

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23 - 26 octobre 2000

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen

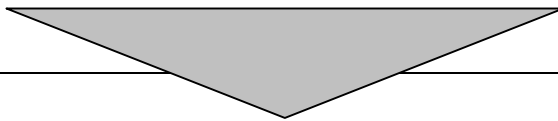


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/5/1
31 août 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

EVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS—MALAWI (1998–2001)

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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Responsable de l'évaluation, Mme D. Tymo tél.: 066513-2566
OEDE:

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 avait pour objet de déterminer si l'approche-programme par pays a été un moyen efficace de préparation et de mise en œuvre de l'aide du PAM aux programmes nationaux de secours et de développement. Dans le cas du Malawi, l'évaluation a conclu que le programme de pays est stratégiquement axé sur les régions et les groupes les plus vulnérables et qu'il se caractérise par un certain degré de cohérence et de complémentarité de ses activités. Toutefois, il semble que cette dernière caractéristique soit plus accidentelle que voulue par les concepteurs. Il a également été constaté que le programme de pays est conforme à la politique nationale de sécurité alimentaire et aux orientations du PAM visant à favoriser le développement. Il n'est cependant pas suffisamment intégré dans des stratégies et programmes pertinents concernant le développement national ni dans les programmes des donateurs bilatéraux ou d'autres organismes des Nations Unies. De plus, la prise en charge par le gouvernement des activités du programme de pays, et donc l'intérêt et la participation de ce dernier, ont été limités. De manière à faire de l'aide alimentaire un instrument efficace de développement à long terme, des mesures doivent être prises pour mobiliser les ressources complémentaires nécessaires (fonds, personnel et autres apports). Un consensus local s'est dégagé sur la nécessité de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) mais pour assurer la pérennité de l'action, le Gouvernement malawien et les autres parties prenantes doivent convenir d'une institution adéquate pour accueillir l'Unité ACV.

Projet de décision



Le Conseil entérine les recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2000/5/1) et prend note des enseignements retenus, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1. Le Malawi est l'un des pays les plus pauvres au monde, fortement peuplé (environ 110 habitants au km²), dont la population est essentiellement rurale (à 85 pour cent) et dont l'économie repose surtout sur l'agriculture (qui fournit 35 pour cent du produit intérieur brut (PIB) et 90 pour cent des exportations). On estime que 60 pour cent de la population y vit au-dessous du seuil de pauvreté. La disparité des revenus est forte et en progression. Le coefficient de Gini, qui mesure cette disparité, s'est dégradé, passant de 0,48 en 1968 à 0,62 en 1995. Toutefois, bien que l'agriculture soit le pilier de l'économie nationale, de fait, il peut être avancé que la générosité des pays et organismes donateurs est l'un des facteurs déterminants du produit national brut.
2. Le déclin de la productivité agricole a entraîné ces dernières années (sauf en 1999) l'augmentation des importations de maïs—l'aliment de base national. L'augmentation rapide de la population a entraîné une réduction de la superficie des parcelles familiales, le raccourcissement des périodes de jachère et la mise en culture des terres marginales les moins fertiles. Cette situation est à l'origine du déboisement, de l'érosion des sols et de la dégradation générale de la base de ressources naturelles. Le problème est plus grave dans le sud du Malawi que dans les régions du centre et du nord du pays.
3. Au Malawi, la malnutrition est due à plusieurs facteurs, notamment la fréquence des infections, l'apport énergétique faible, les mauvaises habitudes alimentaires et certaines traditions telles que le sevrage précoce et les naissances rapprochées, encore aggravés par l'incidence du VIH/SIDA. La plupart des familles ne peuvent ni produire ni acheter assez de vivres faute d'argent pour se procurer des intrants agricoles, par exemple semences améliorées, engrais et pesticides, races améliorées et produits vétérinaires pour l'élevage. Les groupes les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire sont les familles dirigées par une femme (dont le pourcentage est estimé à 33 pour cent du nombre total de petits exploitants), les familles agricoles cultivant moins de un hectare, les fermiers des plantations et les pauvres en milieu urbain.
4. En l'absence d'une politique nationale d'aide alimentaire expressément définie, la stratégie proposée de mise en place d'un dispositif de sécurité qui est actuellement en cours de négociation représente l'orientation générale la plus pertinente au regard des objectifs stratégiques du PAM et du programme de pays au Malawi. Cette stratégie repose sur l'hypothèse selon laquelle l'aide alimentaire restera nécessaire pour les secours immédiats et pour les programmes de développement à plus long terme. L'objectif serait de résoudre les problèmes de deux groupes vulnérables: ceux qui ne peuvent produire suffisamment sur leurs propres parcelles pour satisfaire à leurs besoins, et ceux qui n'ont pas les ressources suffisantes pour acheter des vivres sur les marchés. Le rôle implicite de l'aide alimentaire dans la réflexion politique actuelle du Gouvernement malawien semble conforme aux priorités définies dans le document directeur du PAM "Favoriser le développement".

PORTÉE DE L'ÉVALUATION

5. Le présent rapport repose sur le travail effectué par une mission d'évaluation qui s'est rendue au Malawi du 28 mars au 23 avril 2000¹. L'évaluation avait pour but principal de

¹ La mission se composait d'un chef d'équipe (FAO), d'un responsable de l'évaluation (PAM), d'un consultant national (PAM) et d'un consultant international (PAM).



déterminer si l'approche-programme par pays a été un moyen efficace de préparation et de mise en œuvre de l'aide du PAM aux programmes nationaux de secours et de développement, ainsi que d'apprécier si cette stratégie est plus susceptible d'entraîner des résultats positifs que l'approche-projet précédemment suivie. Ainsi, la présente analyse n'est pas une évaluation à strictement parler des activités fondamentales et complémentaires spécifiques du programme de pays. Il s'agit par contre d'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité de l'approche-programme par pays au regard des quatre critères—intégration, concentration, cohérence et flexibilité—que l'on entend appliquer en adoptant une nouvelle méthode commune de programmation et de préparation des activités (avec le concours du gouvernement et de toutes les parties prenantes).

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

Objectifs du programme de pays

6. Le programme de pays Malawi entend améliorer la sécurité alimentaire et la nutrition en privilégiant les groupes les plus vulnérables du pays. Conformément à l'objectif à long terme du gouvernement qui est d'appuyer le renforcement de la sécurité alimentaire des ménages dirigés par une femme, une forte proportion de l'aide du PAM est destinée aux femmes et aux enfants. Le Malawi est également l'un des pays dans lequel le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement est mis en œuvre à titre expérimental. Les institutions des Nations Unies sont convenues d'harmoniser leurs cycles de programmation pour la période 1997–2001, qui couvre donc les quatre années d'exécution du présent programme de pays.
7. Le programme de pays a deux buts en matière de développement et quatre objectifs principaux. Ses buts sont les suivants:
 - a) renforcer les moyens dont disposent les ménages ciblés pour subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels de manière durable; et
 - b) réduire la vulnérabilité des groupes cibles face à l'insécurité nutritionnelle et atténuer les effets des catastrophes répétées.
8. Pour atteindre ces buts, les quatre objectifs principaux du programme sont les suivants:
 - a) favoriser l'amélioration durable de l'infrastructure rurale à l'appui de la sécurité alimentaire des ménages en fournissant des emplois de courte durée et des encouragements à l'autosuffisance des communautés;
 - b) encourager une meilleure utilisation des centres de santé maternelle et infantile (SMI) et des services de santé communautaires en leur fournissant un appui alimentaire;
 - c) prévenir et atténuer les effets des catastrophes naturelles en intervenant rapidement en cas de catastrophes et de pénuries alimentaires localisées; et
 - d) promouvoir le développement humain en améliorant l'accès à l'éducation, notamment pour les filles.
9. Trois activités fondamentales et une activité complémentaire figurent dans le programme de pays pour permettre à l'aide alimentaire du PAM de contribuer à la réalisation de ses objectifs, à savoir:
 - relèvement et développement de l'infrastructure rurale (5,1 millions de dollars E.-U.—30 pour cent des ressources du programme de pays);



- assistance aux groupes sous-alimentés (6,7 millions de dollars—40 pour cent des ressources du programme de pays);
- à titre de dispositif de sécurité extensible, ressources complémentaires destinées aux secours en cas de catastrophes et à l'atténuation de l'effet de ces dernières (2,5 millions de dollars par an); et
- développement des ressources humaines en favorisant la scolarisation des filles dans le primaire (cinq millions de dollars—30 pour cent des ressources du programme de pays).

Liens entre les activités et le programme de pays: intégration, cohérence et concentration

10. Les principaux avantages devant découler de l'approche-programme par pays sont au nombre de quatre²:

- **Intégration:** les activités fondamentales du programme de pays du PAM sont conformes aux priorités stratégiques déclarées du gouvernement et des autres institutions des Nations Unies participant au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et définies en fonction de ces dernières.
- **Concentration:** l'aide alimentaire est destinée aux régions les plus démunies et aux ménages dont l'insécurité alimentaire est la plus marquée et sert à appuyer les activités les plus adaptées à un contexte socio-économique donné.
- **Cohérence:** les principales composantes du programme de pays sont complémentaires et liées entre elles, tout en assurant l'interface avec les activités de développement du gouvernement et des donateurs.
- **Flexibilité:** les ressources peuvent être déplacées d'une activité à l'autre du programme de pays (à l'heure actuelle, dans une proportion de 10 pour cent du budget du programme de pays).

Il est donc nécessaire d'examiner le programme de pays Malawi du point de vue de ses résultats dans ces quatre domaines.

11. Sur le plan stratégique, les activités fondamentales sont *liées* (mais pas réellement *intégrées*) dans la mesure où elles sont toutes complémentaires de la stratégie nationale de développement. Plus précisément, elles sont toutes conformes au programme de lutte contre la pauvreté et aux programmes sectoriels pertinents. D'un point de vue géographique, elles sont liées les unes aux autres du fait du ciblage par l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) des zones de planification élargie (ZPE) les plus vulnérables. Les activités complémentaires du dispositif de sécurité mis en place sont par ailleurs liées aux activités fondamentales dans la mesure où elles les complètent à brève échéance en cas d'urgence, ce qui représente une part non négligeable de l'intervention de secours en cas de catastrophe prévue dans le programme de pays. Toutes les activités tiennent compte de la problématique transversale hommes-femmes.

12. La mission a conclu que le processus d'élaboration du premier programme de pays n'avait pas abouti à une stratégie de développement bien définie ou à un programme cohérent du PAM au Malawi. De fait, le programme semble être une nouvelle formule de présentation des projets existants (à l'exception des activités vivres-contre-travail et

² Pour définir des critères plus précis d'évaluation du programme de pays Malawi, la mission a donné les définitions de travail ci-dessus (pour les définitions d'origine, voir le document CPA 38/P/6).



d'alimentation scolaire), dont la gestion et la supervision continuent de se faire indépendamment pour chaque projet. Comme on l'a déjà indiqué, les quatre activités principales semblent conformes aux politiques du gouvernement, mais ne sont pas toujours bien *intégrées* les unes aux autres, par exemple, l'alimentation scolaire n'est pas mentionnée dans le Plan-cadre de politique générale et d'investissement 2000-2012 du Ministère de l'éducation, et l'assistance aux groupes sous-alimentés ne figure pas dans le Plan national de santé (1999-2004).

13. De plus, il semble ne pas exister de *partenariats* réels, que ce soit entre services de l'Etat ou avec des organismes extérieurs, en ce qui concerne la planification et la gestion. Il existe certainement un minimum de prise en charge de la part du gouvernement. De nombreux fonctionnaires de l'Etat ont clairement indiqué à la mission que le PAM agit tout à fait indépendamment du gouvernement, que le programme de pays est un programme du PAM et que les ministères de contrepartie ne sont pas d'authentiques partenaires en ce qui concerne la planification et la mise en œuvre des activités bénéficiant de l'aide du PAM.
14. La mission a relevé que le programme de pays favorise la *concentration* de l'aide alimentaire sur les ZPE où l'insécurité alimentaire est la plus forte (essentiellement dans le sud du pays), sur les zones exposées aux catastrophes et sur les femmes. Il ne semble pas y avoir d'évolution vers une concentration par type d'activité. Ce point pourrait devoir maintenant être pris en compte à la lumière du débat actuel sur les dispositifs de sécurité.

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Systemes et procédures d'appui au programme de pays

15. L'approche-programme par pays a été adoptée alors que le PAM se lançait dans la décentralisation. Elle devait ménager au directeur de pays plus de souplesse pour élaborer et négocier les programmes de pays ainsi que pour transférer les ressources si nécessaire. Toutefois, le processus a été laborieux et des doutes et interprétations divergentes perdurent quant aux procédures et à l'étendue précise de la délégation des pouvoirs, en particulier dans le domaine budgétaire et financier.
16. Deux questions se posent cependant en ce qui concerne l'appui technique nécessaire à la programmation (à la gestion, à la supervision et à l'évaluation) des activités de développement. Jusqu'à récemment, il n'existait pas de directives précises ni de manuels indiquant ce qui devait être fait, et comment, et aucune formation technique adaptée n'avait été dispensée. Le manuel concernant l'élaboration des programmes représente une nette amélioration mais il reste encore des zones d'ombre. Globalement, les besoins du bureau de pays dans ce domaine (schéma de stratégie de pays (SSP), programme de pays et préparation des activités) sont considérables. La mission a noté que le bureau de région avait déployé de vigoureux efforts pour aider le bureau de pays en lui fournissant de grandes lignes de programmation s'inspirant du processus qui avait été mené au Mozambique. Des ateliers régionaux de formation ont également été organisés, une formation supplémentaire étant prévue en 2000. Pourtant, l'expérience des quatre années écoulées montre clairement que ces tâches ne pouvaient être menées à bien de manière rationnelle et efficace, et dans les meilleurs délais, par un seul fonctionnaire du bureau régional.



Recommandations

A l'intention du Département des opérations:

- ✍ étayer de toute urgence le bureau du conseiller régional chargé du programme. Fournir au bureau régional les fonds et les compétences nécessaires pour organiser régulièrement des ateliers de programmation; et
- ✍ définir plus clairement les domaines de responsabilité respectifs du siège du PAM et des bureaux régionaux/de terrain en matière d'élaboration, de supervision et d'évaluation des programmes, à l'aide de procédures plus précises.

Questions se rapportant au financement et à l'affectation des ressources

17. La mission a observé qu'il semblait y avoir une certaine confusion sur les questions budgétaires et financières et que ce point entravait la gestion et la mise en œuvre du programme de pays. A cet égard, la méthode de calcul et de répartition des coûts d'appui directs (CAD) représente un sérieux obstacle à la réelle efficacité du PAM en matière d'activités de développement. L'aide alimentaire peut en soi être une ressource d'investissement. Mais pour favoriser effectivement le développement, elle doit être dûment associée à d'autres apports (humains, matériels, financiers et techniques). Cela est moins important dans les situations d'urgence, car la considération primordiale est alors la rapidité d'intervention et que l'aide alimentaire a pour seul objet de lutter contre la faim et n'est pas en outre un moyen d'atteindre d'autres objectifs, par exemple une amélioration durable de la sécurité alimentaire par le biais du développement.
18. Par le passé, le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) fournissait au bureau de pays les ressources dont il avait besoin pour financer ces autres apports complémentaires essentiels. Mais il ne semble plus en être ainsi. Les CAD sont maintenant calculés en tant que pourcentage de la quantité de produits alimentaires programmés et effectivement livrés. Plus les quantités de produits demandés et livrés sont faibles, plus le financement mis à disposition au titre des CAD est limité. Toutefois, il n'existe pas de corrélation directe entre l'appui technique qui peut être requis et la *quantité de produits acheminés*. Les pays qui n'ont pu absorber l'an dernier que de faibles quantités de produits pourraient nécessiter des apports additionnels cette année pour accroître leur capacité d'absorption.
19. Une autre question revêt une importance fondamentale. Si l'aide alimentaire doit contribuer à favoriser le développement à plus long terme, et ne pas simplement lutter contre la faim à court terme, les *ressources complémentaires requises* (d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif) doivent être mises à disposition dans les meilleurs délais. A cette fin, les pays donateurs doivent veiller à inclure dans leurs engagements les ressources complémentaires nécessaires aux programmes de pays que le Conseil d'administration a approuvés.

Recommandation

A l'intention du Bureau du budget:

- ✍ mettre au point une formule plus adaptée de calcul des CAD pour les activités de développement. En outre, le Département des opérations devrait régulièrement faire connaître aux bureaux de pays les diverses sources de financement disponibles au siège pour financer les activités complémentaires et l'appui technique pour lesquels



aucun financement n'est prévu dans les budgets de fonctionnement des programmes de pays.

Ressources humaines

20. Il est également nécessaire de disposer des ressources humaines adéquates pour remplir les fonctions essentielles de planification et d'exécution des programmes de développement (par exemple logistique, suivi et évaluation, problématique hommes-femmes et ACV). De fait, la mission a observé que le PAM a enregistré au Malawi des résultats mitigés en dépit de son avantage comparatif traditionnel dans le domaine de la logistique.
21. Pour satisfaire aux critères énoncés dans "Favoriser le développement" et faire en sorte que les bureaux de pays soient équipés de manière à exécuter correctement des activités de développement, le PAM doit revoir et adapter le profil classique du personnel des bureaux de pays chargés de la gestion de programmes de pays. Le personnel supplémentaire, son profil et les ressources logistiques doivent être adaptés aux tâches que doivent assumer ces bureaux, qui devraient aussi disposer des budgets et de la flexibilité financière correspondants. La mission a constaté que, dans le cas du Malawi, les carences dans ces domaines avaient nui à la préparation et à l'exécution du programme de pays.

Recommandations

Le Département des opérations devrait examiner les problèmes que posent les ressources en personnel et les modalités d'exécution en vue de déterminer:

- ✍ une formule adaptée d'évaluation des effectifs requis (à la fois nationaux et internationaux) pour une bonne gestion du programme, indépendamment des quantités annuelles de produits alimentaires traités; et
- ✍ le profil du personnel requis et l'organigramme interne.

Un *plan logistique et une structure de gestion* devraient être préparés pour le Malawi, y compris la création d'un poste de logistique internationale. Il conviendrait en priorité de résoudre les problèmes actuels de logistique, et le PAM et le Gouvernement malawien devraient convenir de la stratégie appropriée.

Suivi

22. De manière générale, la mission d'évaluation a constaté que la conception actuelle des activités ne facilitait pas le suivi, ce qui s'explique d'après elle par le fait que lors de la conception du projet, on n'avait pas défini avec précision les indicateurs du suivi ni la procédure opérationnelle en la matière. Il faudrait que les principales parties prenantes contribuent directement à l'élaboration d'un plan de suivi des résultats. La définition des hypothèses de départ et l'analyse des risques sont d'autres aspects importants sur lesquels la conception du projet et le suivi ultérieur laissent à désirer.
23. Ces carences rendent difficiles un suivi permettant de déterminer si les activités donnent des résultats positifs au regard de leurs objectifs. La mission d'évaluation est d'avis qu'un suivi amélioré des projets fondé sur les résultats, et utilisant des indicateurs clés de résultat devrait être une priorité lorsque le bureau de pays s'efforce d'orienter le programme de pays vers une meilleure qualité d'exécution. Il faudra pour cela recourir plus largement aux techniques participatives afin que les systèmes de suivi soient pris en charge et utilisés par les principales parties prenantes. De telles activités sont coûteuses mais de toute évidence nécessaires pour déterminer la pertinence et l'efficacité du programme de pays. Il



conviendra donc d'affecter des ressources à cet effet si l'on entend mettre en place un système de suivi et d'évaluation rationnel et efficace.

Recommandation

- ✍ Un suivi amélioré des projets fondé sur les résultats, utilisant des indicateurs clés de résultat devrait être une priorité lorsque le bureau de pays s'efforce d'orienter le programme de pays vers une meilleure qualité d'exécution. Il faudra pour cela recourir plus largement aux techniques participatives afin que les systèmes de suivi soient pris en charge et utilisés par les principales parties prenantes. La formation du personnel chargé de cet aspect du programme est une nécessité urgente.

Engagements en faveur des femmes

24. Le bureau de pays a un *responsable de la problématique hommes-femmes* qui est chargé d'améliorer son plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que de faire connaître sur le plan interne ces problématiques et d'en assurer le suivi. Le plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes traduit en termes opérationnels les Engagements du PAM en faveur des femmes. L'ensemble du personnel du programme participe à son élaboration et à son examen semestriel. Ce plan d'action comporte un schéma détaillé de toutes les activités à entreprendre pour assurer l'égalité entre les sexes et renforcer l'autonomie des femmes dans le cadre du programme de pays. Les activités du programme de pays en faveur des femmes s'inscrivent par ailleurs pleinement dans la politique nationale de promotion de la femme. Le responsable de la problématique hommes-femmes a activement participé aux travaux de toutes les instances nationales sur la politique de promotion de la femme et sur toutes les questions s'y rapportant, et est en outre l'un des membres clés du groupe de coordination des Nations Unies, des donateurs, du gouvernement et des ONG, chargé de la problématique hommes-femmes—le Groupe de l'assistance au développement chargé de la problématique hommes-femmes. Compte tenu de son respect des Engagements en faveur des femmes, les résultats globaux du programme de pays sont louables.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV)

25. L'ACV est un autre problème à résoudre. Il est évident qu'un indicateur important de la pertinence du SSP/programme de pays est l'analyse rigoureuse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité à l'échelle nationale et infranationale—à savoir une analyse de la situation en ce qui concerne la faim. A l'heure actuelle, la responsabilité de l'ACV est répartie entre plusieurs institutions (organismes de donateurs) qui ne relèvent pas de l'Etat, la coordination étant assurée par un organe composé de représentants des diverses parties prenantes. La mission a noté qu'un tel arrangement n'est pas viable et qu'il ne garantit pas la qualité des données primaires. Etant donné qu'il y a consensus sur la nécessité de l'ACV, il importe que le Gouvernement malawien et les autres parties prenantes décident de l'institution qui se chargera de l'ACV. A plus long terme, il se pourrait que le PAM ait pour rôle principal de fournir un appui pour améliorer la collecte des données primaires pertinentes tout en orchestrant un effort plus coordonné des donateurs et du gouvernement pour satisfaire les besoins d'information en matière de sécurité alimentaire, et non pas de maintenir sa capacité interne.



Recommandation

- ✍ Réviser le mandat et les termes de référence de l'Unité ACV; le Gouvernement malawien et les autres parties prenantes devront décider de l'institution d'accueil et des modalités d'appui en matière d'ACV.

Participation et soutien du gouvernement national

26. La participation du gouvernement au programme de pays, et donc sa prise en charge de ce dernier, semblent très limitées. A ce jour, le comité consultatif du programme de pays dont la création était prévue dans le texte de l'accord n'a pas été solidement établi. Cette situation peut, dans une certaine mesure, être due au PAM. L'adoption de l'approche-programme par pays nécessite une évolution des méthodes de travail du personnel du PAM ainsi que de leur mode de fonctionnement et de la nature de leur interaction avec les fonctionnaires du gouvernement. Ces changements de comportement pourraient ne pas avoir été aussi rapides et en profondeur que nécessaire faute d'une formation suffisante. Il a été signalé à la mission que le gouvernement n'était pas satisfait de cet état de choses en ce qui concerne la coordination des grandes orientations.
27. Toutefois, la mission est d'avis que le gouvernement doit également accepter une partie de la responsabilité de l'insuffisance de l'intégration des activités du programme de pays dans les actions des ministères sectoriels. Etant donné que le gouvernement a conclu des accords avec le PAM en vue de recevoir des quantités substantielles d'aide alimentaire, il est légitime pour le PAM de s'attendre à ce que le gouvernement démontre son intérêt pour la mise en place et la gestion des dispositifs de supervision conjointe de ces ressources. En outre, les difficultés rencontrées au niveau de l'exécution des projets (qualité médiocre de la logistique et de la gestion des produits alimentaires, absence de ressources complémentaires, etc.) auraient été résolues plus rapidement et plus durablement si le contexte avait été différent.
28. Du point de vue de la programmation et de la gestion dans le pays, la mission est convaincue que le processus de formulation des documents du SSP et du programme de pays est tout aussi important que leur teneur finale. C'est au cours de ce processus que les choix stratégiques sont faits en commun, que des partenariats efficaces sont instaurés avec le gouvernement et les autres donateurs, que les dispositions relatives à l'exécution sont décidées et que la prise en charge effective par toutes les parties prenantes est assurée. Ce processus est également une occasion de réajuster la programmation interne et de créer des articulations au sein du programme.

Recommandations

- ✍ Le processus d'élaboration du programme de pays doit associer le gouvernement (ainsi que les principales parties prenantes et les partenaires potentiels) dès le départ, et ne pas limiter son rôle à l'examen des documents. La préparation du SSP et du programme de pays devrait commencer 10 à 12 mois avant le délai prévu et être soigneusement planifiée de manière à obtenir une participation maximale de toutes les parties prenantes, à tous les niveaux. La conception du prochain programme de pays devrait tenir compte des apports des communautés et des autorités de district et s'inscrire dans le cadre du processus de décentralisation, en définissant les modalités qui garantissent la participation maximale des communautés.
- ✍ Le *processus* devrait faire l'objet d'une grande attention. La mission est convaincue que la planification du processus d'élaboration du programme de pays est un travail sérieux en soi et qui peut nécessiter de faire appel à des experts locaux afin de savoir quels sont



les meilleurs moyens de s'assurer la participation du gouvernement, de sélectionner les partenaires d'exécution, de programmer les activités avec d'autres organismes, etc.

Insertion dans le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et dans les programmes des donateurs bilatéraux

29. Compte tenu de l'analyse dans les sections précédentes du présent rapport, il ne semble pas à la mission que le processus d'élaboration du programme de pays a notablement renforcé la participation du PAM au processus du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. De fait, un examen plus minutieux de chaque activité fondamentale montre que de nombreuses possibilités de collaboration et d'appui mutuel avec d'autres programmes des Nations Unies n'ont pas été saisies.
30. Toutefois, le début de la préparation du prochain SSP/programme de pays est prometteur. Il est prévu d'organiser en avril-juin 2000 des ateliers avec les organismes du gouvernement, les donateurs bilatéraux, les institutions des Nations Unies et les ONG pour discuter des questions relatives à la politique de l'aide alimentaire, ainsi que de la portée et de la nature des activités futures d'aide au développement du PAM. Ces discussions ont lieu en tenant compte des programmes et budgets de chaque organisation pour les cinq années à venir.
31. Ces efforts mis en œuvre au niveau du programme doivent aller de pair avec des mesures spécifiques prises par la direction du projet (en matière de programmation conjointe) afin de recenser des partenaires clés éventuels pour chaque activité du programme de pays. Les responsables du programme devraient officialiser cet aspect des choses en incluant dans leurs plans de travail pour 2000 la responsabilité de sélectionner et de contacter des partenaires éventuels pour fournir les contributions essentielles et exécuter, en totalité ou en partie, telle ou telle activité.

Compatibilité avec les principes directeurs énoncés dans "Favoriser le développement"

32. Les objectifs du programme de pays et des activités qui le composent semblent avoir dans une certaine mesure une *compatibilité* que l'on pourrait dire *passive* avec la nouvelle politique du PAM "Favoriser le développement". Ceci étant, la mission estime néanmoins qu'une attention insuffisante a été accordée durant la conception du projet à la nécessité d'assurer la viabilité à terme des infrastructures mises en place et de définir des stratégies de retrait réalistes pour l'aide du PAM. En outre, il reste beaucoup à faire pour garantir la *compatibilité active* du programme de pays avec la nouvelle politique. Il ne sera possible d'y parvenir qu'en établissant des contacts soutenus et approfondis avec le gouvernement, les principales parties prenantes (bénéficiaires, organisations communautaires, autorités traditionnelles et administrateurs de district) et les partenaires potentiels (ONG, autres institutions des Nations Unies et donateurs bilatéraux). La clé pour y parvenir est d'introduire les techniques participatives d'examen préalable et de programmation à l'échelle des communautés et de renforcer le processus du programme de pays dont on a parlé plus haut, ce qui devrait favoriser une réelle prise en charge nationale (à tous les niveaux, des communautés jusqu'aux échelons supérieurs). Ces questions doivent être résolues immédiatement pour les activités en cours et durant la préparation du prochain programme de pays.



ÉVALUATION DES ACTIVITÉS ET DE LEUR CONTRIBUTION À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Assistance aux groupes sous-alimentés (MLW 6241.00—6,7 millions de dollars)

33. Dans le projet d'assistance aux groupes sous-alimentés, l'aide alimentaire joue un rôle crucial pour prévenir les décès dus à la malnutrition avancée et atténuer les effets à court terme de la faim pour les groupes vulnérables. Toutefois, il est clair que les méthodes employées et la conception actuelle du projet ne peuvent pas permettre d'obtenir un tel résultat sur la durée lorsque l'aide extérieure aura pris fin. Cette situation semble être due au fait que les ressources engagées sont insuffisantes compte tenu du mauvais état des infrastructures sanitaires qu'elles sont censées aider à développer. Le projet est maintenant en cours depuis 26 ans, et des évaluations antérieures indiquent que l'incidence de la malnutrition dans les ZPE ciblées ne semble pas avoir diminuée. Le résultat souhaité pourrait probablement être obtenu en modifiant le projet de manière à placer l'aide alimentaire au cœur d'une stratégie d'éducation nutritionnelle. Il faudrait alors réactiver et financer la composante formation prévue à l'origine.

Recommandations

- ✍ Le PAM ne devrait plus assurer la gestion directe de l'assistance aux groupes sous-alimentés. Avant le lancement du prochain programme de pays, et en collaboration avec le Ministère de la santé et de la population, le PAM devrait trouver une ONG partenaire pour exécuter les composantes alimentation d'appoint et alimentation thérapeutique, ces dernières devant être reformulées de manière à s'attaquer aux causes et non pas aux effets de la malnutrition.
- ✍ Le PAM devrait planifier avec le Ministère de la santé et de la population un remaniement de l'unité de gestion du projet pour que celle-ci dispose de l'ensemble des compétences nécessaires pour assurer la gestion et le suivi de l'activité. Compte tenu du manque de nutritionnistes au Ministère de la santé et de la population, le nutritionniste volontaire des Nations Unies (VNU) devrait être transféré à l'unité de gestion du projet à titre de personnel de contrepartie pour en seconder le directeur.
- ✍ Un nutritionniste devrait examiner l'assortiment alimentaire en vue d'y ajouter une protéine d'origine végétale (par exemple des haricots). A l'heure actuelle, les mères et leurs enfants sous-alimentés les plus âgés ne reçoivent aucune protéine au cours de leur séjour de six semaines dans les centres d'alimentation thérapeutique.
- ✍ De manière à renforcer les unités de production *likuni phala* établies avec le soutien du PAM, le Programme devrait aider ces unités à créer de nouveaux liens avec l'économie locale dans le cadre des plans d'entreprise viables sur la durée qui mettent un terme à leur dépendance des achats du PAM.
- ✍ Des fiches de taille et de poids devraient être introduites, en collaboration avec le Ministère de la santé et de la population et l'Organisation mondiale de la santé, afin d'assurer la compatibilité avec les politiques et les pratiques nationales.

Relèvement et développement de l'infrastructure rurale (MLW 5782.01—5,1 millions de dollars)

34. Le projet d'action rapide vivres-contre-travail précédemment mis en œuvre a enregistré de très bons résultats du point de vue du nombre de kilomètres de routes construites mais a



été moins probant en ce qui concerne la création d'infrastructures pouvant être prises en charge et utilisées par les communautés vivant dans l'insécurité alimentaire. La nouvelle activité de relèvement et de développement de l'infrastructure rurale a été modifiée de manière à améliorer l'efficacité et la pérennité de l'action en travaillant avec un département public plus adapté. La répartition du budget a été remaniée pour augmenter les fonds destinés à la sylviculture communautaire (vergers familiaux et parcelles boisées) et aux programmes de gestion des terres et des eaux, en diminuant la part de financement destinée à la composante voirie.

35. On a mis l'accent durant la conception sur le développement de la productivité agricole et élargi le nombre des bénéficiaires ciblés en incluant 30 communautés périurbaines. Cependant, certaines questions importantes semblent ne pas avoir été abordées comme il se doit dans la conception de cette nouvelle phase. Par exemple, la qualité des infrastructures créées dans le cadre du projet antérieur n'est pas considérée égale à celle des autres programmes de travaux publics du pays en raison d'une supervision technique insuffisante par les ministères compétents. De plus, la conception du projet ne prévoyait pas expressément des dispositions institutionnelles pour l'entretien de ces infrastructures.
36. La mission considère également qu'il n'est pas opportun d'ajouter une composante périurbaine au nouveau projet alors que des modalités effectives d'exécution (participation communautaire, logistique concernant les produits et supervision et gestion des chantiers) n'ont pas encore été mises au point de manière appropriée pour les zones rurales.

Recommandation

- ✍ Avant d'ajouter deux zones urbaines à titre expérimental au projet concernant l'infrastructure rurale, le bureau de pays devrait entreprendre une analyse de la faim en milieu urbain. Ce serait là le point de départ permettant de prendre, en connaissance de cause, les décisions stratégiques concernant l'inclusion des zones urbaines dans les priorités géographiques du PAM et la pertinence de l'aide alimentaire pour s'attaquer aux problèmes recensés.

Alimentation scolaire (MLW 5934.00—cinq millions de dollars)

37. En ce qui concerne l'alimentation scolaire, la question de la pérennité de l'action est problématique. Compte tenu des coûts élevés des produits alimentaires et des articles non alimentaires, il est impossible pour le gouvernement de poursuivre cette activité à terme. Il apparaît donc clairement qu'il faut convenir pour le projet d'alimentation scolaire d'une stratégie de retrait sur la durée, laquelle devrait être intégrée au plan national de développement et au plan de développement du secteur agricole. La mission a noté que les membres des communautés se disaient prêts à poursuivre cette activité après le retrait de l'aide du PAM. Il leur faudrait cependant en être informé suffisamment à l'avance et recevoir une formation pour assurer la gestion de cette activité.
38. La supervision et les contrôles étroits assurés par le PAM (dus à la présence de trois VNU actifs dans la zone du projet) ont permis de mener les activités planifiées à leur terme et d'obtenir de bons résultats. Toutefois, l'enseignement retenu est qu'une participation plus directe et plus réelle de l'administration de district est requise pour garantir la pérennité de l'activité d'alimentation scolaire, et pour s'assurer qu'elle soit prise en charge et dirigée par le Gouvernement malawien et les communautés participantes, et non pas par le PAM. Le lancement d'un tel processus participatif demandera du temps et de patients efforts.



39. D'autres enseignements importants ont été tirés en ce qui concerne le recrutement des enseignants et la construction des salles de classe. Lors de l'introduction d'un projet d'alimentation scolaire, les effectifs des classes augmentent rapidement et dans une proportion considérable, et il est difficile d'en maîtriser les conséquences: l'arrivée des élèves des villages aux alentours. Si le nombre d'enseignants et de salles de classe n'augmentent pas aussi, il sera impossible de maintenir la qualité de l'enseignement primaire. Ce problème n'est à l'heure actuelle pas abordé dans cette activité pilote. L'activité d'alimentation scolaire du PAM doit faire partie de la stratégie globale de l'Etat—appuyée par les divers donateurs—afin de fournir une éducation primaire gratuite et accessible tout en étant pertinente et efficiente.

Recommandations

- ✍ Le projet pilote devrait être élargi en associant pleinement les autorités de district ainsi que le Ministère de l'éducation, et devrait être subordonné à des contributions complémentaires du gouvernement, sous forme de salles de classe et d'enseignants pour faire face à l'augmentation prévue des effectifs.
- ✍ Une campagne de sensibilisation des communautés devrait être organisée par le biais des assemblées de districts et de leur personnel bien avant le démarrage de l'activité d'alimentation scolaire afin de mettre en place des structures villageoises capables de poursuivre l'activité après le retrait du PAM.

Dispositifs de sécurité extensibles (2,5 millions dollars au maximum par an)

40. Un budget annuel d'un montant indicatif de 2,5 millions de dollars a été prévu dans le programme de pays pour des interventions au titre du "dispositif de sécurité extensible" dans les ZPE qui se trouvent confrontées à "des difficultés inhabituelles d'approvisionnement alimentaire". Compte tenu de la fréquence, de la diversité et de l'intensité des catastrophes naturelles au Malawi, le parlement a approuvé une loi relative aux secours en prévision des catastrophes. En application de celle-ci, le gouvernement est en train de formuler un plan national de gestion des catastrophes mettant l'accent sur l'importance d'une démarche multisectorielle pour atténuer les effets des catastrophes. A la lumière de ces considérations, le bureau de pays du PAM, en collaboration avec le gouvernement, a transformé l'activité complémentaire "dispositif de sécurité extensible" en projet d'intervention en cas de catastrophes et d'atténuation de leurs effets.
41. La mission est convaincue de la pertinence et de l'utilité des activités envisagées en matière de prévention pour atténuer les effets des catastrophes futures. Il faut toutefois à cette fin que l'atténuation des effets des catastrophes passe avant la notion d'intervention. Au Malawi, les catastrophes naturelles sont généralement la sécheresse et/ou les inondations, ce qui nécessite notamment la création d'infrastructure de maîtrise et de mise en valeur des eaux, la consolidation des berges des rivières et l'adoption de mesures appropriées de conservation des sols et des eaux.
42. Dans le contexte du programme de pays Malawi, la mission est d'avis que ces activités peuvent être efficacement menées à bien en intégrant les ressources destinées à la composante infrastructure rurale et celles qu'il est proposé d'affecter au projet d'intervention en cas de catastrophes et d'atténuation de leurs effets, pour en faire un mécanisme unique d'aide alimentaire. Cette intervention devrait être conçue d'une manière intégrée et souple afin de garantir une participation maximale des communautés aux activités de planification, de conception et d'exécution ainsi qu'à la sélection des bénéficiaires. L'aide alimentaire transitant par ce mécanisme passerait par les assemblées



de district ou les assemblées urbaines dans les ZPE les plus vulnérables sélectionnées par l'ACV, en tenant compte des recommandations de chaque district. Le partenaire d'exécution pourrait être une ONG, un groupement local ou une administration de district.

Recommandation

- ✍ Durant la mise en œuvre du programme de pays en cours, l'intervention devrait être modifiée à titre expérimental dans les activités "relèvement et développement de l'infrastructure rurale" et "projet d'intervention en cas de catastrophes et d'atténuation de leurs effets" afin de mettre à l'essai la faisabilité et l'efficacité de la méthodologie proposée. Une telle démarche aurait pour vertu d'associer et d'optimiser les quatre avantages devant découler de la programmation par pays: intégration; concentration et amélioration du ciblage; cohérence et compatibilité interne; et flexibilité.



LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

AAP	Administration et appui aux programmes
ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
PIB	Produit intérieur brut
SMI	Santé maternelle et infantile
SSP	Schéma de stratégie de pays
VNU	Volontaire des Nations Unies
ZPE	Zone de planification élargie

