alimentation scolaire a également permis d'améliorer les taux de réussite. Pour les filles, la progression enregistrée dans les écoles participant au projet est près de deux fois supérieure à celle enregistrée dans les autres écoles.

25. **L'évaluation a toutefois relevé des problèmes au niveau des systèmes de suivi qui ont entravé la mesure des résultats et la gestion des programmes.** Il est difficile de suivre les progrès ou de mesurer l'efficacité de l'alimentation scolaire dans les écoles qui en bénéficient si l'on ne recueille pas les données de référence sur toutes les écoles d'un district donné au début d'une intervention. Pour savoir si un programme d'alimentation scolaire est efficace ou non, il faut pouvoir comparer les écoles qui en bénéficient et celles qui n'en bénéficient pas et/ou recueillir des données avant et après la mise en place du programme. Or, cela n'est pas fait systématiquement. En outre, chaque opération se réfère à des indicateurs différents, et presque aucune ne se base sur le recueil d'indicateurs officiels du PAM, ce qui ne facilite pas les comparaisons. Les études et les évaluations effectuées par le PAM et divers autres organismes, dans la mesure où elles ne s'appuient pas les unes sur les autres, empêchent de comparer les données et de suivre les progrès et ne sont reliées à aucun système de suivi des résultats obtenus par les écoles, aussi rudimentaires soit-il. Dans l'ensemble, cette situation fait qu'il est difficile de suivre les résultats des activités d'assistance alimentaire dans les écoles et de prendre des décisions en connaissance de cause sur les ajustements à apporter aux programmes.

⇒ *Programmes Vivres contre travail/Vivres pour la création d'avoirs*

26. **Les programmes VCT/VCA dans le cadre de la stratégie du PAM en matière de sécurité alimentaire.** Ces programmes étaient un élément central de la stratégie du PAM en matière de sécurité alimentaire: ils contribuent aux moyens de subsistance et aux sources de revenus des populations tout en visant à éviter les stratégies de survie qui risquent de réduire les avoirs productifs des ménages ou des communautés. Ils ont été intégrés dans 8 des 12 opérations passées en revue, absorbant selon les cas entre 12 pour cent et 42 pour cent des ressources allouées au stade de la conception. Pour les programmes qui ont été mis en œuvre, l'évaluation a montré que les programmes VCT/VCA apportaient une contribution utile aux interventions d'urgence dans leur ensemble et amélioraient la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des bénéficiaires. Au fil des ans, l'accent s'est déplacé de la création d'emplois grâce aux travaux publics à la création d'avoirs productifs permettant d'améliorer la sécurité alimentaire et les moyens de subsistance des bénéficiaires. Entre 2003 et 2007, 75 pour cent des ressources allouées à cette composante ont été dépensés pour des opérations VCT/travaux publics (au lieu de financer la distribution générale de vivres). En revanche, les activités VCT/VCA en faveur du redressement (dont le but est la reconstitution des moyens d'existence) n'ont guère bénéficié du soutien des donateurs, ce qui a conduit à la suspension du programme en 2008. Ce problème de financement témoigne de la difficulté qu'a le PAM à se positionner dans le contexte du redressement.

27. **Les programmes VCT/VCA ont permis de créer d'importants actifs dont l'utilité est reconnue par les bénéficiaires.** L'évaluation a permis de recenser les actifs créés et de constater qu'ils répondaient dans l'ensemble aux besoins et étaient de bonne qualité. Apparemment, les projets concernaient de larges pans de la population et de nombreux



bénéficiaires ont reçu une formation dispensée par les ONG exécutantes concernant l'utilisation et l'entretien des actifs mis en place. Le PAM a appuyé la création de réseaux nationaux qui lui ont été très utiles au cours de la mise en œuvre. La planification s'est améliorée au fil du temps. En particulier, les ONG partenaires ont réussi à mieux déterminer, en consultant les communautés, quels étaient les avoirs qui présentaient de l'intérêt, renforçant ainsi l'utilité et la durabilité de ces derniers. La capacité des ONG à mobiliser des ressources supplémentaires pour les projets a été un autre élément déterminant du succès. Il n'a pas été possible d'évaluer en détail les résultats étant donné le peu de données de suivi disponibles en dehors des indicateurs de produits. Néanmoins, les consultations avec les populations lors des visites sur le terrain ont permis d'établir qu'un surcroît de revenus avait pu être dégagé grâce à l'irrigation ou aux ressources tirées des arbres plantés avec l'appui du programme. Ces observations sont toutefois insuffisantes pour tirer des conclusions quant à l'impact des opérations sur les moyens de subsistance des participants.

28. **La répartition des avantages tirés de la plupart des avoirs productifs dépendait des régimes de propriété en vigueur au sein de la communauté.** Par exemple, les systèmes d'irrigation ont généralement bénéficié à ceux qui possédaient des terres à proximité. Bien que de nombreuses personnes aient participé à la création des actifs (systèmes d'irrigation ou étangs piscicoles), seuls pouvaient en tirer parti à long terme les propriétaires des terres aménagées. Dans la plupart des communautés, les chefs locaux ont joué un rôle important eu égard à l'affectation des terres susceptibles de recevoir les équipements collectifs et au règlement des conflits qui ont éclaté lorsque certains se sont rendu compte de ce qu'il y avait à gagner. La capacité des communautés à gérer les avoirs productifs et à en tirer des avantages à long terme dépendait aussi de la question de savoir si elles en avaient l'entière propriété, comment elles allaient les gérer et de quelle formation et de quel appui technique elles pouvaient disposer. Cela dépendait aussi de la nature des avantages dégagés, selon qu'ils étaient à court ou à long terme. Les avoirs qui offraient des avantages à court terme, en particulier l'irrigation, ont été privilégiés et préservés, alors que les autres (sylviculture et conservation des sols et de l'eau) ont posé des problèmes de viabilité.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation générale

29. Il ne fait aucun doute que le PAM s'est aligné sur les systèmes publics et a œuvré dans leur contexte en les appuyant et en les renforçant au cours des phases de crise et des phases de redressement. Il a également fait concorder son action avec celle des partenaires des Nations Unies, par le biais du PNUAD, ce qui s'est traduit par une réelle coopération durant les situations d'urgence – mais un tel effort de coordination n'est jamais acquis d'avance. Le PAM a joué un rôle stratégique conformément à sa mission première qui consiste à intervenir en cas d'urgence, mais a eu davantage de mal à se réinventer une fois l'urgence dépassée, lors de la transition vers la phase de redressement. Ce problème résulte en partie des moyens limités alloués au bureau de pays par suite de la réduction des financements. Ainsi, le PAM s'est trouvé pris dans un cercle vicieux marqué par la contraction des ressources et les prises de positions contradictoires de ses partenaires, qui a fait que les choix relatifs aux programmes ont été autant déterminés par les restrictions financières que par ses propres décisions stratégiques.



30. Le PAM avait les moyens voulus pour entreprendre les analyses nécessaires dans le contexte des urgences et pour en tirer ensuite les informations utiles aux décisions opérationnelles et logistiques. Pour les activités, en revanche, c'est-à-dire pour les stratégies et la conception du programme, il s'est montré moins performant dans le travail d'analyse. La situation a varié d'un secteur à l'autre: pour la nutrition, par exemple, il a bien combiné les différentes catégories d'activités pour répondre à des objectifs complémentaires, mais il n'a pas aussi bien réussi dans d'autres domaines. En outre, le passage de la phase d'urgence à la phase de redressement a posé des problèmes; il aurait fallu apporter des changements aux stratégies et à la conception des programmes pour mieux gérer cette transition.
31. Le portefeuille d'activités du PAM a été performant dans les situations d'urgence, témoignant de la solide capacité logistique du Programme. Les autres activités du programme ont donné de bons résultats dans les domaines de la supplémentation alimentaire – les normes Sphere ayant été atteintes ou dépassées ces cinq dernières années – et de l'alimentation scolaire, celle-ci ayant permis une amélioration des taux de scolarisation et une plus grande participation des filles. Les activités d'alimentation thérapeutique ont eu des difficultés à respecter les normes Sphere, mais cela tient surtout au fait que les enfants n'étaient inscrits dans les programmes d'alimentation que lorsqu'ils étaient gravement affaiblis et qu'ils présentaient d'ordinaire d'autres complications. Les activités VCT/VCA ont bien fonctionné dans les situations d'urgence, en complément des distributions alimentaires générales, mais elles ont eu des effets plus inégaux dans le contexte du rétablissement des moyens de subsistance, lorsqu'elles étaient tributaires des financements, du régime de propriété et de l'accès aux avoirs créés.

Principaux enseignements à tirer pour l'avenir

32. L'expérience du Malawi a montré l'importance pour le PAM de pouvoir intervenir dans des situations d'urgence et dans des phases de redressement et adapter sa stratégie et son mode de fonctionnement d'un contexte à l'autre. Le PAM est très efficace lorsqu'il s'agit d'intervenir vite et massivement dans les situations d'urgence, mais il doit aussi être capable de modifier et d'adapter ses programmes en dehors de ces situations. Cette transition est indispensable *au sein* même des activités du programme pour pouvoir réorienter les priorités, les objectifs et les approches.
33. L'alignement, le positionnement stratégique, la coordination et la coopération exigent un gros effort de gestion et des ressources humaines conséquentes. Il faut un personnel qualifié, en quantité suffisante et pour une durée assez longue, pour l'ouverture d'un dialogue constructif, le suivi des discussions et l'apport des contributions attendues. Au Malawi, ce processus exige aussi un certain sens de la diplomatie et des capacités de négociation dans un contexte marqué par les tensions entre le Gouvernement et les donateurs (2001–2004), les crispations politiques autour de la question de la sécurité alimentaire après 2005, et les préoccupations des donateurs au sujet de la comptabilisation des coûts au PAM et du rôle ultérieur de ce dernier pendant la période de transition. Les ressources humaines et le temps nécessaires pour s'occuper de toutes ces questions sont aussi peu pris en compte que les ressources requises pour procéder aux études permettant de faire des choix stratégiques. Ces moyens seront encore plus indispensables pour permettre au PAM de bien gérer la transition de l'aide alimentaire à l'assistance alimentaire.



Recommandations

34. **Recommandation 1: La prochaine stratégie de pays devrait porter expressément sur le rôle du PAM dans le processus de redressement du Malawi.** Elle devrait:
- i) s'appuyer sur un cadre analytique crédible, définissant les tendances constructives à appuyer et les mesures à prendre pour atténuer les risques structurels qui menacent actuellement la sécurité alimentaire;
 - ii) présenter la contribution du PAM aux objectifs du Gouvernement en matière de protection sociale et de développement social d'une manière qui fasse bien la distinction avec l'assistance d'urgence dispensée dans le passé;
 - iii) se fonder dans la mesure du possible sur un accord avec le Gouvernement et les donateurs quant aux rôles que le PAM est censé assumer et autour desquels un appui et des ressources pourront être mobilisés; et
 - iv) mettre l'accent sur les efforts à long terme tendant à réduire la dépendance vis-à-vis de l'assistance alimentaire et prévoir des paramètres clairement définis en vue d'une éventuelle stratégie de transfert du programme aux autorités locales. Cela suppose que soient envisagées des mesures de développement des capacités.
35. **Recommandation 2: Les incidences en matière de ressources de la stratégie de pays devraient être clairement énoncées, y compris les besoins induits par le nouveau rôle que le PAM est invité à assumer pendant la phase de redressement.** À partir des enseignements tirés de la présente évaluation, il importe de reconnaître qu'il existe des capacités analytiques internes suffisantes et qu'elles peuvent être employées pour amener le PAM à occuper une position stratégique et orienter les débats à ce sujet avec le Gouvernement et les partenaires. Il est impératif de maintenir un niveau minimum de ressources une fois que les opérations d'urgence et les programmes connexes fondés sur le volume des distributions ont été réduits.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VCT	Vivres contre travail