

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 16 - 18 mai 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/3/2
2 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS—GHANA (1998–2002)

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_public/EB_Home.html).

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.

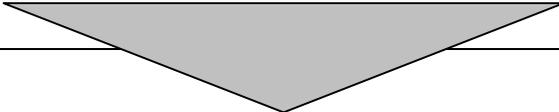
Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. A. Wilkinson tél.: 066513-2029

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation, OEDE: Mme S. Frueh tél.: 066513-2033

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).

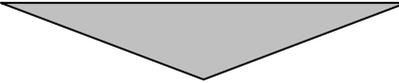


Résumé



La présente évaluation du programme de pays au Ghana avait pour objet d'aider le PAM à déterminer le degré d'efficacité de son approche-programme par pays pour accroître l'intégration, la cohérence, la concentration et la flexibilité des ressources d'aide alimentaire, dans l'optique d'une réduction de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté dans le pays. L'équipe d'évaluation a conclu que le programme de pays permettait une réorientation judicieuse de l'assistance alimentaire, non plus vers les programmes de relance économique et d'ajustement structurel du gouvernement, mais vers les ménages vivant dans la zone de savane du nord (région la plus pauvre du Ghana), restés en marge de ces réformes économiques. Les activités proposées ont été sélectionnées en étroite consultation avec le gouvernement, d'autres organisations des Nations Unies et grands donateurs, et elles soutiennent le programme de développement général du Ghana. Elles comprennent l'éducation des filles, la nutrition des mères et des enfants, la formation technique, le reboisement ainsi que la construction et la remise en état d'infrastructures rurales. Ces activités devaient permettre une amélioration de la condition des filles et des femmes, un renforcement des compétences, davantage d'emplois et des revenus plus élevés pour les ménages pauvres ciblés, ainsi que la création d'actifs matériels, qui devaient conduire à une croissance économique accélérée et à une amélioration de l'environnement. L'équipe d'évaluation a conclu que l'approche-programme par pays avait été employée à bon escient dans la définition du programme, mais avec un impact supplémentaire assez limité, et ce dans une large mesure parce que le programme existant avait déjà été conçu sur la base des principes de cette démarche. Le nouveau programme a démarré lentement, pour des raisons qui sont essentiellement sans rapport avec l'approche-programme par pays. Seules deux des cinq activités proposées sont actuellement opérationnelles. Une troisième activité a été abandonnée assez tôt dans la période du programme, tandis que les quatrième et cinquième, pour diverses raisons, n'ont pas encore été lancées.

Projet de conclusion



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2001/3/2) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.2/2001/INF/8). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1. Le Ghana est un pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) qui compte quelque 19 millions d'habitants. A l'instar de la majeure partie des pays africains, il dépend fortement, aussi bien en termes d'emploi que pour une part importante de ses revenus d'exportation, d'une agriculture de petites exploitations. Son produit intérieur brut (PIB) annuel par habitant est estimé à environ 390 dollars E.-U., niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'Afrique subsaharienne, mais largement inférieur au chiffre de 988 dollars qui représente le PIB annuel moyen par habitant de l'ensemble des pays à faible revenu.
2. Pendant près de vingt ans, le Ghana a été cité comme un exemple de réussite d'une politique d'ajustement structurel, avec des résultats enviés qui dénotaient des progrès réguliers dans les domaines économique et social, bien loin de l'état de délabrement économique dans lequel le pays avait plongé au début des années 80. Le PAM a joué un rôle important dans ces progrès, dans le cadre d'un ensemble de programmes d'ajustement structurel et de redressement économique bien coordonnés entre donateurs et pouvoirs publics, qui avaient associé l'aide alimentaire aux ressources financières et matérielles d'autres donateurs et du gouvernement pour réaliser des progrès importants.
3. La fourniture d'une aide alimentaire par le PAM, à la fin des années 90 et jusqu'à aujourd'hui, se justifie par le fait que la nourriture est l'élément clé pour combler le fossé qui sépare les pauvres des possibilités offertes pour le développement. En outre, la production vivrière au Ghana n'a pas suivi le rythme de la croissance de la population. Dans ces conditions, l'aide alimentaire de l'étranger—et en particulier les quantités relativement faibles qu'apporterait sans doute le programme annuel du PAM—ne décourageront pas la production de nourriture locale. Comme les vivres doivent être ciblés sur des personnes dépourvues de la capacité de cultiver ou d'acheter assez pour satisfaire leurs besoins nutritionnels—ni même, d'ailleurs, leurs besoins *minimaux*—cet apport ne saurait modifier la demande du marché de manière notable.

PORTEE ET METHODE DE L'EVALUATION

4. La présente évaluation¹ porte sur les orientations de l'aide alimentaire du PAM au Ghana telles qu'approuvées dans le schéma de stratégie de pays (SSP) adopté en 1997 et dans le programme de pays 1998–2002. Elle étudie aussi l'efficacité du programme de pays après deux ans de mise en œuvre, en déterminant l'efficacité de la méthode de programme de pays choisie par le PAM par rapport au renforcement de l'intégration, de la cohérence, de la concentration et de la flexibilité des ressources de l'aide alimentaire afin de réduire l'insécurité alimentaire au Ghana. L'évaluation a tenu compte de modifications apportées plus récemment aux orientations du PAM, comme la politique visant à favoriser le développement et les Engagements du PAM en faveur des femmes. A partir de ses conclusions, l'équipe d'évaluation devait aussi donner des orientations au bureau du PAM au Ghana pour la préparation des nouveaux SSP et programme de pays pour la période

¹ La mission a séjourné au Ghana du 7 au 25 octobre 2000. Elle se composait d'un chef d'équipe (expert international de la sécurité alimentaire), d'un spécialiste du développement communautaire et des questions d'égalité hommes-femmes (consultant national) et d'un expert en sécurité alimentaire (consultant international). Un fonctionnaire du PAM attaché au bureau du Directeur exécutif adjoint ainsi qu'un fonctionnaire du PAM chargé de l'évaluation se sont joints à la mission pendant une partie de son séjour.



2001–2005. Au cours de sa mission de trois semaines dans le pays, l'équipe a rencontré des parties prenantes tant nationales que locales (autorités nationales et provinciales, donateurs, ONG et bénéficiaires), et elle s'est rendue sur les sites d'une série d'activités en cours dans les divers secteurs.

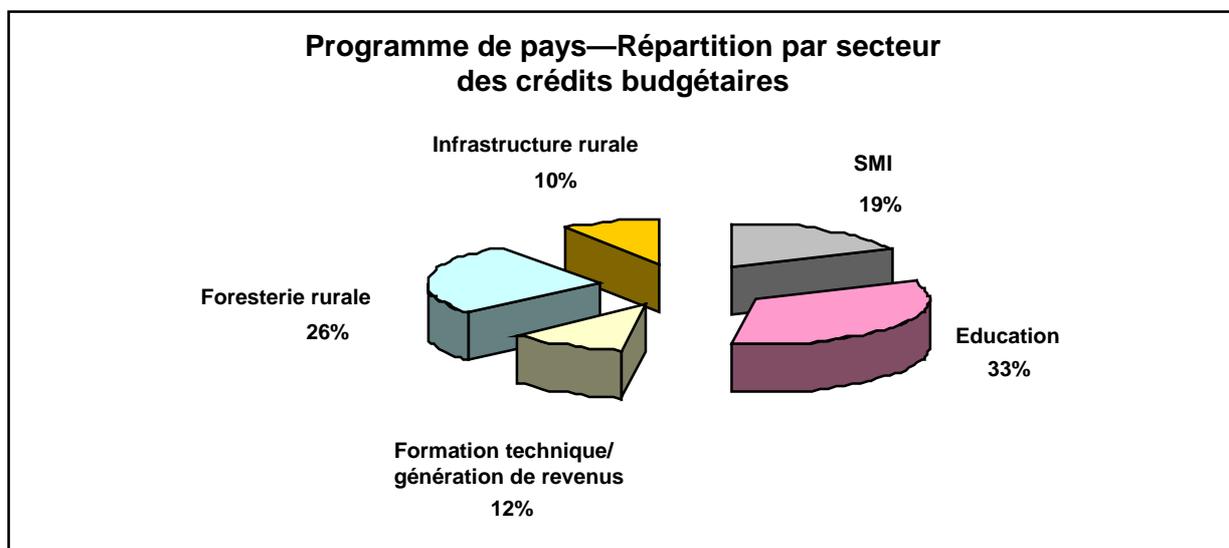
APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

Orientation stratégique du programme de pays

5. Pendant longtemps, le PAM a utilisé au Ghana ses ressources d'aide alimentaire—en coordination avec les ressources non alimentaires du gouvernement et d'autres donateurs—pour lutter à la fois contre les causes et contre les conséquences de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire. Dès le début des années 80, le bureau du PAM au Ghana a utilisé l'aide alimentaire en partenariat avec la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), de grands donateurs bilatéraux et le gouvernement pour soutenir la réforme de l'économie et les programmes ultérieurs d'ajustement structurel destinés à revitaliser l'économie. Au début des années 90, toutefois, une série de catastrophes naturelles et causées par l'homme ont amené le PAM à consacrer la majeure partie de ses ressources à des programmes d'urgence et à des programmes de secours prolongé. En 1995, l'effet des catastrophes atténué, les réformes économiques semblaient porter leurs fruits, et le PAM a pu revenir à une politique axée sur le développement dans la mise au point de ses nouveaux SSP et programme de pays.
6. En 1995–1996, période pendant laquelle le SSP et le programme de pays ont été rédigés, la conjoncture économique générale au Ghana était favorable, avec une croissance globale vigoureuse, une disponibilité croissante de services sociaux de base et une baisse, en termes généraux, de la mortalité infantile et de la malnutrition. A l'époque, le PAM était prêt à réorienter ses activités d'aide alimentaire non plus vers un appui direct aux initiatives de réforme économique, mais vers les groupes restés en marge du processus de réforme économique et des programmes d'ajustement structurel: les plus pauvres, vivant dans les zones rurales de savane des trois provinces les plus septentrionales du pays, et les populations vivant en groupes dispersés dans les zones forestières rurales du sud.
7. Le SSP du Ghana, approuvé en octobre 1996, focalisait les ressources alimentaires du PAM sur les populations les plus pauvres dans les zones de savane du nord. Il proposait d'allier les ressources du PAM aux efforts de lutte contre la pauvreté entrepris par le gouvernement, d'abord pour le développement rural (construction et réparation des routes d'accès, irrigation, amélioration des sols et reboisement), et deuxièmement pour répondre aux besoins alimentaires des groupes les plus vulnérables, à savoir les ménages ruraux vivant de l'agriculture de subsistance dans les zones de savane du nord. Le programme du PAM devait être exécuté en conformité avec les priorités de Ghana-Vision 2020, le plan de développement à long terme du gouvernement.
8. Le programme de pays 1998–2002 a été mis au point et approuvé en 1997. La stratégie qu'il définissait s'écartait quelque peu de celle du SSP: ce programme insistait davantage sur le développement des ressources humaines, et moins sur l'agriculture et le développement rural. Ses objectifs étaient, par ordre de priorité: i) développer le potentiel des ressources humaines dans les régions cibles du nord permettant à un plus grand nombre de filles de fréquenter l'école; ii) poursuivre l'alimentation complémentaire aux mères et aux enfants souffrant de malnutrition, principalement dans le nord; iii) étendre la superficie boisée et réduire la dégradation de l'environnement; enfin, iv) accroître la production



agricole et les revenus ruraux en renforçant l'infrastructure (routes de desserte, systèmes d'irrigation et entreposage de nourriture).



Source: EB.3/97.

9. Le SSP s'était concentré en premier lieu sur l'amélioration et le renforcement des actifs matériels nécessaires pour accroître la production alimentaire et les revenus des pauvres (82 pour cent du portefeuille de projets proposé). Il proposait en outre des activités de santé maternelle et infantile (SMI) et d'acquisition de compétences (18 pour cent du budget). L'éducation n'y figurait pas. Le programme de pays, cependant, conformément aux réorientations des lignes de conduite du PAM, a placé au premier plan, non pas les actifs matériels, mais bien une démarche axée sur l'être humain. Dans le respect des recommandations du Conseil d'administration concernant le ciblage des femmes et des filles, il a mis l'accent sur l'accroissement du nombre de filles ayant accès à l'éducation de base (projet No 5995); sur l'aide aux femmes souffrant de malnutrition et à leurs enfants par l'apport d'une alimentation ciblée et d'une éducation sanitaire et nutritionnelle (projet No 4932); et sur l'acquisition de compétences pour les jeunes en milieu rural et urbain. Au total, ces activités représentaient 64 pour cent de l'ensemble des ressources du programme de pays. Les activités destinées à accroître les actifs matériels permettant une production agricole et vivrière plus forte et des revenus accrus (reboisement, remise en état de routes, développement de l'irrigation et entreposage de la nourriture) sont passées au second plan, tout en restant partie intégrante du programme, à hauteur de 36 pour cent seulement du total des ressources du programme de pays.
10. Une stratégie de pays doit jeter un pont entre l'analyse de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire effectuée dans le pays même, qui suggère une voie à suivre, et une orientation politique à l'échelle d'une organisation, qui en suggère une autre. Les politiques générales du PAM dans un pays bénéficiaire doivent être adaptées aux facteurs spécifiques qui suscitent et perpétuent la pauvreté, le malaise économique et l'insécurité alimentaire dans le pays. Il convient d'éviter toute tendance à remplacer les analyses locales bien étayées des causes de la pauvreté par des démarches dogmatiques, fondées sur des politiques à priori. C'est le diagnostic qui doit déterminer le traitement suggéré, et pas l'inverse.



Recommandation

Le Département des opérations devrait veiller à ce que les stratégies de pays comprennent une combinaison équilibrée entre des analyses bien étayées de la situation économique, politique et sociale, et les directives d'orientation générale du PAM.

Ampleur du programme de pays

11. Alors que le SSP envisageait un budget quinquennal total de 35 à 40 millions de dollars, le budget du programme de pays a été réduit, à l'échelon du bureau de pays, à environ 28 millions de dollars (46 755 tonnes de vivres) en raison des préoccupations du gouvernement concernant le faible niveau attendu de contributions de contrepartie. Toutefois, étant donné la baisse des ressources de développement du PAM pour les pays autres que les pays les moins avancés, et comme le Ghana est un PFRDV, le programme de pays a été réduit par la suite à 32 500 tonnes de produits alimentaires, estimés à quelque 20 millions de dollars. Cette somme comprenait cinq millions de dollars déjà engagés au titre de projets en cours et 15 millions à engager à condition que les ressources nécessaires soient disponibles.

Activités/projets et liens avec le programme de pays

12. La configuration actuelle des activités du programme de pays peut être résumée comme suit:

Aide à l'éducation des filles dans les régions de savane du nord du pays (GHA 5995.00—4,6 millions de dollars)

13. Lancée en novembre 1998, cette activité fournit une ration mensuelle de huit kilogrammes de maïs et deux kilogrammes d'huile végétale aux familles dont les parents acceptent d'envoyer leurs filles à l'école. Au terme de sa cinquième année, cette activité aura favorisé la fréquentation de l'école primaire pour 28 400 filles du nord du pays—soit un quart du nombre total de filles susceptibles de bénéficier de cette aide. En outre, l'activité aura permis à 3 750 autres filles—13 pour cent du nombre potentiel de bénéficiaires—de fréquenter l'école secondaire (septième à neuvième année de scolarité). Au cours de la deuxième année d'activité, des vivres ont été fournis à environ 11 200 ménages comprenant des filles scolarisées (87 pour cent du groupe visé).
14. Cette activité est définie comme hautement prioritaire, tant dans la stratégie du programme de pays que du point de vue de la politique du PAM visant à favoriser le développement et la parité hommes-femmes. Elle est ciblée sur la région la plus pauvre du pays, et cherche à améliorer la condition des filles et des jeunes femmes dans une culture sous l'emprise de la tradition, où les filles, souvent mariées à 12 ans, ne se voient pas donner les mêmes possibilités d'éducation que les garçons. Le Ministère de l'éducation et les autorités régionales sont très favorables à cette activité. L'équipe d'évaluation a identifié trois grandes questions: i) la nécessité d'améliorer encore la collaboration avec les activités d'alimentation en milieu scolaire financées par des ONG dans les mêmes régions; ii) la nécessité d'établir si les attitudes, au sein des familles bénéficiaires, ont changé en ce qui concerne l'importance permanente de l'éducation des filles, même après le retrait progressif des transferts alimentaires du PAM—et si oui dans quelle mesure; enfin, iii) le manque d'indicateurs de progrès et de suivi au niveau des "objectifs". (Un meilleur taux de fréquentation de l'école par les filles reflète un *résultat* plutôt qu'un progrès vers des



objectifs.) Malgré ces remarques et quelques autres questions de détail, l'activité s'est vu attribuer un niveau de priorité élevé et elle devrait être poursuivie, avec quelques ajustements mineurs, au cours du nouveau programme de pays 2001–2005.

Recommandation

Le bureau de pays devrait se consacrer, en particulier dans le programme sur la problématique hommes-femmes, à l'élaboration d'indicateurs de progrès à l'échelle des "objectifs" (à savoir revenus plus élevés pour les femmes, signes d'un statut plus éminent des femmes dans les zones de projet), en plus des indicateurs à l'échelle des résultats (c'est-à-dire le nombre de femmes et d'enfants qui reçoivent des vivres).

Alimentation complémentaire et éducation sanitaire et nutritionnelle (GHA 4932.00—5,5 millions de dollars)

15. Cette activité a pour objectif d'"améliorer l'état nutritionnel des enfants, des femmes enceintes et des mères allaitantes et d'appuyer les efforts du gouvernement visant à étendre la couverture des soins de santé primaires et des services nutritionnels". Le résultat escompté est la fourniture d'une alimentation d'appoint à 24 000 enfants souffrant de malnutrition, et une éducation de base ainsi que des rations à emporter à 14 400 mères par an, pendant toute la durée de cette activité. Tout comme pour l'éducation des filles, l'alimentation complémentaire vise principalement les zones de savane du nord ainsi qu'un petit nombre d'autres zones où la pauvreté est marquée.
16. L'équipe d'évaluation juge appropriés aussi bien le ciblage géographique que le ciblage des mères souffrant de malnutrition et de leurs jeunes enfants touchés eux aussi par la malnutrition. Contrer la malnutrition peut exercer un effet majeur et durable sur la croissance économique générale du Ghana, réduire les demandes à long terme à l'égard du système de santé, et, pour les nourrissons qui reçoivent une nourriture appropriée, améliorer la qualité de la vie. L'aspect crucial consiste dans ce domaine à utiliser l'aide alimentaire non seulement pour nourrir les personnes atteintes de malnutrition, mais aussi pour contribuer à créer des capacités durables en termes d'organisation pour que puissent être maintenus et élargis les efforts destinés à réduire: i) la vulnérabilité à la malnutrition; et ii) les facteurs économiques, culturels, sociaux ou politiques qui créent ou perpétuent une large insécurité alimentaire et nutritionnelle.
17. L'équipe n'est cependant pas persuadée que cette activité, telle qu'elle est actuellement conçue, exerce d'importants effets durables sur les causes de cette malnutrition, ni même qu'elle améliore l'état nutritionnel à long terme des bénéficiaires actuels. L'activité porte en effet, dans une large mesure, sur les symptômes plutôt que sur les causes. Elle consiste à nourrir des personnes qui ont faim plutôt qu'à essayer de circonscrire les raisons de leur manque de nourriture ou de cibler des familles afin de les aider à mieux faire face à ces facteurs une fois que l'aide alimentaire du PAM aura été retirée. Il conviendrait, à tout le moins, d'ajouter un élément de suivi pour déterminer si, et dans quelle mesure, les mères mettent en pratique ce qu'elles ont appris dans les centres de santé communautaires. Il est aussi indispensable de développer un "partenariat échelonné dans le temps" avec les organisations capables d'apporter la composante de "durabilité" qui fait défaut dans les activités de nutrition et d'éducation du PAM, pour permettre aux mères participantes d'éviter ou de limiter le besoin de se rendre à plusieurs reprises dans les centres soutenus par le PAM.



Recommandation

Le bureau de pays devrait repenser les deux projets en cours de réalisation pour améliorer le suivi des progrès vers les objectifs et pour renforcer les partenariats.

Activités en préparation

18. Les activités d'éducation des filles et d'alimentation complémentaire sont centrées sur le développement humain. Une troisième activité, la remise en état des routes rurales, qui visait à soutenir la construction de routes, devait être entreprise par le département des routes de desserte. Toutefois, elle a dû être annulée vers le milieu de l'an 2000, car elle exigeait un apport important en espèces plutôt qu'en vivres, et de ce fait ne correspondait plus à la politique du PAM. Une activité d'acquisition de compétences et de création de revenus, proposée dans le SSP et dans le programme de pays, n'a jamais pu être lancée, faute de partenaire.

Foresterie rurale participative et développement de l'irrigation en milieu rural

19. Deux autres activités—foresterie rurale participative dans les zones de savane du nord et développement de l'irrigation en milieu rural dans la même zone—vont être axées sur la création d'actifs répondant aux besoins de la population en matière de ressources naturelles et de développement agricole. Il s'agit là de deux projets complexes, bénéficiant de l'appui de plusieurs donateurs (dont le PAM), et qui vont encourager une planification à assise villageoise et la sélection d'activités de création d'actifs. La gestation de ces projets a été ralentie par la nécessité, pour le gouvernement et les principaux donateurs, de s'entendre sur des questions importantes, ne concernant pas le PAM. Les négociations des crédits sont sans aucun doute la principale pierre d'achoppement qui entrave le démarrage de ces deux activités, mais il y a une série de raisons supplémentaires qui expliquent aussi les retards: la rotation importante des administrateurs au sein du bureau de pays, le flux de communication irrégulier entre le bureau de pays et les autorités, et la nécessité d'interpréter et de traiter un grand nombre de nouvelles politiques du PAM. En outre, les communications ont été temporairement ralenties lorsque, conformément à la politique de décentralisation du Programme, le point de référence principal du Ghana est devenu le pôle régional d'Abidjan.
20. Les deux activités de création d'actifs sont une nécessité urgente, étant donné l'effritement des taux de croissance économique au Ghana, la stagnation dans la baisse du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue (comme l'a montré l'étude de 1998 sur le niveau de vie au Ghana), l'augmentation apparente, au cours des deux dernières années, du nombre de Ghanéens qui vivent au-dessous du seuil de pauvreté, et la nécessité, de manière générale, de stimuler la production agricole et d'accroître les disponibilités alimentaires, le revenu des ménages et la sécurité alimentaire.

Recommandation

Le bureau de pays devrait lancer les deux nouvelles activités de création d'actifs dès la fin des négociations sur les crédits.



EVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Intégration, cohérence et concentration

21. De manière générale, le programme de pays actuel constitue, si l'on tient compte de l'ensemble que forment ses quatre activités, un programme bien intégré, réfléchi et suffisamment cohérent et concentré en tant que programme du PAM au Ghana. Ses objectifs s'accordent bien avec la philosophie générale du gouvernement en matière de développement ainsi qu'avec les stratégies d'assistance des grands donateurs, en particulier celles des diverses organisations partenaires qui font partie du système des Nations Unies. Cependant, si l'on s'en tient aux deux seules activités qui sont actuellement en cours d'exécution (l'éducation des filles et l'alimentation complémentaire), le programme laisse à désirer en termes d'ampleur et de concentration, dans l'hypothèse où les objectifs du PAM demeurent l'amélioration de la sécurité alimentaire et la construction d'une économie plus résistante pour relancer la croissance des revenus et de l'emploi. L'accent mis par le programme de pays sur la parité hommes-femmes est digne d'éloges, mais il paraît peu probable qu'il exerce un impact majeur ou durable en termes d'amélioration de la condition des femmes et des filles. Sa concentration géographique est appropriée, ainsi que ses objectifs déclarés.

Bon usage de l'aide alimentaire

22. Dans son travail d'analyse de l'activité d'éducation des filles, l'équipe d'évaluation a rencontré les familles d'un grand nombre des écolières bénéficiaires. Les familles ont exprimé leur gratitude pour les rations à emporter qui leur étaient distribuées. Les fonctionnaires des écoles et du district ont eux aussi exprimé leur satisfaction. Le gouvernement a proposé de remplacer l'huile par des céréales, car les quantités d'huile distribuées seraient, selon certains, bien supérieures à la consommation des ménages. Les aliments préparés fournis aux mères et aux nourrissons dans les centres de santé communautaires dans le cadre de l'activité d'alimentation complémentaire, ainsi que les rations à emporter données aux mères, semblent appropriés et suffisants. Les activités vivres-contre-travail (VCT) proposées dans les deux projets qui n'ont pas encore débuté (foresterie rurale et irrigation) sont elles aussi jugées très pertinentes dans le contexte du Ghana.

Partenariats

23. Le bureau de pays a accompli un travail important de coordination et de collaboration avec le gouvernement et avec d'autres organisations donatrices pour concevoir et mettre en œuvre son programme existant. Le programme de pays s'intègre bien à la stratégie du gouvernement, et il est mis en œuvre avec la coopération pleine et entière des ministères compétents. De la même manière, le programme a été étudié de manière approfondie par les collègues des Nations Unies à Accra, ainsi que par tous les grands donateurs. Pourtant, le programme de pays ne tire pas pleinement parti des autres options de partenariat qui pourraient contribuer à élargir son impact et à accroître ses chances de succès durable. Dans l'activité d'éducation des filles comme dans celle d'alimentation complémentaire, l'identification de partenaires successifs, qui pourraient s'appuyer sur les acquis obtenus grâce aux apports du PAM, pourrait permettre une expansion géographique et un meilleur renforcement institutionnel et organisationnel, qui à leur tour permettraient au PAM de se retirer graduellement en temps opportun et de manière ordonnée. Quant aux activités de foresterie rurale et d'irrigation qui restent à entreprendre, l'intention du PAM d'associer ces activités avec d'importants crédits sectoriels de la Banque mondiale et de la Banque



africaine de développement sont le signe d'une forte intégration avec le gouvernement et ses partenaires. Toutefois, les partenariats, dans ce cas, ont aussi été la cause de la plupart des retards au démarrage, liés aux longues négociations des crédits entre les banques et le Gouvernement du Ghana.

Recommandation

Le bureau de pays devrait jouer un rôle plus actif pour améliorer les aspects de partenariat de l'activité d'éducation des filles, en prenant les mesures suivantes:

- ✎ essayer d'améliorer l'efficacité générale et l'impact de cette activité par une collaboration plus étroite avec le Service de secours catholique pour fournir une aide alimentaire aux écoliers dans le nord du Ghana;
- ✎ rechercher des ONG ou des organismes donateurs qui pourraient prendre le relais en fournissant une formation technique supplémentaire aux jeunes filles qui sortent des écoles secondaires bénéficiant de l'assistance du PAM.

Intégration au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et aux programmes d'autres donateurs

24. La coordination avec les autres donateurs a été excellente et devrait continuer sur la même lancée avec la formulation du nouveau programme de pays. Le PAM a participé à part entière au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement; il a aussi fait partie du groupe de donateurs coopérant étroitement avec le gouvernement pour formuler un programme stratégique de lutte contre la pauvreté et un plan-cadre général pour le développement du pays. La décision du PAM de préparer un programme de pays avec deux ans d'avance, afin de le coordonner avec le calendrier du Plan-cadre des Nations Unies et avec la deuxième phase de la stratégie Vision 2020 du gouvernement, est un signe de plus de la coordination étroite qui règne entre le PAM, le gouvernement et la communauté des donateurs.

Respect des Engagements en faveur des femmes

25. Le programme de pays du Ghana mérite une appréciation très positive en ce qui concerne l'attention portée à la problématique hommes-femmes. Les deux activités en cours (éducation des filles et alimentation complémentaire) sont axées sur une amélioration réelle de la condition et des moyens d'existence des filles et des femmes. En revanche, le programme de pays obtient une note moins positive pour ce qui est de sa capacité à mesurer les améliorations réelles dans la qualité de vie des bénéficiaires visés, et de sa capacité à créer des conditions qui pourraient soutenir *et élargir* les acquis obtenus à plus long terme. Quelques aménagements modestes aux deux activités existantes, ainsi que l'introduction de mesures plus intensives de suivi et d'évaluation pour mesurer les progrès et l'impact du programme de pays à l'échelon des objectifs, renforceraient notablement les chances du programme de susciter des avantages durables et un impact plus important.



Suivi et transparence

26. Le suivi et la transparence ne semblent poser aucun problème majeur pour tout ce qui touche aux commandes, au transport, à l'entreposage et à la distribution des vivres. Comme la supervision relève pour l'essentiel de la responsabilité des ministères du gouvernement responsables de l'exécution des activités, le bureau du PAM au Ghana devrait surveiller étroitement ces instances pour veiller à ce qu'elles s'acquittent de leurs responsabilités en conformité avec les accords passés et avec les pratiques admises par le PAM. Le Programme doit se montrer plus incisif dans le contrôle de la gestion des stocks de vivres à l'intérieur du pays. Les limites actuelles de personnel et de budget dans le pays rendent cette tâche difficile.

Recommandation

Le bureau de pays devrait, avec l'aide du bureau régional et du siège, surveiller avec plus de rigueur les services gouvernementaux responsables, à l'échelon national et régional, du transport, de l'entreposage et de la distribution des ressources alimentaires du PAM.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité

27. Le ciblage, en termes géographiques comme en termes de groupes visés, a été satisfaisant dans le programme de pays en cours. Toutefois, en raison de l'absence d'une Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) au Ghana, ou de tout autre service de mesure et d'analyse de la pauvreté, financé par un donateur ou par le gouvernement, l'ensemble des participants aux programmes de développement au Ghana n'ont pas d'idée précise de l'évolution de la pauvreté. Pire encore, il se peut que les planificateurs des programmes aient eu une perception trompeuse d'une amélioration de la situation, avec pour conséquence une réduction des ressources pour le développement. Il est donc nécessaire pour le PAM de disposer au Ghana d'une capacité d'ACV pour évaluer, mettre en lumière et cibler les besoins actuels de la population, en termes de faim et de pauvreté. L'utilité déjà démontrée de la méthodologie d'ACV et le nombre de collaborateurs du PAM formés en la matière, capables de former d'autres personnes à son application, font que le PAM est l'organisme donateur le plus approprié pour entreprendre cette tâche au Ghana. Il serait envisageable de se contenter d'un bureau régional d'ACV (à condition qu'une formation appropriée soit fournie aux Ghanéens et qu'un mécanisme de financement soit identifié pour soutenir une unité de type ACV au Ghana), mais le bureau d'Abidjan ne comprend pas d'unité ACV, et il n'existe aucune proposition de création d'une telle unité.

Recommandation

Le Bureau Afrique (OSA) devrait créer une Unité ACV au Ghana et lui confier la tâche, non seulement de rassembler et d'analyser les données concernant la vulnérabilité de la population à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire, mais aussi de former une unité ghanéenne qui pourrait, à terme, reprendre cette activité. Le PAM devrait chercher à obtenir l'appui de donateurs pour financer cette mesure.

Planification des interventions d'urgence

28. La planification des interventions d'urgence est une autre nécessité importante pour ce programme de pays. Le Ghana est un pays qui jouit d'une relative stabilité, mais des troubles politiques et sociaux à l'échelle régionale pourraient, en tout temps, provoquer le



rapatriement forcé de travailleurs ghanéens par centaines de milliers. Il y a donc de bonnes raisons pour entreprendre au Ghana une planification sérieuse en prévision de situations d'urgence. Etant donné les activités qui sont déjà en cours dans le pays, le bureau du PAM au Ghana est l'instance la plus appropriée pour guider ce travail. Le bureau de pays est déjà engagé dans les étapes préliminaires de la préparation d'un plan en prévision des situations d'urgence. Cette activité est d'autant plus importante que nombreux plans-cadres de développement sont actuellement formulés pour le Ghana. Il est impératif que toutes ces activités intègrent le développement d'une capacité de réaction en cas d'urgence au Ghana.

Recommandations

Le bureau de pays devrait:

- ✍ Aider le gouvernement à préparer dans les meilleurs délais des plans d'intervention en situation d'urgence;
- ✍ confier la planification des interventions d'urgence au Ghana à un mini-groupe consultatif (c'est-à-dire une réunion annuelle des donateurs du Ghana, sous la présidence de la Banque mondiale) ou à un autre dispositif gouvernemental approprié de coordination;
- ✍ assumer la direction d'un travail de définition d'une stratégie pour créer des capacités de planification des interventions d'urgence au Ghana dans le cadre du SSP et du programme de pays, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du programme stratégique de lutte contre la pauvreté.



Questions de financement et de distribution des ressources

29. Le nouveau plan du PAM en matière de dotation en ressources et de financement à long terme prévoit un personnel de base d'un agent international et de deux administrateurs ghanéens, complétés par du personnel d'appui. Le personnel supplémentaire doit être financé entièrement par les coûts d'appui directs (CAD), qui sont déterminés en fonction du tonnage demandé pour chaque année. Or, étant donné la lenteur du démarrage du programme actuel, le tonnage pour le Ghana ne permettra pas de disposer de suffisamment de personnel pour le bureau de pays. L'équipe d'évaluation a conclu que le personnel du PAM actuellement en poste au Ghana était trop peu nombreux pour pouvoir traiter efficacement ne serait-ce que les communications quotidiennes et les tâches de conception, de mise en œuvre et de suivi requises, sans même parler d'assumer les responsabilités qu'exigent les règlements du PAM en ce qui concerne la définition et la gestion d'un programme de pays.

Recommandations

Le Département des opérations devrait autoriser l'ouverture de deux postes supplémentaires d'agents internationaux (Directeur de pays et Directeur de pays adjoint), et faire passer de deux à trois le nombre des administrateurs ghanéens (en ajoutant un responsable national de l'ACV), afin de garantir une gestion efficace du programme de pays du Ghana.

Le Bureau du budget devrait prévoir un budget annuel de CAD suffisant pour la réalisation des programmes du PAM nécessaires pour le Ghana. Si les fonds alloués conformément au plan en matière de dotation en ressources et de financement à long terme risquent d'être insuffisants, un financement supplémentaire devrait être trouvé pour permettre un renforcement des capacités du bureau de pays.

30. Le PAM exige que les PFRDV qui bénéficient de son aide alimentaire, mais qui ne sont pas classés par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) parmi les pays les moins avancés (PMA), assument l'ensemble des dépenses associées au transport intérieur de l'aide alimentaire du PAM. Il en est résulté une lourde charge pour le Gouvernement ghanéen. Le Ghana, où le revenu moyen par habitant n'a jamais dépassé 400 dollars par an et où la pauvreté, répandue et chronique, touche une majorité de la population, semble pourtant correspondre à l'image d'un PMA. En réponse à une question posée par l'équipe d'évaluation, un responsable de la CNUCED a indiqué que le Ghana remplissait bien les conditions requises pour être classé comme un PMA, et que les Nations Unies avaient d'ailleurs proposé aux autorités d'accorder ce statut à leur pays, mais que cette proposition était restée sans suite. Même si le Ghana a refusé d'être classé parmi les PMA, sa population et ses autorités sont exposés aux mêmes difficultés et contraintes, ou peu s'en faut, que des pays officiellement désignés comme des PMA et traités en conséquence par le PAM. Comme c'est la situation en matière de pauvreté et les considérations connexes qui permettent de ranger un pays particulièrement pauvre dans la catégorie des PMA, et comme le Ghana réunit les caractéristiques requises pour être membre de ce groupe de pays extrêmement pauvres, le PAM pourrait considérer le Ghana comme un PMA et le traiter comme tel, que le pays ait accepté cette désignation ou non.

Recommandation

Le PAM devrait clairement indiquer comment il entend traiter le cas d'un pays



dont la CNUCED a décidé qu'il remplissait les conditions pour être classé parmi les PMA, mais dont le gouvernement a refusé qu'il soit rangé dans cette catégorie.

Application des principes directeurs de la politique visant à favoriser le développement

31. Le programme de pays 1998–2002 répond de manière très satisfaisante aux objectifs généraux de la politique du PAM visant à favoriser le développement. Il correspond très bien aux visées de cette politique: l'utilisation de l'aide alimentaire pour aider les ménages les plus pauvres d'un pays à améliorer leur capacité de participer au développement. Pour ce faire, le programme cherche à améliorer la situation nutritionnelle des femmes et des enfants souffrant de malnutrition, afin qu'ils puissent i) être mieux aptes physiquement à entreprendre des activités rémunératrices (pour les femmes); ou ii) connaître un développement plus complet, sur le plan physique et cognitif, parce qu'ils auront reçu une nutrition appropriée à une période essentielle de leur vie (pour les enfants de moins de cinq ans). De la même manière, l'activité d'éducation des filles est conforme aux préceptes de base de la philosophie visant à favoriser le développement, puisqu'elle cherche à améliorer les connaissances des filles et des jeunes femmes qui auraient risqué sans cela de ne pas fréquenter l'école, et par là accroît leurs chances d'avoir de meilleurs revenus ou d'être mieux outillées pour participer à la vie sociale, économique et politique de leur communauté. Non seulement les activités de foresterie rurale et d'irrigation qui doivent encore être lancées apporteront un revenu aux personnes employées dans la création d'actifs matériels, mais en outre les actifs qu'elles aideront à créer (reboisement, agroforesterie et petits projets d'irrigation) amélioreront les conditions d'existence, soutiendront les revenus et l'emploi, et encourageront une meilleure productivité, une production accrue de vivres et une meilleure protection de l'environnement.
32. La politique visant à favoriser le développement paraît toutefois trop dogmatique, alors que dans le même temps elle présente un certain nombre de zones floues qui exigent des éclaircissements. Il serait bon que des efforts sérieux soient entrepris, au Ghana comme au siège du PAM, pour veiller à ce que la stratégie visant à favoriser le développement, au fur et à mesure de sa maturation, soit mise à l'épreuve et façonnée en retour par l'expérience acquise sur le terrain, afin de ne pas demeurer essentiellement un ensemble de lignes directrices édictées par le siège. Le plan d'action pour favoriser le développement esquisse une démarche d'apprentissage par la pratique qui intègre le changement à la programmation continue. L'équipe d'évaluation encourage vivement le PAM à faire ressortir et à respecter cet élément de la démarche visant à favoriser le développement.



Recommandations

Le bureau de pays devrait:

- ✎ “repousser les limites” de la politique du PAM visant à favoriser le développement, en l’utilisant comme une possibilité à exploiter plutôt que d’y voir une contrainte (en l’adaptant au contexte local lorsqu’elle peut être mise à l’épreuve sur le terrain pour surmonter des obstacles locaux, veillant ainsi à ce que cette politique évolue de manière réaliste, pour pouvoir véritablement “favoriser” la poursuite des objectifs locaux dans des situations locales concrètes);
- ✎ concentrer les ressources en aide alimentaire sur les activités qui débouchent sur des changements institutionnels (c’est-à-dire des changements dans les “mentalités traditionnelles” qui font obstacle aux avancées de la qualité de la vie et aux réussites économiques) et sur le renforcement des capacités (par exemple en renforçant les capacités des bénéficiaires, avec le temps, d’identifier les problèmes et de mettre sur pied des associations à assise communautaire qui fassent la preuve d’une efficacité durable dans la lutte contre les causes de ces problèmes) à l’échelon communautaire, par l’intermédiaire, lorsque c’est possible, des ONG internationales et ghanéennes.

CONCLUSIONS

33. Les conclusions principales sont les suivantes:

- Le Ghana aura encore durablement besoin d’une aide alimentaire.
- Bien avant la préparation du SSP et du programme de pays 1998–2002, le programme de pays du Ghana mettait déjà en œuvre bon nombre des préceptes du processus défini comme souhaitable pour ces programmes.
- La définition du programme de pays a permis au bureau du PAM au Ghana de recentrer les activités sur les plus pauvres d’entre les pauvres, qui n’avaient guère bénéficié des processus gouvernementaux de réforme économique et d’ajustement structurel.
- Il est important de bien comprendre la relation entre la stratégie définie dans le SSP qui a été approuvé et la stratégie implicite, quelque peu différente, du programme de pays tel qu’approuvé, car elle dénote la nécessité pour le PAM de repenser la manière dont ces deux documents distincts sont préparés et utilisés.
- Le SSP et le programme de pays ont été préparés avec la collaboration, qu’il faut saluer, des organismes des Nations Unies, du gouvernement et de la communauté plus large des donateurs.
- Tant l’accent mis par le programme de pays sur la parité hommes-femmes que la stratégie générale d’utilisation des ressources du PAM au Ghana sont conformes aux préceptes définis dans les politiques de l’organisation visant à favoriser la parité hommes-femmes et le développement.
- L’exécution du programme de pays 1998–2002 a été lente et incomplète.
- Le PAM devrait envisager d’établir non seulement une présence ACV au Ghana, pour aider à accélérer le recueil d’informations sur l’ampleur et la gravité de la vulnérabilité



de la population à l'insécurité alimentaire, mais aussi une capacité permanente au Ghana de poursuivre les activités de collecte et d'analyse des données aux fins de l'ACV.

- Le bureau de pays peut jouer un rôle essentiel pour faire valoir l'importance de la planification des interventions d'urgence dans les programmes actuellement en préparation par le gouvernement et par les donateurs (Vision 2020, programme stratégique de lutte contre la pauvreté et plan-cadre général pour le développement du pays, sans oublier les activités du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement).
- Le bureau de pays a noué de bonnes relations de partenariat avec le gouvernement et les donateurs, mais il n'a pas accordé assez d'importance à la collaboration avec les ONG internationales et ghanéennes, en utilisant l'aide alimentaire pour susciter et soutenir un renforcement des institutions et des capacités.
- Dans les deux composantes du programme de pays qui sont en cours, il est nécessaire d'élargir les partenariats afin d'accroître l'efficacité probable des opérations en cours et l'impact à long terme sur les bénéficiaires visés qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du programme au Ghana.
- Les coûts liés aux activités de planification, d'analyse, d'évaluation, de recherche de partenariats, de vérification des comptes, de gestion des activités quotidiennes, de négociation, d'établissement et de mesure des changements dans les indicateurs d'efficacité et d'impact ne peuvent pas être couverts de manière appropriée dans les limites des CAD actuels et projetés. Le programme de pays du Ghana a donc besoin de se voir attribuer des ressources financières et humaines suffisantes.
- Le PAM devrait étudier plus attentivement la possibilité d'utiliser l'aide alimentaire— en combinaison avec les ressources non alimentaires d'autres donateurs—pour attaquer directement les causes des résultats relativement médiocres obtenus par le Ghana en matière de production alimentaire et agricole. A cette fin, le SSP et le programme de pays futurs devraient étudier les possibilités d'utiliser l'aide alimentaire de manière à augmenter la production de vivres au Ghana par les petits exploitants, comme par l'activité d'irrigation qui est proposée.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PMA	Pays les moins avancés
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
VCT	Vivres-contre-travail

