

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20-24 octobre 2003

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2003/6-A/2
12 septembre 2003
ORIGINAL: FRANÇAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— BURKINA FASO (2000–2004)

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 (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

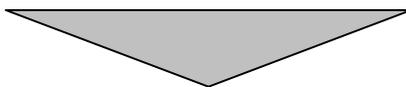
L'évaluation de ce programme de pays révèle plusieurs points, qui sont pour la plupart similaires à ceux reportés pour d'autres pays. La formulation des documents n'est pas accompagnée d'un cadre logique et les indicateurs de performance devront être revus. Les objectifs sont souvent incohérents ou trop ambitieux et ne facilitent pas les synergies entre les partenaires, ni la complémentarité des activités, qui s'en trouvent ainsi limitées. Le rôle de l'aide alimentaire doit être défini plus clairement et les stratégies d'intervention précisées, notamment dans le secteur du développement rural. Il faudrait intensifier la collaboration avec des partenaires extérieurs disposant de compétences et de moyens financiers, ainsi qu'avec les organismes des Nations Unies pour relier les activités, avec le comité interministériel de pilotage comme catalyseur.

D'autres difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre, imputables en partie —mais pas exclusivement— au manque de financement et à l'impossibilité d'en prévoir la régularité, exigent une planification à court terme. La distribution des vivres, exprimée en tonnes, ne reflète pas forcément les résultats obtenus par rapport aux objectifs et doit être analysée avec circonspection. Du point de vue de la distribution, l'activité de soutien aux soins de santé primaires semble être celle qui fonctionne le mieux, mais en réalité, c'est l'activité d'alphabétisation qui a obtenu des résultats par rapport aux objectifs recherchés et sur la base des indicateurs de suivi. Pour ce qui est de l'activité de développement rural, les distributions de produits alimentaires vont bon train, mais la stratégie doit être mieux définie. Le dispositif de suivi en place ne permet pas d'évaluer les effets immédiats et les résultats à moyen terme, et il n'est pas possible d'attribuer à l'action du PAM tout changement survenu par rapport aux objectifs. Il y a, cependant, quelques résultats encourageants relatifs aux taux d'inscription, de réussite et d'abandon en alphabétisation, ainsi qu'à ceux de fréquentation des centres de santé concernés par l'activité fondamentale. L'établissement d'une base de données contribuera à améliorer le suivi si une réflexion sur la qualité et l'usage de ces données s'intensifie.

Enfin, sous réserve du bon déroulement des interventions en cours et d'une évaluation positive des résultats, l'élargissement de l'activité de soutien à l'éducation de base est encouragé afin d'englober l'alphabétisation et les cantines scolaires, de même que l'appui au projet VIH/SIDA. La plupart de ces problèmes pourront être résolus dans le cadre du prochain programme de pays.



Projet de décision*



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2003/6-A/2) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2003/INF/8). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.

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



PORTÉE DE L'ÉVALUATION

1. L'analyse et les recommandations de la mission portent sur une appréciation de la répartition logique des objectifs du programme, de l'intégration de celui-ci aux priorités du gouvernement et des organismes des Nations Unies, de la cohérence de ses activités fondamentales, de la pertinence de son ciblage et enfin, de la flexibilité entre les activités. En outre, la mission a tenté d'apprécier s'il était déjà possible de déceler les effets immédiats et les résultats à moyen terme du programme dans son ensemble et de chacune de ses activités fondamentales. La mission d'évaluation¹ a séjourné au Burkina Faso du 27 janvier au 20 février 2003.

APERÇU GÉNÉRAL DU PROGRAMME DE PAYS

Justification de l'aide du PAM

2. Le Burkina Faso, qui est un pays enclavé, avec un climat semi-aride et des ressources naturelles limitées, fait partie des pays les moins avancés et les plus pauvres au monde et se classe 169ème sur 175 pays recensés². Sa population, d'environ 11,5 millions de personnes, avait en 2002 un taux de croissance d'un peu moins de 2,4 pour cent par an. La densité moyenne de la population —de 44 habitants au km²— est la plus élevée du Sahel et reflète mal les fortes disparités. Cette densité n'atteint pas 5 habitants au km² dans certaines régions alors qu'elle dépasse 100 sur le plateau central, où la dégradation des terres agricoles constitue un problème majeur. Dans l'ensemble, le taux de sécurité alimentaire du Burkina Faso est acceptable. C'est dans les provinces à déficit chronique que le PAM a décidé de concentrer ses efforts.
3. La croissance du produit intérieur brut (PIB) a atteint 5,6 pour cent par an en moyenne, entre 1994 et 1999. Malgré cette forte hausse (le double des taux de la décennie précédente), le PIB par habitant³ est de 220 dollars E.-U. par an, plus faible que dans la plupart des pays limitrophes. Les enquêtes sur la pauvreté, menées entre 1994 et 1998, montrent que la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté (72 690 francs CFA⁴), atteignait plus de 45 pour cent en 1998. L'espérance de vie n'atteint pas 47 ans, le taux brut de scolarisation des enfants était de 41 pour cent en 1998–1999 (35 pour cent pour les filles) et le taux d'alphabétisation des adultes était estimé à 27 pour cent⁵. En 1998, la mortalité maternelle était de 484 pour 100 000 naissances vivantes, le quotient de mortalité infantile de 105,3 pour 1 000. Seulement 28 pour cent des enfants âgés de 12 à 23 mois sont complètement vaccinés contre les principales maladies de

¹ L'équipe d'évaluation comprenait: une chef de mission spécialiste en développement rural; un spécialiste en alphabétisation et éducation de base et un spécialiste en santé et nutrition. De plus, un fonctionnaire chargé de l'évaluation, au siège du PAM à Rome, a participé à la première moitié de la mission.

² Rapport de développement humain, 2002 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

³ Le revenu par habitant était de 325 dollars en 1998 au Burkina Faso (250 au Mali, 330 au Togo, 380 au Bénin, 390 au Ghana et 700 en Côte d'Ivoire).

⁴ CFA: monnaie commune de certains pays africains, dont le cours est indexé à l'euro et anciennement au franc français. En février 2003, 1 dollar des États-Unis équivalait à environ 611 francs CFA, au taux de change en vigueur des Nations Unies. En juin 2003, il en valait environ 557.

⁵ Ministère de l'économie et des finances, Burkina Faso: Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.



l'enfance. La malnutrition⁶ (mesurée en fonction du rapport poids/taille) frappe 29 pour cent des enfants de 0 à 5 ans et 14 pour cent des femmes en âge de procréer. La prévalence moyenne du VIH/SIDA au Burkina Faso était de 6,5 pour cent en 2000⁷, soit le deuxième pays le plus touché en Afrique occidentale.

Le programme de pays et ses activités fondamentales

4. Le programme de pays a été approuvé en janvier 1999, initialement pour la période 2000–2004, pour un coût opérationnel direct estimé⁸ à 19 millions de dollars et nécessitant quelque 36 000 tonnes de produits alimentaires. Ces ressources ont été réparties sur trois activités fondamentales: 20 pour cent pour le développement rural (activité 1), 40 pour cent pour le soutien à l'éducation de base (activité 2) et 40 pour cent pour le soutien aux soins de santé primaires (activité 3). Afin de l'harmoniser avec les cycles de programmation des autres organismes des Nations Unies, il se terminera fin 2005. Les activités du programme de pays visent à:
 - atténuer la vulnérabilité des populations face à l'insécurité alimentaire et aux effets de la sécheresse;
 - favoriser l'alphabétisation des femmes;
 - améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des femmes et des enfants dans les zones ciblées.
5. Le PAM a concentré ses interventions dans la moitié orientale du pays (25 provinces sur 45) en vue d'une meilleure concentration géographique permettant d'éviter le saupoudrage de l'aide, du renforcement de l'effet de synergie entre les organismes des Nations Unies et de la complémentarité des activités. Les activités d'alphabétisation et de soins de santé primaires devaient se dérouler dans 11 provinces, alors que le développement rural en couvrait 25. Par la suite, l'intervention dans le domaine de l'alphabétisation a été étendue à 25 provinces et seule celle des soins de santé primaires est limitée à 11 districts sanitaires⁹ (annexe I).

CONCEPTION DU PROGRAMME DE PAYS, FONDEMENT ANALYTIQUE ET ORIENTATION STRATEGIQUE

6. Le programme de pays s'inscrit dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement, telle que définie dans la lettre d'intention de politique de développement humain durable (1996–2005); il appuie notamment la politique gouvernementale de santé, d'éducation et la stratégie de développement agricole durable pour l'horizon 2010. Bien qu'il ait été formulé antérieurement, le programme de pays est en conformité avec les deuxième et troisième défis prioritaires du bilan commun de pays de 2000 (sécurité alimentaire et secteurs sociaux). Il est également conforme au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement de 2001.

⁶ Programme de pays du Burkina Faso (WFP/EB.1/99/6/1).

⁷ ONUSIDA-OMS; Fiche épidémiologique sur le VIH/SIDA et les maladies sexuellement transmissibles; Burkina Faso, mise à jour en 2000 (révisée).

⁸ Programme de pays du Burkina Faso (WFP/EB.1/99/6/1).

⁹ Les districts sanitaires correspondent à peu près aux provinces.



7. Le programme de pays n'a pas servi de référence principale lors de la formulation des résumés d'activité et des contrats opérationnels. Il y a certaines incohérences entre le programme et les autres documents, notamment sur la nature des activités, les objectifs, la population cible et les résultats escomptés, qui sont en partie imputables à une formulation faite à différents moments. Le document de programme n'a pas reçu d'appui extérieur et ne comporte pas de cadre logique.
8. La formulation des résumés, notamment pour le développement rural et l'alphabétisation, n'a pas suivi un processus linéaire, mais a été soumise aux aléas de réorientations dont la justification, certes valable, ne figure pas toujours dans les documents. Les modifications ont été motivées par des adaptations conjoncturelles, comme la formulation de l'actuel projet pilote de cantines scolaires et les interventions en matière de VIH/SIDA.

Ciblage

9. Le ciblage géographique est mieux adapté au développement rural et à l'alphabétisation qu'à la santé, car la malnutrition chronique est plus élevée à l'ouest du pays, tandis que la zone d'intervention se concentre à l'est. Étant donné l'impossibilité de faire coïncider parfaitement toutes les priorités, la zone retenue apparaît cependant optimale.

Recommandation

- ⇒ Élaborer un cadre logique distinct pour chacune des activités qui devraient découler néanmoins de la logique du prochain programme de pays. Formuler les résumés d'activité en même temps que le prochain programme de pays, afin d'en fixer les objectifs, le ciblage aussi bien géographique que des groupes concernés, et les résultats escomptés, tout en permettant une souplesse au niveau du choix des interventions.

Coordination et partenariat

10. Chaque activité fondamentale possède des interlocuteurs bien identifiés au sein des ministères techniques. Chaque ministère veille également à ce que sa contrepartie financière soit annuellement approuvée. Le Ministère des affaires étrangères assure la liaison entre le gouvernement et le PAM pour toutes les questions politiques.
11. Un comité interministériel de pilotage du programme de pays, créé en août 2002, est placé sous la tutelle du Ministère des finances et du budget, dont la composition est la suivante: une direction nationale pour chacune des activités; un responsable de la structure de gestion logistique relevant du Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques; un représentant du Ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale; un représentant du Ministère de la promotion de la femme; un représentant du Ministère des finances et du budget; et un représentant du PAM, qui assure le secrétariat du comité. Ce comité est responsable de l'orientation politique du programme de pays, de l'évaluation et de la mise en œuvre des trois activités fondamentales.
12. En plus de ses partenaires gouvernementaux, le PAM entretient des relations de partenariat avec plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux et un nombre considérable d'ONG. La nature du partenariat varie énormément d'une activité à l'autre. Dans le cas du développement rural, le démarrage tardif de l'activité a causé des problèmes dans le domaine de la coordination avec certains partenaires, les cycles de programmation étant chacun plutôt rigides. Cependant, plusieurs possibilités de coordination et synergie



commencent à réapparaître. Quant à l'alphabétisation, le PAM établit directement des liens avec une pléthore de partenaires dont le niveau de ressources humaines et financières est extrêmement hétéroclite. La mise en oeuvre de l'appui au secteur de la santé repose principalement sur les structures sanitaires de l'État.

Coordination entre les activités fondamentales

13. Malgré l'existence de cadre, structures et personnes affectées à la coordination, la complémentarité des activités demeure très limitée, ce qui constitue une des faiblesses majeures du programme. Ce cloisonnement est d'autant plus préoccupant que l'activité d'alphabétisation, qui devrait renforcer les deux autres activités fondamentales en raison de son caractère transversal, fonctionne presque en circuit fermé. La nomination officielle tardive de son directeur national, fin 2001, et la nomination récente des points focaux de chacune des activités dans les services décentralisés de l'État, ainsi que le démarrage différé du projet de développement rural, en juin 2002, expliquent en partie ce manque de complémentarité. Par ailleurs, le retard dans la création du comité interministériel de pilotage et le caractère informel qui entoure la coordination et la concertation au niveau provincial n'ont pas facilité la création de synergies.
14. Les rares exemples de complémentarité des activités du programme sont imputables à l'intérêt de certains partenaires aux secteurs d'intervention du PAM; tel est notamment le cas de certaines ONG qui interviennent dans des activités d'alphabétisation tout en appuyant des interventions dans le domaine de l'agriculture et, plus rarement, dans celui de la santé.

Recommandation

- ⇒ Chercher à relier les activités d'une même zone et en faveur des mêmes groupes cibles, afin d'assurer une cohérence et une complémentarité des interventions du PAM et un effet de synergie entre les divers partenaires. Dans cette perspective, les partenaires participant aux activités d'alphabétisation, formation technique, développement rural ou santé primaire devront être privilégiés.

Personnel, systèmes et procédures d'appui au programme

15. De nombreux appuis techniques et méthodologiques ont été apportés, notamment aux services logistiques, de problématique hommes-femmes et aux activités fondamentales. Récemment, il a été dispensé une formation à l'élaboration d'un cadre logique.
16. Les ressources humaines, y compris le profil du personnel et le déploiement sur le territoire, semblent adéquates. Le représentant est épaulé par un conseiller au programme, deux chargées de programmes et une administratrice auxiliaire au bureau de pays. Chacun des bureaux auxiliaires de Dori et Fada est coiffé par un chef.
17. D'une manière générale, les mécanismes d'appui au programme, et en particulier le suivi, ne sont pas suffisamment performants. La réalisation des objectifs comportant des facteurs complexes, le PAM devra limiter son suivi aux effets immédiats et aux résultats à moyen terme. Les indicateurs proposés dans les contrats opérationnels sont très divers: les indicateurs de performance, plutôt quantitatifs, permettent de mesurer les intrants, et sont souvent assimilés par erreur aux indicateurs d'impact, notamment la mortalité maternelle et infantile qui ne sont pas vérifiables à court terme. Pour pallier ces insuffisances, le bureau de pays a entrepris vers la fin de 2002 d'élaborer une banque de données informatisée pour



L'activité d'alphabétisation, comprenant parfois des données déjà disponibles de sources secondaires, qui devrait toutefois permettre d'améliorer l'analyse des données.

Recommandation

⇒ Le défi immédiat consiste à retenir un nombre restreint d'indicateurs de performance simples, mais significatifs, pouvant être recueillis par le PAM ou provenant d'une source secondaire, et ce, pour chaque activité. Ces indicateurs doivent permettre une analyse qualitative des données, afin d'analyser les changements par rapport aux résultats escomptés, selon les objectifs.

18. Le tableau figurant à l'annexe II indique les taux de distribution de produits alimentaires par activité, faisant apparaître pour celle du développement rural le plus faible taux de distribution après trois ans, avec 27 pour cent des quantités prévues. Ce pourcentage indique un retard de mise en oeuvre qui s'explique en partie par une suspension des activités et l'exclusion de constructions d'infrastructures sanitaires et éducatives. Cependant, une reprise due à de nouvelles interventions a eu lieu en 2002, avec la distribution de 91 pour cent des quantités prévues. Le retard de distribution des trois premières années de l'activité d'alphabétisation est moins prononcé, avec 39 pour cent des quantités prévues; ce taux est plus bas que pour les deux autres activités en 2002 avec 84 pour cent des quantités prévues. La régularité des distributions pour l'activité concernant la santé a progressé normalement depuis le début avec 60 pour cent après trois ans, 94 pour cent en 2002, et donc 100 pour cent en proportion des prévisions.
19. L'incertitude des disponibilités budgétaires pour la durée du programme, voire même d'une année à l'autre et des fonds généralement limités (annexe III), est peu propice à l'établissement d'une planification à moyen terme. Seuls les fonds relatifs à l'administration et à l'appui aux programmes (AAP) sont régulièrement disponibles, pour un total annuel de 55 000 dollars. Les fonds relatifs aux coûts d'appui directs et au transport intérieur, à l'entreposage et à la manutention, qui sont liés au volume, n'ont été couverts qu'à 26 et 32 pour cent des prévisions pour les trois premières années, bien que l'année 2002 ait enregistré une hausse substantielle atteignant 61 et 52 pour cent des prévisions respectives. Cette hausse est en accord avec l'augmentation du volume distribué. Quant aux autres coûts opérationnels directs, institués après la formulation du programme, ils se sont limités, en tout, à 13 500 dollars, et ce malgré des prévisions supérieures à 100 000 dollars, chiffre nettement insuffisant pour permettre au bureau de pays de respecter ses engagements envers le gouvernement et les partenaires. Il y a lieu de noter toutefois que des montants supplémentaires ont été reçus du siège, en 2000 et 2001. La disponibilité budgétaire est néanmoins toujours inférieure à ce qu'elle devrait être, compte tenu des taux de distribution pour l'ensemble du programme de pays et de l'ampleur de la tâche.
20. Toutefois, il est important de préciser que les données budgétaires relatives aux disponibilités en vivres ne tiennent pas compte des reliquats, parfois substantiels, provenant de projets antérieurs. Malheureusement, il a été impossible d'en établir l'ampleur avec exactitude, étant donné les récents changements dans les systèmes informatisés au niveau communautaire, la suspension du projet de développement rural au Burkina Faso et la discordance entre les dates de clôture des projets antérieurs et le démarrage des activités fondamentales du programme de pays.



Parité hommes-femmes et application de la politique visant à favoriser le développement

21. Les Engagements du PAM en faveur des femmes sont évidents, car celles-ci sont les principales bénéficiaires de deux des trois activités et les requêtes soumises par des femmes sont prioritaires en développement rural. L'alphabétisation bénéficie surtout aux femmes.
22. Le programme de pays ne présente aucune contradiction majeure avec la nouvelle politique visant à favoriser le développement. Il est en conformité avec les cinq objectifs de la politique¹⁰. Par ailleurs, l'essentiel des directives concernant le ciblage géographique des activités est respecté, bien que limitatif à certains égards. L'aide alimentaire constitue un outil efficace pour parer momentanément à l'insécurité alimentaire de certains ménages et groupes vulnérables.

CONTRIBUTION DES ACTIVITES FONDAMENTALES AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS: EFFETS IMMEDIATS ET RESULTATS A MOYEN TERME

Développement rural (activité fondamentale 1)

23. Les objectifs immédiats de cette activité sont de: i) protéger, récupérer et valoriser les terres dégradées ou abandonnées, en vue d'augmenter les superficies cultivées; ii) augmenter la disponibilité des ressources en eau pour intensifier et sécuriser la production; iii) constituer des stocks de réserve pour les villages de régions confrontées à des contraintes d'ordre climatique et commercial en les dotant de banques céréalières; et iv) équiper les villages défavorisés en infrastructures sanitaires et éducatives.
24. Le résumé d'activité prévoit 28 000 bénéficiaires d'aide alimentaire et 7 513 tonnes de produits alimentaires. Certains volets de cette activité fondamentale ont été exclus étant donné le retard dans son démarrage et la difficulté, découlant de ce retard, de faire concorder les cycles de programmation de certains partenaires avec ceux du PAM. Cette activité résulte d'un projet suspendu de 1999 à 2002 par suite d'une mauvaise gestion, pour permettre de prendre les mesures correctives nécessaires. Ensuite, le volet d'appui aux constructions d'infrastructures sanitaires et éducatives a été annulé, étant donné que d'autres financements avaient été identifiés entre-temps. Une excellente collaboration a récemment été instaurée entre le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et le PAM. Les responsables de l'activité, au PAM et au ministère, collaborent de façon complémentaire pour suivre, évaluer et, apporter, le cas échéant, les changements voulus. La promotion de la participation des femmes, qui constitue un thème transversal, est parfois considérée comme un objectif à part entière.
25. Le gouvernement a demandé au PAM d'appuyer une campagne de réalisation de fosses fumières: l'appui apporté à quelque 13 000 fosses a permis d'obtenir environ 45 000 tonnes de matières organiques servant à fertiliser environ 15 000 hectares. Cependant, le peu de

¹⁰ Objectif 1: "Permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes". Objectif 2: "Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation". Objectif 3: "Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver". Objectif 4: "Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature". Objectif 5: "Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables".



ressources allouées à ce volet, soit 1 500 tonnes sur cinq ans, exige de maximiser les effets immédiats et les résultats. Le PAM avait également accepté, en 2001, de doter 55 banques céréalières villageoises de 10 tonnes de vivres pour pallier les mauvaises récoltes. Selon une évaluation, ces banques ont permis de satisfaire les besoins alimentaires d'environ 38 000 personnes pendant un mois. Un bilan des différentes expériences en matière de banques céréalières sera nécessaire.

26. En 2002, il y a eu d'autres interventions, notamment les cordons pierreux, le traitement de ravines, l'aménagement de bas-fonds et les petits aménagements irrigués. Leur programmation tardive n'a pas permis les distributions de vivres avant les travaux, empêchant ainsi la disponibilité de repas chauds. De nouvelles dispositions prises par le Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques et la désignation de points focaux au niveau du terrain devraient conduire à une meilleure synchronisation.
27. Ainsi, certains résultats semblent avoir été atteints malgré les problèmes et réajustements susmentionnés. L'accent a été mis en priorité sur les fosses fumières et les banques céréalières. Le plus important sera de revoir les objectifs dans l'optique des résultats escomptés et compte tenu des moyens et des partenaires disponibles. Le rôle de l'aide alimentaire devra être défini selon les objectifs et indicateurs de performance. L'augmentation de la production agricole, grâce à une fertilité accrue des sols due aux fosses fumières, est hautement souhaitable. Cette modification doit cependant s'inscrire dans une stratégie de programmation. Il en va de même pour le choix des villages devant être dotés de banques céréalières, qui sera établi suivant une stratégie d'ensemble. Enfin, il faudra mobiliser le soutien des partenaires actuels et potentiels¹¹ afin de réévaluer les ressources allouées à l'activité de développement rural en fonction des besoins. Pour ce faire, il sera utile de tenir compte de la mise en œuvre prochaine du programme d'appui aux communautés dans le processus de développement décentralisé qui devrait considérablement augmenter la demande¹² ainsi que de la très forte mobilisation des populations.

Recommandations

- ⇒ Définir clairement le rôle de l'aide alimentaire dans le développement rural pour chaque type d'intervention, non seulement tel que reflété par les objectifs, mais aussi selon les changements escomptés, tel que démontré par les indicateurs de performance, aussi bien des effets immédiats que des résultats à moyen terme.
- ⇒ S'assurer d'une stratégie d'ensemble basée sur les objectifs et le choix des activités. Les fosses fumières choisies devront bénéficier également d'interventions de récupération des terres ou d'intensification, la priorité étant accordée à celles ayant un encadrement technique et de financement. Constituer des stock villageois de vivres de réserve, et vérifier les mesures d'accompagnement, telles que formation de comités, conseil et supervision.

¹¹ Notamment Allemagne, Autriche, Danemark, France, Pays-Bas et Suisse.

¹² Il s'agit du successeur du Programme national de gestion des terroirs intitulé "Programme de développement rural à la base" prévu pour une durée de 15 ans et financé en majorité par la Banque mondiale.



Soutien à l'éducation de base: alphabétisation (activité fondamentale 2)

28. L'aide alimentaire à l'éducation de base encourage les populations des zones ciblées à participer aux cours d'alphabétisation. L'activité compte trois objectifs: i) contribuer à augmenter les taux de fréquentation des centres d'alphabétisation; ii) contribuer à relever le taux de participation et d'assiduité des femmes pendant les cycles d'alphabétisation initiale (AI) et de formation complémentaire de base (FCB), au terme duquel une personne est déclarée alphabétisée; iii) contribuer à relever le taux de réussite des femmes, par l'amélioration de leur capacité de concentration et d'assimilation pendant les deux mêmes cycles. Initialement, le programme de pays réservait également 15 pour cent des vivres aux formations techniques spécifiques (FTS), avec une attention particulière pour celles des groupements de femmes. Le pourcentage réservé aux FTS a été réduit à 8 pour cent dans le contrat opérationnel. L'assistance alimentaire encourage la fréquentation des cours d'alphabétisation et apporte un appoint alimentaire. L'activité prévoit la distribution de 14 189 tonnes sur cinq ans, pour quelque 190 000 bénéficiaires par an.
29. De plus, répondant au souhait du Ministère de l'éducation de base et ayant un reliquat de vivres non utilisés en début de programme, le PAM a formulé un projet pilote d'alimentation scolaire de deux ans. Il est proposé que ce projet soit mis en oeuvre pendant le présent programme de pays. Sous réserve que le projet pilote d'alimentation scolaire démarre en 2003–2004 et selon les résultats de son évaluation à terme, il est envisagé de l'étendre en l'intégrant à une activité fondamentale de soutien à l'éducation de base englobant alphabétisation et cantines scolaires.

RÉSUMÉ DES TAUX D'INSCRIPTION, DE RÉUSSITE ET D'ABANDON (AI ET FCB)

Campagne d'alphabétisation		2000–2001		2001–2002	
Type de centre (avec ou sans aide alimentaire)		Sans appui	Appui du PAM	Sans appui	Appui du PAM
Cycle		Effectif total (hommes et femmes)			
AI + FCB	Prévu	190 000	190 000	190 000	190 000
AI + FCB	Réel	115 000	115 000	115 000	115 000
AI + FCB	Par centre	53 000	62 000	47 000	68 000
Cycle	Indicateur	Pourcentage			
AI	Inscription	46	54	41	59
FCB		28	72	43	57
AI	Réussite	63	63	64	68
FCB		77	84	80	82
AI	Abandon	16	11	17	16
FCB		16	12	18	14

30. Les deux premières campagnes d'alphabétisation, en 2000–2001 et 2001–2002, ont atteint annuellement 60 pour cent de l'objectif en effectifs. Les effectifs des centres appuyés par le PAM ont été supérieurs. Les taux d'inscription aux centres appuyés par le PAM représentent la moitié du total des effectifs pour le cycle AI et les deux tiers pour le deuxième cycle (FCB). Les trois indicateurs choisis montrent un avantage pour les centres bénéficiant de l'aide alimentaire, sauf pour le premier cycle (AI) et lors de la première



campagne, où les taux de réussite sont identiques. Il y a lieu de noter un écart de plus de 7 points en fin de cycle FCB pour les taux de réussite dans les centres appuyés par le PAM. Par ailleurs, les taux d'inscription et de réussite sont supérieurs et le nombre d'abandon inférieur, là où l'appui du PAM existe. Lors de la deuxième campagne, les centres du PAM ont légèrement gagné en popularité au cycle AI, contre une diminution au cycle FCB. L'écart entre les taux d'abandon est minime dans le cas du premier cycle pour la deuxième campagne, mais atteint 5 pour cent pour le premier cycle lors de la première campagne. Dans tous les cas, les taux d'abandon dans les centres du PAM sont plus faibles. Les distributions de vivres réservées au troisième cycle (FTS) ont été de l'ordre de seulement 3 pour cent, ce qui n'apparaît pas dans le tableau.

31. On peut donc conclure qu'il est possible d'atteindre les objectifs fixés, qu'il n'est pas toujours facile de démontrer l'avantage de l'aide alimentaire à ces centres, mais que le rôle de l'aide alimentaire est important pour encourager l'inscription des femmes et limiter le nombre d'abandon. Cependant, il est difficile d'attribuer les taux de réussite à l'aide alimentaire, car le dispositif de suivi ne peut établir le niveau d'assiduité, de concentration et d'assimilation. Seuls les taux d'inscription, de réussite et d'abandon sont comptabilisés et certains points nécessiteront une attention particulière. Il faudra revoir les objectifs par rapport aux résultats escomptés en tenant compte des moyens et des partenaires disponibles. De plus, on devra tenir compte du rôle potentiel de l'aide alimentaire et des indicateurs de performance. Une plus grande attention devra être portée au troisième cycle de formation technique spécifique qui pourrait permettre une plus grande complémentarité des activités. La finalité de l'alphabétisation n'est pas d'obtenir un certificat d'alphabétisation, reçu après le cycle FCB, mais d'acquérir des connaissances de base utiles au développement individuel et communautaire. Ces connaissances doivent donc être maintenues, enrichies et approfondies, lors d'un troisième cycle, notamment par l'acquisition de connaissances scientifiques et techniques, ainsi que l'apprentissage du français fondamental et fonctionnel.

Recommandations

- ⇒ Tenir compte du rôle de l'aide alimentaire lors de l'élaboration des objectifs et des indicateurs de performance, pour l'activité d'alphabétisation, tout en mettant l'accent sur les formations techniques spécifiques. Le dispositif de suivi doit systématiquement pouvoir démontrer les progrès des centres appuyés par le PAM par rapport aux autres pour faire ressortir l'avantage de l'aide alimentaire.
- ⇒ Augmenter la part de l'allocation en vivres consacrée au troisième cycle d'alphabétisation de base pour la porter au pourcentage initialement prévu (soit 15 pour cent du total de l'activité) afin de maintenir, enrichir et approfondir les connaissances acquises lors de deux premiers cycles, à l'aide d'activités de formation technique spécifique ou de post-alphabétisation. Les partenaires intégrant de telles activités dans leur programmation devront être privilégiés.

Soutien aux soins de santé primaires (activité fondamentale 3)

32. Selon son contrat opérationnel, cette activité vise à: i) augmenter la fréquentation régulière des services de santé grâce à des activités préventives et de réhabilitation nutritionnelle; ii) améliorer l'état nutritionnel des enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes à risque ou en état de malnutrition au niveau des centres de santé; iii) améliorer l'état nutritionnel des enfants, à risque ou en état de malnutrition au niveau communautaire; iv) promouvoir l'éducation sanitaire et nutritionnelle des femmes



enceintes et des mères allaitantes dans les centres de santé et au niveau communautaire. Il était prévu que 170 formations sanitaires, dont quatre centres de récupération et d'éducation nutritionnelle (CREN), bénéficient d'une aide alimentaire. Les critères de sélection pour que les formations sanitaires bénéficient de l'aide sont: i) un paquet minimum d'activités comprenant des consultations préventives prénatales et de nourrissons; ii) un minimum de trois agents de santé; et iii) la mise en place de l'Initiative de Bamako. Il est prévu que 53 000 personnes par an soient visées par cette activité qui nécessite un engagement de 14 139 tonnes de produits alimentaires.

33. Les femmes enceintes et les mères allaitantes répondant aux critères de sélection reçoivent une aide alimentaire se composant de six rations sèches par mois. Les enfants de 6 à 59 mois présentant des risques nutritionnels ou en état de malnutrition légère et moyenne, bénéficient également d'une ration sèche, remise aux mères pour la préparation d'une bouillie enrichie. Une collaboration étroite est établie entre le PAM et le Ministère de la santé, mais la direction nationale ne dispose pas de nutritionnistes.
34. La distribution de produits alimentaires entraîne une augmentation de la fréquentation des centres, comme en témoignent l'augmentation du nombre de consultations prénatales dans la plupart des régions en présence de distribution de vivres et, inversement, leur diminution quand il y a rupture d'approvisionnement. La récupération nutritionnelle est satisfaisante à Barsologo, où il existe un CREN doté de moyens financiers et de ressources humaines adéquats, et où le personnel distribue, dans 50 villages pilotes, de la bouillie enrichie aux enfants mal nourris ou à risque de malnutrition avec l'appui d'une communauté religieuse.
35. Le taux de récupération nutritionnelle dans les centres de santé est faible, voire difficile à vérifier. D'une part, le personnel n'est pas suffisamment formé aux techniques de gestion de la malnutrition, et d'autre part, la pertinence des stratégies de récupération dans les centres de santé et de promotion sociale comporte des lacunes thérapeutiques. Les comités de gestion des formations sanitaires ne jouent pas leur rôle et se bornent à assister le chef de poste. Une plus grande implication des comités dans la collecte de fonds auprès des mères et l'utilisation correcte de ceux-ci pour l'enrichissement de la bouillie permettraient aux mères de jouer un rôle plus actif tout en les sensibilisant aux règles de base d'une nutrition équilibrée. L'aspect communautaire de l'activité n'occupe pas la place prévue. Les points focaux de l'activité dans les districts semblent parfois choisis en fonction de leur capacité de suivre les intrants, plutôt que de suivre les résultats obtenus et de prendre les mesures appropriées pour améliorer la situation.
36. Les chiffres ne suffisent pas à tirer des conclusions. Les conclusions de l'évaluation du projet antérieur, présentées au Conseil d'administration en mai 1999, étaient aussi très critiques et faisaient apparaître plusieurs difficultés rencontrées pendant la mise en oeuvre¹³. Entre autres, le fonctionnement des CREN posait des problèmes et la mission recommandait que cette activité fasse partie intégrante de celle des centres de santé et de promotion sociale. De plus, il y était également recommandé que la direction nationale, assistée par le PAM, établisse un nouveau dispositif de suivi plus restreint¹⁴.

¹³ Résumé des travaux de la deuxième session ordinaire de 1999 du Conseil d'administration (WFP/EB.2/99/11, page 1)

¹⁴ Rapport d'évaluation; Rapport de synthèse: Évaluation à mi-parcours du projet de développement Burkina Faso 4959.00 (WFP/EB.2/99/3/1; pages 9 et 10, paragraphes 38 et 41).



37. La seule corrélation avec le rôle de l'aide alimentaire dans ce domaine est la hausse de fréquentation des centres de santé, là où l'aide alimentaire existe. Les objectifs fixés en matière de réhabilitation nutritionnelle, d'amélioration de l'état nutritionnel, et de l'éducation sanitaire et nutritionnelle au niveau communautaire sont trop ambitieux et ne peuvent être atteints faute de moyens. Il serait plus réaliste de se limiter à augmenter la fréquentation des centres et à fixer un nouvel objectif relatif au dépistage, afin d'assurer une meilleure campagne de vaccination des enfants, un meilleur suivi des femmes enceintes et un dépistage plus systématique de certaines endémies. L'objectif visant l'amélioration nutritionnelle n'est souhaitable que là où du personnel formé et doté d'équipement adéquat peut mener à bien cette activité. Certains points ont besoin d'une attention particulière, tels que la reformulation des objectifs et l'établissement d'un système de suivi des activités. Enfin, sous réserve du bon déroulement de l'intervention en cours et d'une évaluation positive des résultats, il est suggéré de poursuivre, voire de renforcer, l'appui au projet VIH/SIDA qui figure parmi les priorités du gouvernement, en spécifiant le rôle de l'aide alimentaire et les effets de l'intervention.

Recommandations

- ⇒ Redéfinir, à l'aide du cadre logique, les objectifs et les indicateurs de performance permettant de mesurer les effets de l'activité santé, en y précisant le rôle de l'aide alimentaire.
- ⇒ Renforcer le partenariat avec des intervenants non gouvernementaux spécialisés en nutrition pour assurer des interventions satisfaisantes dans ce domaine. Celles-ci devraient comprendre une stratégie d'action au niveau communautaire et une formation à la nutrition à l'appui de relais villageois. Les partenaires devront former le personnel des centres de santé à la récupération nutritionnelle et faire en sorte que le rôle des comités de gestion soit plus important.



BURKINA FASO
DISTRIBUTION D'AIDE ALIMENTAIRE—ÉTAT D'AVANCEMENT
PROGRAMME DE PAYS 10000.0 (durée initiale 2000–2004) ET OPÉRATION D'URGENCE DU PAM

	Quantités approuvées (tonnes)			Volume au 31 janvier 2003			Pourcentage		
	A	B	C	D	E	F = E/A	G = D/B	H = E/C	
	Quantités totales de produits (5 ans)	Allocation annuelle moyenne théorique	Allocation moyenne théorique sur 3 ans	Quantités effectivement distribuées en 2002	Quantités distribuées pendant les 3 premières années	Progrès en 3 ans ¹ (%)	Progrès en 2002 ² (%)	Prorata ³ (%)	
Développement rural (20 pour cent) (activité 1; ex-6131)	7 513	1 503	4 509	1 363	2 047	27	91	45	
Alphabétisation (40 pour cent) (activité 2; ex-6130)	14 189	2 838	8 514	2 380	5 514	39	84	65	
Groupes vulnérables (40 pour cent) (activité 3; ex-6129)	14 139	2 828	8 484	2 650	8 451	60	94	100	
Total, programme de pays (100 pour cent)⁴	35 841	7 169	21 507	6 393	16 012	45	89	74	
Total, opération d'urgence (Victimes du conflit en Côte d'Ivoire No 10245.0)	436	436	s/o	88	s/o	s/o	20	s/o	
TOTAL GÉNÉRAL	36 277	7 605	s/o	6 481	s/o	s/o	85	s/o	

¹ F = E/A: Quantités effectivement distribuées, après les trois premières années de mise en oeuvre du programme de pays, comparées aux prévisions sur la durée initiale du programme de pays, à savoir cinq ans (2000–2004). La prolongation d'une année n'est pas considérée dans ces calculs.

² G = D/B: Quantités effectivement distribuées en 2002, comparées à l'allocation annuelle moyenne théorique.

³ H = E/C: Quantités effectivement distribuées, après les trois premières années (2000–2003) de mise en oeuvre du programme de pays, en proportion de l'allocation moyenne théorique sur la même période.

⁴ Ces montants ne prennent pas en compte les reliquats de projets antérieurs disponibles lors de la mise en oeuvre du programme de pays.



ANNEXE III

BURKINA FASO									
DISPONIBILITÉ BUDGÉTAIRE—ÉTAT PROGRESSIF									
PROGRAMME DE PAYS 10000.0 (2000-2004) ET OPÉRATION D'URGENCE DU PAM									
Montant approuvé (dollars)									
Budget au 31 janvier 2003									
Total sur cinq ans	Prévision			Montants			Pourcentage		
	annuelle moyenne théorique	Prévision moyenne théorique sur 3 ans	Montants effectivement disponibles en 2002	Montants reçus pendant les trois premières années	Progrès en trois ans ¹ (%)	Progrès en 2002 ² (%)	Progrès en 2002 ² (%)	Prorata ³ (%)	
A	B	C	D	E	F = E/A	G = D/B	H = E/C		
Budget administratif et d'appui aux programmes	275 000	55 000	165 000	55 000	165 000	60	100	100	100
Coûts d'appui directs	1 500 000	300 000	900 000	183 000	394 500	26	61	44	44
Autres coûts opérationnels directs	0	0	0	13 500	13 500	0	0	0	0
Transport intérieur, entreposage et manutention	1 268 000	254 000	762 000	132 000	403 000	32	52	53	53
Autres allocations spéciales ⁴	89 000	-	0	0	89 000				
TOTAL⁵	3 132 000	609 000	1 827 000	383 000	1 065 000				

¹ F = E/A: Montants effectivement reçus, après les trois premières années de mise en oeuvre du programme de pays, comparées aux prévisions sur la durée initiale totale du programme de pays, à savoir cinq ans (2000-2004).

² G = D/B: Montants effectivement reçus en 2002, comparés aux prévisions annuelles moyennes théoriques.

³ H = E/C: Montants effectivement reçus, après les trois premières années (2000-2003) de mise en oeuvre du programme de pays, en proportion des prévisions moyennes théoriques sur la même période.

⁴ Le bureau de pays a reçu un budget supplémentaire (AAP), pour la sécurité (28 000 dollars) en 2001 et pour des groupes électrogènes (61 000 dollars) en 2002.

⁵ Ces montants ne prennent pas en compte les reliquats de projets antérieurs disponibles lors de la mise en oeuvre du programme de pays.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	Budget administratif et d'appui aux programmes budget
AI	Alphabétisation initiale
CREN	Centre de récupération et d'éducation nutritionnelle
FCB	Formation complémentaire de base
FTS	Formation technique spécifique
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH/SIDA
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement

