

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/2002/6/9

11 septembre 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— KENYA (1999–2003)

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

Note au Conseil d'administration

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

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directeur du Bureau de l'évaluation et du suivi (OEDE): M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Chargé de l'évaluation, OEDE: M. S. Green tél.: 066513-2908

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 à mi-parcours du programme de pays pour le Kenya fait partie d'une série d'évaluations de programmes de pays demandées par le Conseil d'administration pour analyser si l'abandon de projets de développement au profit de programmes de pays cohérents est bien-fondé.

En 2001 le programme de pays ne représentait toutefois que 4,6 pour cent des distributions de produits alimentaires du PAM au Kenya. Étant donné la récurrence structurelle de la sécheresse et d'autres crises alimentaires apparentées au Kenya, comme mentionné dans le schéma de stratégie de pays (SSP), il est probable que le programme de pays continuera à ne représenter qu'une part modeste des activités du PAM dans le pays, ce qui n'est pas sans avoir de nombreuses incidences qui, toutefois, n'entrent pas dans le cadre de la présente évaluation.

Au moment de la mission d'évaluation, le programme de pays pour 1999–2003 ne comportait qu'une seule activité opérationnelle —alimentation scolaire dans les écoles maternelles et primaires des zones de terres arides et semi-arides du Kenya— et deux autres activités en cours de reformulation. L'activité d'alimentation scolaire devait nourrir 365 000 élèves dans 21 districts parmi les plus démunis du Kenya et dans certains bidonvilles de Nairobi. Grâce à la forte détermination du Gouvernement kényen et de son Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies, cette activité dépasse les objectifs fixés, et attire de jeunes enfants qui autrement n'auraient pas été inscrits dans les écoles et leur permet d'avoir une instruction.

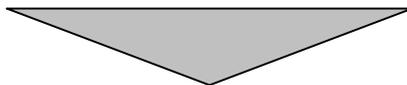
L'un des principaux problèmes identifiés par la mission était le manque d'articles non alimentaires, qui a gêné le suivi régulier de l'activité et fait obstacle à la durabilité à long terme. Il est peu probable à l'heure actuelle que les communautés locales puissent prendre à leur charge l'alimentation de leurs enfants de manière permanente, sans l'aide alimentaire à long terme du PAM.

La deuxième activité du programme de pays prévoyait d'aider les communautés, dans les zones de terres arides et semi-arides, à renforcer la planification préalable aux situations de sécheresse ou autres catastrophes. La sécheresse prolongée de 1999/2001 a empêché le démarrage de l'activité; celle-ci est actuellement réorganisée afin de privilégier la remise en état des actifs physiques dans ces zones. La troisième activité aurait dû se concentrer sur la nutrition et les soins de santé au niveau de la communauté. Du fait de problèmes de gestion au sein de l'organisme gouvernemental compétent, le démarrage de l'activité a toutefois pris du retard. Celle-ci est maintenant réorganisée pour apporter un appui aux orphelins victimes du VIH/SIDA dans certains districts.

Lorsque les trois activités seront opérationnelles, le programme du PAM pour le Kenya sera mis en œuvre dans le respect de la politique du PAM Favoriser le développement. L'équipe d'évaluation suggère toutefois d'accorder une attention toute particulière, pendant toute la durée du programme de pays 2004–2008, à vérifier que les ressources alimentaires du PAM sont ciblées sur les principales causes du recul de la sécurité alimentaire et l'aggravation de la pauvreté au Kenya.



Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/9) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/19). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



PORTEE DE L'EVALUATION

1. L'équipe d'évaluation¹ s'est rendue dans le pays du 22 janvier au 12 février 2002. Elle a comparé les résultats obtenus par le programme de pays 1999–2003 pour le Kenya avec les objectifs qu'il s'était fixé et les objectifs généraux du PAM.
2. Les méthodes adoptées par la mission d'évaluation ont été les suivantes: examens des documents; entretiens de groupe; triangulation de données; entretiens avec les autorités compétentes et les représentants des principales institutions des Nations Unies à Nairobi, les donateurs bilatéraux et les organisations non gouvernementales (ONG); et déplacement sur le terrain dans les districts de Turkana et de Busia. Des entretiens ont également eu lieu avec des personnes qui jouent un rôle clé parmi le personnel du PAM et les bénéficiaires.

APERÇU GÉNÉRAL DU PROGRAMME DE PAYS

3. Le programme de pays pour 1999–2003 a été approuvé en octobre 1998. Le SSP avait été approuvé en 1995 et était relativement dépassé lorsque le programme de pays a été élaboré, soumis et approuvé. Le document proposait 32,5 millions de dollars E.-U. à l'appui d'un programme avec trois composantes: la poursuite de l'activité d'alimentation scolaire; un fonds pour les activités de préparation préalable aux catastrophes; et une activité de nutrition et de soins de santé au niveau de la communauté.
4. **Activité d'alimentation scolaire.** Celle-ci comprend la poursuite de l'activité d'alimentation scolaire (en cours depuis 1980) dans les zones de terres arides et semi-arides et une nouvelle activité d'alimentation scolaire pour les enfants désavantagés dans certains bidonvilles de Nairobi. Ces activités prévoyaient de continuer à nourrir 350 000 élèves des écoles maternelles et primaires pendant les trois premières années, mais de réduire progressivement le nombre de bénéficiaires à 250 000 la troisième année et à 150 000 la cinquième année. Une sous-composante vivres-contre-travail (VCT) a été mise en place pour appuyer des microprojets à l'école afin de renforcer les perspectives de durabilité de l'alimentation scolaire une fois terminée l'intervention du PAM. Bénéficiaires prévus: de 365 000 la première année à 165 000 entre la troisième et la cinquième année. Coût total prévu: 24,6 millions de dollars.
5. **Fonds pour les activités de préparation préalable aux catastrophes.** Ce fonds est conçu pour aider les communautés menacées dans certains districts arides à élaborer des plans de préparation préalable aux catastrophes et créer un fonds d'urgence de produits alimentaires qui doit permettre l'application de ces plans aux premiers signes d'une catastrophe imminente. Bénéficiaires: 11 000 ménages (30 jours par an), 3 000 personnes (40 jours par an) et 10 000 enfants (qui recevront des aliments d'appoints pendant 150 jours par an). Coût total prévu: 3,6 millions de dollars (y compris 100 pour cent de transport terrestre, entreposage et manutention).

¹ La composition de l'équipe était la suivante: un chef d'équipe recruté au plan international, un consultant en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle, un consultant international en matière de planification de l'éducation et un agronome de la FAO, à Rome. Un chargé de l'évaluation du PAM à Rome a participé à la première semaine de travaux de la mission.



6. **Activité de nutrition et de soins de santé au niveau de la communauté.** Cette activité devait commencer au moment où l'activité d'alimentation scolaire était réduite progressivement et avait pour objectif de réduire la malnutrition parmi les jeunes enfants et leurs mères dans certaines zones de terres arides et semi-arides. Les bénéficiaires prévus étaient 9 000 ménages (cinq personnes estimées par ménage) qui devaient recevoir des rations familiales pendant neuf mois au maximum par an, tandis que 9 000 enfants recevraient des aliments composés d'appoint pendant la même période. Coût total prévu: 3,8 millions de dollars.
7. En outre, le programme de pays comportait un crédit budgétaire de 500 000 dollars pour un projet en cours d'activités forestières, qui devait être abandonné progressivement.
8. Le Conseil d'administration a approuvé le SSP initial en 1995 mais le programme de pays n'a pas été présenté et approuvé avant fin 1998. L'évaluation a constaté que ce retard pouvait être attribué aux facteurs énumérés ci-après: i) la nécessité de synchroniser le programme de pays sur un cycle 1999–2003 afin de l'aligner sur celui des autres programmes des Nations Unies et du Gouvernement kényen; ii) la réticence de la communauté des donateurs à lancer de nouveaux programmes de développement au Kenya à ce moment là; et iii) les demandes croissantes à l'intérieur du Kenya pour fournir une aide aux réfugiés et à la gestion d'opérations de secours de grande envergure au sud du Soudan. Le bureau de pays était de ce fait axé davantage sur des activités d'opération d'urgence et d'intervention prolongée de secours et de redressement que sur l'avancement rapide du document de programme de pays.
9. Le SSP initial avait prévu deux activités: i) la poursuite de l'alimentation scolaire dans les zones de terres arides et semi-arides; et ii) de petites activités VCT destinées aux agriculteurs, agropasteurs et pasteurs de subsistance dans les zones de terres arides et semi-arides. À l'époque, l'avenir de l'alimentation scolaire au Kenya était très incertain. Immédiatement après la mission de formulation du SSP en septembre 1994, le Conseil d'administration a rejeté en novembre 1994 une proposition d'expansion du projet d'alimentation scolaire et demandé que soit préparé un nouveau projet avec un plan précis de retrait progressif sur cinq ans. Ce projet a donc été présenté au Conseil d'administration et approuvé par celui-ci en novembre 1995. Ce projet prévoyait un retrait en 15 points.
10. La planification du programme de pays a commencé réellement en 1997 avec une série d'ateliers et de séances de réflexion auxquels ont participé le personnel local du PAM et des représentants du Ministère de finances, du Ministère de la planification et du développement national, le Bureau du Président et d'autres organismes gouvernementaux. L'atelier de 1997 a débouché sur un programme de pays reposant sur le concept de développement au niveau de la communauté avec aide alimentaire dans les zones de terres arides et semi-arides en situation d'insécurité alimentaire. Un fonds alimentaire avait été proposé pour appuyer des initiatives ayant pour but notamment l'amélioration des infrastructures, la santé maternelle et infantile et l'alimentation complémentaire ainsi que le développement de l'élevage, de la commercialisation et des micro-entreprises. Un projet de programme de pays a été soumis au siège du PAM en mai 1998 pour examen.
11. Le document de programme de pays sur lequel a débouché le processus d'examen du siège était toutefois très différent. Le document révisé était entièrement axé sur la poursuite de l'alimentation scolaire. Cette nouvelle orientation était le résultat de l'inquiétude que la stratégie élaborée par le programme de pays risquait de n'être pas totalement viable. Le concept de "fonds alimentaire" en particulier a été considéré comme impraticable. De plus, on s'est inquiété des faibles capacités de mise en œuvre du gouvernement et de la disponibilité des ressources pour des pays ne faisant pas partie des pays les moins avancés comme le Kenya. Enfin, l'attitude du siège vis-à-vis de l'alimentation scolaire en général



devenait nettement plus positive. L'activité d'alimentation scolaire en place depuis déjà près de vingt ans fut une nouvelle fois prolongée, de 1997 à 2001, même s'il avait été annoncé à plusieurs reprises au Gouvernement kényen pendant la même période que l'appui du PAM à l'alimentation scolaire ne se poursuivrait pas au-delà de 2001. Malgré ces déclarations, le PAM a considérablement élargi son aide globale pour l'alimentation scolaire, en particulier au titre d'opérations d'urgence menées pour faire face à la grave sécheresse de 1999/2001.

12. À partir de 1998, on a considéré à nouveau que les activités d'alimentation scolaire étaient utiles dans le contexte de l'examen mené par le PAM des orientations générales de son portefeuille de développement. Outre l'alimentation scolaire qui en constituait la pièce maîtresse, les responsables à Rome ont proposé de concevoir une activité d'atténuation des catastrophes et une troisième activité concernant la nutrition maternelle et infantile. Ces nouvelles activités ont dû être élaborées et ajoutées au nouveau projet de programme de pays en l'espace de quelques semaines, à la mi-1998. Le programme de pays a été ensuite soumis au Conseil d'administration et approuvé en octobre 1998.

Intégration, cohérence, ciblage et souplesse

13. En ce qui concerne le Kenya, l'examen de l'intégration, de la cohérence, du ciblage et de la souplesse se limite au seul élément actif du programme de pays —l'alimentation scolaire. Les deux autres composantes —préparation préalable aux catastrophes et nutrition et soins de santé au niveau de la communauté— sont actuellement reformulées et devraient voir le jour rapidement en tant qu'activités à part entière, complétant le programme plus ou moins comme prévu à l'origine.
14. L'alimentation scolaire est particulièrement conforme à l'une des plus hautes priorités du gouvernement, fournir une éducation primaire à tous les enfants. Elle s'inscrit aussi fort bien dans les stratégies du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du document de stratégie intérimaire de lutte contre la pauvreté. L'activité du PAM dans les zones de terres arides et semi-arides reçoit l'appui efficace des ressources éducatives et administratives du Kenya. Elle est à juste titre concentrée sur un grand nombre d'enfants parmi les plus nécessiteux vivant dans 21 districts pastoraux isolés où règne la pauvreté. Elle est organisée de manière cohérente et totalement intégrée aux opérations du Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies et aux efforts déployés par d'autres donateurs à l'appui de l'éducation primaire au Kenya. Au cours de la période évaluée, l'activité d'alimentation scolaire constituait en fait la totalité du programme de pays. Elle a été très profitable aux enfants ciblés mais elle ne devrait pas être l'élément prioritaire du prochain cycle du programme de pays.

Recommandation

- ⇒ L'alimentation scolaire parrainée par le PAM doit se poursuivre dans les zones de terres arides et semi-arides au cours du prochain programme de pays, mais les éléments principaux de celui-ci devront avoir davantage d'impact sur la réduction des principales causes de l'insécurité alimentaire des ménages pauvres. L'alimentation scolaire peut constituer un élément important mais l'aide alimentaire du PAM devra à l'avenir aussi contribuer à supprimer les principales contraintes qui empêchent de réduire la pauvreté et d'améliorer la sécurité alimentaire, identifiées dans le document de stratégie intérimaire de lutte contre la pauvreté pour le Kenya, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et le prochain SSP.



15. Le programme de pays a la souplesse voulue comme en témoigne la récente décision du bureau de pays de convertir l'activité fondamentale 3, centrée sur la nutrition et les soins de santé maternelle et infantile, en soutien d'une activité VIH/SIDA pendant les deux dernières années du programme en cours. L'activité viendra renforcer les organisations et les ménages s'occupant d'orphelins victimes du VIH/SIDA. Le bureau de pays prévoit d'utiliser l'autorité qui lui est conférée pour permettre la préparation et l'approbation éventuelle d'un document d'activité révisée qui devrait être prêt pour approbation et mise en œuvre dans un bref délai. Étant donné l'inquiétude grandissante du PAM vis-à-vis des conséquences désastreuses de la pandémie VIH/SIDA et des inquiétudes également grandissantes du gouvernement, il s'agit d'une décision importante et rapide dans un domaine d'aide alimentaire où les besoins vont probablement croître de manière dramatique dans les années à venir.

Utilisation appropriée de l'aide alimentaire

16. Si le processus suivi pour formuler le programme de pays du Kenya n'a pas débouché sur l'utilisation des ressources alimentaires prévue à l'origine pour l'ensemble du programme de pays, la mission estime cependant que l'aide alimentaire à l'appui de l'alimentation scolaire a été utilisée de manière appropriée. À ce titre, elle a été utilisée de manière satisfaisante, que ce soit dans la perspective de la politique Favoriser le développement du PAM, comme un élément du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ou comme un instrument de la politique du gouvernement. Le maïs, les légumineuses et l'huile végétale fournis par le PAM pour les repas scolaires sont la cause du pourcentage élevé d'enfants des districts ciblés présents à l'école. Pour nombre d'entre eux, il s'agit du seul repas substantiel de la journée. Pendant les périodes où les produits alimentaires du PAM ne sont pas disponibles, la fréquentation scolaire chute de manière considérable.
17. À l'heure actuelle, la plus grande partie des produits alimentaires du programme de pays sont importés. Il serait préférable d'accroître la quantité d'aide alimentaire achetée localement, si les dons en espèces disponibles étaient plus importants. Cette pratique a malheureusement dû être redimensionnée ces dernières années au Kenya compte tenu de l'insuffisance des liquidités disponibles et de la fluctuation des approvisionnements locaux et des prix.
18. Les emplois prévus des produits alimentaires du PAM dans les projets de révision des activités 2 (remise en état des actifs dans le cadre de VCT) et 3 (appui aux organisations fournissant une aide aux ménages victimes du VIH/SIDA) appuient les priorités du Kenya et du PAM et sont conformes à la stratégie du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Coordination et partenariat

19. Les relations étroites qui existent entre le PAM d'une part, et le bureau central et les bureaux de district du Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies d'autre part, sont un bon exemple de travail en partenariat et en collaboration, qui permet de promouvoir de manière efficace les conditions favorables à l'augmentation des inscriptions scolaires et à l'amélioration des possibilités d'éducation. Le PAM fournit une aide alimentaire à 1 362 écoles situées dans les districts des zones de terres arides et semi-arides avec l'objectif d'encourager la fréquentation scolaire, d'apporter un complément nutritionnel aux enfants des écoles maternelles et primaires et d'améliorer leur capacité de concentration à l'école. Des progrès ont été réalisés malgré les problèmes de sécurité, les problèmes périodiques de ressources et de logistique, et la persistance d'une grave sécheresse pendant la plus grande partie de la période.



20. La participation relativement élevée, la hausse de l'apport nutritionnel et les résultats scolaires comparativement bons s'expliquent par le fait que les écoles ont eu les enseignants et le matériel pédagogique voulus. Les examens au niveau national ont montré ces dernières années que les résultats obtenus par les élèves dans ces districts très pauvres des zones de terres arides et semi-arides sont en moyenne analogues à ceux des élèves qui vivent dans des districts plus favorisés.
21. Le partenariat (dans le développement par opposition au programme d'urgence) entre le bureau du PAM au Kenya et les autres organisations de donateurs ne fonctionne pas aussi bien. Les réunions avec les chefs de secrétariat des institutions des Nations Unies spécialisées dans le développement ont donné le sentiment largement partagé que dans le système des Nations Unies en général le partenariat fait l'objet de nombreuses discussions mais n'est pas mis en pratique. Compte tenu des difficultés d'approvisionnement en ressources non alimentaires pour l'activité d'alimentation scolaire, des efforts plus importants doivent être déployés pour trouver des partenaires. Ce manque de partenariat est aussi un obstacle à la durabilité du programme d'alimentation scolaire. L'un des problèmes qui ne date pas d'aujourd'hui est l'absence d'organisations partenaires —y compris les autres organismes publics— dans les zones les plus arides du Kenya, où les perspectives de développement sont extrêmement limitées.
22. L'engagement explicite du PAM de concentrer son action dans les zones de terres arides et semi-arides comporte aussi le problème non négligeable de trouver des partenaires pour les ressources non alimentaires avec qui œuvrer pour le développement, et de tels partenaires existent. Des ONG internationales et kényennes opèrent dans ces zones, tout comme d'autres institutions des Nations Unies et du Groupe consultatif pour la recherche agricole internationale, comme par exemple le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou l'Institution internationale de recherche zootechnique.

Recommandation

- ⇒ Le bureau du PAM au Kenya et les organisations gouvernementales partenaires devraient rechercher de manière plus active d'autres donateurs et ONG partenaires pour toutes les activités présentes et futures du programme de pays. En ce qui concerne le programme de pays pour 2004–2008, les partenaires potentiels devraient être identifiés et insérés le plus tôt possible dans le processus d'élaboration. Rechercher l'aide de partenaires une fois que ceux-ci ont déjà élaboré et approuvé leurs propres plans pluriannuels est une démarche que sera probablement improductive.

SYSTEMES ET PROCEDURES A L'APPUI DU PROGRAMME DE PAYS

23. Au moment de l'examen des systèmes et des procédures, l'équipe d'évaluation a organisé une séance de réflexion avec les fonctionnaires résidents du PAM chargés de la conception et du remaniement, de la mise en œuvre et du suivi du programme de pays. L'objectif était de déterminer les expériences acquises et d'obtenir leurs points de vue sur les systèmes de gestion du PAM et l'application de la décentralisation et des autres modifications apportées récemment aux systèmes et aux procédures par l'organisation dans leurs rapports spécifiques avec le programme de pays.



24. La décentralisation du bureau régional (ODK) à Kampala en septembre 2001 et la décision de ne plus avoir de bureaux avec des responsabilités géographiques distinctes ont créé une certaine confusion temporaire sur la manière d'obtenir un appui et des avis techniques. (Toutefois, dans le cadre des procédures décentralisées, le bureau de pays doit demander un appui et des avis techniques au bureau régional, en particulier aux conseillers régionaux pour les programmes. Le Directeur régional est le président du comité d'examen des programmes et contrôle tous les documents de schéma de stratégie et de programme de pays, avec l'avis du conseiller régional pour les programmes.)
25. Bien qu'une grande partie des problèmes aient été vraisemblablement liés à la phase de transition, on a eu le sentiment qu'il y avait des retards importants dans la préparation et le contrôle du document. De nombreux fonctionnaires étaient d'avis que le programme de pays est un processus pesant qui nécessite beaucoup de temps et de ressources en personnel. De nouvelles directives ont maintenant été publiées et devraient faciliter le traitement des documents.
26. Le personnel s'est aussi inquiété de l'irrégularité du flux de ressources en provenance du siège. Pendant la durée du programme de pays, il a fallu parfois attendre six mois et plus que les fonds demandés au siège parviennent au bureau de pays. Il est arrivé une fois que le bureau de pays pour le Kenya qui attendait une somme de 180 000 dollars pour des articles non alimentaires, calculée selon la formule standard utilisée pour les allocations de terrain, ait reçu seulement 26 000 dollars sans aucune explication. On s'est aussi inquiété de la perte de capacités pour appuyer la mise en œuvre du programme de pays résultant de la fermeture de l'ancien pôle régional de Nairobi, à la suite de laquelle trois postes clés ont été supprimés: spécialiste de la problématique hommes-femmes, chargé de la formation et gestionnaire de la filière des produits.

Insuffisance des ressources non alimentaires

27. L'équipe d'évaluation s'inquiète de l'impact négatif que la restriction de la monétisation —due à une modification de la politique générale du PAM en la matière, en même temps qu'à l'absence d'arrangements de partenariats effectifs— a eu sur les ressources financières nécessaires pour assurer l'utilisation efficace des produits alimentaires grâce à la fourniture en temps voulu d'articles non alimentaires. Les motocycles requis par le Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies pour effectuer un suivi adéquat n'ont pas été achetés, et la formation du personnel de terrain de ce ministère et du personnel d'appui dans les écoles communautaires a dû être suspendue. Sur les 1 362 fourneaux économiques qui sont d'une grande nécessité dans ces régions arides et semi-arides dépourvues de ressources en bois de feu, seuls 56 ont été fournis.



Recommandations

- ⇒ Le programme pour le Kenya subit le contrecoup du manque de ressources pour financer les coûts d'appui et les articles non alimentaires nécessaires. Le siège devrait augmenter les crédits pour les ressources non alimentaires alloués au bureau de pays du Kenya pour chacune des années restantes du présent programme de pays. Par ailleurs le bureau de pays devrait s'employer davantage à établir des partenariats pour la fourniture des ressources non alimentaires essentielles nécessaires au programme d'alimentation scolaire en cours et aux deux nouvelles activités.
- ⇒ Dans la préparation du prochain SSP et programme de pays, le bureau de pays doit élaborer une stratégie et un budget réalistes pour obtenir les ressources non alimentaires voulues sous peine de réduire de manière considérable l'efficacité des produits alimentaires pour parvenir aux objectifs de développement du PAM au Kenya.

Suivi et obligation redditionnelle

28. La responsabilité du suivi et de l'évaluation de l'activité d'alimentation scolaire relève essentiellement du Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies aux niveaux central et du district. Ce sont les bureaux de l'éducation au niveau du district qui sont chargés de la plus grande part de ces activités, mais le manque de moyens de transport pour le personnel du suivi est un obstacle important.
29. Les comités locaux pour l'alimentation scolaire sont chargés des ressources alimentaires sur les sites scolaires et de l'alimentation même des enfants. D'après l'ensemble des rapports et les visites sur place de la mission, cet aspect de l'activité fonctionne bien. Les rapports d'activité de certaines des écoles les plus éloignées parviennent souvent très en retard aux sièges de district du Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies, ce qui retarde d'autant l'établissement des rapports sur les activités d'alimentation scolaire, les taux d'inscription et d'autres aspects de l'activité. Le problème principal est que certaines de ces écoles sont si isolées qu'elles ne sont pas desservies par les systèmes de poste ou de téléphone du Kenya. Les transports sont rares et souvent inexistant pendant de longue périodes. Si le Ministère de l'éducation, des sciences et des technologies avait les motocycles nécessaires au suivi, les retards de ce type pourraient être considérablement réduits. Il est à espérer que l'enquête de référence sur l'alimentation scolaire réalisée au Kenya par l'Unité d'appui à l'alimentation scolaire sera utile pour évaluer les résultats du travail du PAM dans ce domaine.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité

30. L'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) est un élément important et positif du programme général de développement du bureau du PAM au Kenya, étant donné notamment que le bureau de pays commence à concentrer son attention sur le prochain SSP et programme de pays. Entre 1999 et début 2002, l'Unité ACV a mis l'accent sur la situation d'urgence créée par la sécheresse et sur la collecte de données y relatives. Avec la fin apparente de la sécheresse, tout au moins pour le moment, l'Unité ACV aura la possibilité de contribuer à un projet d'étude majeur intitulé "Vulnérabilité chronique à l'insécurité alimentaire au Kenya-2001". Cette étude s'intègre dans le Cadre analytique standard que le PAM expérimente à l'heure actuelle en Bolivie, au Mali et au Kenya.



31. Même avec une lecture nécessairement rapide, l'équipe d'évaluation a été impressionnée par l'utilité des conclusions du projet de rapport pour mieux comprendre les causes de l'insécurité alimentaire chronique qui sévit au Kenya. Le perfectionnement et l'élargissement du cadre analytique standard feront de celui une aide précieuse pour ceux qui rédigent le SSP et suivent les résultats du programme.

Recommandation

- ⇒ Le siège et le bureau du PAM au Kenya doivent s'assurer que le présent programme de pays et le prochain contiennent les ressources suffisantes pour que l'ACV continue de participer totalement aux efforts déployés pour mieux comprendre l'étendue et les conséquences de tous les aspects de l'insécurité alimentaire et de ses causes au Kenya. Cet effort, devrait, en partenariat avec d'autres donateurs, être axé sur le renforcement des capacités du gouvernement et d'autres institutions du Kenya à collecter, analyser et établir des rapports sur les données révélant la nature, l'ampleur et les tendances des facteurs liés aux causes de l'insécurité alimentaire chronique et grave.

Respect des Engagements du PAM en faveur des femmes

32. Le bureau du PAM au Kenya a été un promoteur actif de l'intégration de la problématique hommes-femmes dans le cadre du programme de pays et comme un élément de sa présence en général dans le pays. Le PAM a organisé au Kenya de nombreux ateliers sur des questions liées à la problématique hommes-femmes. Des études de problématique ont été menées dans d'importants camps de réfugiés. Un atelier suivi par de nombreux participants organisé à Embu en mars 2000 et financé par le Fonds d'action pour l'égalité entre hommes et femmes a déterminé une nouvelle stratégie de la parité au Kenya. L'atelier était consacré aux questions de parité entre hommes et femmes et à la sensibilisation au niveau communautaire. La situation d'urgence de 1999/2001, la réduction des fonds alloués par le siège et la suppression du poste de chargé régional de la problématique hommes-femmes ont fait qu'il n'y a pas eu malheureusement de suivi immédiat. En 2001, les crédits pour les activités liées aux questions de parité n'ont pas été dégagés avant la fin de l'année financière et n'ont permis d'entreprendre des travaux de suivi que dans 3 des 20 districts prévus.

ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES ACTIVITES AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

33. Sur les trois activités proposées, seule l'alimentation scolaire a été opérationnelle pendant le présent programme de pays pour 1999–2003. Son objectif est d'accroître les inscriptions, de réduire les taux d'abandon et d'améliorer la disponibilité en éléments nutritifs dans 1 362 écoles maternelles et primaires situées dans les zones de terres arides et semi-arides. Comme l'indique en détail le rapport complet de l'évaluation, l'activité a contribué de manière efficace à ce que dans ces écoles les inscriptions dépassent les niveaux ciblés, même si elles sont encore très basses dans 3 des 10 districts situés en zone aride.
34. Il était prévu au départ de ramener le nombre d'élèves à 250 000 à partir de la troisième année puis à 150 000, lorsque les écoles dans les districts moins désavantagés situés en zones semi-arides auraient amélioré leurs capacités à se procurer des repas scolaires par d'autres moyens. La grave sécheresse de 1999/2001 a toutefois empêché toute réduction progressive. En fait, quelque 1,3 million d'enfants ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires de l'alimentation scolaire au titre de l'opération d'urgence pour la sécheresse.



35. Peu de progrès ont été réalisés à ce jour dans la voie de la “durabilité” dans les communautés participant à l’activité. Il ne semble pas que ces communautés soient plus aptes aujourd’hui que par le passé à assumer elles-mêmes l’alimentation de leurs enfants. Les efforts menés conjointement par le PAM et le gouvernement pour que les communautés puissent le faire sont axés sur l’élaboration de microprojets, utilisant les ressources VCT réservées à cet effet. Ces projets sont destinés à renforcer la situation financière des écoles et des associations parents-enseignants ou d’autres comités afin qu’ils puissent prendre à leur compte l’alimentation scolaire à long terme. La phase pilote de cet élément de l’activité d’alimentation scolaire devrait démarrer rapidement.
36. L’équipe d’évaluation n’est pas convaincue que cette approche offre de grandes perspectives. Elle s’appuie sur un personnel local peu expérimenté et sur des communautés scolaires qui n’ont pas été formées ou contrôlées pour élaborer des stratégies rémunératrices qui doivent leur permettre de financer les coûts en l’espace de deux ou trois années, ou encore pour appliquer des programmes de repas scolaires pour plusieurs centaines d’élèves dans les écoles bénéficiaires. L’équipe d’évaluation estime que la réponse à long terme à la question comment obtenir une véritable “durabilité” des activités d’alimentation scolaire se trouve dans la croissance économique générale des communautés et dans la hausse de la productivité ou des revenus des ménages résidents de ces zones. Cette tâche ne relève pas du Ministère de l’éducation, des sciences et des technologies. Il appartient au PAM et aux ONG locales de rechercher de manière active d’autres partenaires donateurs avec lesquels entreprendre la tâche plus vaste de développement économique ciblé sur les communautés des zones de terres arides et semi-arides qui participent à l’heure actuelle aux programmes d’alimentation scolaire.
37. L’aspect durabilité de l’activité d’alimentation scolaire doit être pris en compte de manière différente. Il est peu probable que l’on parvienne à la durabilité si l’objectif se limite à l’école elle-même. La “zone de recrutement” de l’école, c’est-à-dire la communauté elle-même, est une cible meilleure. La durabilité devrait être un effort de multidonateurs en partenariat total, le PAM continuant à fournir des produits alimentaires pour les écoliers et, si nécessaire, des ressources VCT à l’appui de programmes de développement plus larges. Ce devrait être un thème important du prochain SSP et programme de pays.

Recommandation

- ⇒ Le bureau du PAM au Kenya devrait examiner avec les institutions des Nations Unies à Nairobi la possibilité d’entreprendre une action en total partenariat pour parvenir à la durabilité de l’alimentation scolaire durant le prochain cycle du Plan-cadre des Nations Unies pour l’aide au développement et du SSP/programme de pays. Cette action pourrait s’inscrire dans un effort concerté (impliquant si possible la Banque mondiale et un ou plusieurs donateurs bilatéraux) visant à réduire la pauvreté et l’insécurité alimentaire qui lui est associée dans les districts des zones de terres arides et semi-arides au Kenya.

Activité fondamentale 3 révisée et l’épidémie VIH/SIDA au Kenya

38. Le bureau du PAM au Kenya élabore une nouvelle activité fondamentale 3. Il s’agira d’une action pilote dans quelques districts particulièrement touchés pour aider les ONG à combattre les effets du VIH/SIDA au Kenya. Le bureau du PAM au Kenya a estimé qu’il ne pouvait entreprendre qu’une action pilote étant donné les effectifs et les crédits réduits dont il dispose à l’heure actuelle. Sur la base des nombreuses conversations qu’elle a eues au Kenya, l’équipe d’évaluation craint que, devant la rapidité avec laquelle se propage



l'épidémie et l'ampleur déjà désastreuse de ses effets, les petites activités pilotes n'auront qu'une faible utilité. Selon les données des Nations Unies, environ un dixième de la population du Kenya sera morte du VIH/SIDA d'ici 2010 — dans à peine huit ans. Les conséquences pour les membres restant de leurs familles et l'économie dans son ensemble seront catastrophiques. Dans de telles circonstances il faut plus qu'une activité "pilote". Les difficultés du PAM sont aggravées par le fait que les zones les plus touchées sont les centres urbains et les régions agricoles les plus productives — et non les zones de terres arides et semi-arides ciblées par le PAM.

Recommandation

⇒ Le bureau du PAM au Kenya, en partenariat avec les donateurs, les organisations gouvernementales et les ONG concernés, doit commencer à se préparer à un besoin massif d'aide alimentaire pour faire face aux conséquences désastreuses de l'épidémie VIH/SIDA au Kenya. C'est un élément important qui devra être pris en compte par le programme de pays pour 2004–2008, mais il faut agir plus rapidement. La petite activité prévue au titre de la nouvelle activité fondamentale 3 ne constituera probablement pas une réponse suffisante. Le PAM doit évaluer la situation au Kenya rapidement et déterminer si et comment il peut affronter les effets de cette catastrophe imminente. Les arguments en faveur de la programmation de la lutte contre l'épidémie VIH/SIDA comme une aide d'urgence plutôt que dans le cadre d'un programme de pays pour le développement sont des plus solides.

APPLICATION DE LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

39. Le programme de pays a traité les cinq domaines thématiques de la politique Favoriser le développement. L'activité d'alimentation scolaire est totalement orientée sur l'aide aux enfants des écoles maternelles et primaires dans les zones de terres arides et semi-arides afin de parvenir à des niveaux d'apport nutritionnel plus acceptables. Elle s'attache aussi à permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation, auxquelles ils peuvent accéder presque uniquement à cause de l'activité d'alimentation scolaire.
40. L'une des principales conclusions à laquelle l'équipe d'évaluation est parvenue lorsqu'elle s'est rendue au Turkana c'est que l'activité d'alimentation scolaire est l'incitation primordiale pour les 63 000 élèves des écoles maternelles et primaires; la vaste majorité de ces écoliers, a conclu l'équipe d'évaluation, ne serait pas là sans la promesse d'un repas régulier. Grâce à l'instruction ainsi reçue, les perspectives qui s'offrent à ces élèves appartenant aux familles les plus pauvres du Kenya sont meilleures. Il reste à espérer qu'elles déboucheront sur une sécurité alimentaire plus grande que celle qu'ont connue les générations précédentes de pasteurs. C'est, sans aucun doute "favoriser" le développement au sens le plus profond du terme.
41. L'activité fondamentale 2 du programme de pays va être vraisemblablement reconstruite sous forme d'activité VCT de remise en état d'actifs endommagés par les inondations de 1998 et la sécheresse de 1999/2001 dans certaines zones de terres arides et semi-arides du Kenya. Cette activité est pleinement conforme aux objectifs trois et quatre de la politique visant à favoriser le développement, notamment en ce qui concerne les opérations de dévasage des étangs et des barrages gravement endommagés par les inondations.



42. Enfin, les efforts en cours ont pour objet de transformer l'activité fondamentale 3 en programme d'appui VIH/SIDA axé sur le renforcement des capacités des organismes publics et des ONG à améliorer les soins de santé, la formation et les moyens de subsistance des familles de ceux qui souffrent du VIH/SIDA —en particulier le grand nombre d'orphelins créés par cette épidémie dévastatrice. Cette activité est conforme aux quatre premiers des cinq objectifs de la politique Favoriser le développement, et le sera d'autant plus si l'activité fondamentale 3 est élargie et que des ressources beaucoup plus importantes lui sont allouées pour la période 2002–2003.

PRINCIPALES CONCLUSIONS

43. Les principales conclusions de l'évaluation portent notamment sur les points clés suivants:
- Du fait des longs délais intervenus entre la préparation du SSP et le programme de pays, le programme de pays pour le Kenya est devenu en réalité un document à la fois de stratégie et de programmation. La fonction stratégique n'est toutefois pas totalement appropriée pour un document de programme de pays. Afin que le SSP ne soit rapidement dépassé, le délai entre l'approbation et la mise au point définitive du programme de pays ne devrait pas dépasser six mois.
 - Le programme de pays pour le Kenya tel qu'il a été mis en œuvre ne correspondant pas au projet initial du bureau de pays, la mission s'est inquiétée de ce que le programme de pays soit mal adapté au contexte local. On peut donc penser que le programme de pays s'attaque avec moins d'efficacité aux racines profondes de l'insécurité alimentaire dans les zones de terres arides et semi-arides. La décentralisation pourra contribuer à éviter ce type de problème à l'avenir.
 - L'équipe d'évaluation a constaté que l'activité d'alimentation scolaire a en général augmenté les possibilités d'éducation pour les populations cibles, mais l'accès insuffisant aux ressources non alimentaires a été un facteur contraignant majeur en termes de suivi approprié et de durabilité.
 - L'équipe d'évaluation s'est déclarée inquiète de ce que l'élément durabilité du programme d'alimentation scolaire ne soit pas totalement approprié. On peut penser que l'approche actuelle est trop axée sur les écoles et pas suffisamment sur la constitution de moyens de subsistance au sein des communautés afin qu'elles puissent prendre davantage à leur charge l'alimentation. Le rapport encourage aussi le bureau de pays à rechercher d'autres moyens pour fournir les intrants complémentaires nécessaires à l'activité d'alimentation scolaire, y compris la recherche de partenariat au préalable.
 - Afin de promouvoir davantage la durabilité, l'équipe d'évaluation estime souhaitable d'augmenter le nombre des activités VCT au sein des mêmes communautés cibles pour reconstituer les moyens de subsistance et les actifs de sécurité alimentaire à long terme. Cette dernière approche ferait de l'activité d'alimentation scolaire déjà importante, une composante d'un programme plus vaste visant à établir la sécurité alimentaire à long terme au niveau de la communauté.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

