

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 20–23 février 2006

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/2006/7-A
6 janvier 2006
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION DE L'AIDE DU PAM À LA CHINE (1979–2005)

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, OEDE: M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargée de l'évaluation, OEDE: Mme P. Hougesen tél.: 066513-2033

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

Le présent rapport, qui fait la synthèse des conclusions d'une évaluation indépendante de l'assistance fournie par le PAM à la Chine entre 1979 et 2005, a été établi à la demande du Bureau de l'évaluation à la suite d'une mission qui s'est rendue sur le terrain en mai 2005. Il est fondé sur une étude sur dossiers ainsi que sur une évaluation du dernier programme de pays, qui a été approuvé par le Conseil en février 2001 et qui doit prendre fin en décembre 2005.

À ce jour, le PAM a livré à la Chine 4 millions de tonnes de produits alimentaires d'une valeur de 1 milliard de dollars E.-U., dans le cadre de 67 projets et d'un programme de pays. Le gouvernement a fourni 1,16 milliard de dollars sous forme de contributions de contrepartie et le Fonds international de développement agricole a accordé des prêts pour un montant de 148 millions de dollars. Pendant la période considérée, quelque 30 millions de personnes ont bénéficié de l'assistance du PAM.

L'équipe d'évaluation est parvenue à la conclusion que l'aide alimentaire, jointe à des apports financiers et techniques, a joué un rôle de catalyseur en favorisant le développement des ménages pauvres dans les zones d'exécution des projets. Les indicateurs socio-économiques font apparaître une amélioration des conditions de vie des bénéficiaires, laquelle doit être replacée dans le contexte de l'amélioration générale enregistrée à cet égard en Chine. Pour ce qui est de la création d'avoirs productifs et de l'efficacité avec laquelle a été gérée l'aide alimentaire, qui a été appuyée par l'impulsion et les ressources fournies par le gouvernement, les résultats enregistrés sont exceptionnels. Le bureau de gestion des projets financé par le gouvernement, par l'entremise duquel celui-ci a coordonné le programme, a été efficace et pourrait servir de modèle pour des accords de participation aux coûts dans les pays dotés de capacités similaires. Ont également contribué aux résultats enregistrés les arrangements selon lesquels le ratio des contributions de contrepartie du gouvernement a été porté à 1:2,8 pendant la période de mise en œuvre du programme de pays. Le Gouvernement chinois a pris à sa charge les coûts du transport maritime et l'intégralité des coûts du transport terrestre.

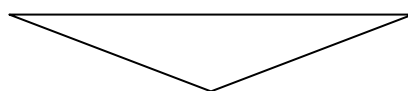
La coopération et les effets de synergie entre les institutions des Nations Unies, et surtout entre les institutions basées à Rome, ont débouché sur des programmes de haute qualité lorsqu'ils ont été bien coordonnés, particulièrement dans les domaines de l'éducation, de la formation, de la santé et de la génération de revenus. L'assistance technique fournie par l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et mobilisée par le PAM ou par le biais d'un projet-cadre du Programme des Nations Unies pour le développement a contribué à la durabilité des projets appuyés par le PAM.

Dans l'ensemble, le programme de pays réalisé pendant la période 2001–2005 a débouché sur des résultats louables en conjuguant des investissements dans l'infrastructure productive et des efforts dans les domaines de la formation, de l'infrastructure sociale et du microcrédit. Il avait



été prévu de mener à bien une activité d'alimentation scolaire supplémentaire, mais le montant limité des ressources financières disponibles a empêché de la mettre en œuvre à grande échelle. Quelque 4 millions de bénéficiaires —87 pour cent du chiffre total prévu pour les activités de base— ont reçu une assistance sous forme de 230 000 tonnes de produits alimentaires, soit 66 pour cent des ressources prévues. La contribution que le gouvernement n'a cessé d'apporter en termes de produits alimentaires, de liquidités et d'appui a beaucoup contribué au succès des activités. Toutefois, comme les objectifs fixés étaient ambitieux et comme les contributions reçues en 2003 et 2004 n'ont pas répondu aux attentes, les ressources ont été trop dispersées, ce qui a affecté l'efficacité de certaines activités. Par ailleurs, la transition opérée par le PAM pendant les années 90 pour passer d'une approche fondée sur les projets à une approche axée sur les programmes, qui s'est traduite par une réduction des évaluations techniques au niveau des activités, a affecté la durabilité de certaines d'entre elles. En outre, la réduction des effectifs du PAM entraînée par la cessation progressive de l'assistance de celui-ci a compromis les capacités du bureau du pays de suivre les activités en 2004 et en 2005 et de rendre compte de la cessation progressive de l'assistance.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du document intitulé "Évaluation de l'aide du PAM à la Chine (1979–2005)" (WFP/EB.1/2006/7-A).

* 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.



INTRODUCTION

Objet et portée de l'évaluation

1. L'évaluation avait pour objectifs de passer en revue et de documenter brièvement les principaux éléments de l'assistance fournie par le PAM à la Chine pendant 26 ans, d'évaluer le programme de pays actuellement réalisé par le PAM, en mettant l'accent sur les produits et l'impact des activités, et ainsi de retirer des enseignements pouvant être utiles à l'ensemble de l'Organisation. L'évaluation du programme de pays pour 2001–2005 a porté principalement sur les éléments suivants: i) la cohérence avec le mandat du PAM, la politique visant à favoriser le développement et les Engagements renforcés en faveur des femmes¹; ii) la conception et la réalisation des objectifs; iii) le ciblage et l'exécution; iv) l'impact et la durabilité; v) le suivi et les rapports; vi) la coordination, les partenariats et la participation des bénéficiaires; et vii) le budget et les ressources.

Méthodologie

2. L'examen de l'assistance du PAM à la Chine a été entrepris à Rome sur la base des descriptifs des projets approuvés, des rapports d'avancement et des rapports d'achèvement des projets, des rapports d'examen technique et des rapports d'évaluation avant que la mission d'évaluation ne se rende en Chine, et c'est à ce stade qu'ont été réunies les données statistiques nécessaires aux activités sur le terrain et à l'évaluation.
3. La mission d'évaluation, qui s'est rendue en Chine du 9 au 28 mai 2005, était dirigée par un chef d'équipe de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et était composée de consultants spécialisés dans le développement économique et social, la conservation des sols et l'irrigation et l'intégration des femmes au développement, lesquels ont été accompagnés sur le terrain par un évaluateur du Bureau de l'évaluation (OEDE). L'équipe a consacré la majeure partie de son temps à une évaluation du programme de pays. La mission a rendu visite aux projets 3 730 dans la province de Guangxi, et 3 355, dans la province de Gansu, maintenant achevés, ainsi qu'aux activités en cours menées avec l'appui du PAM dans les districts de Fengshan et de Tian'E, dans la province de Guangxi, et dans le district de Lixian dans la province de Gansu. Des entrevues ont été organisées avec les bénéficiaires de l'assistance du PAM et des réunions participatives d'évaluation se sont tenues avec le personnel du bureau de gestion des projets.
4. La première partie du présent rapport porte sur la période 1979–2000, la deuxième partie est une évaluation du programme de pays réalisé pendant la période 2001–2005, et la troisième partie tire de l'évaluation un certain nombre d'enseignements pouvant être utiles pour les activités de développement ou les opérations de redressement menées dans le secteur rural avec l'appui du PAM.

¹ Politique visant à favoriser le développement (WFP/EB.A/99/4-A), Politique concernant la problématique hommes-femmes (2003–2007): Engagements renforcés en faveur des femmes pour assurer la sécurité alimentaire (WFP/EB.3/2002/4-A).



PREMIERE PARTIE: EXAMEN ET EVALUATION DES 21 PREMIERES ANNEES D'ASSISTANCE DU PAM A LA CHINE, 1979–2000

Évolution de l'assistance du PAM à la Chine

5. Le Conseil a approuvé 67 projets et un programme de pays, pour la réalisation desquels le PAM a fourni 4 millions de tonnes de produits alimentaires d'une valeur de 1 milliard de dollars. Le gouvernement a apporté 1,16 milliard de dollars comme contribution de contrepartie et le Fonds international de développement agricole (FIDA) a, depuis 1996, accordé des prêts d'une valeur de 148 millions de dollars. Environ 30 millions de personnes ont bénéficié de l'assistance du PAM.
6. L'assistance fournie par le PAM à la Chine pendant la période 1979–2000 s'est déroulée en quatre phases principales²:
 - i) **1979–1982**: Aide alimentaire d'urgence aux réfugiés et aux personnes affectées par des catastrophes naturelles. L'assistance du PAM a commencé par la fourniture d'une aide alimentaire d'urgence aux réfugiés indochinois dans les provinces de Guangdong et du Yunnan, au moyen de projets d'intervention rapide³.
 - ii) **1983–1990**: Aide au développement sectoriel au moyen de projets concernant les forêts, la pêche, l'agriculture et l'industrie laitière. Après l'introduction du système de responsabilité des ménages, le secteur agricole a connu de profonds changements⁴. Le gouvernement a accordé la priorité à la productivité de l'agriculture et à la production totale, et il a été obtenu des taux de croissance remarquables. Le PAM y a contribué en mettant en œuvre de vastes projets sectoriels, et c'est pendant cette période que son assistance a atteint son niveau maximum (voir le graphique 1 de l'annexe).
 - iii) **1991–1996**: Développement agricole intégré. Cette assistance visait à améliorer la base de production des communes sélectionnées par le gouvernement en améliorant les systèmes d'approvisionnement en eau et la conservation des sols au moyen d'une formation et d'activités vivres-contre-travail (VCT). La conception des projets mettait l'accent sur des éléments techniques plutôt que sur la promotion de la participation des agriculteurs à la préparation et à l'exécution des activités; les mécanismes existants, c'est-à-dire les organisations d'agriculteurs, étaient jugés suffisants.

² Voir la carte, page 22.

³ En outre, quatre projets d'intervention rapide, d'une valeur de 5 millions de dollars ont été lancés entre 1984 et 1998 pour fournir des secours dans des situations d'urgence. En 1998, l'opération d'urgence 6045, d'une valeur de 93 millions de dollars, a été approuvée pour aider les populations sinistrées par les inondations à Anhui, Hubei, Hunan et Jianxi; cette opération a été évaluée en 2000 (WFP/EB.2/2000/3/1).

⁴ En 1979, les réformes de l'agriculture et les réformes économiques lancées en Chine ont comporté une innovation majeure consistant à allouer les droits d'utilisation des terres arables aux exploitants en fonction du nombre de membres de la famille; ces réformes se sont accompagnées d'une réorientation vers le marché du système étatique de commercialisation des produits agricoles.



- iv) **1997–2000:** Développement rural intégré. Au milieu des années 90, le PAM a commencé à réorienter son appui pour adopter une approche fondée sur le développement non plus agricole mais rural intégré, approche qui, outre qu'elle permettait de faire face aux besoins alimentaires et d'accroître le revenu des pauvres, favorisait également la valorisation du capital humain. C'est après que le gouvernement ait reconnu qu'une réduction durable de la pauvreté exigeait la fourniture de services intégrés que le Ministère de l'agriculture, le PAM et le FIDA ont décidé, en 1996, d'établir un partenariat pour l'exécution des programmes.
7. Le blé a été le principal produit alimentaire fourni par le PAM: les bénéficiaires recevaient des rations familiales de 3,25 kilogrammes de blé par journée de travail, telle que définie par des normes de productivité pour chaque type d'activité. L'aide alimentaire du PAM a contribué à faire face aux besoins alimentaires immédiats des ménages pauvres menacés par l'insécurité alimentaire ainsi qu'à créer des avoirs permettant d'assurer des moyens de subsistance durables; le PAM a également fourni une formation ad hoc. L'aide alimentaire du PAM a été une forme de soutien budgétaire pour le gouvernement, lequel a pu réaliser des économies, n'ayant plus à distribuer des secours et pouvant "revendre" les céréales dans les régions vulnérables et les régions menacées par l'insécurité alimentaire. Le PAM a négocié l'investissement des économies ainsi réalisées par le gouvernement dans les mêmes régions où étaient réalisés les projets afin d'améliorer l'infrastructure dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assainissement.

CONCLUSIONS CONCERNANT L'ASSISTANCE DU PAM A LA CHINE (1979–2000)

Appréciation globale

8. Les résultats obtenus par le PAM en Chine ont été exceptionnels en termes de réalisations matérielles, de mobilisation des bénéficiaires, de gestion efficace des produits alimentaires et d'appui soutenu du gouvernement. Tous les rapports d'évaluation mettent en relief les réalisations remarquables obtenues dans des domaines comme l'augmentation de la production vivrière, l'expansion de l'infrastructure productive et l'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires.
9. L'aide alimentaire, jointe à des apports financiers et techniques, a joué un rôle de catalyseur et a ainsi contribué à accélérer le processus de développement. L'approche et les projets du PAM ont servi de modèles pour d'autres programmes d'aide alimentaire ou autres, comme le programme de conversion des terres actuellement en cours, et le programme, financé par la Banque mondiale, concernant la mise en valeur du plateau loessique du nord de la Chine dans la préfecture d'Anshun (province de Guizhou) qui a utilisé ses propres ressources pour élargir les activités entreprises dans le contexte des projets du PAM.
10. L'exécution des activités du PAM a été facilitée par l'expérience que les autorités chinoises avaient de la mobilisation de vastes populations ouvrières rurales pour la construction d'ouvrages d'infrastructure. Les résultats des projets de développement appuyés par le PAM reflètent les transformations socio-économiques et l'expansion économique qui se poursuivent encore aujourd'hui: ces projets ont été lancés au début des années 80, aux premiers stades des réformes économiques et des réformes de l'agriculture, qui ont débouché sur des augmentations spectaculaires de la production agricole et une augmentation annuelle moyenne des revenus des agriculteurs de 15 pour cent entre



1978 et 1984, lesquels sont encore en hausse, bien qu'à un rythme plus lent. La composition des revenus des agriculteurs a changé du tout au tout lorsque les activités non agricoles, qui se sont multipliées sous l'effet de l'augmentation continue de la demande de main-d'œuvre dans le secteur industriel et dans le secteur de la construction, ont gagné en importance.

Impact sur la sécurité alimentaire des ménages

11. L'impact des interventions du PAM sur la sécurité alimentaire des ménages est illustré par les projets exécutés sur le plateau loessique⁵ pendant les années 90, où a été concentrée une large part de l'assistance du PAM (voir l'annexe). Selon la localité et le moment, l'accent a été mis soit sur la mise en valeur et la protection des bassins d'irrigation grâce à la réalisation d'ouvrages d'infrastructure et au reboisement des bassins versants, l'intention étant de transformer des coteaux d'agriculture pluviale en cultures irriguées en terrasse, soit sur le développement d'activités de plus petite envergure grâce à des projets de promotion des cultures en terrasse non irriguées, de reboisement, d'aménagement de petits systèmes d'irrigation en plaine et de promotion de la collecte de l'eau au niveau des exploitations. Il a également été entrepris des activités tendant à promouvoir dans la même région une production complémentaire, par exemple dans les secteurs des forêts ou de l'élevage, et à faciliter l'accès à des enveloppes saisonnières d'intrants agricoles ainsi qu'à améliorer les routes d'accès.
12. Les efforts de bonification des terres se sont traduits par une augmentation des rendements et une plus grande autonomie sur le plan alimentaire. Avant les interventions du PAM, un ménage moyen de quatre personnes avait environ 0,75 hectare de terres arables sur les coteaux et 0,17 hectare de terres en terrasse, et la production céréalière était d'environ 1 tonne par ménage, ce qui signifiait que la nourriture manquait pendant deux ou trois mois par an⁶. Les projets, en particulier l'aménagement de terrasses sur les coteaux, ont porté la production céréalière des ménages à 1,3–1,4 tonne, soit assez pour couvrir les besoins essentiels.
13. Pendant la période considérée, les produits agricoles et les revenus familiaux n'ont cessé d'augmenter. Une fois les projets achevés, le revenu familial net global, en valeur constante, avait doublé par rapport à ce qu'il était avant la mise en œuvre des projets. La composition du revenu des ménages a également changé: les gains provenant de l'élevage sont passés de 10 à 30 pour cent des gains agricoles, essentiellement parce que les excédents de grains étaient utilisés pour l'alimentation des cochons. Avant le projet, l'agriculture était à l'origine de 75 pour cent du revenu des ménages et les activités subsidiaires représentaient les 25 pour cent restants. Après le projet, l'emploi non agricole représentait au moins 50 pour cent du revenu des ménages, et les revenus provenant des cultures commerciales et de la production de fruits dans les vergers appuyés par le projet avaient également augmenté. Le taux du rendement économique interne calculé au niveau

⁵ Le plateau loessique du nord-ouest de la Chine couvre 631 000 kilomètres carrés; l'érosion généralisée et les pertes de sol menacent les moyens de subsistance et accélèrent la sédimentation du Fleuve jaune, qui accroît les risques de crues.

⁶ Données tirées du document intitulé *Sectoral Evaluation of WFP-assisted activities for the Development and Protection of Rainfed Agriculture in China (Loess Plateau)*, May-June 1992. 35: 35/SCP:10 – Document 10/3-D Add. 1.



du projet lors de l'évaluation sectorielle de l'agriculture pluviale sur le plateau loessique était de 17 pour cent, tandis que le coût du capital était à l'époque de 12 pour cent.

Durabilité

14. La participation de plus en plus grande des bénéficiaires à la conception et au suivi des projets dans le cadre de l'approche d'évaluation rurale participative a contribué à améliorer la durabilité des activités. La construction de routes, l'installation de systèmes domestiques de collecte de l'eau et de dispensaires, qui a continué au milieu des années 90 et est devenue le thème central des activités réalisées dans le cadre du programme de pays, a aidé à améliorer la durabilité des résultats en général et à alléger la charge de travail quotidienne, surtout pour les femmes.
15. La modernisation, l'entretien et l'exploitation de grands réseaux d'irrigation exigent des investissements, lesquels sont actuellement effectués par le gouvernement, de sorte qu'ils ne sont pas totalement reflétés dans les coûts de production au niveau de l'exploitation. Les ouvrages principaux et les canaux qui relient les exploitations, qui relèvent de la responsabilité de l'administration des eaux, sont convenablement entretenus et exploités; les canaux au niveau des exploitations ne faisaient pas partie du programme de construction et n'ont pas été achevés, ce qui a nui à l'efficacité de l'ensemble. La formation a constitué un élément important des projets appuyés par le PAM, mais son impact a parfois été limité par des méthodes et un contenu pédagogiques qui n'étaient pas toujours adaptés aux niveaux d'instruction, aux conditions de vie ou aux besoins des populations. L'impact sur l'environnement continue de poser un problème: l'expérience montre que d'autres mesures devront être adoptées pour éviter les dommages potentiels à l'environnement, comme la salinisation.
16. Les projets réalisés au début des années 90 ont été surtout axés sur le développement de l'infrastructure productive; produire un impact à long terme au niveau des ménages n'était pas la priorité. Les zones plantées d'arbres pendant cette période étaient fréquemment soumises à des régimes collectifs d'utilisation des sols et étaient cédées sous contrat à des entreprises; pour les ménages, les avantages étaient limités aux modestes loyers payés au village, recettes utilisées pour des services d'assistance sociale. Les projets de développement rural intégré, pour leur part, mettaient l'accent sur le développement des ménages, ce qui a renforcé les avoirs des bénéficiaires.

Stratégie, contribution du gouvernement et partenariat

17. L'approche et la conception des projets appuyés par le PAM ont été adaptées de manière à y incorporer des éléments d'atténuation de la pauvreté. L'approche axée sur le développement rural intégré mettait l'accent sur le renforcement des capacités humaines et sur la réalisation d'activités vivres pour la création d'avoirs de nature à bénéficier directement aux ménages. Il ressort des rapports d'évaluation des projets exécutés depuis le milieu des années 90 que le fait de combiner une formation technique, des programmes d'alphabétisation et des mesures visant à promouvoir la condition de la femme a contribué à infléchir de façon positive la nature de la participation des agriculteurs aux projets. Les méthodes d'évaluation rurale participative utilisées lors de la planification et du suivi ont facilité la mise en œuvre de l'approche du développement rural intégré.
18. Il a été possible à tout moment de compter sur le solide appui financier et technique du gouvernement et sur l'appui technique des services des provinces et des municipalités. La structure des bureaux de gestion des projets mise en place par le gouvernement a contribué à faciliter l'exécution des projets.



19. L'assistance du PAM a été liée aux programmes généraux de développement du gouvernement⁷. Les projets de développement appuyés par le PAM ont été exécutés dans des régions pauvres, reculées, à déficit vivrier et exposées à l'érosion, et les bénéficiaires ont été des cultivateurs essentiellement tributaires de l'agriculture pour leur subsistance. L'assistance du PAM, qui a habituellement représenté de 20 à 30 pour cent du total des investissements dans ces programmes, a permis d'exécuter et d'achever rapidement les activités, ce qui a aidé le gouvernement à atteindre ses objectifs de développement rural à long terme.
20. La combinaison d'investissements dans l'infrastructure productive, la formation et l'infrastructure sociale et, avec l'appui du FIDA, du microcrédit, a donné des résultats louables. L'assistance technique fournie par la FAO pour l'évaluation prospective des projets, les examens techniques et l'évaluation ont été particulièrement utiles pour ce qui est de garantir l'efficacité et la durabilité des activités.

DEUXIEME PARTIE: ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS, 2001–2005

Aperçu général

21. Étant donné les progrès remarquables réalisés par le gouvernement sur la voie de l'éradication de la pauvreté depuis les années 80, une stratégie de retrait progressif de l'assistance du PAM a été discutée par le Conseil à sa troisième session ordinaire de 2000, et il a été convenu que l'assistance du PAM à la Chine prendrait fin en décembre 2005. Le nouveau programme de pays pour 2001–2005 a été élaboré et approuvé en février 2001⁸; son but était de fournir une assistance à 1,7 million de ménages pauvres, l'accent étant mis sur trois des priorités de la politique tendant à promouvoir le développement: la priorité 2: permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation; la priorité 3: permettre aux familles pauvres d'acquérir et de préserver des avoirs; et la priorité 5: permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de s'orienter vers des moyens de subsistance plus durables.
22. L'approche axée sur le développement rural intégré a constamment tendu à atténuer différentes contraintes interdépendantes entravant le développement grâce à quatre grands types d'activités: i) investissements dans le renforcement des capacités humaines; ii) valorisation des terres et irrigation; iii) infrastructure sociale; et iv) gestion de l'eau et conservation des sols. Comme par le passé, la mise en œuvre du programme de pays a été structurée autour de projets autonomes. Il a également été envisagé une activité d'alimentaire scolaire supplémentaire de mener à bien au cas où des fonds seraient disponibles. Les activités devaient être menées dans dix provinces, et leur ciblage devait être fondé sur les techniques d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV).

⁷ Tels que le programme général de développement du plateau loessique pendant les années 80 et 90 et le programme de développement de l'ouest de la Chine à la fin des années 90 et au début des années 2000.

⁸ WFP/EB.1/2001/8/1.



23. Le programme de pays prévoyait une augmentation progressive de la part des activités relevant de la responsabilité du gouvernement, ce ratio devant passer de 1:1,5 en 2001 à 1:2 en 2003. Le coût total pour le PAM était de 86 millions de dollars et le financement de contrepartie du gouvernement était estimé à 210 millions de dollars. Le FIDA devait fournir 148 millions de dollars de prêts pour renforcer l'infrastructure agricole et développer les capacités humaines et fournir des microcrédits aux bénéficiaires des activités du PAM.

Stratégie et conception du programme de pays

24. Depuis 1998, l'ACV a été utilisée pour cibler les activités sur les districts les plus pauvres et, dans ces districts, sur les communes les plus pauvres. Une sérieuse difficulté a néanmoins surgi lorsque le bureau de gestion des projets a sélectionné un grand nombre de districts et de communes: la province de Guangxi, par exemple, compte 10 districts, 74 communes, 10 590 villages et 260 000 ménages. Étant donné les ressources disponibles, le nombre et l'impact des activités s'en sont trouvés réduits et le grand nombre de villages a compliqué la gestion des projets et accru les dépenses d'administration.
25. Les plans de développement des villages accordaient la priorité aux ménages les plus pauvres. L'auto-évaluation de la richesse au moyen d'une méthode transparente convenue par la communauté a été une méthode efficace de ciblage des activités sur les personnes les plus pauvres. Tous les ménages bénéficiaires visités par la mission d'évaluation qui s'est rendue dans les provinces de Gansu et de Guangxi, y compris les familles monoparentales ou les ménages d'handicapés extrêmement pauvres, avaient avant la mise en œuvre du projet un revenu annuel par habitant compris entre 200 et 500 yuans⁹.

EXECUTION DES ACTIVITES DE BASE¹⁰

Investissements dans le renforcement des capacités humaines

26. Selon le programme de pays, 24 pour cent de l'aide alimentaire du PAM devait être consacrée à des investissements dans le renforcement des capacités humaines, et ce pourcentage a pu être maintenu en dépit de la modicité des contributions. En effet, le PAM n'a pu compter pour ses distributions que sur 72 pour cent des ressources prévues pour ce type d'activité. Les objectifs visés étaient i) relever les niveaux d'instruction, surtout pour les femmes, ii) améliorer les compétences techniques et les compétences de gestion, iii) sensibiliser les populations, surtout les femmes, aux rudiments de la santé et de la nutrition, et iv) améliorer les capacités d'exécution du gouvernement.
27. Cette activité est réalisée par le biais de programmes vivres pour la formation (VPF), notamment dans des domaines comme l'alphabétisation fonctionnelle, la formation par les pairs, une formation aux compétences techniques et aux compétences de gestion pour les candidats à l'octroi de microcrédits du FIDA et une formation de base en matière de santé et de nutrition pour les femmes. Le gouvernement finance des activités complémentaires, notamment en vue de dispenser une formation aux formateurs, aux instituteurs et aux médecins et sages-femmes de village.

⁹ 1 USD = 8,3 yuans en juin 2005.

¹⁰ Le coût des activités d'alimentation scolaire supplémentaires prévues était de 10 millions de dollars, mais 1 pour cent de ce chiffre seulement a pu être mobilisé.



28. Les programmes d'alphabétisation fonctionnelle sont très bien accueillis par les agriculteurs, en particulier par les femmes, qui peuvent ainsi chercher un emploi non agricole et diversifier leurs sources de revenus. La proportion de femmes qui participent aux cours de formation par rapport aux hommes est comprise en 1,6:1 et 2:1, soit un taux extrêmement satisfaisant en comparaison des objectifs fixés. Les programmes d'alphabétisation fonctionnelle ont été particulièrement affectés par la baisse des ressources mises à la disposition du PAM en 2003 et en 2004, qui a rendu nécessaire une nouvelle réduction du nombre de bénéficiaires. Dans le village de Litai, dans la province de Gansu, le taux d'analphabétisme était de 50 pour cent pour les hommes et de 70 pour cent pour les femmes en 2002, 25 adultes sur 555 seulement ont pu participer au cours d'alphabétisation.

TABLEAU 1: RÉPARTITION TOTALE DES RESSOURCES DU PAM PAR ACTIVITÉ DE BASE 2001–2005 (MAI 2005)¹¹						
Activité	Bénéficiaires			Volume		
	Nombre prévu	Nombre effectif	%	Volume prévu	Volume effectif	%
Investissements dans le renforcement des capacités humaines	4 724 400	4 133 488	87	84 196	60 718	72
Mise en valeur des terres et irrigation	2 480 000	1 072 906	43	144 565	99 644	69
Infrastructure sociale	1 267 600	574 600	45	64 727	31 794	49
Gestion de l'eau et conservation des sols	976 800	587 799	60	53 024	38 037	72
Total pour le programme de pays	4 724 400	4 133 488	87	346 512	230 193	66

Composantes gestion des terres, de l'eau et des ressources naturelles

29. Deux des activités prévues par le programme de pays concernaient le développement agricole et la gestion des ressources naturelles: i) la mise en valeur des terres et de l'irrigation; et ii) la gestion des terres et la conservation de l'eau. Ces activités sont étroitement liées et ont été évaluées ensemble. Selon le programme de pays, 57 pour cent de l'aide alimentaire du PAM devait être consacrée à ces activités, et ce pourcentage a pu être maintenu en dépit du faible niveau de financement. Le PAM n'a pu compter pour ses distributions que sur 71 pour cent des ressources prévues pour ces activités.

30. Il a été mis en œuvre des activités très diverses qui ont donné des résultats impressionnants. En ce qui concerne la mise en valeur des terres et l'irrigation, les activités ont tendu: i) à moderniser les systèmes d'irrigation; ii) à construire des citernes pour l'eau d'irrigation, ainsi qu'à aménager de petites écluses sur les cours d'eau, des citernes de collecte de l'eau dans les collines, des fossés de drainage et des terrasses; iii) à niveler la

¹¹ Source: bureau de pays. Le PAM a délibérément ciblé les mêmes ménages pour ses activités VPF et ses activités VCT mais des années différentes. Lorsque le mari, la femme ou les deux ont participé à ces activités, ils n'ont été pris en compte qu'une fois dans le dénombrement des bénéficiaires.



terre; et iv) à approfondir les sols. En ce qui concerne la conservation des terres et de l'eau, les activités ont visé à: i) protéger les systèmes d'irrigation, l'infrastructure routière et les rives des cours d'eau en plantant des arbres; ii) à planter des pépinières et des arbres destinés à être utilisés comme bois de feu; iii) à fermer les réserves forestières naturelles; iv) à valoriser les pâturages sur les hautes terres; v) à introduire la culture de plantes médicinales; et vi) à construire de petites unités d'exploitation de la biomasse.

31. Du point de vue technique, les activités ont été conçues de manière à être simples et à pouvoir être aisément réalisées par les bénéficiaires après un minimum de formation. Les activités devaient être harmonisées dans le cadre d'un plan de développement de village. Cependant, il est arrivé fréquemment que les activités aient été conçues de manière à faire face aux besoins immédiats des ménages plutôt qu'à investir dans les avoirs de la communauté. Les principaux partenaires d'exécution des projets ont été les villages mais, comme beaucoup d'activités ont dû être réalisées dans des régions montagneuses reculées, une plus grande intégration aurait sans doute été possible si l'accent avait été mis sur les hameaux faisant partie d'un même bassin hydraulique.
32. Les activités ont été réalisées comme prévu. Il ressort des visites sur le terrain de la mission que des normes de productivité globale ont été estimées par type d'activités et qu'elles n'ont pas été ajustées en fonction de chaque site. Ces normes de productivité ont dans certains cas paru insuffisantes, par exemple pour ce qui est des unités d'exploitation de la biomasse, de la construction de petites étables et de citernes et de l'aménagement de canaux de drainage, mais dans d'autres trop élevées, notamment pour les activités de mise en valeur des terres dans la province de Guangxi.
33. Des ouvrages essentiels au niveau des communautés, comme chemins et routes d'accès, systèmes d'assainissement au niveau des villages et travaux de conservation des sols, par exemple au moyen d'une obturation des échappées d'eau, auraient pu être incorporés aux programmes de travail. Les activités tendant à bonifier les terres arides exigent un appui du personnel de vulgarisation. Interrogés, les agriculteurs ont signalé que, fréquemment, les services de vulgarisation se bornent à quelques premières instructions techniques données par les postes de vulgarisation des communes ou des districts.

Infrastructure sociale

34. Selon le programme de pays, 19 pour cent de l'aide alimentaire du PAM devait être consacrée à des investissements dans l'infrastructure sociale; les produits effectivement distribués ont représenté 15 pour cent du total, et 49 pour cent des ressources prévues pour cette activité ont été mises à la disposition du PAM. Les principaux objectifs étaient de réduire l'isolement matériel et économique des familles pauvres en améliorant l'accès aux marchés, aux services de santé et à l'eau potable ainsi que de réduire la charge de travail des femmes. L'appui fourni par le PAM a notamment porté sur les éléments suivants: construction et remise en état de routes et de puits dans les villages, aménagement de canalisations d'eau pour les ménages, de mares de rétention, de latrines et de dispensaires de soins de santé primaires et distribution de fourneaux à haut rendement énergétique. Les progrès accomplis sur la voie de l'amélioration de l'infrastructure sociale sont satisfaisants.



35. Les bénéficiaires ont particulièrement apprécié l'aménagement de systèmes d'approvisionnement domestique en eau, qui ont eu un impact immédiat sur les conditions de vie des ruraux en garantissant une eau salubre aux villageois qui devaient précédemment puiser de l'eau polluée dans la rivière ou aller chercher l'eau à trois heures de marche. La construction de routes a amélioré l'accès aux villages. Les digesteurs de biomasse associés aux latrines donnent de bons résultats dans le sud de la Chine mais supposent la présence de bétail; comme les ménages pauvres n'ont pas les moyens d'entretenir des animaux, ils n'ont pas accès à ces systèmes.
36. Il apparaît que les ouvrages construits pour collecter et stocker l'eau n'ont pas été suffisants, soit parce que le nombre de citernes domestiques était trop faible —il y avait 21 citernes pour 205 ménages dans le village de Litai (province de Gansu)— soit parce que le volume de stockage n'était pas suffisant pour satisfaire les besoins des ménages, comme dans la province de Guangxi. Comme le budget disponible pour l'aménagement de systèmes domestiques d'approvisionnement en eau a dû être réparti sur un grand nombre de villages, les fonds disponibles pour chacun d'eux ont été limités.

Participation des bénéficiaires et impacts socio-économiques

37. Un certain nombre d'exemples¹² tirés des provinces visitées illustrent le degré élevé de participation des bénéficiaires: dans la province de Guangxi, 682 701 ruraux, dont 60 pour cent de femmes, c'est-à-dire 92 pour cent de l'objectif fixé et 55 pour cent de la population des districts couverts par le projet, avaient bénéficié des activités du projet à la fin de 2004: dans la province de Gansu, 936 177 ruraux, dont 50 pour cent de femmes, avaient bénéficié des activités, soit 82 pour cent de l'objectif fixé.
38. La période durant laquelle les aliments manquent chaque année a été ramenée de quatre mois à un mois et demi. À court terme, les céréales distribuées par le PAM ont comblé une petite partie du déficit vivrier annuel. Chaque ménage a reçu entre 130 kilogrammes et 300 kilogrammes de céréales sur une période de trois ans, soit assez pour nourrir un ménage de cinq personnes pendant un ou deux mois lorsque la nourriture manque.
39. Dans la province de Guangxi, un ménage qui cultivait du maïs sur 2 *mu*¹³ de terres en pente pouvait, avant le projet, obtenir un rendement de 200 kilogrammes par *mu*; après l'aménagement de terrasses et de systèmes d'irrigation, les rendements ont atteint 300 kilogrammes par *mu*. Si l'on compare la situation avant et après le projet, l'on constate que le revenu annuel moyen par habitant est passé de 350 à 600 yuans par suite, essentiellement, de l'accroissement des rendements et de la diversification des activités agricoles, en particulier au profit de l'élevage. Plus nombreux sont les ménages qui ont accès à des travaux non agricoles saisonniers, qui leur apportent au moins 20 pour cent de leurs revenus.
40. L'élévation des niveaux d'instruction, une sensibilisation accrue des femmes aux aspects essentiels de la santé et de la nutrition, l'amélioration de l'approvisionnement en eau des ménages et l'accroissement de la production agricole résultant du projet ont commencé à améliorer les moyens de subsistance. Cependant, les ressources ont dû être réparties entre un trop grand nombre de villages et de ménages, de sorte que les ressources allouées aux différents villages ont été insuffisantes pour mettre en œuvre un plan de développement

¹² Les données présentées dans cette section ont été rassemblées par la mission d'évaluation.

¹³ 15 *mu* = 1 hectare.



durable. En outre, les ménages n'ont pas tous pu bénéficier des mesures d'assainissement introduites dans les villages.

Problématique hommes-femmes

41. À partir de 1994, des ajustements ont été apportés aux projets réalisés en Chine avec l'appui du PAM pour promouvoir l'intégration des femmes au développement. La Conférence mondiale sur les femmes tenue à Beijing en septembre 1995 et ensuite l'adoption en 1996 des Engagements renforcés du PAM en faveur des femmes ont donné un élan nouveau aux efforts déployés dans ce domaine. Les femmes représentent aujourd'hui 57 pour cent des participants aux activités VPF et 50 pour cent des participants aux activités VCT. Dans les provinces de Guangxi et Gansu, 70 pour cent des participants au programme d'alphabétisation fonctionnelle sont des femmes. Les évaluations rurales participatives ont confirmé que la formation est extrêmement appréciée par les femmes ayant fait partie des groupes chargés de la mise en oeuvre aux niveaux des villages et des bureaux de gestion des projets. Il était prévu d'organiser une formation à la gestion à l'intention des femmes ainsi qu'une formation visant à les préparer à occuper des fonctions de responsabilité, mais l'évaluation a constaté que cette activité n'a pas été réalisée dans les provinces de Guangxi, de Gansu et de Ningxia.
42. Pendant la période couverte par le programme de pays, la collaboration a été resserrée avec la Fédération panchinoise des femmes. Celle-ci a organisé des programmes de formation et a lancé un système de microcrédit de démonstration. Les ressources du PAM ont été utilisées pour appuyer les programmes de formation aux activités génératrices de revenus financées dans le cadre du programme de microcrédit du FIDA. La rapidité des interventions du PAM et du FIDA a beaucoup contribué à la réussite des activités.

Coordination et partenariats

43. Les bureaux de gestion des projets des provinces et des communes, auxquels avait été confiée la responsabilité d'allouer et de distribuer les ressources, ont coordonné les activités sous la direction des bureaux techniques, qui gèrent habituellement des programmes distincts. Cela a permis d'intégrer comme il convient les activités du programme de pays: les projets ont mis en place des structures organisationnelles efficaces, et les groupes chargés de la mise en oeuvre au niveau des villages ont joué un rôle central dans l'exécution des activités.
44. On s'est efforcé de coordonner l'assistance extérieure destinée à appuyer la mise en oeuvre de l'approche intégrée de l'atténuation de la pauvreté élaborée par le gouvernement, et notamment de coordonner les programmes menés par diverses institutions des Nations Unies en les intégrant au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. En outre, des accords ont été conclus entre le Centre international chinois pour les échanges économiques et techniques et le PNUD en vue de fournir une assistance aux projets d'investissement appuyés par le FIDA, la Banque mondiale et le PAM.
45. Le FIDA et le PAM, dans le contexte du partenariat qu'ils ont noué en 1996, ont conjugué leurs forces avec celles du gouvernement pour réduire la pauvreté et la faim dans les régions rurales reculées, intégrer les composantes concernant l'éducation, la formation, la santé et le crédit aux activités multisectorielles et ont beaucoup contribué à améliorer les moyens de subsistance des ruraux et à réduire les coûts opérationnels pour les institutions et pour le gouvernement. Cependant, un certain nombre de problèmes ont surgi lorsque le gouvernement a tardé à approuver les prêts du FIDA, spécialement dans la province de Gansu, où le PAM a commencé à dispenser une formation aux activités génératrices de



revenus sans être pleinement assuré d'un financement du FIDA: on a formé 22 649 femmes, mais celles-ci n'ont pu commencer leurs activités que lorsque le système de microcrédit du FIDA est devenu opérationnel.

46. Le potentiel offert par le partenariat entre le FIDA et le PAM ne peut être pleinement exploité en dehors d'une approche synchronisée de sorte que les prêts du FIDA sont distribués immédiatement après que les activités VPF ont été réalisées comme prévu.

Budget, utilisation des ressources et logistique

47. Le volume des produits à distribuer approuvé par le Conseil était de 546 000 tonnes. En avril 2005, les ressources prévues couvraient 81 pour cent des activités de base envisagées au titre de la composante développement rural intégré, mais 1 pour cent seulement des ressources nécessaires avaient été mobilisées pour l'alimentation scolaire supplémentaire. Le déficit de financement, qui a été de 19 pour cent en moyenne sur cinq ans, dissimule de sérieux déficits de 38 pour cent en 2003 et de 42 pour cent en 2004, qui se sont traduits par l'annulation des activités dans la province de Xinjiang et un manque de ressources dans toutes les autres provinces, et ainsi à des taux d'exécution peu élevés. Les livraisons des produits alimentaires du PAM dans les ports chinois ont été retardées par des éléments échappant à la volonté du bureau de pays. En 2004, à la suite de ces retards, les aliments ont été distribués pendant la période de la récolte, en juillet et août. La Chine est l'un des pays sélectionnés pour la mise en œuvre à titre pilote des méthodes issues de l'examen des procédures de l'Organisation¹⁴, ce qui a permis au PAM d'acheter localement pour 2 millions de dollars de blé pour relancer les activités à la fin de 2004 et d'emprunter au gouvernement pour 4 millions de dollars de produits alimentaires pour commencer à exécuter les activités au moment prévu en 2005.

**TABLEAU 2: CONTRIBUTIONS TOTALES AU PROGRAMME DE PAYS (2001–2005)
(en tonnes)¹⁵**

	DRI			Alimentation scolaire			Total annuel		
	Montant prévu	Montant effectif	%	Montant prévu	Montant effectif	%	Montant prévu	Montant effectif	%
2001	72 770	69 149	95	100 000	0	0	172 770	69 149	40
2002	78 086	77 542	99	60 000	0	0	138 086	77 542	56
2003	83 558	51 660	62	40 000	0	0	123 558	51 660	42
2004	68 684	39 893	58	0	1 294	0	68 684	40 293	59
2005	43 450	43 450	100	0	0	0	43 450	43 450	100
Total	346 548	281 694	81	200 000	1 294	1	546 548	282 094	52

¹⁴ Pour réduire les retards qui affectent les livraisons de produits alimentaires, une nouvelle procédure de programmation qui permet aux bureaux de pays de prendre des engagements sur la base d'une contribution annoncée par un donateur est actuellement appliquée à titre pilote dans un petit nombre de bureaux de pays.

¹⁵ Les chiffres reflètent le montant total des contributions destinées à l'exécution du programme de pays. La dernière expédition est arrivée le 7 avril 2005, avant la mission.



48. Le gouvernement s'est fortement impliqué dans les projets de développement exécutés avec le PAM, comme en témoigne le ratio du financement de contrepartie, qui a atteint 1:2,8 pendant la période couverte par le programme de pays. La Chine est le seul pays à prendre à sa charge le coût du transport maritime des produits alimentaires livrés par le PAM —5,8 millions de dollars depuis 2001— et l'intégralité des coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention pour les nouvelles activités réalisées dans le cadre du programme de pays. Le gouvernement a également financé les dépenses de personnel et les dépenses d'administration des bureaux de gestion chargés de l'exécution des projets. Ces mécanismes pourraient servir de modèle au financement de contrepartie dans les pays qui ont les moyens financiers nécessaires. La réduction du coût global de l'opération réduit également les autres coûts opérationnels directs (COD) et les coûts d'appui directs (CAD) dont le produit est mis à la disposition du bureau de pays et qui sont calculés en pourcentage du coût global. Cela a constitué un problème en ce sens que les CAD étaient déjà prélevés du fait du niveau modique des contributions en 2003 et en 2004. Pour encourager d'autres pays à envisager ce modèle de participation aux coûts, l'équipe recommande d'étudier la possibilité d'élaborer un mécanisme qui éviterait de réduire les montants disponibles au titre des CAD.

Suivi

49. Il existe un système viable de suivi fondé sur une comparaison des intrants et des produits qui a été conçu par le PAM, appliqué par les bureaux de gestion de projet au plan national et dont les données sont consignées au niveau provincial. Tous les six mois, des rapports sont adressés au bureau de pays; jusqu'à la fin de 2003, ils étaient régulièrement suivis par des administrateurs de programmes. Depuis le départ de ceux-ci, cependant, le suivi est devenu sporadique, ce qui a affecté la capacité du PAM de contrôler l'exécution et l'impact des activités. Il aurait été utile d'assurer un suivi et un pilotage intégré des projets réalisés en coopération avec le gouvernement, le FIDA et le PAM.

50. Le système de suivi n'était pas conçu de manière à refléter l'impact des activités aux niveaux des ménages et des communautés. L'introduction d'un système de suivi qualitatif des activités dans certains villages aurait pu faciliter le suivi et la gestion des projets, mais il aurait pour cela fallu réaliser des enquêtes de référence dans chaque province; quelques-unes, par exemple celle de Guangxi, ont organisé une enquête de référence sur la base des exigences du FIDA, mais les résultats n'en ont pas encore été analysés. Un système complet de suivi et d'évaluation aurait exigé des ressources financières et humaines que le bureau de pays n'avait pas pendant l'étape de cessation progressive des activités.

Cessation progressive des activités et transfert des responsabilités du bureau de pays

51. Conformément à l'accord intervenu entre le gouvernement et le PAM, les activités entreprises dans le cadre du projet doivent prendre fin en décembre 2005. Le descriptif du programme de pays reflète l'engagement de documenter la cessation progressive des activités pour en tirer des enseignements qui puissent être utiles à l'Organisation, mais le bureau de pays a fait savoir que cela n'était pas fait, faute de personnel. La stratégie de retrait progressif de l'assistance reflétée dans le schéma de stratégie pour le pays tendait notamment à renforcer les capacités des organismes au niveau des provinces dans les domaines de l'ACV et de la gestion des catastrophes, mais, à mesure que l'exécution des activités s'est poursuivie, le bureau de pays n'a pas jugé cela utile et y a renoncé. Les



membres du personnel du bureau de gestion des projets ont néanmoins mentionné qu'ils s'étaient familiarisés avec les méthodes d'évaluation rurale participatives et avec le suivi des produits et des réalisations des projets; la mission a considéré qu'il s'agissait là d'une importante contribution du PAM. À la date d'élaboration du présent rapport, il était difficile de dire s'il y aurait après décembre 2005 un contrôle ou un suivi des activités encore inachevées, comme les activités VPF. Selon les entretiens qui ont eu lieu avec les bureaux de gestion des projets au niveau des provinces, le gouvernement et les autres institutions poursuivraient les activités de développement engagées dans les zones des projets en faisant un apport de contributions en espèces plutôt que de produits alimentaires. Le PAM maintiendra un bureau restreint pour rester en contact avec le gouvernement; son rôle fait actuellement l'objet de discussions avec celui-ci.

52. Lorsque le programme de pays a commencé, en 2001, le bureau de pays avait 21 agents nationaux et 9 fonctionnaires recrutés sur le plan international; en décembre 2003, il ne restait que 4 fonctionnaires recrutés sur le plan international. Le dernier administrateur de programme est parti en février 2005. Cette stratégie a permis de garantir la suite des carrières des agents nationaux et internationaux après décembre 2005. Heureusement, les bureaux de gestion des projets des provinces et les programmes bilatéraux financés par des donateurs ont détaché au bureau de pays des agents dévoués et travailleurs, mais cela a manifestement rendu difficile un suivi soutenu des projets et des progrès réalisés.

Conclusions de l'évaluation du programme de pays

53. Les bénéficiaires ont participé de façon massive aux activités de base prévues par le programme de pays. Le processus participatif qui a été suivi pour la préparation, la planification et l'exécution des projets a été unanimement loué par les bénéficiaires et par les responsables techniques. La création par les communautés de groupes chargés de la mise en oeuvre au niveau des villages et l'élaboration de plans de développement au niveau des villages a permis aux habitants de concevoir des activités répondant à leurs besoins.
54. Les activités de mise en valeur des terres et de construction d'ouvrages d'infrastructure ont eu un impact majeur sur la sécurité alimentaire à long terme des villages en accroissant les rendements des cultures de céréales, dont l'augmentation est estimée à 30 pour cent par les agriculteurs. Le programme de pays a aidé à alléger la charge de travail des femmes et à créer de nouvelles possibilités d'activités génératrices de revenus. Cependant, la participation croissante des femmes aux activités agricoles est venue s'ajouter à leurs activités traditionnelles, de sorte que leur charge de travail s'est alourdie.
55. La formation de formateurs dans les domaines de l'alphabétisation et de l'agriculture, l'aménagement de lopins permettant de faire la démonstration de techniques agricoles améliorées et la formation de sages-femmes et d'agents de santé dans chacun des villages où étaient réalisés des projets ont posé des bases solides pour de futures activités de renforcement des capacités. Les quatre à cinq jours de formation technique, alors qu'il en avait initialement été prévu dix, n'ont pas été suffisants pour que les agriculteurs puissent acquérir des compétences qu'ils puissent durablement utiliser.
56. En ce qui concerne les composantes mise en valeur des terres, conservation de l'eau et gestion des ressources naturelles, les réalisations ont dans l'ensemble été remarquables, mais l'impact produit sur la base de ressources naturelles a été réduit par la tentative d'inclure autant de bénéficiaires que possible avec des ressources limitées, spécialement en une période marquée par une diminution des contributions. Si l'on avait conçu pour chaque bassin hydraulique un plan plus complet englobant des communautés de hameaux, l'on



aurait pu élargir les ouvrages réalisés au niveau des communautés et améliorer la durabilité des activités. Les ressources allouées aux activités de renforcement de l'infrastructure sociale ont été insuffisantes pour faire face aux besoins de tous les ménages vivant dans les villages et il n'a pas été possible, avec les ressources allouées, de mettre en place une infrastructure sanitaire complète dans les villages.

57. Le gouvernement s'est fortement impliqué dans les projets de développement du PAM et a accru sa contribution. Le partenariat entre le FIDA et le PAM a permis d'intégrer les composantes éducation, formation, santé et crédit, ce qui a beaucoup contribué à améliorer les moyens de subsistance en milieu rural. Il a cependant été rencontré des problèmes de synchronisation des activités, le gouvernement ayant tardé à approuver les prêts du FIDA; des examens conjoints à mi-parcours gouvernement/FIDA/PAM auraient dû être organisés pour reformuler les composantes des projets à la lumière des ressources disponibles.
58. L'approche de programmation qui a été adoptée avait pour but de mettre un accent moins marqué sur les divers projets. Cependant, comme souligné dans l'évaluation de la politique visant à favoriser le développement, "les programmes de pays approuvés par le Conseil d'administration du PAM se composent d'un certain nombre de projets spécifiques, appelés activités, qui doivent être réalisés dans un pays pendant une période déterminée, normalement cinq ans, pour parvenir à un objectif commun"¹⁶. Selon l'approche précédente, axée sur les projets, chaque projet était soumis sous une forme ou sous une autre à une évaluation prospective et devait comporter ses propres modalités de suivi et d'évaluation mais, avec le passage à l'approche-programme, l'évaluation prospective des activités n'est intervenue qu'au niveau du programme de pays.
59. La conception du programme de pays était fondée sur l'hypothèse selon laquelle le partenariat entre le FIDA et le PAM permettrait à celui-ci de considérer que l'évaluation prospective réalisée par le FIDA conformément à ses propres procédures pourrait être utilisée comme cadre de référence commun à l'intérieur duquel le PAM pourrait définir sa propre contribution. Cependant, les études techniques du FIDA n'ont été utilisées que dans une mesure limitée, de sorte que la conception du programme de pays a été moins directement axée sur des localités et des secteurs spécifiques que par le passé. La conception et la planification des activités se sont limitées à l'établissement d'une liste d'activités devant être créés au détriment d'une approche intégrée fondée sur des critères géographiques ou sur le concept de bassin hydraulique.

TROISIEME PARTIE: ENSEIGNEMENTS RETIRES

60. Le PAM a eu un impact durable sur la sécurité alimentaire des ménages, notamment grâce à l'appui qu'il a apporté aux activités tendant à mettre en valeur les terres arides et à développer l'irrigation. L'augmentation régulière de la productivité et des revenus des agriculteurs a permis de continuer à diversifier les activités, de développer l'infrastructure sociale et de créer des possibilités d'emplois non agricoles. Les activités VPF tendent principalement à renforcer les capacités humaines mais leur potentiel ne pourra pas se matérialiser pleinement s'il s'agit d'un programme autonome. Les programmes d'alphabétisation et de formation aux rudiments de la santé et de la nutrition ont beaucoup contribué à autonomiser les pauvres, et surtout les femmes. La formation suppose un effort de longue haleine qui doit se poursuivre après l'achèvement des projets. L'engagement

¹⁶ In *Evaluating the WFP Enabling Development Policy* (Évaluation de la politique du PAM visant à favoriser le développement), novembre 2004; consortium dirigé par le *Development Research Network*.



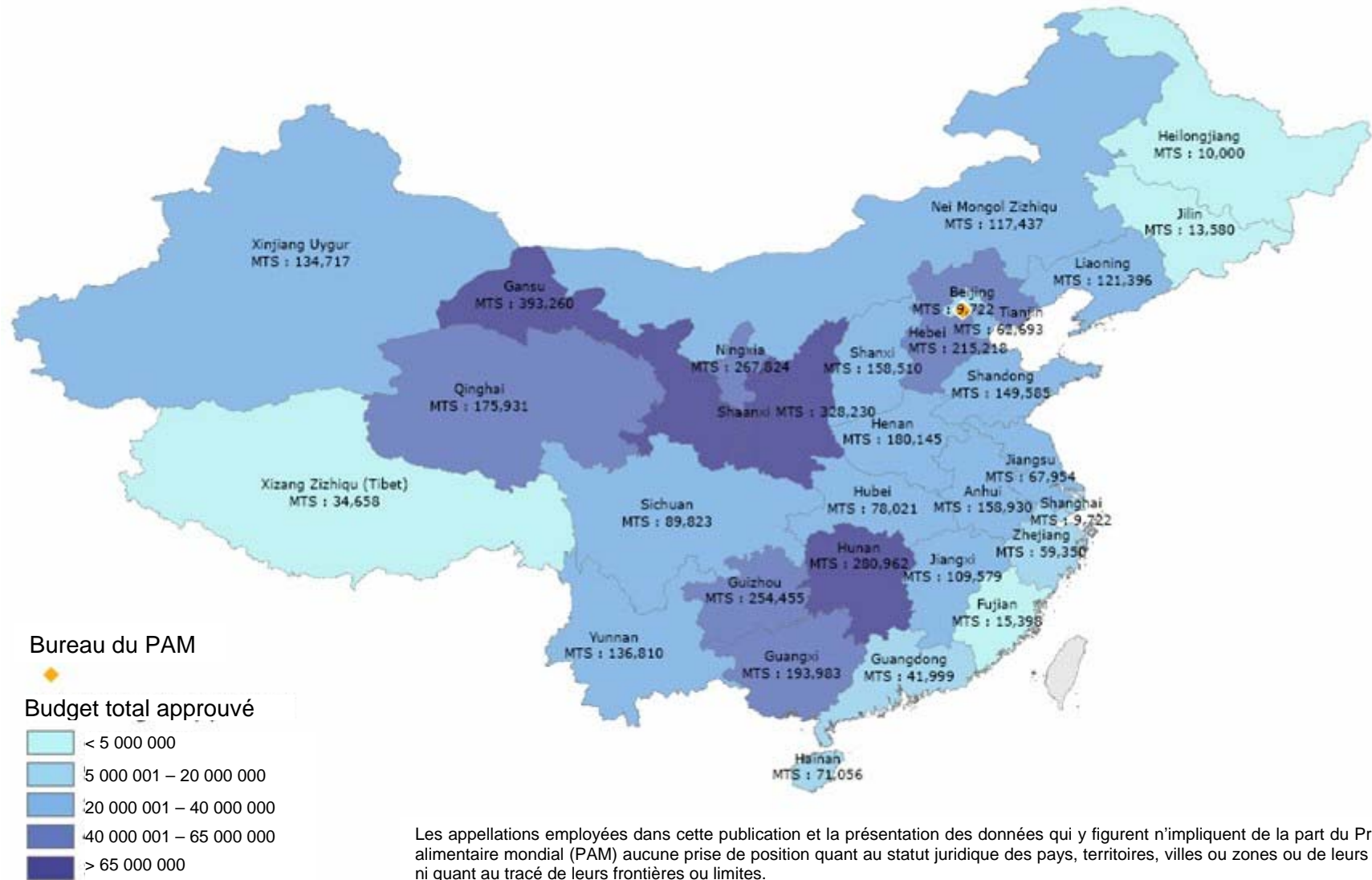
manifesté par le gouvernement, ainsi que la supervision technique qu'il a assurée et les apports qu'il a fournis sous des formes autres que des produits alimentaires ont contribué aux résultats obtenus.

61. Une participation accrue des bénéficiaires au cycle des projets grâce à l'application de méthodes de préparation, de planification et de suivi des activités fondées sur le concept d'évaluation rurale participative permet d'obtenir de meilleurs résultats. La participation accrue des bénéficiaires a permis d'identifier les besoins effectifs; les populations des villages ont pu jouer un rôle plus important grâce à la création de groupes chargés de la mise en oeuvre au niveau des villages et à la formulation de plans de développement de village, ce qui a renforcé l'engagement des bénéficiaires. La prise en compte du rôle des femmes et la promotion de leur participation aux activités et aux projets ont joué un rôle essentiel. Différents facteurs externes ont contribué aux résultats des projets: disponibilité de marchés, accès au crédit et à des apports autres que des produits alimentaires, services de vulgarisation agricole et implication du gouvernement à tous les niveaux.
62. La formulation des projets, les examens techniques et les missions d'évaluation sont des aspects essentiels pour l'exécution des projets et l'apprentissage au niveau de l'Organisation. Des examens techniques et des évaluations systématiques sont nécessaires pendant la réalisation des activités pour adapter les plans opérationnels à l'évolution des besoins ou aux nouvelles caractéristiques techniques qui peuvent apparaître. L'assistance technique et la supervision sont essentielles. Une attention accrue devrait être accordée à l'entretien des connaissances techniques et à l'accès à celles-ci. La réduction de la place occupée par les évaluations prospectives approfondies et les examens à mi-parcours au niveau des projets ou des activités depuis la transition vers l'approche-programme et les problèmes de qualité que cela a entraîné mettent en relief l'importance de ces exercices.
63. Lorsque des ressources limitées sont trop dispersées, les effets de synergie requis entre activités s'en trouvent affectés. Des interventions multiples menées dans de nombreuses communautés pour atteindre un plus grand nombre de bénéficiaires ne permettent pas d'obtenir un impact durable. Cependant, une gestion d'ensemble au niveau des bassins hydrauliques ou un développement rationnel des systèmes d'assainissement au niveau des villages grâce à une planification à long terme des communautés elles-mêmes se sont avérés être une approche efficace du développement durable.
64. La valeur ajoutée créée par la coopération entre les institutions des Nations Unies, les institutions internationales et les organisations bilatérales et autres est un élément essentiel du succès. Toutefois, il importe de prévoir une évaluation et un suivi systématiques de toutes les activités entreprises en commun. Lorsque plus d'une institution internationale participe à l'exécution des projets, une attention accrue doit être accordée à la coordination pour veiller à ce que les apports soient synchronisés comme il convient et à ce que les rapports soient harmonisés.
65. Par ailleurs, il faut accorder une attention particulière au transfert des responsabilités d'un bureau de pays lorsqu'il commence à mettre en oeuvre sa stratégie de retrait. Un minimum de personnel du cadre organique doit se trouver sur place pour assurer le suivi requis des activités, et des ressources suffisantes, en termes de produits et de personnel, doivent être garantis. Il est indispensable, pendant la phase de cessation progressive des activités, de veiller à leur durabilité et de tirer parti de l'expérience acquise.



66. Une intervention résolue des pouvoirs publics est essentielle à la mise en œuvre d'une approche intégrée de l'atténuation de la pauvreté. La création par le Conseil d'État du Groupe directeur pour le développement économique des régions pauvres a été une initiative importante qui a contribué à garantir l'appui et l'engagement des autorités gouvernementales à tous les niveaux et ainsi la coopération entre les organismes techniques intéressés. La structure des bureaux de gestion des projets a bien intégré l'action des différents ministères s'agissant de mettre en œuvre les projets multisectoriels de développement, ce qui a renforcé l'approche du développement rural intégré. La formule consistant à augmenter progressivement le financement de contrepartie et le financement des structures d'exécution (le modèle des bureaux d'exécution des projets) et à faire participer le gouvernement à la couverture des coûts de transport maritime et de transport terrestre devrait être étudiée pour que ce modèle puisse être appliqué dans d'autres pays ayant des capacités similaires.





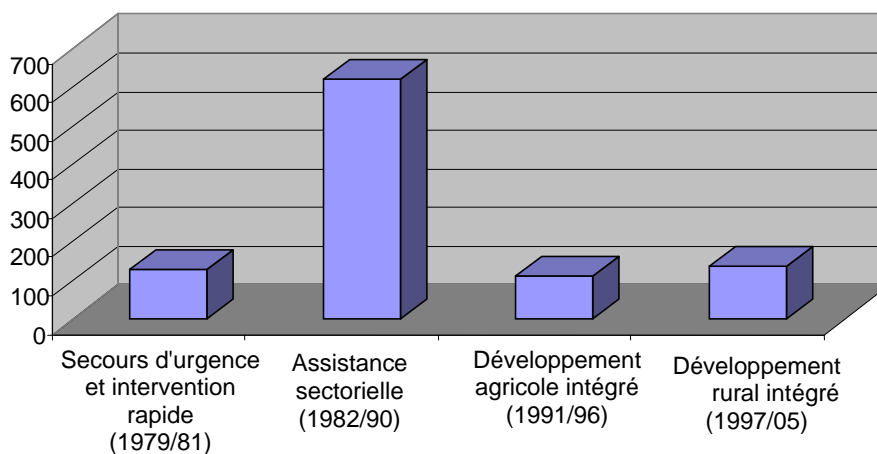
Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

ANNEXE

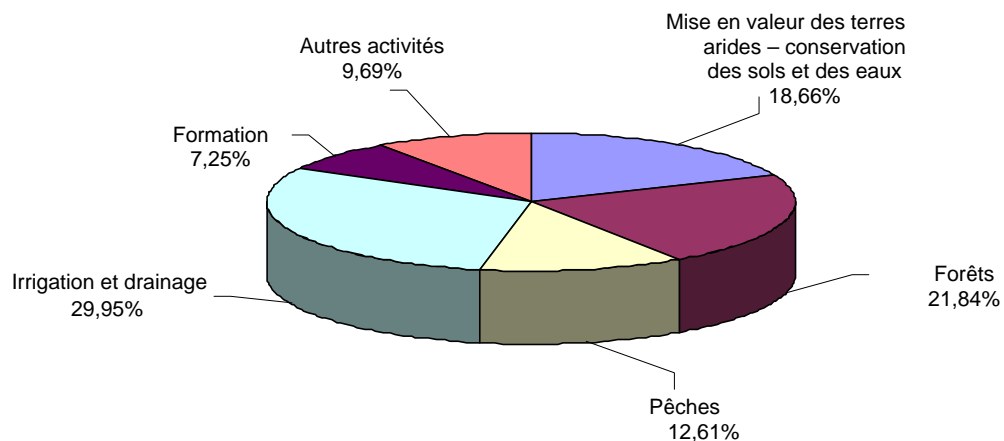
CONTRIBUTIONS PRÉVUES AUX PROJETS APPUYÉS PAR LE PAM (1979–2005) (en dollars E.-U.)						
PAM		FIDA		Gouvernement chinois		Total
Coût total	%	Coût total	%	Coût total	%	(dollars)
999 967 000	43,2	148 264 000	6,4	1 163 991 000	50,4	2 312 220 000

Graphique 1: Allocation des ressources du PAM, par phase (1979–2005)

En millions de dollars



Graphique 2: Allocation des ressources du PAM, par activité (1979–2005)



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
COD	Coûts opérationnels directs
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FIDA	Fonds international de développement agricole
OEDE	Bureau de l'évaluation
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
VCT	Vivres-contre-travail
VPF	Vivres pour la formation

