

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 4 - 6 février 1998

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/98/5/1
5 décembre 1997
ORIGINAL: FRANÇAIS

ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROJET BURKINA FASO 3326.01

Développement rural (Rapport résumé)¹

Coût total des produits alimentaires	18 849 400 dollars ²
Coût total pour le PAM	24 399 222 dollars
Date de l'approbation du projet	29 mai 1992
Date de la signature du plan d'opérations	13 avril 1993
Date de la première distribution	1er janvier 1994
Durée du projet	Cinq ans
Date officielle d'achèvement	31 décembre 1998
Date de l'évaluation	2 au 16 juin 1997
Composition de la mission	PAM/FAO ³

¹ Le rapport complet est disponible sur demande, en français seulement.

² Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En juin 1997, un dollar équivalait à 570 francs CFA.

³ La mission était composée du Directeur du Bureau de l'évaluation du PAM; d'un analyste de projets - chef de mission, FAO; d'un spécialiste en sécurité alimentaire, FAO; d'un spécialiste en gestion des ressources naturelles, consultant FAO.

RÉSUMÉ

L'aide alimentaire joue un rôle incitatif évident pour la conduite des opérations de développement menées dans le cadre de ce projet à buts multiples (ressources naturelles et production agricole, appui à la sécurité alimentaire, formation et construction d'infrastructures rurales). Son mode d'utilisation, pour nombre d'activités dont, entre autres, la préparation de repas pris en commun lors de la mise en oeuvre de travaux collectifs, confère à ce type d'assistance une spécificité avantageuse de catalyseur, de facteur de cohésion sociale, autour d'opérations de développement villageois. Il demeure cependant que l'efficacité du projet peut singulièrement être améliorée. A cet égard, trois domaines d'intervention essentiels et interdépendants ont été dégagés pour améliorer la performance du projet: une clarification dans le processus de sélection des opérations, une meilleure cohérence autour de secteurs prioritaires d'intervention redéfinis ainsi qu'une mise en place d'un système de suivi-évaluation basé sur une claire responsabilisation des intervenants directs (bénéficiaires, encadrement local, coordination nationale).

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 de l'évaluation: W. Kiene tel.: 6513-2029

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation A.-M. Waeschle tel.: 6513-2027

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).



LE PROJET

Présentation générale

1. Le projet s'inscrit dans le cadre des politiques et des stratégies nationales en matière d'agriculture et de sécurité alimentaire, d'environnement, de désenclavement et de développement des ressources humaines. Selon le plan d'opérations, ses objectifs à long terme sont de contribuer au développement socio-économique du monde rural grâce à la mise en oeuvre de programmes prioritaires visant à améliorer l'efficacité du travail des populations rurales tout en leur assurant une plus grande maîtrise du cadre de travail et des conditions de vie meilleures. A cette fin, le projet comprend de nombreuses activités regroupées en quatre sous-projets: i) appui à l'aménagement des ressources naturelles et à la production (représentant 60 pour cent des ressources du projet); ii) appui à la sécurité alimentaire villageoise (13 pour cent des ressources); iii) appui à la formation rurale (10 pour cent des ressources); iv) développement de l'infrastructure rurale (17 pour cent des ressources).

Rôle de l'aide alimentaire

2. L'assistance du PAM utilisée dans chacun des sous-projets sert à:
 - a) encourager la participation volontaire des groupements villageois aux travaux. Dans les activités de colonisation de nouvelles terres, elle permet aux colons de subsister pendant la période d'installation, soit huit mois la première année et trois mois la deuxième, en attendant les premières récoltes, et d'entreprendre leur formation aux nouvelles techniques culturales et aux plans d'utilisation;
 - b) constituer un fonds d'investissement en mettant le stock initial (de sorgho ou de mil) à la disposition des banques céréalières (l'achat local de sorgho ou de mil devait être financé par la vente d'huile végétale fournie par le PAM);
 - c) encourager la participation volontaire des villageois aux cours de formation et assurer la subsistance des paysans dans les centres de formation situés loin de leur résidence;
 - d) fournir un complément de salaire aux ouvriers des travaux publics et, dans le cadre de la construction d'infrastructures communautaires, un encouragement aux membres des groupements villageois.

Encadrement du projet

3. Le projet est rattaché à la Direction générale de la coopération du Ministère des finances et du plan. La Direction coordonne les activités des ministères techniques intéressés par l'entremise d'un Comité de coordination interministériel (CCI), avec l'assistance du Secrétariat permanent aux aides du PAM (SP-PAM) qui relève du Ministère de l'agriculture et qui est responsable de la mise en oeuvre du projet. Au niveau régional, la programmation sectorielle des activités est assurée par un Comité technique provincial (CTP) composé de représentants des ministères techniques ou des organismes intéressés.



EVALUATION DE L'EXECUTION DU PROJET - CONSTATATIONS ET CONCLUSIONS

Dispositif institutionnel

4. Le mécanisme de coordination à deux niveaux (national et régional), mis en place lors de la présente phase du projet, et qui visait à éviter notamment le “saupoudrage” de l’aide et à favoriser une meilleure intégration des activités, n’a pas permis de résoudre les problèmes qui, par ailleurs, se sont aggravés. La coordination nationale n’a en fait jamais réellement fonctionné puisque le CCI, chargé d’approuver les programmes annuels, n’est pas opérationnel. Quant aux CTP, leur rôle d’intégration et de sélection des activités n’est pas probant et, dans bien des cas, la principale motivation qui dicte les travaux du comité est de satisfaire le maximum de requêtes en laissant en pratique le soin au SP-PAM à Ouagadougou de faire la sélection en fonction des ressources disponibles. Enfin, en l’absence de moyens opérationnels, les CTP ne sont pas en mesure d’effectuer le suivi-évaluation des actions conduites sur le terrain.
5. Le rôle des CTP, consistant à intégrer dans une programmation régionale les actions soutenues par le PAM, est devenu encore plus illusoire lors de l’achèvement du Plan quinquennal puisque les Programmes d’investissements publics (PIP) qui l’ont remplacé ne sont pas régionalisés. Le dispositif de coordination mis en place apparaît davantage comme un intermédiaire additionnel dans le processus de décision et rend plus difficile le dialogue nécessaire entre les services techniques et le SP-PAM ainsi que le contrôle de l’utilisation des ressources mis à la disposition des provinces.

Ressources naturelles et production agricole

6. Trois facteurs essentiels limitent la production agricole au Burkina Faso: l'eau, la fertilité des sols et la disponibilité des terres agricoles. De façon générale, toutes les actions permettant de repousser ces limites contribuent à sécuriser et à augmenter la production agricole. A cet égard, les objectifs spécifiques de ce sous-projet sont conformes aux efforts d'aménagement des ressources naturelles et de production i) protection des terres agro-pastorales par des actions de conservation des eaux et des sols; ii) récupération des terres dégradées par des actions visant la végétalisation des glacis et la fixation des dunes; iii) valorisation des terres irrigables par des actions visant l'aménagement de périmètres irrigués, de bas fonds, et par la réfection de barrages et le fonçage/curage des puits; iv) valorisation des terres arables par la colonisation de nouvelles terres. Il est à noter cependant que ces deux derniers types d'action empiètent parfois sur le domaine forestier.
7. Les rencontres, tant à Ouagadougou qu'en région, avec différents partenaires ont permis de constater que l'approche “vivres-contre-travail” bénéficie de la faveur des populations et les encourage à entreprendre des actions visant l'augmentation et la diversification de la production agricole. Cette approche suscite de nombreuses demandes d'aide aux CTP. Les requêtes dépassent largement la capacité d'assistance du projet. En général, les CTP ne disposent pas de véritables critères de sélection pour hiérarchiser les activités ou les types d'intervention soumis. La mission a noté, pour ne donner qu'un exemple, que les cordons pierreux anti-érosifs sont souvent trop bas pour avoir l'impact souhaité. Cet effet de dilution, par la multiplication des activités assistées, se fait au détriment du respect des normes de travail et explique en partie les taux de réussite supérieurs à 100 pour cent de certaines activités (voir tableau en annexe).



8. Le SP-PAM ne possède pas de véritables critères de sélection qui permettraient de favoriser certains types d'intervention en fonction du degré de pauvreté des populations ou des régions agro-écologiques. La mission a noté également le faible taux de réalisation des activités liées au volet foresterie. Cette situation s'explique par l'absence de financement du projet intégré devant encadrer des activités de fixation des dunes autour des villes de Dori, Djibo, Gorom-Gorom et de la mare d'Oursi. A ce sujet, la mission estime que les ressources du projet prévues pour ce volet pourraient servir à encourager des activités de reboisement en association avec le projet gouvernemental "8 000 villages-8 000 forêts". Toutefois, compte tenu des vicissitudes rencontrées dans le passé par l'aide alimentaire dans le domaine forestier, il est nécessaire qu'une mission spécifique analyse dans le détail les modalités de mise en oeuvre.
9. Les visites de terrain ont de nouveau démontré que la qualité des travaux est directement liée à l'encadrement technique reçu. Les activités réalisées dans le cadre de projets d'assistance extérieure sont techniquement de meilleure qualité. Dans l'ensemble, les actions assistées par l'aide alimentaire permettent une meilleure synergie lorsqu'elles sont encadrées par une assistance technique et financière. Un projet partenaire apporte, en effet, une meilleure capacité d'encadrement, une formation plus adaptée et des moyens financiers complémentaires. Les visites effectuées sur les aménagements de bas-fonds liés à la riziculture, à la culture maraîchère et au creusage de puits démontrent nettement cette dualité dans les interventions.

Appui à la sécurité alimentaire

10. La sécurité alimentaire du Burkina Faso, pays essentiellement sahélien, dépend en grande partie de la production de céréales, celles-ci constituant l'alimentation de base de la population. Dans ce contexte, on notera que la production céréalière est déficitaire dans trois régions, satisfait à peine la demande effective dans une région et n'est excédentaire que dans une seule région. De plus, même la région à surplus céréalière comporte des poches de déficit. On enregistre enfin une campagne céréalière déficitaire tous les trois ou quatre ans.
11. Le volet appui aux banques céréalières du projet est modeste en termes d'engagement de ressources. Il a progressé relativement lentement par rapport aux autres volets car les dotations en céréales dépendaient, entre autres, de la monétisation de l'huile, laquelle a connu des difficultés de mise en oeuvre. L'assistance du projet à ce volet suit des modalités et des procédures différentes selon que l'appui porte sur les infrastructures (construction des bâtiments sous la responsabilité des CTP) ou sur la constitution de fonds de roulement (dotation en céréales par le Fonds de l'eau et de l'équipement rural -FEER). Cette distinction a gêné la coordination des interventions. Ceci constitue une dérive par rapport à l'approche initiale qui consistait à appuyer les unités de banques céréalières comme des microprojets, incluant l'appui à la construction, une aide au fonds de roulement et à la formation, afin de garantir la mise en place d'unités fonctionnelles. Ainsi, la dissociation de l'appui aux infrastructures de stockage de celui aux dotations pour le fonds de roulement a réduit considérablement l'impact du projet.
12. L'absence de suivi systématique et d'évaluation des unités appuyées par le projet a empêché de tirer des conclusions définitives sur le bon fonctionnement de ces unités. Cependant, des comptes rendus de visite par le SP-PAM permettent de conclure que la plupart des banques céréalières rencontrent des problèmes liés à l'insuffisance de la formation en gestion, aux difficultés d'approvisionnement, aux faibles taux de remboursements des crédits ainsi qu'aux détournements de stocks dans certains cas.



L'absence de suivi est liée notamment au manque de coordination de l'ensemble du volet par un partenaire spécifique ainsi qu'aux capacités limitées du FEER de superviser toutes les unités sur l'ensemble du territoire. Nombre d'interventions répondent à des demandes ad hoc qui ne s'inscrivent pas dans la stratégie cohérente définie par le FEER, laquelle permet de poser, entre autres, un ensemble de conditions garantissant la viabilité des banques céréalières. A cet égard, la formation et le suivi assurés par des organismes compétents constituent des éléments essentiels de réussite.

13. L'étude spatiale des interventions que la mission a réalisée montre que les banques céréalières assistées sont majoritairement situées dans les zones de production excédentaire ou en équilibre précaire. Ce constat ne signifie pas forcément que le ciblage est déficient puisque, en effet, les conditions minimum d'un fonctionnement adéquat des banques de céréales au Burkina Faso ne sont souvent remplies que dans des zones à excédent de production ou en équilibre précaire.
14. La seconde intervention directe dans le domaine de la sécurité alimentaire est réalisée par l'intermédiaire du Projet de sécurité alimentaire et de nutrition (PSAN), financé principalement par la Banque mondiale. L'exécution de ce volet a été extrêmement lente à en juger par le taux de vivres distribués (10 pour cent de la dotation initiale). Compte tenu de l'approche participative du projet, qui prévoit des sessions de formation avant le montage d'une microréalisation par les villageois, il semble que la dotation initiale ait été trop élevée par rapport aux capacités de mise en oeuvre. Par ailleurs, contrairement aux objectifs et à l'approche développée par le projet PSAN, peu de villageois ont participé au programme et donc bénéficié d'un emploi temporaire et d'une aide alimentaire puisque les entreprises privées responsables des travaux ont utilisé principalement une main-d'oeuvre importée au lieu de la main-d'oeuvre locale.

Formation

15. La stratégie et les modalités d'intervention en matière de formation exigent une plus grande cohérence. D'une part, le PAM assiste d'une manière systématique le programme d'alphabétisation par l'entremise d'un interlocuteur unique, l'Institut national d'alphabétisation (INA); d'autre part, le PAM intervient de façon ad hoc au niveau de la formation technique spécialisée (FTS), sans stratégie claire d'intervention et ce, par l'intermédiaire de différents interlocuteurs. Ces divers appuis sont rendus possibles en partie par les imprécisions du plan d'opérations qui reste vague sur les prérogatives des interlocuteurs et des responsables de l'exécution de ce volet.
16. Il ressort des entretiens que la mission a eus avec les bénéficiaires de la formation et avec les agents de l'INA et de la Direction provinciale de l'alphabétisation (DPEBAM) que le rôle de l'aide alimentaire est perçu comme déterminant. L'impact de l'aide alimentaire sur la présence et l'assiduité des participants aux sessions de formation est clairement observé. Cependant, des problèmes de livraison des vivres, qui ne se font pas à temps, et de rigidité dans les montants alloués, qui empêche de s'adapter au changement dans le nombre de stagiaires, ont été soulignés.
17. Le suivi des programmes de formation est fait d'une manière relativement adéquate par l'INA, mais il n'en va pas de même pour le suivi des vivres. Les provinces ne disposent pas d'un guide d'élaboration de rapports, d'où la diversité des rapports obtenus rendant difficile la synthèse au niveau national. Quant au suivi des activités de formation technique spécifique, compte tenu du manque d'information de base sur la formation effectuée ainsi que sur la diversité des intervenants et le manque de coordination de ces activités, un suivi systématique des activités et de la gestion des vivres est difficilement réalisable.



Infrastructures rurales

18. De nombreuses constructions (banques de céréales, magasins de stockage, pharmacies villageoises, logements d'encadreurs, écoles, parcs de vaccination, porcheries, bergeries, centres de santé, etc.) sont réalisées par les villageois qui obtiennent une aide alimentaire. Le PAM n'intervient que lorsque le financement de la matière d'oeuvre est assuré - le plus souvent par une assistance extérieure. La mission considère que, dans bien des cas, la quantité de travail nécessaire aux constructions ne justifie pas l'aide alimentaire dispensée au titre des programmes "vivres-contre-travail" qui viendrait compenser un manque à gagner de la communauté. De plus, pour assurer une meilleure pérennité, il est estimé que la population devrait participer gratuitement à ces travaux qui n'impliquent pas une forte mobilisation de main-d'oeuvre.
19. Le projet est également intervenu dans l'entretien du réseau routier secondaire (pistes de desserte agricoles). Conformément au plan d'opérations, les ouvriers du service mobile des travaux publics ont eu la possibilité d'acquérir des denrées du PAM à des prix préférentiels. Ces travailleurs occasionnels, qui travaillent dans des conditions difficiles, appartiennent clairement à une population pouvant prétendre à l'aide alimentaire. Une partie de la dotation est consommée directement sur les chantiers, l'autre partie restant dans le ménage. Par ailleurs, des fonds résultant de la contribution des bénéficiaires, ont été générés conformément aux engagements pris, et ont été précieux pour le fonctionnement de l'ensemble du projet.

Progrès réalisés pour atteindre les objectifs quantitatifs du projet

20. Les résultats obtenus, par activité, confrontés aux réalisations prévues et mis en regard de la quantité d'aide alimentaire distribuée, sont présentés sous forme de tableau en annexe. On observe, par rapport aux objectifs assignés dans le plan d'opérations, de nettes dispersions tant dans les taux de réalisations physiques que dans les taux de distribution de vivres. Ces écarts s'expliquent en général, pour les chiffres particulièrement faibles, par l'absence d'un financement extérieur attendu et, pour les valeurs élevées, par le non-respect des normes de travail, jugées au demeurant valides par la mission. En effet, les travaux sont souvent effectués par un nombre incontrôlé de travailleurs bénévoles faisant partie de la population du village bénéficiaire et les vivres sont distribués indépendamment des normes de travail établies. Cette pratique invalide la mesure de l'impact de l'aide alimentaire.

Bénéficiaires

21. L'aide alimentaire s'adresse essentiellement à des populations rurales dont les conditions d'existence sont difficiles et précaires. Elles constituent clairement un modèle type de l'assistance du PAM telle que définie dans le mandat du Programme. Il n'existe pas de véritable problème de sélection des bénéficiaires puisque les populations intéressées sont de conditions socio-économiques homogènes. Le nombre des bénéficiaires était estimé à 250 000 par an dans le document de projet; toutefois, la mission d'évaluation n'a pas été en mesure de vérifier ce chiffre en raison du manque de données sur cet aspect dans les documents de suivi du projet.
22. Les avantages résultant des actions entreprises avec l'aide alimentaire s'adressent directement aux populations rurales qui ont participé à la réalisation des travaux. Pour l'essentiel, et comme cela avait été souligné dans le document de projet, la mise en oeuvre des activités du projet, tout comme les avantages recueillis, n'entraînent pas de discrimination évidente entre les hommes et les femmes et la participation est globalement équilibrée. Au total, la conception et la mise en oeuvre du projet sont conformes aux



objectifs d'un projet de développement du PAM en termes de bénéficiaires et de destination des avantages; en revanche, c'est l'efficacité du projet qui est mise en question et qui doit être améliorée, notamment par le nouveau montage institutionnel proposé.

Fonds générés

23. Les contributions volontaires des ouvriers des travaux publics, collectés en échange de rations alimentaires, ont permis de constituer un fonds de l'ordre de 140 millions de francs CFA conforme aux prévisions. Le plan d'opérations prévoyait d'utiliser ces fonds pour la construction de petits ouvrages de franchissement et l'achat d'outillage pour les villageois. En réalité, ces fonds ont servi à financer une partie des frais de fonctionnement du SP-PAM ainsi que les dépenses de logistique, car les financements prévus à cet effet ont fait défaut.
24. Le projet prévoyait la monétisation d'huile pour financer l'achat local de céréales et les frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM). Depuis le début du projet, seuls 51 pour cent des quantités prévues ont été monétisées. L'ensemble de l'opération s'est avéré difficile à conduire et financièrement non rentable. Le marché de l'huile est très étroit au Burkina Faso, limitant ainsi l'intérêt d'une procédure d'appel d'offres et favorisant les conditions d'une perturbation du marché.

Gestion des vivres

25. Le suivi du mouvement des vivres est rendu difficile en raison du manque de rigueur dans la collecte des informations devant servir aux synthèses provinciales. Des retards dans l'envoi des programmes et des rapports périodiques et la non-disponibilité des présidents de CTP lors des passages des missions du SP-PAM sont autant de raisons qui peuvent expliquer les retards de livraison des denrées. Les mouvements de vivres enregistrés par les magasiniers des CTP (bordereaux de sortie) ne sont plus consignés en fonction du type d'utilisation. La gestion des stocks dans les magasins provinciaux pourrait être significativement améliorée.
26. L'insuffisance de magasins adéquats de stockage rend difficile la conservation des denrées, surtout à Ouagadougou, et leur location grève le budget de fonctionnement du SP-PAM. La capacité de stockage est limitée surtout lors de gros arrivages. La plupart des magasins ne remplissent pas les conditions requises pour le stockage. Les pertes reportées sont de l'ordre de un pour cent du tonnage total sur l'ensemble des années 1994, 1995 et 1996. Ces pertes sont dues le plus souvent à de mauvaises conditions de stockage.
27. Les allocations budgétaires pour le TIEM, tant du gouvernement que du PAM, n'ont représenté que 45 pour cent environ des engagements pour chacune des parties. Les raisons de ces manquements tiennent aux difficultés budgétaires rencontrées par le gouvernement et, pour le PAM, aux problèmes liés à la commercialisation de l'huile. En conséquence, le SP-PAM a été dans l'obligation d'utiliser les fonds générés résultant de l'assistance aux ouvriers des travaux publics. L'on a également informé la mission de la vétusté du matériel roulant, par ailleurs insuffisant.



RECOMMANDATIONS

Dispositif institutionnel

28. L'efficacité qu'il reste à atteindre pour la mise en oeuvre de ce projet à buts multiples passe par une simplification du mécanisme de programmation et de coordination des activités, par une plus grande cohérence des secteurs techniques d'intervention ainsi que par une responsabilisation plus intelligible des principaux acteurs. Ainsi, tout en maintenant la concertation avec les autorités provinciales de tutelle (CTP), des circuits directs de programmation-intervention-suivi doivent être établis, sous une forme contractuelle, entre le SP-PAM et les trois principaux secteurs techniques participants d'une part, et entre l'encadrement technique de terrain et les bénéficiaires d'autre part. Il est donc recommandé que: i) l'ensemble des activités liées à la gestion des ressources naturelles, à la production agricole, à la sécurité alimentaire en général et à la construction d'infrastructures rurales soient mises en oeuvre directement par les Directions régionales de l'agriculture et des ressources animales (DRARA) lorsqu'elles ne sont pas insérées dans des projets spécifiques; ii) l'ensemble des activités de formation relèvent directement de l'Institut national d'alphabétisation (INA); iii) les infrastructures routières continuent d'être encadrées par la Direction des travaux publics. Le plan d'opérations du projet devrait donc être amendé en conséquence¹ en ajoutant des indicateurs de suivi-évaluation simples et aisément vérifiables pour chaque partenaire et chaque activité (nombre de bénéficiaires, nombre de rations distribuées, nombre de jours de travail, unités de travaux achevés).

Ressources naturelles et production agricole

29. Pour les activités liées au volet conservation des eaux et des sols, compte tenu des ressources limitées du projet ainsi que de l'impossibilité de satisfaire à toutes les demandes d'assistance, la mission recommande d'accorder clairement la priorité aux régions les plus déficitaires en eau et aux zones à équilibre précaire en matière de sécurité alimentaire et donc de concentrer les activités sur les régions nord, centre-nord, centre-sud et sud-est du pays. On notera cependant la difficulté potentielle de faire coïncider les priorités du PAM vis-à-vis des groupes les plus vulnérables, les contingences techniques et la stratégie du gouvernement qui considère que la sécurité alimentaire doit être d'abord entendue au niveau national. La détermination de zones d'intervention apparaît dès lors comme la résultante de trois logiques qui ne peut se réaliser que par une étroite concertation entre les parties.

30. Dans un environnement où le profil des bénéficiaires est relativement homogène, il apparaît que les ressources limitées du projet doivent servir en priorité à favoriser des activités où existent une capacité d'encadrement et de financements complémentaires qui assurent une plus grande diversification et une meilleure synergie des actions entreprises.

31. Il est recommandé de respecter scrupuleusement les normes de travail établies afin d'éviter les effets négatifs, principalement sur la qualité des ouvrages réalisés, et pour permettre un suivi-évaluation significatif du projet.

32. Il existe un potentiel évident de développement d'activités liées à la foresterie, pouvant être assistées par l'aide alimentaire, en conservant les principes d'une approche

¹ Avec mention d'exceptions éventuelles comme la formation conduite au sein de projets spécifiques ou la réfection de certaines pistes rurales qui seraient confiées aux DRARA.



“vivres-contre-travail”. Il est donc recommandé en conséquence qu'une étude analyse les modalités d'intervention pour le reboisement dans le cadre du projet “8 000 villages-8 000 forêts”. Ces actions seront conduites en priorité dans les zones où les besoins en reboisement sont les plus évidents.

Appui à la sécurité alimentaire

33. Il est recommandé de ne pas lier le fonctionnement de ce volet du projet aux aléas d'une opération de monétisation et de suivre les mêmes procédures pour l'approvisionnement en vivres (importation ou achat local de céréales) que celles que l'on applique dans les autres volets du projet. Par ailleurs, il est recommandé de revenir à l'approche initiale définie dans le document de projet et ainsi de soutenir les initiatives en la matière par un appui complet à la construction, au fonds de roulement et à la formation. Cela permettrait de renforcer l'efficacité de l'aide alimentaire.
34. Afin d'assurer une meilleure cohérence des interventions et de garantir un meilleur fonctionnement des banques céréalières, il est recommandé i) de confier l'entière responsabilité du suivi et de la supervision de ce volet à une seule entité, et ii) de suivre la stratégie et l'approche du FEER dans ce domaine. En particulier, compte tenu des moyens limités pour suivre cette activité sur une base unitaire, il est recommandé d'établir, en collaboration avec le FEER, des Unions de groupement villageois permettant d'assurer à moindre coût la formation et le suivi de plusieurs unités.
35. Si l'on veut cibler les bénéficiaires des zones les plus démunies, tout en gardant un environnement économique adapté au bon fonctionnement des banques céréalières, il est recommandé de concentrer l'appui du projet sur les banques céréalières des zones où la production céréalière est cruciale pour la sécurité alimentaire, mais où l'équilibre céréalier est précaire. La mission recommande de mettre l'accent sur les zones dites à équilibre précaire et notamment, parmi celles-ci, les zones particulièrement excentrées ou enclavées (cette recommandation rejoint celle de l'atelier national tenu à Ouagadougou en 1991 sur les banques céréalières.)
36. En collaboration avec le coordonnateur national du projet PSAN, il est recommandé de réviser à la baisse la dotation en vivres pour ce volet. Il est en outre recommandé que les procédures définissant les conditions de réalisation des travaux soient reformulées de manière à répondre au mieux à l'objectif d'emploi local. Il est en outre recommandé i) que les populations cibles du projet PSAN déterminent elles-mêmes leurs besoins en infrastructures selon le même processus participatif que celui qui prévaut dans les autres composantes du projet PSAN (méthode Recherche-action-formation - RAF); ii) qu'un contrat d'entretien soit passé entre l'entreprise et le groupement villageois.
37. Les projets d'infrastructures du PSAN ne sont pas fondamentalement différents des autres projets de construction assistés par le PAM. Il est par conséquent recommandé d'insérer cette composante dans les actions relevant de la responsabilité des DRARA en respectant ainsi les procédures de soumission des requêtes et de suivi des vivres telles qu'elles seront définies dans l'amendement au plan d'opérations.

Formation

38. Il est recommandé de soutenir l'ensemble de la stratégie d'alphabétisation et de formation de base poursuivie par le gouvernement par l'entremise de l'INA. Pour ce faire, la responsabilité de la coordination et de la supervision de ce volet doit être entièrement confiée à l'INA puisque celui-ci travaille déjà en partenariat avec les directions techniques



des ministères intéressés ainsi qu'avec les organisations et associations intervenant dans le domaine de la formation.

39. Il est enfin recommandé i) d'intégrer de façon systématique le suivi de la gestion des vivres aux programmes de suivi et d'évaluation de l'INA. A cet égard, une mission annuelle conjointe PAM/INA de contrôle serait nécessaire, ainsi qu'un réajustement des allocations de vivres en milieu de campagne de formation; ii) d'élaborer une fiche technique de collecte des informations pour les DPEBAM de chaque province. Cette fiche permettra un meilleur suivi des activités et de la gestion des vivres et complétera le suivi ponctuel de l'équipe nationale.

Fonds générés

40. Au vu du rapport coûts/bénéfices des opérations de monétisation de l'huile et de l'impact négatif des ventes d'huile sur le marché intérieur, il est recommandé d'arrêter la monétisation de ce produit. Outre les considérations économiques de l'opération, la mission considère que la bonne marche d'un des volets du projet ne saurait être soumise à l'arrivage aléatoire d'un produit à monétiser. De manière générale ce genre d'opérations devrait être précédé d'une étude détaillée capable de prévoir les perturbations que le produit en question entraînerait sur le marché.

Infrastructures

41. Il est recommandé que l'aide alimentaire ne soit octroyée qu'à des populations qui entreprennent des constructions à usage collectif et requérant la participation d'une part représentative de la communauté bénéficiaire, pour une durée au moins égale à deux mois de travail.

Gestion des vivres

42. Il est enfin recommandé que le gouvernement et le PAM tiennent les engagements pris pour le fonctionnement du SP-PAM afin que les coûts ne soient pas imputés aux fonds générés dont l'utilisation est prévue à d'autres fins. Une étude axée sur l'amélioration des conditions de stockage devrait être entreprise rapidement en tenant compte des recommandations de la mission sur la responsabilisation des trois principaux interlocuteurs techniques intéressés (DRARA, INA et travaux publics).



COMPARAISON ENTRE LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS DU PROJET AU 31 DÉCEMBRE 1996

Activités	Unités	Objectifs	Objectifs proport. au 31/12/96	Réalisations au 31/12/96	Taux exécut. (%)	Rations prévues	Rat. prév. au prorata durée 31/12/96	Rations distribuées	Distribution/ objectif (%)
Conservation eaux et sols									
Ouvrages en pierre SIM	ha	15 000	9 500	10 537	111	8 400	5 320	4 710	89
Ouvrages en pierre AIM	ha	10 000	6 330	7 514	119	4 350	2 750	3 520	128
Seuils en enrochement	ha	500	317	372	117	1 670	1 060	684 890	65
Foresterie									
Fixation de dunes	ha	900	570	63	11	1 350	855 000	48 780	6
Végétalisation glaciais	ha	500	317	21	7	50 000	31 660	6 550	21
Aménagement ressources en eau									
Aménagement périmètres irrigués	ha	1 000	633	506	80	3 000	1 200	1 550	130
Aménagement bas-fonds	ha	400	253	320	126	5 560	3 520	2 700	77
Constructions barrages	No	20	13	14	111	16 510	10 450	7 400	71
Réfection barrages	No	50	32	34	107	625 000	395 830	861 410	218
Fonçage/curage puits	m/linéaire	12 150	7 690	8 229	107	1 030	654 070	747 870	114
Colonisation nouvelles terres									
ONAT	famille	500	317	234	74	825 000	522 500	107 660	21
BAGRE	famille	2 400	1 520	982	65	3 960	2 500	1 930	77
NOUHAO	famille	2 250	1 420	1 260	88	3 710	2 350	2 980	127
BKF 89/011	famille	2 700	1 710	1 760	103	1 210	769 500	918 620	119
SOUROU	famille	660	418	460	110	495 000	313 500	405 320	129
Banques de céréales									
	No	300	190	109	57	0	0	0	0
Alphabétisation initiale	stagiaire	150 000	95 000	108 599	114	7 500	4 750	4 960	105
Formation complémentaire de base	stagiaire	75 000	47 500	52 053	110	1 570	297 500	1 120	377
Formation technique spécialisée	stagiaire	40 000	25 330	30 477	120	160 000	101 330	438 350	433
Voirie régionale classée									
Reprofilage et chargement	km	2 250	1 420	1 375	96	1 360	862 120		
Reprofilage seul	km	2 320	1 470	1 443	98	1 390	883 500		0
Réhabilitation	km	1 850	1 170	1 120	96	6 290	3 980		0
Voirie villageoise									
								1 010	84

COMPARAISON ENTRE LES OBJECTIFS ET LES RÉSULTATS DU PROJET AU 31 DÉCEMBRE 1996

Activités	Unités	Objectifs	Objectifs proport. au 31/12/96	Réalisations au 31/12/96	Taux exécut. (%)	Rations prévues	Rat. prév. au prorata durée 31/12/96	Rations distribuées	Distribution/ objectif (%)
Cantonnage avec reprofilage	km	1 000	633	1 934	153	355 000	224 840		
Cantonnage sans reprofilage	km	1 000	633			350 000	221 660		0
Réhabilitation	km	150	95	90	95	862 500	546 250		0
Construction d'ouvrages franchissem.	No	15	10	14	147	352 500	223 250		0
Construction									
Banques de céréales	No	300	190	157	83	136 500	86 450	123 000	142
Magasins	No	600	380	349	92	396 000	250 800	312 170	125
Pharmacies villageoises	No	50	32	41	129	33 000	20 200	140 260	694
Logements d'encadreurs	No	100	63	71	112	153 500	27 200	184 900	680
Logements d'instituteurs	No	400	253	348	137	614 000	388 850	616 290	159
Ecoles à trois classes	No	500	317	387	122	2 550	1 610	1 670	104
Cantines scolaires	No	20	13	12	95	32 500	20 580	48 790	237
Parcs de vaccination	No	50	32	47	148	250 000	158 340	313 340	198
Porcheries/bergeries	No	100	63	78	123	737 500	467 090	683 260	146
Centres communautaires	No	100	63	76	120	85 000	53 840	317 470	590
Centres artisanaux	No	30	19	15	79	25 500	16 150	37 010	229
Moulins villageois	No	50	32	49	155	31 250	19 790	101 490	513
Centres de santé	No	50	32	49	155	410 000	259 650	429 310	165
Dispensaires	No	50	32	26	82	495 000	313 500	336 080	107
PSAN		0	0	0		0	0	1 140	0
Total						78 910	48 500	45 670	

ANNEXE



