

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 12 - 15 mai 1998

SCHÉMAS DE STRATÉGIE DE PAYS

Point 4 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/98/4/4
25 février 2000
ORIGINAL: FRANÇAIS

SCHÉMA DE STRATÉGIE DE PAYS - MADAGASCAR (1999-2003)

RÉSUMÉ

Le présent schéma de stratégie de pays (SSP), qui définit le cadre d'orientation de la coopération entre la République malgache et le Programme alimentaire mondial pour les cinq prochaines années (1999-2003), est soumis au Conseil d'administration du PAM, avant l'élaboration d'un programme de pays couvrant la même période.

Madagascar est classé à la fois parmi les pays les moins avancés (PMA), et parmi ceux à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Le pays est placé au 152^{ème} rang (sur 175 pays) de l'indicateur de développement humain du PNUD de 1997, avec un produit intérieur brut (PIB) de 200 dollars par habitant (1994), un taux de mortalité des enfants de 0 à cinq ans de 166 pour 1 000, 72 pour cent de la population vivant au-dessous du seuil de pauvreté (PNUD, 1997), et un taux d'insécurité alimentaire de 63 pour cent (FAO). Par ailleurs, le pays est régulièrement frappé par les cyclones et la sécheresse.

Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) pour la période 1999-2003 est en cours de préparation à Madagascar. La lutte contre les causes de la pauvreté y est placée en tête des priorités.

La contribution du PAM aux efforts nationaux et internationaux visant à soutenir le Gouvernement malgache dans la mise en oeuvre de la politique nationale de lutte contre la pauvreté au cours de cette période 1999-2003, serait de 15 millions de dollars, sous forme de vivres et de services, répartis comme suit:

- a) 67 pour cent de ces ressources seraient affectés à un programme élargi de nutrition communautaire, cofinancé par la Banque mondiale. Pendant la durée du programme, cette composante couvrira 411 000 enfants âgés de six mois à trois ans souffrant de malnutrition, 65 000 enfants souffrant de malnutrition grave, et environ 360 000 femmes enceintes;
- b) 20 pour cent seront engagés pour la poursuite de l'appui à l'éducation primaire dans l'extrême sud du pays où le taux de scolarisation est le plus faible; le nombre de bénéficiaires sera d'environ 33 000 élèves par an;
- c) les 13 pour cent restants seront alloués à un programme d'atténuation des effets d'éventuelles catastrophes naturelles, couvrant 90 000 personnes pendant les cinq ans qui durera le programme.

Le sud de Madagascar, étant le plus exposé aux catastrophes naturelles et ayant le taux de scolarisation le plus faible, bénéficiera d'une grande partie des ressources prévues dans le programme de pays.

Un mécanisme d'analyse de la vulnérabilité alimentaire sera en place dès 1998 pour améliorer le ciblage des bénéficiaires et contrôler de près tout changement critique de leurs conditions socio-économiques. Enfin, le PAM renforcera l'approche participative et la politique d'achat local et/ou de la production sur place des denrées composant la ration alimentaire.

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En février 1998, le taux de change était de un dollar pour 5 320 francs malgaches (FMG).

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent 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. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau régional: M. Zejjari tel.: 6513-2201

Coordonnateur de programmes: B. Yermenos tel.: 6513-2248

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



INTRODUCTION

1. Selon le rapport du PNUD de 1997 sur le développement humain, 72 pour cent de la population totale du Madagascar vit en dessous du seuil de pauvreté (11,3 millions d'habitants sur 15,7 millions) contre 43 pour cent dans les années 60; 85 pour cent de cette catégorie vit en milieu rural. Au cours des 20 dernières années, le niveau de vie moyen de la population a diminué de plus de 40 pour cent. Le taux d'alphabétisation des adultes est de 58 pour cent. En milieu rural, 63 pour cent des femmes sont analphabètes. Plus de 70 pour cent de la population n'a pas accès à l'eau potable.
2. Les tentatives de réformes entreprises de 1980 à 1991 avec l'appui de la Banque mondiale avaient donné de bons résultats. La croissance du produit intérieur brut (PIB) par habitant était devenue positive et l'inflation avait fortement diminué. En 1991, des désaccords sur les réformes économiques qui s'imposaient ont malheureusement bloqué ce début de reprise. Depuis, la majorité des malgaches n'ont pas connu de croissance durable de leur revenu.
3. De 1991 à 1993, le PIB a baissé de quatre pour cent en moyenne par an. Les subventions ont porté le déficit global du budget à 11 pour cent du PIB et l'inflation est montée jusqu'à 61 pour cent à la fin de 1994. Les investissements se sont effondrés et ne représentaient plus que 11,8 pour cent du PIB en 1992, contre 19 pour cent en moyenne pour le reste de l'Afrique.
4. Toutes ces mutations ont eu de graves répercussions dans le domaine social: baisse de la scolarisation, dégradation des indicateurs de santé et augmentation des groupes marginaux dans les centres urbains; la capitale en comptait à elle seule plus de 200 000, dont 32 pour cent de femmes chefs de ménages et d'enfants des rues.
5. Depuis 1995, le gouvernement a engagé un programme de redressement visant à redynamiser l'économie et à contenir les pressions inflationnistes. La gestion économique s'est améliorée par à-coups. Ces mesures de stabilisation ont entraîné une augmentation de deux pour cent du PIB, ramené le déficit budgétaire à neuf pour cent du PIB et abaissé l'inflation à 37 pour cent dès la fin de 1995.
6. Parallèlement, le gouvernement s'efforce d'atténuer l'impact de ces mesures d'ajustement sur les populations pauvres et sur les secteurs sociaux sensibles (santé, éducation).
7. Deux autres faits majeurs intervenus au début de l'année 1997 devraient influencer la conjoncture économique et politique de Madagascar: il s'agit d'une part de la signature de nouveaux accords avec les institutions de Bretton Woods, qui a débouché sur l'annulation partielle ou le rééchelonnement de la dette extérieure malgache et un engagement majeur des bailleurs de fonds dans le développement du pays; d'autre part, l'élection d'un nouveau Président de la République pour une durée de cinq ans inaugure une ère de stabilité politique avec une nouvelle constitution qui doit consacrer l'autonomie des régions. Si toutes ces tendances se maintiennent, on devrait assister à une relance de la vie économique, une reprise des investissements et un apport plus important d'aide au développement.



L'INSECURITE ALIMENTAIRE, LA PAUVRETE ET LA FAIM

L'insécurité alimentaire au niveau national

8. L'agriculture malgache représente 35 pour cent du PIB et emploie plus de 70 pour cent de la population active. Plus de 75 pour cent de la population vit en milieu rural. Ces dernières années ont été marquées par une stagnation de la production vivrière; le rendement des cultures rizicoles relativement stable depuis le début des années 60 (environ deux tonnes par hectare), est faible; il n'a pas suivi l'évolution des pays asiatiques où il a pratiquement doublé durant la même période.
9. En outre, Madagascar subit régulièrement les effets néfastes de deux catastrophes naturelles: les cyclones et les sécheresses. Les premiers, bien que frappant généralement la côte est, sont imprévisibles quant à leur point d'impact, leur force et les dégâts qu'ils causent. Les derniers cyclones de grande ampleur datent de 1994, 1995 et 1997. Les sécheresses les plus graves touchent le sud et le sud-est du pays, qui peuvent également subir des invasions acridiennes. La dernière grande sécheresse qui a eu lieu dans le sud en 1991-92, a nécessité une opération d'urgence dans le cadre de laquelle le PAM a acheminé 55 000 tonnes de vivres pour un coût de 19 millions de dollars.
10. Le riz est la denrée de base à Madagascar. Consommé quasiment partout dans le pays, quoiqu'en moindre proportion dans le sud où l'on préfère le maïs, il représente 40 pour cent de la ration alimentaire et 85 pour cent des céréales consommées. La période de soudure, qui dure de trois à quatre mois (de décembre à mars, en fonction des régions), est toujours marquée dans les zones rurales par une réduction sensible de la consommation alimentaire et même du nombre de repas. Le manioc et les légumineuses constituent un appoint présent partout. L'ensemble riz (ou maïs)-manioc-légumineuses est complété, selon les régions, par des tubercules tels que le tarot, l'igname, la patate douce, la pomme de terre (produite généralement en altitude) et par la banane-plantain.
11. L'indice de production alimentaire par habitant, qui n'a cessé de se détériorer depuis les années 60, a atteint le stade critique de 63 pour cent en 1995, en partant de la base 100 en 1979-81 (FAO). La consommation privée a chuté de 44 pour cent, avec une baisse en volume de 33 pour cent des dépenses alimentaires.
12. La part des importations dans l'approvisionnement alimentaire est faible. Madagascar importe en général du riz et du blé. Dans les années 90, les importations de riz ont fortement diminué par rapport aux années 80, passant de 355 000 tonnes en 1982 à 50 000 tonnes en 1995.
13. La stagnation de la production vivrière, associée à une diminution des importations de céréales, a entraîné une diminution de la quantité de vivres disponibles par habitant.
14. Les disponibilités en riz sont passées de 150 kilogrammes par an et par habitant en 1975 à 115 kilogrammes en 1995. L'augmentation du prix du riz (de 650 FMG le kilo en 1994 à 2 250 FMG en 1995 pour revenir à 1 800/2 000 FMG) a été nettement plus marquée que celles des autres produits alimentaires, car étant le produit de première nécessité par excellence, il était jusqu'en 1994 le plus fortement subventionné.
15. **Santé-nutrition.** Au cours des dernières années, le niveau de vie moyen de la population malgache a diminué de plus de 40 pour cent. L'apport énergétique est tombé de 2 500 à moins de 2 000 kilocalories par jour et par habitant durant la même période. La



consommation des trois quarts des Malgaches est désormais inférieure aux 2 100 kilocalories recommandées par la FAO.

16. Madagascar a l'un des taux les plus élevés de malnutrition, tant aiguë que chronique: 50 pour cent des enfants de moins de cinq ans (contre une moyenne de 42 pour cent pour l'Afrique subsaharienne) souffrent de retards de croissance dus à une malnutrition chronique, tandis que 7,4 pour cent des enfants présentent une insuffisance pondérale due à une malnutrition aiguë. Les régions les plus affectées par la malnutrition chronique sont Antananarivo (58,4 pour cent), Fianarantsoa (55,8 pour cent), Tamatave (52,2 pour cent), Majunga (50,5 pour cent) et celles les plus touchées par la malnutrition aiguë sont Fianarantsoa (10,6 pour cent) et Antseranana (14,4 pour cent). La situation dans les régions de Tuléar et de Fianarantsoa est aggravée par la sécheresse et les cyclones.
17. La malnutrition a plusieurs causes: une production et une consommation alimentaires insuffisantes et déséquilibrées, la pauvreté, l'ignorance des pratiques sanitaires inadéquates et des services de santé insuffisants. Quelque 65 pour cent de la population est exposée à un risque d'avitaminose A. Les infections parasitaires et les carences en micronutriments contribuent également aux retards de croissance.
18. Pour l'ensemble de Madagascar, environ 72 pour cent des dépenses des ménages sont consacrées à l'alimentation, dont 53 pour cent à l'achat de céréales et de tubercules. Le régime alimentaire malgache présente de fortes carences en protéines et en matières grasses.
19. Malgré la décentralisation du secteur de la santé et une infrastructure relativement bien répartie, la couverture sanitaire reste insuffisante: 62 pour cent de la population n'a pas accès aux soins sanitaires et 71 pour cent ne peut disposer d'eau potable. Le taux de mortalité maternelle est de 490 pour 100 000 et l'espérance de vie à la naissance est de 57 ans. Le secteur de la santé reçoit moins de un pour cent du PIB et les dépenses de santé représentent à peine 3,5 pour cent des revenus des ménages.
20. **Education.** Le système éducatif malgache s'est dégradé au cours des 15 dernières années. Le taux brut de scolarisation (nombre d'enfants effectivement inscrits par rapport au nombre d'enfants en âge d'aller à l'école) a diminué dans le primaire, passant d'un peu moins de 100 pour cent en 1980 à 83 pour cent au milieu des années 90. Il est aujourd'hui de 77 pour cent en milieu urbain et de 43 pour cent en milieu rural (selon le rapport de la Commission nationale sur l'éducation de 1997). Plus d'un tiers des élèves redoublent et seulement 38 pour cent ont achevé leurs études primaires en 1990.
21. L'inefficacité du système éducatif est due à une mauvaise gestion scolaire, au manque de matériel pédagogique, à une qualification insuffisante des enseignants et à l'absence d'un processus de recyclage. De plus, l'année scolaire coïncide en partie avec la haute saison des travaux agricoles auxquels participent les jeunes garçons en particulier. Le déclin économique général a accéléré la baisse de la scolarisation. Ces dernières années, les dépenses totales dans le secteur de l'éducation ont absorbé environ deux pour cent du PIB. Par ailleurs, nombre de ménages jugent le coût de l'éducation excessif par rapport aux avantages escomptés. Les ménages consacrent deux pour cent seulement de leur revenu à l'éducation.
22. **La population cible.** Une étude de la Banque mondiale (Evaluation de la pauvreté, 1996) indique que 63 pour cent des Malgaches ne peuvent satisfaire leurs besoins alimentaires et que 14 pour cent vivent dans une grande pauvreté. Cette pauvreté touche plus les zones rurales que les villes, bien que certains groupes en milieu urbain (femmes seules, enfants des rues) connaissent des situations beaucoup plus critiques qu'en milieu



rural: absence totale de revenus et difficultés d'accès à la nourriture. C'est pourquoi les femmes, et en particulier les femmes enceintes et les femmes chefs de ménages, et les enfants de six mois à trois ans, qui constituent les groupes les plus pauvres et les plus exposés à la malnutrition et aux infections parasitaires, constitueront les principaux groupes cibles du programme du PAM.

OBJECTIFS ET PRIORITES DU GOUVERNEMENT

23. **Orientations générales.** Les options socio-économiques fondamentales du Gouvernement malgache pour inverser la baisse constante du niveau de vie et retrouver la croissance, sont définies dans le Document-cadre de politique économique (DCPE) 1996-1999, préparé en consultation avec les services du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale: "Le gouvernement s'engage à améliorer le climat d'investissement, à mener une lutte vigoureuse contre la pauvreté, à promouvoir un environnement macro-économique et réglementaire favorable et à améliorer le fonctionnement des services publics. Les dépenses publiques seront réorientées pour donner la priorité à la lutte contre la pauvreté par un effort soutenu à l'éducation primaire, la santé de base et la sécurité publique".
24. Le renforcement du pouvoir des communautés locales et du rôle de la femme dans le développement est un autre choix fondamental inscrit dans la nouvelle Constitution, et en particulier, le processus de décentralisation et l'exercice de la démocratie au niveau local.
25. **Politiques de sécurité alimentaire.** Les orientations indiquées dans le DCPE ont été consolidées dans deux autres documents essentiels: la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et le Plan national d'action pour la nutrition.
26. La Stratégie nationale de sécurité alimentaire, qui servira de référence à tout projet de lutte contre la malnutrition, a pour but d'améliorer la consommation alimentaire grâce à:
- a) un approvisionnement alimentaire accru et stabilisé;
 - b) un meilleur accès aux produits alimentaires de base;
 - c) une plus grande efficacité et une diversification plus poussée du système de production; et
 - d) l'organisation d'initiatives privées en milieu rural.
27. Cette stratégie doit s'accompagner de réformes institutionnelles et d'une politique d'aide alimentaire mieux ciblée et en harmonie avec les objectifs ci-dessus. D'ores et déjà, afin d'améliorer le mécanisme de suivi et d'analyse de la sécurité alimentaire, un système embryonnaire d'alerte précoce a commencé à fonctionner dans l'extrême sud du pays, soutenu par quelques postes de surveillance nutritionnelle, en attendant la possibilité de mettre au point un système de base de données consolidées couvrant tout le territoire national.
28. Le Plan national d'action pour la nutrition, élaboré à l'initiative du gouvernement avec le soutien d'organisations internationales, recommande entre autres d'adopter une approche multisectorielle pour s'attaquer aux nombreuses causes de la malnutrition, à ses incidences sur la morbidité maternelle et infantile et sur la capacité d'apprentissage des enfants, et pour modifier des modes de consommation alimentaire inadéquats. Ce plan prône en outre l'intégration d'un programme de nutrition en milieu scolaire rural et la formation des communautés pour améliorer les modes de consommation.



29. Parallèlement aux politiques mentionnées plus haut, plusieurs initiatives soutenues par des bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale, le PAM, l'UNESCO, Médecins sans frontières (MSF) Suisse et le Secours catholique (CRS) ont été mises en oeuvre pour s'attaquer au problème de l'insécurité alimentaire des ménages. Elles peuvent être regroupées en quatre thèmes repris dans le programme d'investissements publics (PIP): lutte contre la pauvreté; soutien institutionnel à l'agriculture; santé, nutrition, éducation; eau et assainissement.
30. Elles mettent notamment l'accent sur:
- a) l'augmentation de la production vivrière: réhabilitation des systèmes d'irrigation et d'autres infrastructures rurales, formation, vulgarisation et appui à l'organisation du monde rural, développement du crédit rural, accès aux intrants agricoles, recherche et libéralisation de la filière céréalière;
 - b) l'accès à la nourriture par une augmentation des revenus agricoles basée sur le développement des cultures de rente et de la production animale et halieutique, et la création d'emplois (programmes à haute intensité de main-d'oeuvre, apprentissage, formation professionnelle, alphabétisation);
 - c) l'amélioration des approvisionnements par la réfection des pistes rurales et la promotion de l'entreposage individuel et collectif (greniers communautaires villageois); et
 - d) la régularisation des titres de propriété.
31. La politique de fixation des prix des produits de première nécessité et de subventions pour mettre ceux-ci à la portée du plus grand nombre a été complètement abandonnée en 1994-95. La libéralisation est aujourd'hui effective dans pratiquement tous les domaines: commerce intérieur, importations et exportations. Le gouvernement a notamment cessé d'encourager les importations de riz et n'interviendra plus sur le marché de cette denrée.
32. **Aide alimentaire.** Cependant, malgré la situation défavorable décrite plus haut, les quantités d'aide alimentaire à Madagascar restent marginales. De 1990 à 1995, celle-ci représentait environ 33 000 tonnes par an (dont 4 500 tonnes par an en moyenne fournies par le PAM), soit moins de 0,6 pour cent du volume du total de la production locale. L'aide se compose essentiellement de céréales, dont 23 pour cent de riz et 35 pour cent de blé ou farine de blé.
33. Comme dans les autres pays, l'aide alimentaire à Madagascar se divise essentiellement en deux grands groupes, l'aide "directe" et l'aide "indirecte". L'aide indirecte ou "aide-programme" est vendue sur le marché intérieur et génère des fonds de contrepartie destinés à financer des actions du développement et/ou des programmes d'urgence. En ce qui concerne l'aide directe, elle est allouée sous forme de dons et couvre tant l'urgence que le développement. Cette aide directe représentait, pour les deux années 1995 et 1996, 60 pour cent du total de l'aide alimentaire livrée, soit environ 40 000 tonnes, dont 6 108 tonnes fournies par le PAM.
34. A la lumière des orientations définies dans la Stratégie nationale de sécurité alimentaire et dans le Plan national d'action pour la nutrition, le Gouvernement malgache confirme sa volonté d'avoir davantage recours à l'aide alimentaire (développement et urgence) pour appuyer son programme de lutte contre la pauvreté.



EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS A CE JOUR PAR LE PAM

Activités en cours

35. Depuis le début des interventions du PAM à Madagascar en 1964, la valeur de l'aide alimentaire fournie s'est élevée à 48,3 millions de dollars pour 16 projets de développement et 24,2 millions de dollars pour neuf opérations d'urgence, soit un total de 72,5 millions de dollars. Les interventions du PAM ont porté essentiellement sur la lutte contre la pauvreté et la malnutrition, la valorisation des ressources humaines, le développement agricole et rural et l'aide aux victimes des sécheresses et des cyclones. Le programme actuel du PAM comprend deux projets de développement, décrits ci-dessous.

Madagascar 4553 - Appui au projet "Sécurité alimentaire et nutrition élargie" (SECALINE)

36. Le projet d'appui à SECALINE, qui a démarré en janvier 1994, prendra fin le 31 décembre 1998. Il est cofinancé par le PAM (12 208 508 dollars) et par la Banque mondiale, à travers un crédit de l'Association internationale de développement (IDA) de 23 millions de dollars. Il fait partie intégrante du programme gouvernemental de lutte contre la pauvreté et a pour but principal d'aider les couches de la population les plus touchées par la crise économique et de combattre la malnutrition des enfants de moins de cinq ans dans les provinces d'Antananarivo et de Tuléar.
37. Le volet Haute intensité de main-d'oeuvre (HIMO) vise en premier lieu l'assainissement des bas-quartiers de la ville d'Antananarivo où habite en majorité la population la plus défavorisée. A ce volet, qui bénéficie de 45 pour cent du montant de financement de SECALINE, l'OIT participe comme partenaire d'exécution financé par des fonds de la Banque mondiale, ce qui garantit la qualité du ciblage et des travaux effectués, une participation communautaire effective (signature de protocoles d'entente avec les représentants de la population, sessions de formation et de sensibilisation) et un suivi-évaluation satisfaisant, y compris pour la gestion des vivres et des articles non alimentaires. Ces derniers sont achetés localement, à partir des fonds générés par la monétisation du blé importé.
38. Lors des enquêtes menées par le BIT, il a été constaté que 80 pour cent des participants n'ont d'autre revenu que le riz distribué par le projet (deux kilogrammes par journée de travail), que plus de la moitié sont chefs de famille, et qu'environ 66 pour cent sont des femmes, dont 30 pour cent sont seules. La mission d'examen de juillet 1996 a recommandé, entre autres, un réaménagement d'une partie de ce volet sous forme d'activités vivres-contre-travail à entreprendre dans le sud du pays. Ces activités ont démarré avec les ressources allouées au volet HIMO en juillet 1997 dans la zone sud de Tuléar.
39. Trois éléments positifs méritent d'être mentionnés:
- a) la participation des communautés à l'identification des microprojets, à l'organisation des travaux (avec une mention spéciale pour les femmes) et à l'entretien des ouvrages réalisés;
 - b) le rôle fondamental et positif des projets du PAM dans la sensibilisation et l'information des bénéficiaires;



- c) la qualité des travaux et des rapports de suivi fournis par les autres partenaires au développement avec qui le PAM a établi un protocole d'entente.
40. Le volet Programme communautaire de nutrition, qui absorbe 40 pour cent de l'assistance du PAM, couvre quatre activités: l'alimentation d'appoint des enfants souffrant de malnutrition; des séances d'éducation nutritionnelle s'adressant aux mères et conduites par des animatrices rémunérées en nature; le dépistage des enfants souffrant de malnutrition grave et leur admission dans des centres de récupération nutritionnelle, encadrés par les services de santé, et un programme général d'information, d'éducation et de communication à l'intention du public. L'exécution est assurée par deux Coordinations régionales appuyées par des ONG au niveau national; le Bureau d'exécution est renforcé par deux nutritionnistes et deux spécialistes en communication, et une cellule de suivi-évaluation.
41. L'appui aux centres sociaux, destiné à atténuer les effets négatifs du programme d'ajustement structurel sur les groupes vulnérables de la ville d'Antananarivo, allie développement et aide humanitaire. Les personnes ciblées sont les plus démunies. L'assistance du PAM, qui représente 15 pour cent du volume total, est fournie par le biais des associations confessionnelles qui gèrent les centres d'accueil.

Madagascar 3936 - Appui à l'éducation de base

42. L'assistance du PAM au secteur de l'éducation remonte à 1968. Le présent projet, d'un montant de 4 132 699 dollars, est en cours depuis octobre 1991; il s'inscrit dans le cadre de la Politique nationale d'amélioration de la qualité de l'enseignement et du taux de scolarisation. D'une durée de six ans, il a pris fin en décembre 1997 et le relais sera assuré par une nouvelle phase de trois ans qui vient d'être approuvée par le Directeur exécutif en février 1998.
43. Le projet touche actuellement environ 30 000 élèves ainsi que les enseignants et les cuisinières de 143 écoles primaires publiques, réparties dans les provinces de Tuléar et Majunga, où les taux de scolarisation sont particulièrement faibles. Les filles représentent 52 pour cent des élèves bénéficiaires du projet. Dès la fin de l'année scolaire 1996/97, le PAM a retiré son aide de la province de Majunga, car la situation scolaire et alimentaire s'y était nettement améliorée.
44. Une mission d'évaluation du PAM, à laquelle participait un expert de l'UNESCO, a recommandé en mars 1997 la poursuite de l'assistance du PAM à ce secteur moyennant l'adoption de mesures correctives en matière de ciblage et de supervision. Un expert en logistique du Bureau de Maputo a aussi apporté son assistance pour l'amélioration des outils de gestion et des méthodes de stockage des denrées.

Résultats et durabilité

Appui à SECALINE

45. Avec le volet HIMO du projet d'appui à SECALINE, 27 500 travailleurs, dont près de 18 000 femmes, avaient bénéficié de l'assistance du PAM à la mi-1997, et des travaux avaient été réalisés dans 110 *fokontany* (districts) sur les 170 prévus. La durée moyenne des travaux sur chaque site varie entre 20 et 40 jours. La remise en état et l'entretien des canaux, l'aménagement des terrains exondés et la réfection des radiers et passerelles ont permis d'améliorer l'environnement et la santé en général.



46. Le projet est passé de 299 centres de nutrition au 31 juillet 1997 à 492 au 31 décembre 1997 répartis dans 39 districts, couvrant 624 000 enfants de 0 à cinq ans. Au cours de la période 1992-96¹, le taux de malnutrition modérée a été ramené de 45 à 38 pour cent dans la province d'Antananarivo et de 28 à 18 pour cent dans la province de Tuléar. Le projet touche actuellement 69 pour cent du groupe cible de la province d'Antananarivo et 74 pour cent de la province de Tuléar. La participation des mères aux pesées et aux séances d'éducation nutritionnelle est passée de 15 pour cent au démarrage du projet à plus de 54 pour cent actuellement. Cependant, le pouvoir d'achat limité des familles concernées ne permet pas une application effective de toutes les notions apprises lors de la formation.
47. Vu le nombre élevé des groupes marginaux dans la capitale, le plan d'opérations a été révisé, ce qui a permis de toucher, au niveau des centres sociaux, plus de 42 000 personnes au lieu des 18 000 prévues initialement (dont 32 pour cent de femmes); elles sont réparties dans 80 centres, dont 28 s'occupent exclusivement d'enfants des rues de cinq à 16 ans à qui ils dispensent un enseignement. Cependant, la faiblesse des structures d'exécution (centres sociaux et ONG locales) compromet la durabilité de l'impact de ce volet.
48. La conception et la structure du projet d'appui à SECALINE se fondent sur une démarche communautaire. Les résultats obtenus sont satisfaisants et ont amené le gouvernement, le PAM et la Banque mondiale à programmer l'élargissement du volet Alimentation d'appoint.
49. Depuis le démarrage du projet d'appui à l'éducation de base, le taux de fréquentation dans les écoles bénéficiaires varie entre 90 et 95 pour cent, contre un taux de 75 à 85 pour cent dans les écoles non-assistées, lequel enregistre une baisse ultérieure de 20 à 30 pour cent pendant la période de soudure. Les repas pris gratuitement à la cantine encouragent les parents à envoyer leurs enfants à l'école.
50. Aussi, afin d'améliorer ces résultats et susciter une plus grande prise de conscience au niveau des communautés, le ciblage et les procédures de démarrage des activités seront revus dans le cadre du nouvel élargissement récemment approuvé par le Directeur exécutif.

Atouts et faiblesses du programme du PAM

51. Le cofinancement par la Banque mondiale des volets Programme communautaire de nutrition et HIMO et la supervision de ce dernier par une organisation expérimentée telle que l'OIT, sont des éléments déterminants de la réussite du projet 4553. L'établissement de protocoles d'entente et les campagnes d'information et de sensibilisation, sont autant d'éléments essentiels à prendre en considération pour toutes les activités à entreprendre par le PAM. Le gouvernement a par ailleurs consenti un effort appréciable en mettant à disposition du personnel de contrepartie au niveau national et régional.
52. Dans le cadre du volet HIMO, les vivres fournis par le PAM sont généralement achetés localement, ce qui stimule la production. Les enquêtes menées par l'OIT montrent qu'un maximum de 10 pour cent de la ration hebdomadaire seulement est revendu par un nombre limité de bénéficiaires.
53. Malgré des résultats satisfaisants, ce volet qui ne bénéficie plus ni de l'appui de la Banque mondiale ni en conséquence de celui de l'OIT, ne pourra être poursuivi dans le cadre du nouveau programme de pays assisté par le PAM.

¹ Evaluation du projet réalisée par la Banque mondiale (janvier 1998).



54. De toute manière, l'insuffisance de la capacité d'exécution technique des institutions responsables des centres sociaux et le manque de possibilité de programmation conjointe avec un autre partenaire ne permettraient pas de continuer cette activité dans l'avenir.
55. Des faiblesses subsistent dans le projet de cantines scolaires. La contrepartie n'a pas pu effectuer les visites de terrain prévues par manque de moyens matériels et financiers. Les rapports de suivi comportaient souvent certaines distorsions. Dans le cadre de la prolongation de l'assistance du PAM à ce secteur, les contrats-programmes et le renforcement du volet suivi-évaluation devraient permettre d'améliorer la capacité nationale d'exécution du projet.

Coût et efficacité

56. Malgré la hausse des prix des produits de première nécessité, dont le riz, il reste avantageux pour le PAM d'acheter les produits localement du fait du flottement du franc malgache, de la libération des prix et de la suspension des subventions. Les valeurs alpha des produits livrés (à savoir le rapport entre la valeur de la ration journalière aux prix courants du marché local et le coût de leur acheminement par le PAM) sont largement supérieures à 1. Les mêmes modalités d'achat local devraient être maintenues dans le cadre du futur programme de pays.

Suivi et évaluation

57. Au titre du volet HIMO/VCT, l'OIT a conçu et mis en place des outils efficaces de suivi, d'évaluation et d'établissement des rapports, en prenant en considération les données et les indicateurs mentionnés dans le plan d'opérations. Par contre, pour le volet Programme communautaire de nutrition, le nombre des indicateurs de performance conçus au départ du projet rendait leur utilisation difficile pour le personnel du terrain. Un système informatisé simplifié et un logiciel permettant de préparer des rapports périodiques, ont été mis à la disposition du projet SECALINE en décembre 1996.
58. Ce dispositif d'évaluation, qui donne des résultats satisfaisants, est complété par des informations provenant des ONG participantes et des agents communautaires de nutrition (ACN) qui collectent les données sur le nombre d'enfants suivis et pris en charge, l'évolution de leur état nutritionnel ainsi que le taux de participation aux séances d'éducation nutritionnelle; ces données sont ensuite transmises aux Coordinations régionales de SECALINE, lesquelles établissent des rapports consolidés transmis à leur tour à la cellule centrale de suivi-évaluation. Ce mécanisme, bien rôdé, sera renforcé au cours de la prochaine phase du Programme communautaire de nutrition, en préparation.
59. D'une manière générale, le cofinancement de la Banque mondiale, qui a fait ses preuves, devra être élargi dans le cadre du volet Programme communautaire de nutrition, en prenant en considération les recommandations de la mission d'examen conjointe PAM/Banque mondiale de juillet 1996, et notamment celles visant à réviser la formule d'alimentation directe dans les centres de nutrition, une prise en charge effective des Centres de récupération thérapeutique (CRT) par les services de santé et le renforcement du volet Education nutritionnelle. Pour le volet Cantines scolaires, la collaboration d'autres bailleurs de fonds est à envisager pour combler les lacunes pédagogiques.



ORIENTATION FUTURE DE L'ASSISTANCE DU PAM

60. L'intervention du PAM pendant la période écoulée avait pour objectif de soutenir la politique nationale de lutte contre la pauvreté et en particulier la réduction de la malnutrition chez les enfants de moins de cinq ans, l'amélioration des performances du secteur éducatif en zone rurale, la sécurité alimentaire des ménages sans revenu en milieu urbain et l'atténuation des effets des fléaux naturels dans les zones les plus exposées.
61. Les résultats obtenus à ce jour, au-delà des faiblesses identifiées, confirment le bien-fondé de cette intervention qui correspond au mandat et aux grandes orientations du PAM. Cependant, l'ampleur des problèmes d'une part, et la nature et le montant des ressources que le PAM pourrait consentir pendant la période de programmation en question, d'autre part, soit environ 15 millions de dollars, nécessitent une rationalisation et une redimensionnement des activités. Le PAM s'efforcera par ailleurs de trouver des possibilités de cofinancement et de collaboration avec les autres partenaires intervenant dans les zones ciblées.

Groupes cibles, domaines et zones d'interventions prioritaires

62. L'aide du PAM sera ciblée en priorité sur les zones rurales les plus défavorisées en fonction de l'un ou de plusieurs des critères suivants: celles présentant les plus forts taux de malnutrition, les plus faibles niveaux de scolarisation, la plus grande fréquence de catastrophes naturelles et une situation d'insécurité alimentaire; l'objectif est de valoriser le capital humain, d'améliorer la sécurité alimentaire à court, moyen et long terme et de contribuer au renforcement de la capacité nationale de gestion des crises.
63. Comme indiqué plus haut, 85 pour cent des pauvres vivent en milieu rural. A l'intérieur de cette catégorie, les femmes et les enfants sont les plus fragiles et resteront de ce fait les bénéficiaires principaux de l'aide du PAM. En tenant compte des enseignements tirés des interventions passées et des initiatives des autres bailleurs de fonds, les interventions du PAM se concentreront en priorité sur les domaines ci-après.

Réduction de la malnutrition

64. Un programme élargi de nutrition communautaire sera mis en oeuvre progressivement sur l'ensemble du territoire national, en cofinancement avec la Banque mondiale. Il s'inspire du projet SECALINE, exécuté dans les provinces de Tuléar et d'Antananarivo, mais dont la portée géographique et les modalités d'exécution ne répondaient pas aux besoins existants au niveau national. Une mission conjointe d'examen PAM/Banque mondiale conduite en juillet 1996, avait déjà conclu à la nécessité d'une extension graduelle du projet au niveau national, avec un changement dans l'approche opérationnelle.
65. Ce programme élargi vise à améliorer la capacité des communautés villageoises à combattre les causes déterminantes de la malnutrition. Il comporte trois composantes principales: la nutrition communautaire, cofinancée par le PAM et la Banque mondiale; la nutrition scolaire (apport de micronutriments aux élèves du primaire, déparasitage des enfants, scolarisés ou non, promotion de la nutrition et de l'hygiène par une formation adéquate des enseignants), et des activités intersectorielles dans les domaines de la santé (formation à la prise en charge des maladies de l'enfant) et de l'agriculture, avec la participation de la FAO (diversification des produits agricoles et alimentaires et amélioration de leur stockage).



66. La Banque mondiale a déjà conclu en janvier 1998 un accord de prêt avec le Gouvernement malgache pour couvrir sa part de financement.
67. Le PAM compte allouer 67 pour cent des ressources prévues sur la période de programmation au volet Programme communautaire de nutrition, qui comportera trois activités:
 - a) alimentation complémentaire pour 411 000 enfants âgés de six mois à trois ans et souffrant de malnutrition; les vivres seront fournis aux mères sous forme de rations à emporter;
 - b) appoint alimentaire à environ 360 000 femmes enceintes (rations à emporter) pendant les trois derniers mois de leur grossesse, avec un apport supplémentaire en fer fourni par les centres de santé; et
 - c) récupération nutritionnelle des enfants souffrant de malnutrition grave accueillis dans les services de santé de district, soit 65 000 enfants environ, ainsi que leurs mères (65 000), pour la durée du projet.
68. Le projet s'efforcera de parvenir à un taux de couverture de 50 pour cent des groupes ciblés à l'échelon national d'ici à la fin du programme en 2003. Il sera exécuté progressivement dans chacune des six régions du pays, à commencer par les districts où les taux de malnutrition sont les plus élevés, et où le projet couvrira 100 pour cent des groupes cibles. Les activités dans les nouvelles zones d'intervention ne démarreraient qu'à partir de la deuxième année.
69. Le projet sera coordonné par un Bureau de coordination et six unités régionales de coordination relevant du Cabinet du premier Ministre; les unités régionales seront assistées au niveau des villages par des ONG. L'UNICEF participera au suivi de la qualité de l'exécution et du volet Programme communautaire de nutrition.
70. Les rations se composeront de farine mixte de maïs et de haricots. Le mélange pourra se faire sur place en fonction de la disponibilité locale des denrées et des possibilités de la transformation locale des produits de sevrage sélectionnés. Une étude sera menée par une ONG expérimentée avec l'appui du Bureau de région et du siège (ODT) pour évaluer la faisabilité technique, institutionnelle et financière de la transformation des produits au niveau local. Elle analysera également la faisabilité de la fourniture locale d'un mélange enrichi de maïs-haricots ou soja.
71. Le comité technique de nutrition, qui a coordonné la préparation du projet et comprend des représentants du gouvernement, des bailleurs de fonds et des ONG intervenant dans le secteur de la nutrition, deviendra un comité de concertation. Le système de suivi-évaluation se basera sur les indicateurs de performance figurant dans le manuel d'exécution en cours de préparation par la Banque mondiale et le PAM. Des rapports périodiques consolidant les informations collectées par les animatrices communautaires de nutrition (ACN), les assistantes sociales, les unités régionales de coordination seront établis et transmis au PAM par le Bureau central de coordination.

Appui à l'éducation de base

72. Une mission d'analyse des activités du projet précédent a recommandé en mars 1997 de concentrer cette intervention dans la province de Tuléar où le taux de scolarisation est le plus faible. Le nouveau projet, qui absorbera 20 pour cent des ressources du programme, couvrira 210 écoles de cette province, soit 33 000 élèves. La stratégie de mise en oeuvre du projet a été révisée sur la base de nouveaux critères de ciblage donnant la priorité aux



écoles des zones rurales excentrées, qui comprennent un effectif minimum de 80 élèves et maximum de 200, et aux écoles accessibles en toute saison; la présence d'un point d'eau potable ou l'engagement de la communauté à pourvoir la cantine en eau, sont également indispensables, de même que la présence effective du corps enseignant; enfin les interventions se dérouleront dans des zones exposées à l'insécurité alimentaire.

73. Afin de consolider les résultats du projet, une méthode de contrat-programme a été retenue. Cette pratique, qui fait partie de la tradition malgache, le *dina*, permet de responsabiliser chaque communauté et définit les responsabilités et les rôles de chaque partie. Ainsi, le contrat prévoit, entre autres engagements, l'obligation d'inscrire à l'école les filles à six ans révolus (et non pas à huit ou neuf ans comme c'est le cas en ce moment) et de les y maintenir jusqu'à la fin du cycle primaire au moins; il prévoit également la construction en matériaux locaux des infrastructures annexes requises, comme le réfectoire, le magasin et la cuisine. La mise en oeuvre du projet sera progressive, en fonction du nombre d'écoles qui auront honoré les engagements indiqués dans le contrat-programme.
74. Le projet relèvera de la tutelle du Ministère de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base. Un comité de concertation regroupant les responsables du ministère et les intervenants dans le secteur éducation, dont le PAM, assurera la coordination et le suivi de la programmation. La cellule de gestion du projet a été transférée à Tuléar, où le PAM ouvrira lui aussi sous peu un bureau auxiliaire.
75. En matière de collaboration, le PNUD et l'UNICEF se sont engagés à accorder la priorité aux écoles à cantines pour leur fournir du matériel pédagogique supplémentaire.
76. Le projet d'appui à l'éducation de base sera poursuivi pendant toute la durée du programme de pays, et probablement au-delà, tant que la faiblesse du taux de scolarisation des zones rurales de Tuléar et les contraintes budgétaires de l'Etat malgache persisteront.

Prévention et atténuation des effets des catastrophes naturelles

77. Compte tenu de la récurrence des cyclones et des sécheresses, et de l'invasion actuelle d'acridiens, le PAM va, à la lumière des résultats des microprojets réalisés dans le cadre de l'opération vivres-contre-travail engagée dans le sud en 1997, poursuivre ce programme d'activités susceptibles d'atténuer l'impact des catastrophes naturelles dans les provinces de Tuléar et de Fianarantsoa, qui sont les plus exposées. Ce programme bénéficiera de 13 pour cent des ressources du PAM pour la période 1999-2003. Il n'en reste pas moins qu'en cas de catastrophe majeure durant cette période, une opération d'urgence pourrait être engagée, en mobilisant des ressources additionnelles non prévues dans le programme de pays.
78. L'assistance du PAM, qui fait le lien entre l'urgence et le développement, permettra de faire face au déficit alimentaire conjoncturel et/ou chronique, tout en contribuant à la sécurité alimentaire des ménages. Les activités couvriront entre autres domaines: le désenclavement, la restauration et la protection des sols et des ressources en eau, la promotion des ressources humaines et l'amélioration des infrastructures routières.
79. Les critères de sélection des zones seront les suivants: i) situation de précarité alimentaire (sur la base des indicateurs du Système d'alerte précoce (SAP) et, bientôt, du système d'analyse de la cartographie et de la vulnérabilité (ACV) du PAM); ii) présence d'un autre partenaire au développement dont la collaboration et le complément de financement pourraient garantir la qualité des travaux et une valorisation de l'aide alimentaire; iii) demande justifiée de la communauté locale; et iv) durée moyenne d'exécution de l'activité ne devant pas dépasser deux mois.



80. L'opération ne pourra démarrer que si la communauté a mis en place un comité de coordination et de gestion, qui associe les femmes à toutes ses activités, y compris la distribution des vivres. La coordination du projet sera assurée par le Commissariat général au développement intégré du sud avec l'assistance technique du bureau auxiliaire du PAM à Fort-Dauphin dont le personnel a acquis une expérience dans le domaine. La participation de l'Association des intervenants du sud-Madagascar, regroupant les ONG, et également la FAO, le FENU et le FIDA, sera déterminante dans l'exécution du projet.

Mesures d'accompagnement et procédures

81. Le programme de pays, qui sera composé de trois activités fondamentales, requiert des mesures préalables pour une plus grande efficacité et une gestion rationnelle de sa mise en oeuvre. Il s'agit entre autres de:
- a) l'analyse continue de la cartographie de la vulnérabilité:
un dispositif de collecte et d'analyse des données sur la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire est en place au Bureau du PAM. Il fera le lien avec les autres mécanismes d'alerte précoce et d'observation de données de base pour constituer et entretenir un réseau d'informations de référence crédible;
 - b) la gestion des situations d'urgence:
le PAM a engagé des consultations avec les bailleurs de fonds (Union européenne, USAID, UNICEF, PNUD, FAO, CARE International, et MSF Suisse) pour élaborer un plan national de prévention et de gestion des catastrophes naturelles. La proposition finale sera soumise au Conseil national de secours par la Cellule restreinte d'interventions en cas de crises. D'ores et déjà, une évaluation de la capacité logistique dans la zone la plus exposée aux catastrophes naturelles (capacités de stockage, état des infrastructures routières et portuaires, principaux fournisseurs des denrées de base, transporteurs privés) est en cours de préparation, sous la coordination du PAM.

Perspectives de programmation conjointe et de collaboration avec d'autres organismes

82. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement à Madagascar (1999-2003), en cours de préparation, servira de référence pour la formulation du programme de pays. Comme indiqué dans la plupart des activités prévues, le PAM a privilégié le cofinancement, en particulier avec la Banque mondiale, et la collaboration avec les projets et ONG présents dans les zones ciblées. Un cadre de concertation périodique a été établi entre le PAM, l'Union européenne, USAID, et d'autres partenaires intéressés par les questions de sécurité alimentaire et de préparation aux catastrophes naturelles. Le PAM explorera également les possibilités de coopération conjointe avec d'autres partenaires du développement présents à Madagascar, notamment la France et l'Allemagne, pendant la période considérée.

Modalités de l'aide du PAM

83. Le PAM entend maintenir dans toute la mesure possible sa politique d'achat local des produits disponibles sur le marché pour les besoins des activités en cours, chaque fois que le contexte le justifiera.



84. Par ailleurs, il encouragera la production sur place des aliments composés et des farines mixtes composant les rations, afin de réduire au minimum le nombre et la quantité des produits à importer.
85. Le PAM cessera de monétiser les produits alimentaires importés comme recommandé par les nouvelles directives de politique du PAM. Il financera à 100 pour cent les frais de transport intérieur.

Approche-programme

86. Le présent schéma de stratégie de pays définit le profil du programme de pays, qui s'articulera autour des grands axes définis aux paragraphes 64 à 80 ci-dessus. Les ressources totales (valeur des produits alimentaires et frais de transport extérieur et intérieur), nécessaires à la mise en oeuvre du programme en préparation, sont estimées à 15 millions de dollars environ.

RISQUES

87. Malgré la signature d'accords avec les institutions de Bretton Woods et une légère reprise de l'économie, Madagascar continuera de connaître des contraintes budgétaires qui vont peser sur sa contribution à l'exécution du programme. Le cofinancement pourrait constituer une réponse au problème.
88. Les fléaux naturels à Madagascar sont tels qu'une catastrophe majeure risque de nécessiter la mise en oeuvre d'une opération d'urgence de grande ampleur mobilisant des ressources financières et autres non prévues dans le programme de pays.
89. Le programme de pays pour Madagascar présente plusieurs atouts majeurs. Il est ciblé sur un groupe de bénéficiaires prioritaires pour le PAM, à savoir les femmes et les enfants, pour qui toute assistance constitue un investissement dans l'avenir des communautés. En outre, la présence de la Banque mondiale en tant que principal bailleur de fonds, est la garantie d'une bonne exécution technique et d'un suivi-évaluation rationnel. Il en est de même de la participation de l'UNICEF et de la FAO et de certaines ONG internationales, telles que BASIS et CARE International.

