

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/7

27 août 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— MADAGASCAR (1999–2003)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. R. Sirois 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 est en conformité avec les politiques nationales visant à lutter contre la pauvreté, à améliorer la sécurité alimentaire et à atténuer les effets des catastrophes naturelles. Le programme de pays est généralement conforme au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et a bénéficié de la réflexion conduite par l'ensemble des institutions des Nations Unies à Madagascar et de la contribution active du gouvernement.

Les procédures prévues pour la préparation et l'exécution du programme de pays ont été globalement respectées. La structure et la composition du personnel du PAM sont globalement adaptées aux besoins et la délégation de pouvoirs au Directeur de pays a rendu plus souple la mise en oeuvre du programme de pays. Les objectifs des activités du programme de pays à Madagascar répondent aux exigences d'utilisation de l'aide alimentaire formulées dans la politique visant à favoriser le développement.

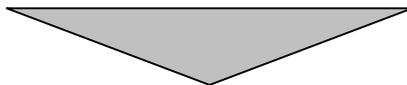
Il est toutefois difficile de dégager des résultats tangibles de cette approche-programme par pays de première génération, par rapport à l'ancienne exécution par le biais de projets isolés. L'intégration des activités a été amorcée, mais des efforts sont encore nécessaires. La formulation des résumés d'activités pour l'exécution du programme de pays a pris trop de temps. Ces résumés devraient être formulés en même temps que le programme de pays. Les objectifs de l'activité visant à atténuer les effets des catastrophes et ceux des opérations d'urgence de courte durée manquaient de clarté et étaient confus, et il n'y avait pas de cohérence entre les objectifs du programme de pays et ceux des activités. Néanmoins, de nombreux éléments positifs de ce programme de pays montrent les possibilités pour le suivant. L'adoption de l'outil du cadre logique pour la préparation du programme de pays devrait supprimer les incohérences et garantir que les activités tiennent effectivement compte des objectifs du programme de pays.

Le mandat et le rôle du Comité intersectoriel de pilotage du programme de pays sont limités. Le PAM continuera de coordonner ses interventions avec celles d'autres parties prenantes et de mobiliser de nouveaux partenaires. Le Comité intersectoriel de pilotage devra être doté d'un mandat et de pouvoirs plus larges.

L'autonomie plus grande qui a été accordée récemment aux provinces pourrait offrir de nouvelles possibilités de coopération technique et financière, ce qui améliorerait la coordination. Le ciblage des bénéficiaires et la sélection des activités à l'aide de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) devront faire l'objet de plus d'attention et il faudra intégrer ces activités avec celles du Comité national de secours, notamment pour le renforcement des capacités. Le suivi et l'évaluation doivent être renforcés afin de montrer les résultats à l'aide d'indicateurs de performance simples permettant d'effectuer une analyse qualitative.



Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/7) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/17). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTÉE DE L'ÉVALUATION

1. L'objectif principal de l'évaluation¹ était d'étudier comment l'approche-programme par pays, adoptée par le PAM en 1995, constitue un outil efficace pour la planification et la mise en œuvre des activités de développement du PAM à Madagascar. L'évaluation a tenté d'apprécier si la stratégie de l'approche-programme a permis d'obtenir dans ce pays de meilleurs résultats que la précédente stratégie consistant à mettre en œuvre des projets isolés.
2. L'analyse et les recommandations de la mission ne constituent donc pas une évaluation détaillée des activités du programme de pays, mais davantage une appréciation de la capacité, dans le cadre de la conception et de la mise en œuvre du programme de pays, d'obtenir les bénéfices de l'approche-programme. Cependant, étant donné qu'il est important d'exécuter les programmes du PAM conformément à la politique visant à favoriser le développement², les activités ont été analysées en fonction de celle-ci. Elle vise globalement à créer les conditions favorables, en partenariat avec d'autres intervenants, qui permettent aux ménages et aux communautés pauvres, souffrant d'insécurité alimentaire, de valoriser le capital humain ou de construire des actifs durables par une approche participative et axée sur les résultats.

APERÇU GENERAL DU PROGRAMME DE PAYS

Justification de l'aide alimentaire du PAM

3. Madagascar fait partie des pays les moins avancés, à faible revenu et à déficit vivrier. Classé parmi les pays les plus pauvres du monde par l'indicateur du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en 1998, le pays se plaçait au 153^{ème} rang sur 174 avec un produit intérieur brut par habitant estimé à 257 dollars E.-U. Madagascar comptait 15,5 millions d'habitants en 2000 et il est estimé que 71 pour cent de cette population vit en dessous du seuil de la pauvreté (1999) alors que de 30 à 40 pour cent des ménages souffrent d'insécurité alimentaire.
4. Les zones urbaines, soit 25 pour cent de la population, ont des niveaux de revenu et d'éducation plus élevés que les zones rurales. Les statistiques indiquent par ailleurs des disparités importantes entre les provinces. Ainsi, dans les provinces où intervient le PAM, les niveaux d'éducation et de malnutrition sont très préoccupants à Tuléar tandis que Fianarantsoa affiche le taux de malnutrition le plus élevé du pays.

¹ L'équipe d'évaluation s'est rendue à Madagascar du 9 au 29 novembre 2001. Elle comprenait un chef d'équipe venant de la FAO, un consultant international en matière de développement rural, un consultant local sur les groupes vulnérables et un fonctionnaire du PAM chargé de l'évaluation. Le rapport intégral est disponible en français uniquement.

² "Favoriser le développement"—Questions de politique générale; session annuelle du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/4-A). Rome, 17–20 mai 1999.



5. L'examen conjoint du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement³ a illustré la pauvreté et l'insécurité alimentaire qui sévissent à Madagascar, en rappelant notamment qu'un enfant sur deux souffre de malnutrition chronique, que l'agriculture est de moins en moins capable de subvenir aux besoins de la population en expansion (estimée à 2,8 pour cent par an) et que l'indice de production agricole par habitant est en baisse.

Le programme de pays et ses activités

6. Le Conseil d'administration a approuvé le programme de pays à sa session de février 1999⁴. Son coût total est estimé à environ 19 millions de dollars⁵, pour 40 000 tonnes de vivres livrées sur une période de cinq ans (1999–2003). Le programme de pays comprend trois activités fondamentales: 1) nutrition communautaire; 2) cantines scolaires; et 3) atténuation des effets des catastrophes naturelles. Avant l'exécution du programme de pays, les activités 1 et 2 existaient sous forme de projets isolés, tandis que l'activité 3 était une opération d'urgence.
7. Les objectifs du programme de pays, tels que présentés dans le document approuvé par le Conseil d'administration, sont les suivants:
- amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des enfants et des femmes enceintes au moyen d'activités de surveillance de la croissance et de l'utilisation plus efficace des produits locaux pour le sevrage;
 - amélioration de l'accès à l'éducation de base, notamment pour les filles;
 - amélioration de la sécurité alimentaire des ménages grâce à la construction et à la remise en état des infrastructures rurales et à des travaux d'aménagement;
 - prévention et atténuation des effets des catastrophes naturelles en intervenant à temps en cas de difficultés alimentaires;
 - amélioration et protection du potentiel de production agricole par la mise en valeur et la gestion des zones rurales sous-exploitées.

ÉVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

8. Le présent programme de pays est un programme de transition dont l'exécution a été largement influencée par les projets déjà en place à Madagascar. Pour évaluer la pertinence de la nouvelle approche, la mission a analysé les résultats en s'intéressant à la formulation du programme de pays et à sa cohérence, ainsi qu'à son intégration, son ciblage, son exécution et aux considérations sexospécifiques.

Conception du projet

9. L'examen du schéma de stratégie de pays (SSP) et du programme de pays révèle que les deux documents sont largement répétitifs, ce qui dénote de la faiblesse de la formulation du document relatif au programme de pays et des résumés d'activités rédigés ensuite. On note par ailleurs certaines incohérences dans les statistiques mais également des

³ Examen conjoint du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, juin 2001.

⁴ WFP/EB.1/99/6/2.

⁵ Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis. En novembre 2001, un dollar E.-U. équivalait à 6 184 francs malgaches.



incompatibilités entre les buts et les objectifs de ces documents. L'adoption durant le processus de préparation du programme de pays de l'outil du cadre logique permettrait d'identifier et éventuellement de résoudre ces incohérences et incompatibilités.

10. Le processus d'élaboration du programme de pays a bénéficié de l'appui et des conseils techniques du bureau du PAM à Maputo à la suite de deux missions, d'une étude sur la faisabilité de la production locale d'aliments ainsi que d'un examen conjoint PAM/OMS/Banque mondiale sur l'activité de nutrition communautaire. Un atelier sur les modalités d'intervention de l'aide alimentaire ainsi qu'un atelier sur les activités vivres-contre-travail (VCT) ont été organisés. Le gouvernement a été impliqué dans la préparation du programme de pays, et un comité ad hoc a été constitué, le processus d'élaboration du programme de pays étant supervisé par le Ministère de l'économie et des finances.
11. Les procédures prévues pour la préparation et l'exécution du programme de pays ont été globalement respectées. L'accord a été signé le 23 avril 1999 et des missions d'examen préalable ont été organisées pour préparer les résumés d'activités. Cependant, le temps passé à la formulation apparaît exagérément long puisque le dernier résumé a été signé entre le gouvernement et le PAM en juin 2000, soit 18 mois après l'approbation du programme de pays. Ce retard est difficile à comprendre, car cette activité existait déjà avant l'introduction de la nouvelle approche. La nouvelle activité n'a pas été mise en œuvre de façon cohérente et n'a été intégrée qu'un an et demi après le démarrage du programme de pays.

Recommandation

- ⇒ Formuler les résumés d'activités avant que le processus de planification du programme de pays ne soit terminé afin d'assurer une meilleure intégration de ces documents. L'élaboration parallèle de cadres logiques pour chaque activité permettra une meilleure cohérence entre les buts et les objectifs associés au programme de pays et aux activités. La signature conjointe de l'accord du programme de pays et des résumés d'activités devrait avoir lieu dans les six mois qui suivent l'approbation du programme de pays par le Conseil d'administration.

Cohérence

12. Le programme de pays est en conformité avec les politiques du gouvernement visant à améliorer la sécurité alimentaire, à lutter contre la pauvreté et à atténuer les effets des catastrophes naturelles, telles que définies dans le Document cadre de politique économique et dans la stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée en décembre 1997.
13. Le PAM a participé aux préparatifs du bilan commun du pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement lancés en 1997 qui ont abouti à la signature de ce dernier par toutes les organisations des Nations Unies en mai 1998. De fait, la préparation du programme de pays a coïncidé avec la formulation du Plan-cadre et a bénéficié de la réflexion conduite par l'ensemble du système des Nations Unies sur ses priorités pour le développement de Madagascar. Le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) et le PAM ont harmonisé leurs cycles de programmation afin d'assurer une meilleure coordination et une plus grande intégration dans leurs interventions.
14. Le PAM a également participé à l'examen conjoint du Plan-cadre lancée par le gouvernement et le système des Nations Unies en juillet 2000 et achevée en juin 2001. Cet examen souligne les succès de la réponse unique du système des Nations Unies aux



catastrophes naturelles et de l'harmonisation des cycles de programmation. Deux des principales recommandations étaient la nécessité de définir une meilleure stratégie pour prévoir les demandes d'aide alimentaire et le renforcement du Plan-cadre en vue d'une meilleure coordination. Le rapport de cet examen souligne que la sécurité alimentaire et la nutrition sont probablement les thèmes pour lesquels l'appui du système des Nations Unies a été le plus précieux. Il est toutefois regrettable que le processus du Plan-cadre ne se traduise pas par une plus forte concentration géographique des ressources limitées des institutions du système des Nations Unies.

15. Chaque activité du programme de pays possède des interlocuteurs bien identifiés au sein des ministères techniques. Toutefois, sur le plan pratique, la participation et le soutien technique varient en fonction des ressources humaines et matérielles disponibles, y compris les contributions de partenaires extérieurs.
16. Un Comité intersectoriel de pilotage du programme de pays a été constitué, qui est présidé conjointement par le Directeur général du Ministère de l'économie et des finances et par le Directeur de pays du PAM. Ce comité se réunit deux fois par an, principalement pour passer en revue l'exécution du programme de pays. La fréquence des réunions du comité et sa composition semblent adéquates. Toutefois, pour permettre au comité de fonctionner en permanence et pour assurer la cohérence du programme de pays, il est recommandé de lui confier un mandat plus large. Cela serait particulièrement utile lors des évaluations des résumés d'activités et des rapports de synthèse sur le suivi et l'évaluation et en ce qui concerne le calendrier d'exécution.

Recommandation

- ⇒ Confier au Comité intersectoriel de pilotage un mandat qui confirme notamment son rôle en matière de validation des résumés d'activités et des rapports de suivi-évaluation. De plus, le mandat devrait couvrir la planification anticipée de diverses activités du programme de pays ainsi que l'allocation de ressources d'urgence, en cas de besoin. Enfin, le Comité devrait veiller à la cohérence des activités et à la recherche de synergies entre celles-ci et les partenaires.

Intégration

17. Grâce au programme de pays, le PAM a constaté un renforcement de sa capacité à contribuer à l'effort de coordination. Il s'est vu confier la conduite de thèmes de réflexion majeurs tels que l'incidence de la décentralisation (délégation accrue de pouvoirs aux provinces) sur les opérations de développement et la gestion des catastrophes. Par ailleurs, son implication dans le processus du Plan-cadre devrait permettre au PAM de simplifier sa stratégie d'intervention, décrite dans le SSP.
18. Les trois activités menées au titre du programme de pays sont relativement indépendantes les unes des autres. Le suivi et l'évaluation et la rédaction de rapports, ainsi que les accords avec les partenaires d'exécution, sont principalement liés à des activités spécifiques plutôt qu'au programme de pays. Bien que des problèmes soient parfois liés à une activité donnée, il est essentiel de maintenir l'approche du programme de pays et de s'efforcer constamment d'intégrer les activités. Toutefois, les limites géographiques et sectorielles des interventions, dues aux restrictions budgétaires et au manque de personnel, entravent les efforts d'intégration, et les zones géographiques d'intervention du programme de pays et des activités ne coïncident pas toujours.



Recommandation

- ⇒ Lors de la préparation du prochain programme de pays, tenir compte de toute la dimension de la décentralisation (notamment l'autonomie accrue des provinces). Cela permettrait au PAM d'associer, le cas échéant, ses activités aux nouveaux plans de développement provinciaux et de bénéficier des ressources financières et techniques mobilisables. La coordination intersectorielle et entre toutes les parties prenantes, y compris le gouvernement, devrait être renforcée pour identifier les possibilités de collaboration.

Ciblage

19. L'Unité ACV prévue dans le programme de pays n'a pas été mise en place de façon adéquate. Une seule personne au sein du bureau de pays est chargée de la liaison avec les organismes d'alerte précoce comme le Comité national de secours.
20. La nouvelle stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes prévoit que le Comité national de secours entreprenne des analyses de la vulnérabilité et mette en place un système d'alerte précoce à l'échelon national. Les activités fondamentales du programme de pays, notamment les activités 2 et 3 (cantines scolaires et atténuation des effets des catastrophes naturelles), sont mises en œuvre dans des zones d'insécurité alimentaire chronique et/ou soumises à des aléas climatiques fréquents. Dans le sud, les communes en difficulté alimentaire sont identifiées périodiquement sur la base de l'analyse des données météorologiques et agroéconomiques effectuées par le système d'alerte précoce financé par l'Union européenne. Ce ciblage géographique conjoncturel dans le sud engendre cependant des modalités d'une utilisation de l'assistance alimentaire très circonstanciée, de type urgence, souvent au détriment d'actions plus ambitieuses permettant d'atteindre des objectifs de développement à plus long terme. Le ciblage de l'activité 1 doit faire l'objet d'une attention particulière.

Recommandation

- ⇒ Mettre les ressources prévues dans le programme de pays pour l'ACV à disposition de l'activité et venir en priorité en appui au Comité national de secours. La petite unité ACV du PAM gagnerait à être mieux équipée et à disposer d'un budget de formation. En outre, il est nécessaire d'établir une distinction entre le ciblage pour les activités menées au titre du programme de pays et le ciblage pour les opérations d'urgence.

Mise en œuvre

21. La structure et la composition du personnel du PAM à Madagascar sont globalement adaptées aux besoins de la mise en œuvre du programme de pays. Le travail des Volontaires des Nations Unies et des conseillers-animateurs qui encadrent les activités sur le terrain est jugé essentiel. Les appuis techniques ponctuels du pôle de Maputo ont été parfois difficiles à mobiliser en raison du manque de personnel. Le programme de pays a cependant bénéficié d'un appui technique pour les missions préparatoires, y compris une mission d'appui technique financée par le PNUD, ainsi que des missions d'examen technique pour les activités de nutrition communautaire en septembre 2001 et des cantines scolaires en mai 2001.
22. La délégation de pouvoirs octroyée au Directeur de pays a certainement rendu plus souple la mise en œuvre du programme de pays. Toutefois, les transferts de ressources



définitifs entre les différentes activités apparaissent difficiles à réaliser, car les ministères techniques acceptent difficilement de se voir amputer des ressources même si leurs capacités de mise en œuvre sont plus limitées que prévues. Le renforcement du Comité intersectoriel de pilotage pourrait corriger cette rigidité, ce qui donnerait à la programmation une dimension plus vaste correspondant à l'approche du programme de pays. (Lors des cyclones qui ont touché l'Est de Madagascar en février et mars 2000, toutefois, des vivres prélevés sur les stocks du programme de pays ont été prêtés pour les opérations d'urgence.)

23. Les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets pour les programmes et activités n'ont pas facilité le montage de ces budgets. Des délais importants dans l'affectation des ressources par le siège, en particulier pour les autres coûts opérationnels directs et les articles non alimentaires, ont défavorisé la flexibilité recherchée dans la mise en œuvre et parfois entamé la crédibilité du PAM vis-à-vis des partenaires et du gouvernement. En outre, comme le montre le tableau en annexe, les quantités de vivres allouées pour chaque activité ont été inférieures aux prévisions. Au moment de l'évaluation, seule l'activité relative aux cantines scolaires semblait avoir bénéficié des allocations prévues. L'activité portant sur l'atténuation des effets des catastrophes avait reçu moins de la moitié des allocations prévues, tandis que celle de nutrition communautaire en avait reçu un quart seulement. Toutefois, ces retards dans les livraisons de vivres peuvent s'expliquer en partie par le fait qu'il existait déjà des stocks, par la lente intégration des diverses activités ou par une mise en œuvre tardive. Tous les budgets sont établis en fonction des tonnes de vivres, sauf en ce qui concerne les fonds administratifs.
24. Le PAM s'est graduellement impliqué dans une maîtrise plus complète de l'acheminement des vivres jusqu'au bénéficiaire, minimisant les pertes préalablement enregistrées. Cela exclut cependant l'activité de nutrition assumée par le projet "Surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie" (SEECALINE). La gestion directe par le PAM du budget de transport intérieur, d'entreposage et de manutention a facilité l'aboutissement des protocoles d'accord avec les partenaires extérieurs, notamment avec les ONG, et a permis de donner les moyens de suivi des activités grâce à la prise en charge des conseillers-animateurs. Cette responsabilité assumée par le PAM confère au programme de pays une souplesse dans l'exécution et le suivi.

Parité hommes-femmes

25. Le programme de pays et son exécution témoignent avec force de la volonté du PAM de remplir ses Engagements en faveur des femmes. L'activité de nutrition que le PAM appuie dans le contexte du projet SEECALINE s'adresse en priorité aux femmes. Chaque requête de VCT ou de formation est examinée, choisie et réalisée en fonction de la représentativité et de l'avis des femmes. Sur les chantiers, les femmes sont presque partout légèrement majoritaires. En plus d'être impliquées comme bénéficiaires, les femmes participent activement aux comités de gestion. Nombreux sont les comités qui sont présidés ou co-présidés par des femmes et les distributions de vivres sont effectuées par les femmes. En mars 2000, lors de la Journée de la femme, des animateurs du bureau auxiliaire de Fort Dauphin ont reçu une distinction du PAM pour leur contribution à la promotion de la femme malgache.



EVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES ACTIVITES AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Activité fondamentale 1: Nutrition communautaire

26. L'aide alimentaire du PAM pour cette activité consiste à fournir de la farine enrichie pour assurer un supplément alimentaire aux enfants mal nourris âgés de 6 à 36 mois et aux femmes enceintes qui fréquentent les sites de nutrition communautaire. À terme, il est prévu de produire localement la plus grande partie de la farine enrichie. La fourniture de farine enrichie est limitée à un an par site alors que les séances d'éducation nutritionnelle et sanitaire continuent sur une plus longue période afin de faire évoluer le comportement des mères pour la préparation des aliments de sevrage et l'alimentation des enfants.
27. L'activité de nutrition communautaire est ciblée sur les communautés pauvres en situation d'insécurité alimentaire. Les sites sont implantés dans les zones rurales où le taux de malnutrition sont les plus élevés, c'est-à-dire où le taux d'insuffisance pondérale est égal ou supérieur à 43 pour cent et, plus récemment, dans les districts affectés régulièrement par les cyclones et les sécheresses. Les autres critères de sélection des sites sont l'accessibilité géographique, la présence d'une ONG comme opérateur et l'existence d'une dynamique de groupe au sein du village. Un site doit en moyenne couvrir une population de 2 000 habitants dans un rayon de 5 kilomètres, soit environ 200 enfants de moins de 3 ans.
28. Cette activité est intégrée au sein du projet SEECALINE, financé par la Banque mondiale, lequel s'inscrit nettement à la fois dans le cadre général de la politique nationale de santé décrite dans le Plan directeur de santé dont les objectifs premiers sont de réduire le taux de malnutrition infanto-juvénile, et dans le Plan d'action pour la nutrition adopté en 1998 qui recommande une approche multisectorielle pour combattre les diverses causes de la malnutrition. Une plus grande collaboration avec les agents de santé du ministère dans le suivi de croissance et des enfants malades apparaît souhaitable ainsi qu'avec le Ministère de l'agriculture pour améliorer l'offre des aliments au niveau des ménages. Par ailleurs, un ciblage plus précis, prenant en compte les zones les plus touchées par l'insécurité alimentaire et la consommation alimentaire au niveau des ménages devrait être effectué pour mieux circonscrire les zones futures d'assistance.
29. Une étude d'impact du projet SEECALINE, par l'intermédiaire d'une étude anthropométrique, exécutée en juin 2001 a mis en évidence une baisse du taux d'insuffisance pondérale de 51,6 à 44,1 pour cent. Bien que devant être confirmée par un suivi régulier, l'enquête a également mis en relief un changement positif des attitudes en faveur de la nutrition et de l'hygiène.

Recommandation

- ⇒ Pour améliorer l'impact de l'activité et tirer parti des synergies entre les trois activités, lorsque les situations locales le permettent, faire coïncider les trois activités dans une même communauté tout en prenant en considération les capacités d'absorption pour ne pas engendrer des effets de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Une collaboration plus étroite entre le PAM et les Ministères de la santé et de l'agriculture est souhaitable pour cette activité. En outre, le ciblage devrait tenir compte des zones les moins bien loties sur le plan de la sécurité alimentaire et des habitudes de consommation alimentaire des ménages.



Activité fondamentale 2: Cantines scolaires

30. L'objectif à long terme de l'activité consiste à soutenir les efforts du Gouvernement malgache dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté et de promotion des ressources humaines à travers, notamment, la généralisation de l'accès à l'enseignement primaire. Les dernières données disponibles (année scolaire 2000/2001) révèlent que l'activité couvrait 227 écoles totalisant 32 381 élèves bénéficiaires (17 492 filles et 14 889 garçons). L'activité est circonscrite à la province de Tuléar, particulièrement soumise à l'insécurité alimentaire et aux aléas climatiques, principalement les sécheresses et les invasions de criquets. Le ciblage géographique prend en considération la vulnérabilité en matière d'insécurité alimentaire, l'accessibilité et la participation des communautés mais il n'intègre pas les taux de scolarisation, ni les taux de rétention, car ces indicateurs ne sont généralement pas disponibles au sein de la cellule de gestion des cantines scolaires.
31. Le suivi de cette activité se limite principalement aux mouvements des denrées et en l'absence d'analyse du suivi pédagogique et de la scolarisation, l'impact de l'activité sur les objectifs du programme de pays ne peut pas être apprécié. Cela est particulièrement vrai pour l'amélioration de l'accès à l'éducation de base, qui se traduirait par un accroissement de la fréquentation scolaire et une baisse des abandons scolaires, notamment pour les filles.
32. L'amélioration du système de suivi et d'évaluation est une priorité. À cet égard, la mission d'examen technique effectuée en mai 2001 a fait des recommandations qu'il convient de mettre en œuvre. En l'absence de données chiffrées, on notera que les enseignants et le personnel des circonscriptions scolaires insistent sur l'importance cruciale de la cantine sur la fréquentation scolaire. Par ailleurs, les visites effectuées par les missions attestent qu'il n'y a pas de discrimination et que la fréquentation des écoles est globalement équilibrée entre garçons et filles. Enfin, la participation de la communauté, par l'intermédiaire des associations de parents d'élèves, est jugée satisfaisante.

Recommandation

- ⇒ Pour améliorer le ciblage géographique des cantines scolaires ainsi que pour mesurer la participation de cette activité aux objectifs du programme de pays, refondre le système de suivi-évaluation de façon à ce qu'il intègre systématiquement des indicateurs de performance simples et permettant une analyse qualitative, ventilée par sexe, comme les taux de scolarisation et de fréquentation, les abandons scolaires et les redoublements. Une division géographique accompagnée d'une responsabilité intersectorielle du suivi serait de même souhaitable.

Activité fondamentale 3: Atténuation des effets des catastrophes naturelles

33. Cette activité est mise en œuvre par le biais de projets VCT pour la construction d'infrastructures ou d'aménagements ruraux (pistes de desserte, par exemple), et des mesures de conservation des eaux et des sols, qui sont en général moins diversifiés que ceux annoncés dans le programme de pays et le résumé de l'activité. Une aide est également octroyée sous forme de vivres pour la formation. Ces actions sont en conformité avec le Plan cadre gouvernemental sur les catastrophes naturelles et s'inscrivent dans la réponse intégrée que le système des Nations Unies tente de donner à ces aléas climatiques.
34. La préparation de cette activité de base a fait l'objet d'une assistance technique adéquate et le résumé de l'activité constitue un bon document de référence pour la conduite des opérations. De plus, un manuel de procédures, comprenant notamment des directives pour les normes de travail, des protocoles d'entente tripartite, des fiches de suivi et d'évaluation,



des exemples de procès-verbal de réception des travaux, a été élaboré mais n'est pas suffisamment utilisé.

35. Trois provinces du pays sont intéressées par cette activité du programme de pays: le Sud (Tuléar) frappé régulièrement par des aléas climatiques décrits précédemment et l'Est (Tamatave et Fianarantsoa) frappé par des cyclones et des inondations. Les activités dans l'Est bénéficient d'un appui technique et financier satisfaisant de partenaires tels que CARE, l'Agence adventiste de secours et de développement et *Agro-action* allemande. Les opérations dans le Sud sont conduites par les seuls conseillers-animateurs du PAM, assistés parfois par des ONG locales. Toutefois, ces ONG ne disposent pas de ressources suffisantes pour donner l'envergure nécessaire aux activités, et elles n'ont pas pu apporter une aide constante.
36. Enfin, des aléas climatiques imposent souvent le déclenchement d'opérations d'urgence (quatre opérations d'urgence en 2000 et 2001: No 6233.00, 6236.00, 6270.00 et 6290.00). Ces ressources additionnelles en vivres ont des modalités de distribution différentes de celles des interventions de développement, bien que pour des activités souvent similaires. Cette situation a contribué à créer une confusion entre la poursuite des objectifs de l'activité portant sur l'atténuation des effets des catastrophes et les moyens utilisés (VCT).

Recommandation

- ⇒ Définir clairement les objectifs de l'activité d'atténuation des effets des catastrophes naturelles et des modus operandi différenciés entre les opérations d'urgence et de développement. Accentuer les efforts, notamment pour le sud du pays, pour aboutir à la signature de protocoles d'intervention avec des partenaires capables de garantir une utilisation optimale des ressources du programme de pays.

APPLICATION DE LA POLITIQUE VISANT A FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

37. Le rôle de l'aide alimentaire du PAM au sein du projet SEECALINE est de fournir un supplément alimentaire aux enfants mal nourris et aux femmes enceintes en associant des activités d'éducation nutritionnelle. Les objectifs visés sont de répondre aux besoins nutritionnels spécifiques des jeunes enfants et des femmes enceintes pour limiter la vulnérabilité aux maladies et favoriser le développement intellectuel de l'enfant. Cette activité est en parfaite conformité avec le premier domaine d'activité retenu par la politique visant à favoriser le développement et qui consiste à permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et à leurs besoins sanitaires connexes.
38. Le second pôle d'activités retenu dans la politique visant à favoriser le développement est de permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation. Les objectifs associés à l'activité des cantines scolaires du programme de pays sont en conformité avec cette politique. Les cantines sont localisées dans une zone géographique cumulant insécurité alimentaire et faible taux de fréquentation scolaire. Comme il est indiqué plus haut, les fonctionnaires du ministère de tutelle, les instituteurs et les parents d'élèves soulignent l'importance de l'assistance alimentaire sur la présence indifférenciée des filles et des garçons à l'école. Cette activité assiste également la formation et l'alphabétisation des femmes. Le lancement par le PNUD et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) d'un programme conjoint pour l'éducation non formelle pourrait permettre de développer davantage ces activités.



39. La mise en œuvre de l'activité d'atténuation des effets des catastrophes naturelles applique deux des principes énoncés dans la politique visant à favoriser le développement. Les activités VCT permettent aux familles pauvres d'acquérir des actifs productifs et de les conserver et contribuent également à atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature. L'analyse et la gestion de l'information sur les risques et catastrophes devraient cependant être renforcées afin d'analyser les tendances et d'actualiser périodiquement les données disponibles à l'échelle nationale sur les risques et catastrophes.
40. En dépit d'une qualité technique toujours perfectible, les ouvrages réalisés par l'intermédiaire d'activités VCT, comme les pistes de desserte, sont d'une grande utilité pour les communautés et contribuent à réduire l'insécurité alimentaire de populations très démunies, notamment dans le sud du pays. La création ou la réhabilitation d'actifs productifs devrait cependant s'accompagner d'une meilleure connaissance du milieu pour un ciblage plus précis au sein des communautés.
41. Les objectifs des différentes activités du programme de pays à Madagascar répondent aux exigences d'utilisation de l'aide alimentaire formulées au titre de la politique visant à favoriser le développement. Néanmoins, les activités pourraient être reformulées en intégrant de nouveaux volets comme l'éducation non formelle ou des interventions dans le cadre du Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA (ONUSIDA). Les recommandations des récentes missions de revue technique et celles faites dans ce document devront aussi guider la préparation du prochain programme de pays.



**MADAGASCAR—PROGRAMME DE PAYS 1999–2003
UTILISATION DES RESSOURCES AU 30 SEPTEMBRE 2001**

		Distribution des produits alimentaires du PAM					Contributions du gouvernement			
		Engagement programme de pays (tonnes)	Engagement contrat op. (tonnes)	Quantités distribuées/ engagées au 30/9/01 (tonnes) 1)	Avancement (%) 2)	(Prorata) (%) 3)	Engagement contrat op. (dollars)	Total versé 4) (dollars)	Avancement (%)	(Prorata) (%)
Activité fondamentale 1:	Base	20 212	18 820	4 924	26	48	15 625 523	4 557 520	29	57
Nutrition communautaire	Complémentaire	Micronutriments	–	–						
			–	–						
Activité fondamentale 2: (3)	Base	5 755	3 450	2 146	62	62	1 751 700	366 753	21	83
Cantines scolaires	Complémentaire									
Activité fondamentale 3:	Base	9 730	8 700	6 560*	75	82	1 186 618	528 414	45	55
Atténuation des effets des catastrophes naturelles	Complémentaire	4 550	–	–						

(tonnes)

Opérations d'urgence	Engagement Lettre d'entente	Quantités réceptionnées	Quantités attendues	Quantités non financées
No 6233.00 (fév. 2000)— Cyclone	360,00	360,00	S.O.	–
No 6236.00 (mars 2000)— Cyclone	4 458,50	3 656,37	S.O.	802
No 6270.00 (juillet 2000)— Sécheresse	562,50	562,50	S.O.	–
No 6290.00 (sept. 2000)— Sécheresse	3 150,00	1 898,00	1 100,00	152

1): avancement en pourcentage sur la durée totale du programme de pays.

2): avancement au prorata de la durée effective (30/09/2001).

3): durée de l'activité 01/04/99 au 30/10/2001.

4): taux de change au 1er novembre 2001: 1 dollar E.-U. = 6 184 francs malgaches.

* Sur cette quantité, 2 882 tonnes ont été distribuées dans le cadre du programme de pays.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ADRA	Agence adventiste d'aide et de développement
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SEECALINE	Surveillance et éducation des écoles et des communautés en matière d'alimentation et de nutrition élargie
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
VCT	Vivres-contre-travail