

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Rome, 22 - 26 octobre 2001**

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.3/2001/6/1**  
3 septembre 2001  
ORIGINAL: ANGLAIS

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

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

# Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur, Bureau de  
l'évaluation (OEDE):

M. A. Wilkinson

tél.: 066513-2029

Chef de l'évaluation, OEDE:

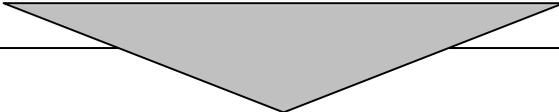
M. J. Lefevre

tél.: 066513-2358

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).

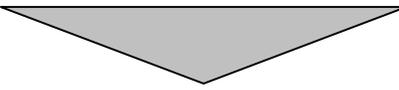


# Résumé



La présente évaluation avait pour but de déterminer dans quelle mesure l'approche du programme de pays s'était révélée être un instrument efficace pour la formulation et la mise en œuvre de l'aide qu'apporte le PAM aux programmes nationaux de secours et de développement. Elle a permis de constater que le programme de pays de la Zambie était stratégiquement axé sur les zones et les groupes les plus vulnérables et qu'il présentait un certain degré de cohérence et de complémentarité. Le programme de pays est compatible avec la politique nationale de sécurité alimentaire et cohérent avec la politique du PAM visant à favoriser le développement, tout en s'intégrant relativement bien dans les stratégies et programmes de développement nationaux pertinents. La prise en charge par le gouvernement des activités du programme de pays et sa participation sont fortes, mais les arrangements institutionnels relatifs à la surveillance du programme de pays ne permettent pas une participation adéquate du PAM et ont été source de confusion dans la formulation et l'exécution des activités de programme. Pour que l'aide alimentaire contribue efficacement à la promotion du développement à long terme et à la poursuite de la politique visant à favoriser le développement, des mesures doivent être prises pour assurer un financement adéquat des coûts d'appui au développement ainsi que la fourniture des ressources complémentaires nécessaires (fonds, personnel et autres apports). L'aide alimentaire a encore un rôle à jouer en Zambie car les ménages restent exposés à l'insécurité alimentaire, aggravée par le VIH/SIDA, l'inégalité entre les sexes, le nombre croissant de réfugiés et l'augmentation de la pauvreté.

## Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/1) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2001/INF/11). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



## JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1. La Zambie, qui était l'un des pays les plus prospères de l'Afrique subsaharienne, est devenue l'un des plus pauvres de l'Afrique, avec un développement économique languissant, une baisse des revenus, une pauvreté croissante et des indicateurs sociaux en chute libre. Le déclin du niveau de vie a été le plus marqué au cours des années 80 et est imputable à la chute des cours du cuivre, métal qui représente 80 à 90 pour cent des recettes d'exportation du pays. Des politiques macroéconomiques inadaptées et la forte présence du secteur public dans l'économie ont été à l'origine de la lenteur de l'ajustement et des mauvais résultats économiques enregistrés tout au long des années 80. En 1987, le produit intérieur brut (PIB) par habitant ne représentait plus que le tiers de son niveau le plus élevé, atteint en 1981, tandis que le PIB réel par habitant avait chuté de 2,7 pour cent par an entre 1965 et 1987. (Depuis 1991, toutefois, le recul est tombé à deux pour cent par an en moyenne.) La situation a été encore aggravée par la hausse des cours du pétrole. Ainsi, en 1998, le PIB par habitant se chiffrait à 330 dollars E.-U. et était donc inférieur à la moyenne de 480 dollars enregistrée pour l'Afrique subsaharienne.
2. La population de la Zambie, estimée à 11 millions d'habitants (2000) se caractérise par sa faible densité (environ 14 habitants au kilomètre carré), sa répartition inégale (le tiers de la population environ est concentré dans les provinces de Lusaka et Copper Belt, qui ne représentent que sept pour cent du territoire) et son urbanisation relative (40 pour cent). L'économie du pays repose sur les services (50 pour cent du PIB), l'industrie manufacturière/minière (30 pour cent du PIB et 80 pour cent des exportations), et de plus en plus l'agriculture (18 pour cent, soit une progression de 12,7 pour cent depuis 1991), et est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles récurrentes.
3. Entre 1991 et 1998, alors que l'incidence de la pauvreté tant générale qu'extrême diminuait dans les campagnes, elle a progressé de 7,4 et 3,9 pour cent, respectivement, dans les zones urbaines. Selon les estimations, cependant, sur les 73 pour cent de la population qui vivaient dans une pauvreté absolue<sup>1</sup> en 1998, 81 pour cent résidaient dans les campagnes et 56 pour cent dans les zones urbaines. La même année, entre 70 et 80 pour cent de la population vivant dans les deux zones étaient démunis ou extrêmement pauvres, avec des dépenses de consommation inférieures à 69 pour cent ou moins du seuil de pauvreté<sup>2</sup>.
4. Malgré son bon potentiel agricole, la Zambie rencontre d'importants problèmes d'insécurité alimentaire. Les sécheresses répétées, la médiocrité de l'infrastructure rurale et la faiblesse des revenus et des investissements ont contribué à ralentir la croissance de l'agriculture et de la production vivrière, notamment dans les zones sujettes à la sécheresse des provinces occidentales et de certaines parties des provinces méridionales et orientales.

---

<sup>1</sup> Les *pauvres* sont par définition les personnes qui consacrent au moins 70 pour cent du budget du ménage à l'assortiment alimentaire de base. Les *indigents* sont ceux dont le budget du ménage est inférieur au montant de l'assortiment alimentaire de base. Équivalent à 47 187 K par adulte, dépenses moyenne des ménages aux prix de 1998. (Un dollar E.-U. = 1 670 K en juin 1998.)

<sup>2</sup> Moins de l'équivalent de 32 861 K par adulte, dépenses mensuelles des ménages aux prix de 1998.



## PORTEE DE L'EVALUATION

5. Le présent rapport se fonde sur les travaux d'une mission d'évaluation qui a séjourné en Zambie du 23 octobre au 21 novembre 2000<sup>3</sup>. Le principal objectif de l'évaluation était de déterminer si l'approche du programme de pays avait été un outil efficace pour la préparation et la mise en œuvre de l'aide apportée par le PAM aux programmes nationaux de secours et de développement et si cette stratégie était susceptible de dégager de meilleurs résultats que la précédente approche par les projets. Le présent rapport évalue la pertinence et l'efficacité de l'approche du programme de pays, tendant à assurer aux activités du PAM les quatre qualités, intégration, concentration, cohérence et souplesse, recherchées par l'application d'un nouveau processus (impliquant le gouvernement et les autres principales parties prenantes) de programmation et de préparation conjointes des activités.

## APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

### Objectifs du programme de pays

6. Le programme de pays de la Zambie comporte deux buts de développement à long terme auxquels sont subordonnés quatre objectifs principaux qui s'y rattachent. Les buts, qui correspondent aux objectifs 1 et 3 de la politique visant à favoriser le développement, sont les suivants:
- améliorer la nutrition et la qualité de vie des personnes les plus vulnérables aux époques critiques de leur vie; et
  - contribuer à créer des actifs et à promouvoir l'autodépendance des communautés et des personnes pauvres.
7. Il est prévu d'atteindre ces buts grâce à des actions destinées à:
- offrir un filet de sécurité par le biais d'emplois à court terme, etc.;
  - améliorer l'accès à la nourriture par la fourniture d'une alimentation complémentaire;
  - apporter une aide alimentaire dans le cadre de programmes tant préventifs que curatifs afin d'atténuer l'impact actuel et futur du VIH/SIDA sur la sécurité alimentaire des ménages; et
  - aider le gouvernement à se doter des moyens d'intervenir rapidement en cas de sécheresse récurrente et à fournir une assistance aux réfugiés.
8. Le programme de pays vise 457 210 bénéficiaires pour lesquels il utilisera 57 203 tonnes de produits alimentaires au cours de la période 1998-2002, pour un coût total de 31,9 millions de dollars (y compris les coûts opérationnels directs, les coûts d'appui directs [CAD] et les coûts indirects).
9. Le programme de pays envisageait aussi la nécessité de constituer une provision pour imprévus de quatre millions de dollars pour nourrir quelque 80 000 réfugiés, qui pourraient affluer dans le pays en raison de l'incertitude politique existant chez ses voisins.

<sup>3</sup> Cette mission était composée d'un chef d'équipe, de la FAO; d'un chargé de l'évaluation, du PAM, et de deux consultants nationaux du PAM.



## Activités et relation avec le programme de pays: intégration, concentration, cohérence et souplesse

10. Les activités du programme de pays comprennent:
- l'activité fondamentale 1: alimentation en zone urbaine à l'appui de la création d'actifs;
  - l'activité fondamentale 2: alimentation en zone rurale à l'appui de la création d'actifs;
  - l'activité fondamentale 3: alimentation complémentaire;
  - l'activité complémentaire 1: mécanisme d'aide alimentaire (éducation des filles et fonds pour les microprojets);
  - l'activité complémentaire 2: atténuation et gestion des effets des catastrophes; et
  - l'activité complémentaire 3: analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV).
11. Les principaux avantages attendus de l'approche du programme de pays sont au nombre de quatre<sup>4</sup>:
- **Intégration:** Les activités fondamentales du programme de pays du PAM seront compatibles avec les priorités stratégiques déclarées du gouvernement et des autres organismes des Nations Unies et ciblées sur elles au sein du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
  - **Concentration:** L'aide alimentaire sera ciblée sur les régions les plus pauvres et sur les ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire et utilisée pour soutenir les activités les mieux adaptées au contexte socio-économique.
  - **Cohérence:** Une forte complémentarité et liaison interne unira les principaux éléments du programme de pays qui sera relié extérieurement à d'autres activités de développement menées par le gouvernement et par d'autres donateurs.
  - **Souplesse:** Les ressources pourront être réaffectées entre les différentes activités du programme de pays.
12. Il convient donc d'examiner le programme de pays de la Zambie en fonction des résultats obtenus dans les quatre domaines ci-dessus.
13. La mission d'évaluation a constaté que les deux buts généraux du programme de pays étaient clairement définis et correspondaient aux priorités du gouvernement en matière de développement et qu'ils étaient entièrement cohérents avec la nouvelle politique du PAM visant à favoriser le développement. Les trois activités fondamentales ont été considérées comme complémentaires et aptes à se renforcer mutuellement.
14. La mission a relevé un degré très élevé de **cohérence** entre les activités du programme. La nature, la portée et les modalités d'exécution du programme de pays paraissent avoir été déterminées en grande partie en fonction d'objectifs techniques et stratégiques clairement définis (création d'actifs aux niveaux des communautés et des ménages pauvres et exposés à l'insécurité alimentaire, valorisation des ressources humaines et atténuation des effets des catastrophes). Le programme de pays fait aussi ressortir un parti pris en faveur de la **concentration** de l'aide alimentaire par secteur (santé, éducation, développement rural et atténuation des effets des catastrophes), par zone géographique (districts les plus sujets à l'insécurité alimentaire et zones exposées aux catastrophes) et par sexe (en faveur des femmes).

<sup>4</sup> La mission a proposé ces définitions opérationnelles élargies afin de définir des critères plus spécifiques pour évaluer le programme de pays pour la Zambie (pour les définitions originelles, voir le document CFA/38/P/6).



15. La mission a toutefois abouti à la conclusion que le programme de pays ne réalisait pas pleinement toutes les possibilités de liaisons programmatiques ou d'**intégration** entre les activités fondamentales et complémentaires ou encore de liens avec les programmes nationaux pertinents. Il est possible de renforcer encore l'intégration et la cohérence interne des activités du programme de pays à l'appui de la valorisation des ressources humaines et de la création d'actifs ainsi que de l'alimentation complémentaire et de l'atténuation des effets des catastrophes. Il y a aussi de fortes raisons d'établir des liens supplémentaires entre les activités relatives à l'alimentation complémentaire, à la création d'actifs, à la préparation aux catastrophes et à l'atténuation de leurs effets dans les districts les plus vulnérables.
16. Dans le cadre du programme de pays, l'activité complémentaire 1 prévoit un mécanisme d'aide alimentaire/réserve pour imprévus destiné entre autres à fournir des secours et à atténuer les effets des catastrophes dans les zones sujettes à la sécheresse et pendant les périodes de sécheresse. Les récentes sécheresses et inondations montrent le bien-fondé de cette disposition. Toutefois, les différences entre l'assortiment alimentaire destiné aux activités de développement et celui qui est prévu pour les urgences ont beaucoup nui à la souplesse d'utilisation des ressources du programme de pays dans les situations d'urgence. De surcroît, dans la mesure où elles sont encore liées à chaque activité et non à l'ensemble du programme de pays, les **procédures budgétaires et comptables actuelles du PAM** réduisent encore la marge de souplesse. Il est de ce fait extrêmement difficile de procéder à des emprunts entre activités ainsi qu'entre le portefeuille du développement et celui des urgences.

## EVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

### Systemes et procédures sous-tendant le programme de pays

17. L'établissement du budget est coordonné avec le bureau de région et des réunions régionales se tiennent au moins trois fois par an. (La question des procédures du programme de pays a été abordée à une réunion régionale tenue en juin 1998.) La procédure financière selon laquelle toutes les autorisations de paiement relèvent du siège limite les pouvoirs délégués au directeur de pays. La souplesse du programme s'en trouve directement affectée car les procédures d'emprunts internes qui sont un important aspect de la gestion des programmes de terrain et qui permettent au PAM de répondre rapidement à des besoins alimentaires urgents et imprévus sont rendues encore plus difficiles, plus lentes et plus complexes.

#### Recommandation

Les procédures budgétaires et comptables devraient être compatibles avec la souplesse d'allocation des ressources que le programme de pays est censé offrir.

### Questions relatives au financement et à l'allocation des ressources

18. La marge de souplesse dans l'allocation des ressources (transferts entre activités au sein du programme de pays) est limitée par les **procédures budgétaires et comptables actuelles**, qui sont encore liées à chaque activité et non à l'ensemble du programme de pays.
19. De plus, la méthode utilisée pour le calcul et l'allocation des coûts d'appui directs limite sérieusement l'aptitude du PAM à exécuter les activités de développement avec efficacité



et efficacité. L'estimation totale des coûts du personnel, de l'appui technique, des articles non alimentaires et des autres ressources complémentaires nécessaires à l'exécution de toutes les activités prévues au programme de pays, était présentée de façon détaillée dans le programme de pays initial de la Zambie et a été approuvée par le Conseil d'administration. Depuis l'adoption de la méthodologie actuelle du PAM consistant à calculer les CAD sur la base du tonnage des vivres acheminé l'année précédente, le budget opérationnel du programme de pays a été plafonné et les estimations initiales n'ont pas été respectées. De sérieux manques de ressources humaines et matérielles en ont résulté, au détriment de l'efficacité et de l'efficacité des activités de développement.

### Recommandations

Une méthode plus appropriée devrait être mise au point pour le calcul des CAD des activités de développement.

Les deux assortiments alimentaires devraient être revus afin de les rendre davantage complémentaires.

### Transport intérieur, entreposage et manutention (TIEM)

20. La Zambie remplit les conditions requises pour être admise à ne rembourser que 50 pour cent des dépenses de TIEM. Cependant, la situation socio-économique et les difficultés budgétaires actuelles du pays (l'accord conclu avec le Fonds monétaire international impose un budget de trésorerie) font qu'il a beaucoup de mal à prendre en charge ces dépenses. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) a récemment ajouté à sa liste des pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) la Zambie, qui fait aussi maintenant partie des pays admis à bénéficier d'un allègement de 50 pour cent de leur dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés. Par conséquent, le remboursement de 50 pour cent des dépenses de TIEM (au lieu de 100 pour cent) ne correspond plus actuellement à la situation socio-économique ni aux ressources budgétaires du pays. D'autre part, les dépenses de TIEM, telles qu'elles sont actuellement calculées, paraissent sous-estimer le coût de la distribution entre les points de livraison avancés (PLA) et les points de livraison finals (PLF). Enfin, vu la politique de libéralisation des marchés mise en œuvre par le gouvernement, la distribution et l'entreposage des vivres ne devraient peut-être plus incomber au secteur public.

### Recommandations

La matrice TIEM de chaque activité du programme de pays devrait être revue afin d'actualiser les coûts de distribution entre les PLA et les PLF et le personnel de l'Unité de gestion du programme alimentaire (UGPA) devrait recevoir une formation portant sur les besoins de TIEM, et en particulier la planification de la logistique et les conditions de remboursement.

Il conviendrait d'envisager de porter à 100 pour cent le remboursement des coûts de TIEM.

Le PAM et le gouvernement devraient se mettre d'accord sur la stratégie appropriée de distribution des vivres aux PLF.



## Ressources humaines

21. Pour répondre aux aspirations énoncées dans la politique visant à favoriser le développement et faire en sorte que les bureaux de pays soient équipés pour exécuter les activités de développement ainsi que les interventions d'urgence et les interventions prolongées de secours, **l'effectif et le profil du personnel ainsi que les ressources logistiques doivent être à la mesure** de la tâche. La nouvelle approche programmatique confronte le PAM au problème des effectifs et des compétences nécessaires à la conception, à l'exécution et à la gestion financière des programmes, ainsi qu'à la fourniture d'un appui aux contreparties nationales. Les institutions gouvernementales ont atteint la limite de leur capacité par suite du manque de personnel et des taux d'attrition élevés imputables au faible niveau de rémunération, au retranchement et au VIH/SIDA, d'où un surcroît de travail pour le personnel du bureau de pays.

### Recommandations

Le PAM devrait examiner au plus vite la question des effectifs et des modalités d'exécution afin:

- ✍ de mettre au point une formule appropriée pour déterminer le nombre de postes requis au titre du programme et de l'appui (fonctions, responsabilités et description des tâches), qui varierait en fonction de la taille, de la complexité et de la portée géographique du programme;
- ✍ de définir des profils de personnel appropriés (qualifications et expérience) ainsi que l'organigramme de l'unité de programme; et
- ✍ de déterminer l'effectif de base minimal requis (personnel national et international) pour assurer une gestion efficace du programme, indépendamment du tonnage annuel de vivres prévu (ou effectif), compte tenu de la nature et de l'ampleur des besoins du programme et de la capacité institutionnelle nationale.

## Suivi

22. Conscient de la faiblesse du suivi, le bureau de pays a installé un nouveau système de suivi et d'évaluation comportant des indicateurs objectivement mesurables des résultats et de l'impact. Les partenaires du développement et le personnel chargé de la gestion et de l'exécution du programme à tous les niveaux devront maintenant acquérir la maîtrise du nouveau système et en utiliser les résultats pour renforcer l'exécution.
23. Chaque organisme d'exécution doit être doté d'un système de suivi-évaluation adapté à ses exigences propres pour appuyer la planification et l'exécution du programme, car les besoins du PAM risquent d'être différents de ceux de ses partenaires du développement. À titre de secrétariat de l'organisme responsable de la surveillance et de la gestion du programme de pays, l'UGPA devrait disposer de sa propre banque de données pour appuyer la coordination du programme et fournir des données au Comité interministériel de coordination, constitué par le gouvernement pour remplir les fonctions de surveillance et de gestion du programme de pays, de manière à ce que les décisions soient prises en connaissance de cause.

### Recommandations

Les organisme d'exécution du programme de pays devraient être solidairement responsables de la mise en place d'un système efficace de suivi-évaluation, auquel le PAM devrait apporter son appui et ses conseils.



Les systèmes de suivi-évaluation et de rapports, y compris la présentation, la fréquence et les voies de transmission des rapports, devraient être clairement définis dans les documents du programme de pays et des activités.

### Problématique hommes-femmes

24. Un effort considérable a été fait pour traiter la problématique hommes-femmes lors de la conception du programme de pays. Il semble toutefois que les décisions prises aient parfois eu des effets opposés à ceux qui étaient recherchés. Par exemple, l'idée que, grâce à l'autociblage, les femmes constitueraient automatiquement la majorité des participants motivés aux activités vivres pour la création d'actifs semble avoir été démentie par la pratique. Les femmes ont bien participé, mais pas seulement dans leur propre intérêt. Elles ont participé également pour le bien de leurs enfants et même pour celui des membres de sexe masculin du ménage, y compris leur mari. De plus, leur participation n'a fait qu'alourdir leurs tâches car, en plus de l'activité à laquelle elles collaboraient, elles étaient toujours censées remplir leur rôle domestique et reproducteur.
25. En l'absence d'analyse différenciée par sexe qui permettrait de déterminer le niveau supportable de participation des femmes aux activités vivres pour la création d'actifs actuelles, à forte intensité de main-d'œuvre, il serait difficile de conclure que ces activités leur ont été bénéfiques et qu'elles n'ont pas seulement eu pour effet de leur imposer un surcroît de travail. D'autres considérations concernent les dures conditions ambiantes du travail et le manque de vêtements de protection chez les femmes.

### Recommandation

Lors de la conception des programmes de pays futurs, il conviendrait de faire appel à des organisations non gouvernementales (ONG) féminines ou à d'autres spécialistes de la problématique hommes-femmes pour traiter convenablement cette question.

### Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV)

26. Le programme de pays comporte une activité complémentaire relative à l'ACV (activité complémentaire 3), dont l'objectif est de contribuer à la mise en place d'une Unité chargée de l'atténuation et de la gestion des effets des catastrophes (UAGEC). Cette unité devrait permettre de se préparer aux catastrophes et d'y faire face en faisant appel aux ressources locales en matière de formation et de conseil pour renforcer les capacités du personnel chargé de l'intégration et de l'utilisation de l'ACV et d'autres sources d'information sur les risques aux fins de la prise de décisions, de la planification prévisionnelle et de la préparation des plans d'action.
27. Le ciblage géographique au niveau du district, fondé sur l'ACV fait explicitement partie du programme de pays et est appliqué aux activités d'alimentation en zone urbaine et d'alimentation complémentaire. Le programme de pays n'a pas été ciblé à un niveau **inférieur** au district, c'est-à-dire celui des communautés et des ménages, même si le degré d'insécurité alimentaire peut varier grandement à l'intérieur d'un même district et s'il peut exister des poches d'extrême pauvreté. La mission estime, compte tenu des limites présentées par les données existantes, que l'ACV et le ciblage sont généralement satisfaisants. Du fait toutefois de la dispersion des responsabilités entre des organismes extérieurs au gouvernement la durabilité de cette activité n'est pas assurée.



### Recommandations

L'Unité ACV et l'UAGEC devraient coopérer afin d'intégrer autant que possible leurs méthodes et leurs bases de données au sein d'un système commun.

Les unités de suivi-évaluation et ACV devraient être mutuellement dépendantes et se renforcer.

Le ciblage géographique du prochain programme de pays devrait se fonder sur une analyse actualisée de la vulnérabilité chronique. L'Unité d'ACV devrait aussi s'efforcer de gagner encore en précision en examinant la vulnérabilité à un niveau inférieur à celui du district.

L'Unité ACV, en collaboration avec l'UAGEC et le Groupe de travail chargé de l'analyse de la vulnérabilité, devrait effectuer aussitôt que possible une analyse actualisée de la **vulnérabilité chronique**. Cette évaluation devrait se fonder sur une analyse détaillée des risques associés aux catastrophes.

### Participation et appui du gouvernement

28. Le programme de pays de la Zambie est le fruit de plusieurs années d'expérience du PAM en Zambie. L'élaboration du programme de pays a fait appel à la participation, sous l'égide d'une équipe spéciale composée des principales parties prenantes et présidée par le Ministère des finances et du développement économique. Le programme de pays définit de façon détaillée les ressources nécessaires à l'exécution du programme dont le coût peut être pris en charge par le gouvernement. Différents partenaires du développement, bilatéraux et multilatéraux, ont par ailleurs indiqué qu'ils étaient disposés à cofinancer certaines activités (ce qu'ils ont largement fait).
29. Comme le document du programme de pays mentionne les effectifs et le développement des capacités nécessaires aux partenaires d'exécution et au PAM pour l'exécution du programme de pays, il a semblé clair à la mission que le gouvernement était résolu à prendre en charge et à participer étroitement à la planification et à l'élaboration du programme de pays et des activités qu'il comporte. L'implication de partenaires bilatéraux et multilatéraux dans la préparation et l'exécution des activités soutenues par le PAM semble aussi tout à fait importante. Cependant, comme il est indiqué plus haut, l'accord relatif au programme de pays mentionné dans le document du programme de pays n'a pas été signé et le dispositif institutionnel prévu n'a pas été mis en place.

### Dispositif institutionnel de surveillance et de gestion du programme de pays

30. Le gouvernement a créé le Comité interministériel de coordination pour remplir les fonctions de surveillance et de gestion. Ce Comité est un organe interne du gouvernement auquel le PAM siège uniquement sur invitation. De ce fait, le directeur de pays du PAM n'a pas été associé aux délibérations et aux décisions de l'organe de coordination du programme de pays, ce qui a entraîné des carences et un manque d'efficacité dans l'allocation et la gestion des ressources du programme de pays.
31. La mission estime que ces carences sont imputables au fait qu'il existe un **vide institutionnel** au dessous du CIC, à savoir qu'aucun mécanisme effectif n'est en place au niveau opérationnel pour assurer l'établissement de propositions intégrées relatives à la formulation et à l'exécution d'activités par toutes les parties prenantes ou la transmission des décisions et instructions du CIC aux organismes d'exécution, qu'ils soient internes ou extérieurs au gouvernement. De surcroît, l'UGPA, qui aurait dû assurer la liaison et la



coordination nécessaires, semble avoir interprété ses fonctions de façon assez restrictive et s'est bornée à gérer la logistique de l'aide alimentaire.

32. La mission est d'avis que l'existence de l'UGA ne dispense pas de la création d'un mécanisme institutionnel de coordination comprenant des représentants des organismes d'exécution techniques, par l'intermédiaire duquel des informations et des conseils techniques pourraient être échangés et des propositions et recommandations visant le renforcement de l'exécution, formulées et transmises au comité prenant les décisions au niveau des politiques.

### Recommandations

Le Comité consultatif du programme de pays envisagé dans le document du programme de pays devrait être créé.

Sous l'égide du Comité consultatif du programme de pays, un sous-comité technique devrait être chargé de la conception, de l'organisation institutionnelle, du suivi et de l'évaluation des activités du programme de pays.

L'UGPA devrait assurer le secrétariat de ces deux organes.

Les fonctions et responsabilités respectives des différents organismes participants devraient être clairement définies et convenues.

Une formation portant sur les nouvelles méthodes de travail et sur les modalités d'exécution découlant de l'approche du programme de pays devrait être dispensée au personnel de contrepartie.

### Intégration dans le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement

33. La mission a constaté que l'établissement du Schéma de stratégie de pays (SSP) s'était fait dans le cadre du processus de réforme des Nations Unies, qui a introduit dans chaque organisme aussi bien que transversalement l'approche du programme de pays. Le SSP et le programme de pays s'inspirent de la Note de stratégie de pays et de l'analyse de la situation, document commun établi par l'Équipe de pays des Nations Unies en Zambie.

### Partenariats

34. Le programme de pays est le fruit de consultations étroites entre le gouvernement et les organisations de la société civile d'une part et le PAM d'autre part, avec une forte participation au processus des autres organismes des Nations Unies et des donateurs. Les deux activités fondamentales 1 et 3 en cours d'exécution sont menées en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et, dans une moindre mesure, des donateurs bilatéraux et avec leur appui. En principe, les parties prenantes participent pour la plupart de façon adéquate à la formulation et à l'exécution des activités soutenues par le PAM, en consultant les femmes et les hommes sur un pied d'égalité. Toutefois, l'implication des organismes bilatéraux et des principales ONG semble jusqu'ici limitée, de sorte que la fourniture des articles non alimentaires et des autres ressources complémentaires indispensables à la bonne exécution des activités de développement soutenues par le PAM a été irrégulière.



## Activités en cours et compatibilité avec la politique visant à favoriser le développement

35. La mission a constaté que la conception du programme de pays, et en particulier les activités fondamentales 1 et 3, répondait pour l'essentiel aux objectifs de la politique visant à favoriser le développement. Tout comme cette politique, le programme de pays met l'accent sur la nécessité d'une forte participation communautaire à la formulation des activités soutenues par le PAM. Toutefois, l'insuffisante consultation des bénéficiaires de l'activité Alimentation en zone urbaine à l'appui de la création d'actifs a abouti au choix d'activités que la mission considère comme inappropriées ou non prioritaires. La nouvelle approche du programme confronte le PAM au problème des effectifs et des compétences nécessaires à la programmation et à l'appui technique à fournir aux contreparties nationales. Il semble actuellement que le gouvernement et le PAM sous-estiment considérablement les ressources nécessaires au renforcement des capacités techniques et administratives du personnel des institutions nationales et du bureau de pays chargé de l'exécution et de la gestion du programme.

### Recommandations

Pour le prochain programme de pays, il conviendrait d'évaluer les compétences nécessaires pour mener à bien la conception, la gestion et l'exécution du programme.

Le personnel de contrepartie devrait être informé des politiques et programmes ainsi que des directives et procédures budgétaires et administratives du PAM.

La consultation et la participation des bénéficiaires, et plus spécialement des femmes, devrait guider la formulation et l'exécution des activités futures du programme de pays.

## EVALUATION DES ACTIVITES ET DE LEUR CONTRIBUTION A LA REALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

### Activité fondamentale 1: Alimentation en zone urbaine à l'appui de la création d'actifs

36. Cette activité qui porte sur la construction de routes et d'ouvrages de drainage, est axée sur le renforcement de la sécurité alimentaire par des activités vivres-contre-travail pour une durée de six mois par participant. Elle est ciblée sur 50 000 bénéficiaires urbains à faibles revenus (dont 90 pour cent de femmes), résidant dans des zones où l'urbanisation n'a pas été planifiée, à qui elle offre un filet de sécurité sociale. Le programme comprend une formation portant sur les qualifications professionnelles, le développement de l'esprit d'entreprise, l'alphabétisation fonctionnelle et la vie familiale.
37. La mission a constaté que le choix des activités retenues semble avoir été **influencé principalement par les préférences** des dirigeants du Comité de développement rural, des représentants des collectivités locales et du gouvernement, ainsi que du personnel du PAM et des organismes d'exécution. En outre, les entrevues et les rapports émanant du terrain portent à la conclusion que dans certains lieux ce sont ceux qui étaient chargés de l'exécution et non la communauté intéressée qui ont procédé en grande partie à la sélection des participants. En dépit de cette **faible participation communautaire**, la mission a observé que les participants paraissaient satisfaits de la construction de routes et d'ouvrages de drainage dans la mesure où ces travaux amélioreraient l'accès, réduisaient les



inondations et diminuaient l'incidence des maladies associées à un mauvais assainissement.

### Recommandations

Un effort devrait être fait pour impliquer davantage les participants dans le choix des activités et des bénéficiaires.

Il conviendrait de mettre au point sans plus attendre des stratégies visant à assurer l'entretien des équipements communautaires qui ont été créés.

Il faudrait évaluer aussitôt que possible la composante formation professionnelle et déterminer la durée appropriée des modules.

## Activité fondamentale 2: Alimentation en zone rurale à l'appui de la création d'actifs

38. Cette activité n'a pas encore été approuvée. Elle est ciblée sur les zones rurales à hauts risques où les problèmes d'accès aux équipements économiques et sociaux sont l'un des principaux facteurs qui contribuent à la pauvreté et à l'insécurité alimentaire. Une récente mission d'évaluation a conclu que si le soutien du PAM à de telles activités se justifiait, celles-ci devraient être conçues de manière à ne pas contrecarrer d'autres initiatives de développement en particulier celles qui reposent sur le principe de l'auto-assistance. Elle a aussi suggéré que l'on envisage de confier la responsabilité générale de l'exécution de cette activité à l'UAGEC.
39. En Zambie, les activités visant à faire face aux catastrophes et à en atténuer les effets sont en effet **une sous-composante des actions générales de développement**, qui comprend des éléments sociaux (mécanismes institutionnels) et matériels (ouvrages hydrauliques) destinés à réduire la vulnérabilité de populations et de zones spécifiques aux catastrophes naturelles et/ou aux chocs socio-économiques. La mission est d'avis que la suggestion selon laquelle ces activités pourraient être exécutées de façon plus économique si les flux de ressources destinés à l'alimentation en zone urbaine étaient intégrés, dans le cadre d'une activité unique, à ceux qui sont prévus pour la préparation, l'atténuation et la gestion des catastrophes, ne manque pas d'intérêt. Il ne semble cependant pas approprié de confier la responsabilité de l'**exécution** du projet à l'UAGEC en raison de l'insuffisance de ses effectifs et de son rayon d'action sur le terrain. Ce qui est nécessaire, en revanche, c'est une **coordination** étroite des actions menées éventuellement par une multitude d'organismes d'exécution et l'intégration des activités de préparation aux catastrophes dans leurs programmes respectifs. Selon la mission, ces activités semblent donc relever du Cabinet du Vice-président, parallèlement à la coordination de l'activité fondamentale 2.

### Recommandations

Au cours de la période restant à courir avant la fin de l'actuel programme de pays, l'activité fondamentale 2 et le dispositif institutionnel mis en place pour son exécution devrait être reformulés afin d'y inclure les activités de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets.

Autant que possible, les ONG ayant une grande expérience de la conception et de l'exécution d'activités semblables à celles qui sont envisagées au titre de l'activité fondamentale 2 devraient être activement associées au processus de formulation.



### Activité fondamentale 3: Alimentation complémentaire

40. Le document relatif à l'**alimentation complémentaire** a été revu en novembre 1999 afin d'en faire un guide plus clair et plus utile pour la planification et l'exécution, qui soit aussi cohérent avec la politique du PAM visant à favoriser le développement. Le nombre des districts ciblés a été réduit en fonction des critères de l'ACV et des ressources disponibles, tandis que les objectifs immédiats ont été portés de cinq à sept et sont plus spécifiques. La révision prévoit aussi que les organismes d'exécution, qui opéreront par le biais d'équipes de gestion sanitaire de district, seront choisis parmi les hôpitaux centraux, les dispensaires et les ONG/organisations communautaires. Là aussi, le manque de dispositions clairement définies en matière d'exécution, de gestion et de coordination a entravé l'exécution.
41. La mission a constaté l'existence de problèmes dans l'acheminement des vivres des entrepôts de district aux points de distribution finals (dispensaires, hôpitaux et soins communautaires à domicile). Par ailleurs, l'activité fondamentale 3 est **mal reliée** aux programmes d'éducation nutritionnelle et sanitaire au niveau des bénéficiaires, bien que les activités soient étroitement liées entre elles et insérées dans l'enveloppe Santé familiale. Le Ministère de la santé est confronté à la difficulté d'améliorer sa propre efficacité et de faciliter l'exécution du programme en faisant vigoureusement appel au soutien et à la participation des organisations communautaires et des ONG afin d'assurer l'impact et de renforcer la complémentarité. La mission a effectivement constaté que les activités exécutées par la plupart des ONG dans le cadre du programme, concernant en particulier la composante soins à domicile, ont un impact positif important sur les bénéficiaires et que, à quelques exceptions près, elles étaient bien coordonnées.

#### Recommandations

Une étude de référence devrait être menée.

Une approche reposant sur la participation devrait être adoptée pour les activités futures.

Le système de suivi et d'évaluation devrait être revu aussitôt que possible afin de l'adapter à l'utilisation pour la planification et la gestion de l'activité.

Le Ministère de la santé devrait continuer à éliminer progressivement certaines équipes de gestion sanitaire de district, dispensaires et partenaires d'exécution afin de poursuivre avec plus d'efficacité l'obtention des résultats recherchés.

Compte tenu des difficultés budgétaires du gouvernement, le PAM devrait étudier la possibilité de consentir une avance pour le règlement des coûts de TIEM.

### Activité complémentaire 1: Mécanisme d'aide alimentaire (Éducation des filles et Fonds pour les microprojets)

42. La mission a constaté qu'il y avait au Ministère de l'éducation, au niveau opérationnel, une confusion et un manque de prise de conscience concernant l'activité **Éducation des filles**, sur les points suivants: rôle possible de l'aide alimentaire dans ce domaine; dispositions relatives à la formulation et à l'exécution de l'activité; mode d'intégration de l'activité dans les programmes du ministère; liens possibles avec les programmes des autres ministères et des partenaires du développement. La mission estime que ces questions pourraient être résolues par des consultations au niveau opérationnel entre les partenaires du développement, dans le cadre du Sous-comité technique du Comité consultatif du programme de pays envisagé ci-dessus.



43. Le **Fonds pour les microprojets**, avatar de la provision pour imprévus (urgences et atténuation des effets des catastrophes) initialement envisagée, permettrait de donner suite en temps utile aux initiatives communautaires intéressantes. Cette activité correspond aussi à l'objectif de promotion de la nutrition et de création d'actifs et de moyens durables de subsistance, poursuivi par la politique visant à favoriser le développement. Faute de ressources suffisantes, ce projet n'a pas encore démarré.

### Recommandations

Le PAM devrait relancer le dialogue avec le Ministère de l'éducation de façon que l'activité Éducation des filles puisse être réorientée conformément aux vues du ministère et à celles des communautés.

Le PAM devrait faciliter le partage, avec le Ministère de l'éducation et les autres parties prenantes, de l'expérience acquise dans le cadre de semblables programmes d'aide à l'éducation réalisés dans d'autres pays de la sous-région.

Sous réserve de la disponibilité des ressources nécessaires, le Fonds pour les microprojets devrait être mis en service et orienté vers le soutien des activités fondamentales 1 et 2.

### Activité complémentaire 2: Atténuation et gestion des effets des catastrophes

44. L'activité complémentaire 2 avait pour objet de fournir une assistance technique à l'Unité de préparation aux catastrophes (ultérieurement devenue l'UAGEC) au Cabinet du Vice-président et de financer une deuxième tranche d'activités ACV.
45. La mission a constaté que l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité fait actuellement apparaître une insécurité alimentaire aiguë et chronique dans la province occidentale et dans certaines parties des provinces méridionale et orientale, également très sujettes à la sécheresse, tandis que la province septentrionale est exposée aux inondations. Étant donné la fréquence des catastrophes naturelles et la capacité institutionnelle limitée pour y faire face, le PAM a axé son soutien sur l'établissement d'un Unité de gestion de l'information au sein de l'UAGEC; sur les ressources et la gestion des stocks; sur la formation à l'intention des praticiens du développement communautaire et des dirigeants locaux participant aux activités destinées à atténuer les effets des catastrophes.
46. Comme il est indiqué ci-dessus, une mission d'évaluation a recommandé en décembre 1999 que l'activité fondamentale 2 soit exécutée par l'UAGEC, étant donné que les objectifs de ce projet et ceux de l'atténuation des effets des catastrophes sont très voisins. La préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets concernant principalement les zones rurales, cette proposition n'est certes pas dénuée d'intérêt.

### Recommandation

L'activité Atténuation et gestion des effets des catastrophes devrait être intégrée dans l'activité fondamentale 2.

### Activité complémentaire 3: Analyse et cartographie de la vulnérabilité

47. Cette activité fait l'objet d'une évaluation dans la section consacrée à l'ACV ci-dessus. Dans le programme de pays approuvé, elle a été regroupée avec l'atténuation des effets des catastrophes.



## CONCLUSIONS

48. La faim saisonnière chronique et la malnutrition grèvent et continueront de grever lourdement, à moyen terme, la capacité de la majorité des Zambiens à participer et à contribuer à leur propre développement, ainsi qu'à celui de leur communauté et de leur pays. Ces facteurs, conjugués au taux faible et décroissant d'expansion du PIB par habitant, aux effets de la pandémie de VIH/SIDA, à la grande fréquence des catastrophes naturelles et aux chocs économiques externes, mettent une grande partie de la population dans une situation de grande vulnérabilité devant laquelle les moyens traditionnels qu'elle met en œuvre pour y faire face restent impuissants. De ce fait, la forte orientation stratégique des activités du PAM en faveur des zones et des groupes les plus vulnérables ainsi que de la préparation aux catastrophes et de l'atténuation de leurs effets aux niveaux des ménages et des communautés, est amplement justifiée et devrait être poursuivie dans le prochain programme de pays.
49. Les considérations ci-dessus viennent renforcer la conclusion qu'il existe peut-être **trois domaines dans lesquels l'aide alimentaire bénéficie d'un net avantage comparatif en Zambie**: i) le soutien au secteur de l'éducation visant à assurer l'accès à l'école aux enfants des deux sexes, aux niveaux préscolaire et primaire, et à accroître les taux de fréquentation; ii) le soutien à la remise en état de l'infrastructure dans les zones sujettes aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire, et à la création d'actifs destinés à améliorer et à renforcer les mécanismes d'adaptation des ménages pauvres; et iii) le soutien aux ménages touchés par le VIH/SIDA afin de les aider à faire face à la forte réduction de leurs revenus et de leur assurer un niveau minimal d'approvisionnement alimentaire. À cet égard, il faudrait aussi donner un rang de priorité élevé, dans ces domaines d'intervention, à la correction des déséquilibres entre sexes, entre villes et campagnes et entre régions.
50. Les efforts déployés par le bureau de pays pour assurer et renforcer l'**application de la politique visant à favoriser le développement** (ACV, ciblage, participation communautaire, suivi-évaluation, renforcement des ressources humaines et institutionnelles) ont été **fortement entravés** par les contraintes financières découlant des dispositions budgétaires actuelles et du mode de calcul des coûts d'appui au développement. La mission estime en effet que le niveau d'activité actuel n'a été possible qu'en raison des récentes situations d'urgence et des interventions en faveur des réfugiés en cours. Faute d'une révision du mode de calcul des CAD, les activités futures devront être différées ou fortement limitées, à moins qu'une nouvelle urgence ne se produise et continue à les subventionner. Enfin, comme il est indiqué ci-dessus, il est évident que l'application effective de la politique visant à favoriser le développement passe par un apport de ressources complémentaires de la part des autres partenaires du développement. Les efforts que les bureaux de pays peuvent déployer pour se procurer des ressources pour des activités de développement sur la base d'un cofinancement sont limités, dans la mesure où l'apport que pourrait offrir le PAM risque d'être minimal si ce n'est nul.



---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
ONG	Organisation non gouvernementale
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit intérieur brut
PLA	Point de livraison avancé
PLF	Point de livraison final
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UAGEC	Unité chargée de l'atténuation et de la gestion des effets des catastrophes
UGPA	Unité de gestion du programme alimentaire

