

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 16 - 18 mai 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du jour

Pour examen

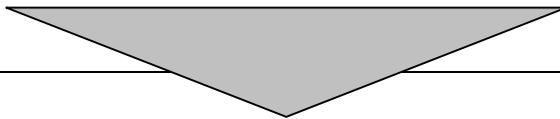


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/3/1
2 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION À MI-PAROURS DU PROGRAMME DE PAYS— MOZAMBIQUE (1998–2001)

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

Note au Conseil d'administration



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

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

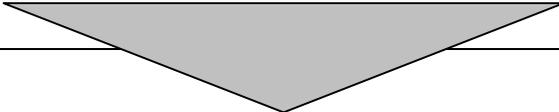
Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE):	M. A. Wilkinson	tél.: 066513-2029
--	-----------------	-------------------

Fonctionnaire principal chargé de l'évaluation, OEDE:	Mme S. Frueh	tél.: 066513-2033
--	--------------	-------------------

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

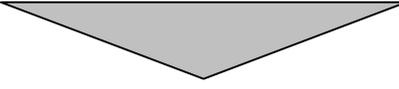


Résumé



L'évaluation avait pour objet de déterminer si la méthode du programme de pays avait été efficace pour préparer et mettre en œuvre l'assistance du PAM aux programmes de développement national et de secours au Mozambique. L'évaluation a établi qu'il y avait bien une orientation stratégique axée sur les zones et les groupes les plus vulnérables, ainsi que sur l'atténuation des effets des catastrophes et la préparation aux catastrophes à l'échelon des ménages et des communautés. Elle a aussi constaté la cohérence marquée et la cohésion interne du programme du PAM au Mozambique. L'évaluation a établi que le programme de pays insistait délibérément sur la concentration de l'aide alimentaire sur certains secteurs (santé, éducation et développement rural, atténuation des effets des catastrophes) et zones géographiques (sur les districts les plus touchés par l'insécurité alimentaire et sur ceux qui sont le plus sujets aux catastrophes, surtout dans les régions du centre et du sud du pays). La mission a estimé que l'orientation stratégique devrait, pour l'essentiel, être maintenue pour le prochain programme de pays, en insistant toutefois davantage sur l'éducation et moins sur la santé. Toutefois, comme le Fonds alimentaire est le principal véhicule des activités communautaires d'atténuation des effets des catastrophes, qui sont en fait un sous-ensemble des activités de développement rural, la bonne exécution de ces activités exigera la mobilisation de ressources humaines et matérielles (intérieures et extérieures) à travers plusieurs secteurs, et à l'échelon national aussi bien qu'au niveau des districts. Les capacités du Fonds alimentaire risquent de se trouver dépassées. L'efficacité de la réaction du PAM à la situation d'urgence créée par les inondations de 2000 pourrait persuader un grand nombre d'organismes donateurs de réévaluer l'utilité de l'aide alimentaire dans un contexte de développement. Il est donc nécessaire que le bureau du PAM au Mozambique entreprenne un travail de sensibilisation dans ce domaine, et que l'on cherche à conclure des partenariats pour aider ce bureau à mener à bien ses activités de développement. La mission est d'avis que ces questions devraient être analysées et réglées dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et du bilan commun de pays, pendant la préparation du schéma de stratégie de pays (SSP).

Projet de conclusion



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2001/3/1) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.2/2001/INF/7). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



CONTEXTE ET JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

1. Le Mozambique est l'un des pays les plus pauvres du monde; son produit intérieur brut (PIB) par habitant s'élevait en 1999 à 240 dollars E.-U. (contre 145 dollars en 1995)¹. La densité de la population est faible (environ 22/km²), la population principalement rurale (à raison de 80 pour cent) et l'économie, qui est essentiellement agricole (le secteur représente 30 pour cent du PIB et 80 pour cent des exportations), est particulièrement vulnérable aux catastrophes naturelles (cyclones, inondations et sécheresses) qui frappent régulièrement le pays. Toutefois, s'il est hors de doute que l'agriculture constitue le pilier central de l'économie nationale, c'est en réalité la générosité des pays et des organismes donateurs qui est l'un des facteurs essentiels du niveau du revenu national brut. Soixante-dix pour cent de la population, selon les estimations, vit dans la pauvreté absolue². Ce chiffre est plus élevé encore dans les zones rurales (71,2 pour cent) que dans les zones urbaines (62 pour cent). Qui plus est, près d'un tiers de la population, quelle que soit la zone, est indigente ou plongée dans la pauvreté extrême, les dépenses de consommation s'élevant à 60 pour cent ou moins du seuil de pauvreté.

PORTEE DE L'EVALUATION

2. Le présent rapport se fonde sur les conclusions de la mission d'évaluation³ qui s'est rendue au Mozambique du 7 juin au 6 juillet 2000. Le but principal de l'évaluation était de déterminer si la méthode du programme de pays avait été un outil efficace pour la préparation et la mise en œuvre de l'assistance du PAM à l'appui du développement national et des programmes de secours, et de déterminer si cette stratégie était susceptible de conduire à de meilleurs résultats que la démarche précédente par projet. Par conséquent, la présente analyse ne représente pas une évaluation, au sens strict, des activités centrales et complémentaires individuelles du programme de pays. Elle constitue plutôt une estimation de l'adaptation et de l'efficacité de la méthode de programmation de pays au Mozambique pour atteindre les quatre objectifs visés par l'application (avec le gouvernement et l'ensemble des parties prenantes concernées) d'une procédure nouvelle et conjointe de programmation et de préparation d'activités: intégration, concentration, cohérence et souplesse.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

3. Le portefeuille du PAM pour le Mozambique a été approuvé par le Conseil d'administration lors de sa troisième session ordinaire de 1997, sur la base d'une note de stratégie nationale des Nations Unies et d'un schéma de stratégie de pays (SSP) du PAM, tous deux préparés en 1995. Le programme de pays du Mozambique, approuvé par le Conseil d'administration en octobre 1997 pour la période 1998-2001, était basé sur ces

¹ *Economic Development and Poverty Reduction*, Gouvernement du Mozambique, juin 2000.

² *Household Survey of Living Conditions (HS1996/97)*.

³ La mission comportait un chef d'équipe (FAO), un nutritionniste (consultant national du PAM) et un expert en sécurité alimentaire (consultant international du PAM), auxquels s'est joint pendant la dernière semaine du séjour un chargé de l'évaluation du PAM.

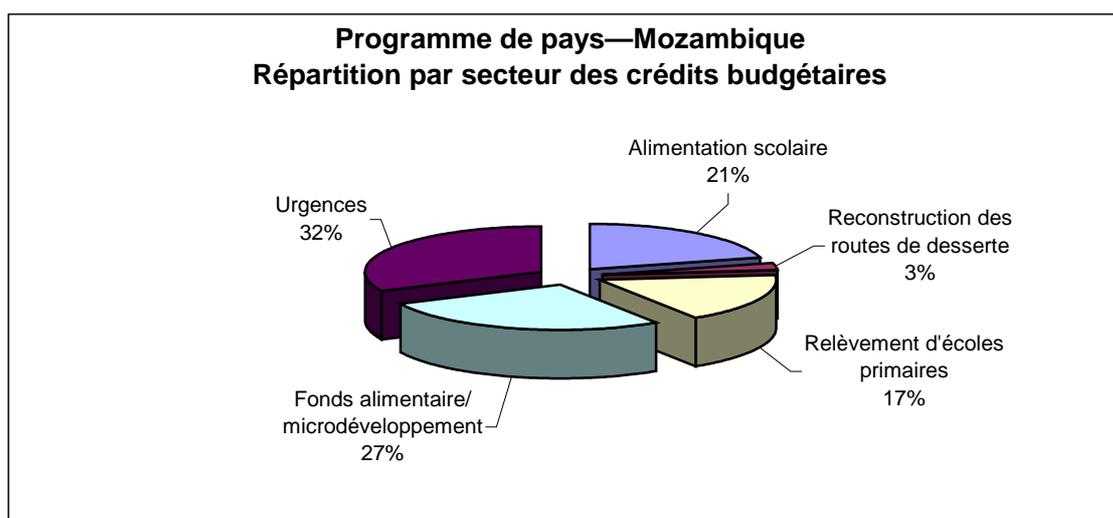


documents, avec des modifications apportées pour refléter d'une part les changements intervenus dans la situation économique du pays et dans les politiques nationales de développement, et d'autre part le bilan commun de pays réalisé par le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en avril 1997.

Objectifs du programme de pays

4. Le programme de pays du Mozambique appuie des activités d'atténuation des effets des catastrophes; de planification préalable et de réaction en cas de catastrophe; de sécurité alimentaire; et d'amélioration de la nutrition, en vouant une attention particulière aux groupes les plus vulnérables. Conformément à l'objectif à long terme du gouvernement—élargir l'accès à l'éducation à tous les échelons (en particulier pour les filles) tout en améliorant la qualité de l'éducation—une proportion importante de l'assistance alimentaire du PAM est destinée au secteur de l'éducation.
5. Le programme de pays a deux objectifs de développement à long terme et quatre "objectifs principaux" secondaires, de niveau subordonné. Les objectifs sont les suivants:
 - renforcer la capacité de communautés ciblées, victimes de l'insécurité alimentaire, d'entreprendre des activités de développement qui réduiront leur vulnérabilité, en particulier dans le domaine des infrastructures et du relèvement; de la santé et de l'éducation; et des politiques, de la gestion et de la préparation en cas de catastrophe;
 - répondre aux besoins alimentaires d'urgence, à l'échelon national, en cas de catastrophe.
6. Ces objectifs doivent être atteints par des mesures visant à:
 - renforcer le rôle des femmes dans la prise de décisions relatives à l'aide alimentaire et à la gestion des produits vivriers, afin d'améliorer les perspectives de sécurité alimentaire des ménages;
 - renforcer les capacités institutionnelles nationales et locales, avec la formation de personnel de contrepartie;
 - conduire une analyse systématique et globale de la vulnérabilité et établir une base de données cartographiques afin de mieux identifier et cibler les communautés les plus exposées à l'insécurité alimentaire; enfin
 - promouvoir la coordination d'un comité gouvernemental de la sécurité alimentaire où seraient représentés le gouvernement, les organismes des Nations Unies, les donateurs, les ONG et le secteur privé, afin de traiter des questions relatives à l'alimentation, et des politiques et programmes correspondants.
7. Quatre activités centrales (utilisant un peu plus des deux tiers de l'ensemble des ressources du programme de pays) et quatre activités complémentaires sont identifiées dans le programme de pays en tant que moyens par lesquels l'aide alimentaire du PAM pourrait contribuer à ce que soient atteints les objectifs du programme de pays. Ces activités centrales sont les suivantes:
 - Projet No 5160—Alimentation des élèves des internats et des régions touchées par la sécheresse (13 066 090 dollars);
 - Projet No 4720—Assistance au programme de reconstruction des routes de desserte (1 702 520 dollars);
 - Projet No 5331—Reconstruction et relèvement d'écoles primaires en zones rurales (10 921 400 dollars);
 - Projet No 5935—Fonds alimentaire/microdéveloppement (17 141 830 dollars).





8. Le programme de pays réserve aussi 20 187 070 dollars (32 pour cent du programme) pour les opérations d'urgence futures, pour un nombre total de bénéficiaires estimé à 800 000 entre 1998 et 2001. Le programme de pays comprend d'autres activités supplémentaires, notamment: aider le gouvernement à formuler et à institutionnaliser une politique nationale d'intervention en cas de catastrophe, instaurer une coordination avec le gouvernement, les donateurs, les ONG et le secteur privé (par un comité national de la sécurité alimentaire) pour améliorer la collaboration et défendre la cause des pauvres qui souffrent de la faim, utiliser l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité pour cibler les populations vulnérables dans les zones sujettes à l'insécurité alimentaire, et exploiter au maximum les possibilités de renforcement des capacités et la participation des femmes aux initiatives de secours alimentaires et de gestion des ressources.
9. Le programme de pays vise donc 1 189 000 bénéficiaires grâce à l'utilisation de 129 310 tonnes de vivres pour la période 1998–2001, pour un coût total (y compris les coûts opérationnels directs, les coûts d'appui directs et les coûts indirects) de 63 018 910 dollars.

Orientation stratégique du programme de pays

10. L'orientation stratégique consiste à limiter les effets des catastrophes et à améliorer la préparation aux catastrophes à l'échelon des ménages et de la communauté. Dans le contexte du Mozambique, pays sujet à la sécheresse et aux inondations, ces activités sont en réalité un sous-ensemble des mesures de développement rural, dans la mesure où elles comprennent des actions destinées à renforcer la capacité des communautés d'exploiter, de maîtriser et de préserver leurs ressources en terres et en eau, et à améliorer, grâce à la formation, leur préparation et leurs interventions en cas de catastrophe.
11. Cette stratégie devait être appliquée grâce à un Fonds alimentaire. La mission a jugé que cette mesure était fort judicieuse, car elle établirait un mécanisme susceptible d'être élargi pour financer les activités de lutte contre les effets des catastrophes, de préparation et d'intervention, et ce dans le cadre plus général des mesures normales de renforcement des infrastructures. Ainsi, même si le Fonds alimentaire n'était pas encore pleinement opérationnel, à cause des inondations survenues en 2000, il a déjà fourni au bureau de pays la souplesse nécessaire pour que le PAM au Mozambique puisse opérer une transition optimale entre activités de développement et opérations d'urgence.
12. Sur le plan stratégique, les activités sont liées, dans le sens où elles sont toutes intégrées à la stratégie nationale de développement (c'est-à-dire la stratégie de lutte contre la



pauvreté, le plan national d'action pour la nutrition et les programmes sectoriels pertinents concernant l'éducation et les infrastructures rurales). Elles sont aussi liées géographiquement, par le ciblage effectué au moyen de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV) des districts les plus sujets à l'insécurité alimentaire dans les régions du centre et du sud du pays. Les activités supplémentaires concernant les catastrophes sont en outre liées aux activités centrales, puisque l'expansion à court terme de ces activités en cas de situation d'urgence représente une partie importante des mesures de réaction en cas de catastrophe prévues par le programme de pays.

13. La mission a aussi relevé la forte cohérence, y compris sur le plan interne, du programme de pays, et elle a conclu que la procédure de mise au point du premier programme de pays avait débouché sur une stratégie claire et un programme cohérent pour le PAM au Mozambique. Comme cela a déjà été relevé, les quatre projets sont compatibles avec les politiques gouvernementales, et pour l'essentiel bien intégrés à ces politiques. On constate aussi un fort sentiment de propriété de la part du gouvernement aux niveaux du pays, des provinces et des districts. Pour les membres de la mission, il apparaît clairement que les ministères de contrepartie représentent de véritables partenaires pour la planification et l'exécution des activités soutenues par le PAM.
14. Toutefois, la mission a relevé que s'il existait apparemment des partenariats solides et efficaces avec les instances gouvernementales, les partenariats avec d'autres instances (par exemple organismes donateurs bilatéraux et ONG) paraissaient peu développés ou, lorsqu'ils existaient, assez inefficaces en termes d'activités de planification et de gestion (par exemple avec la Banque mondiale et des ONG dans les projets de construction d'écoles et d'infrastructures rurales). Dans l'ensemble, les donateurs bilatéraux ne semblaient guère engagés à l'appui du programme de développement du PAM, et l'unique partenariat important dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement semblait être celui conclu avec le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sur les activités de lutte contre les effets des catastrophes et les surveillants du Fonds alimentaire.

Rôle et utilisation de l'aide alimentaire

15. Le rôle de l'aide alimentaire a changé de manière spectaculaire au Mozambique au cours des 10 dernières années. La production agricole du pays a connu une croissance plus rapide que les projections les plus optimistes: la dernière année de récolte (1999/2000) a produit un excédent de près d'un million de tonnes (équivalent maïs), en dépit de déséquilibres régionaux marqués entre le nord, excédentaire, et le sud, déficitaire. Comme le gouvernement n'a pas encore approuvé le projet de politique relative à l'aide alimentaire, il est difficile de formuler un jugement quant à sa position au sujet de l'utilisation de l'aide alimentaire en dehors des situations d'urgence. D'aucuns, parmi les donateurs et les ONG, ont fermement rejeté l'utilisation de l'aide alimentaire au Mozambique, en particulier pour les activités de développement. La mission a cependant confirmé que la réaction rapide du PAM, largement appréciée, à l'urgence causée par les inondations aurait été impossible si les ressources humaines et alimentaires du programme de développement n'avaient pas été présentes.

Achat de vivres

16. La politique générale du PAM en matière d'achats consiste à acquérir les vivres au prix le plus bas possible, c'est-à-dire par des appels d'offre faisant appel à la concurrence. Depuis 1999, le PAM a acheté 41 936 tonnes de vivres dans la région de l'Afrique australe, pour une valeur estimée à environ 5,2 millions de dollars. Quelque 25 pour cent de ces achats (soit 10 359 tonnes) ont été effectués au Mozambique. Le bureau du PAM au



Mozambique participe aussi à diverses activités en coopération avec le gouvernement et d'autres partenaires du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement pour accroître les achats locaux et fournir de meilleures informations aux fournisseurs sur les règles du Programme en matière d'achats. A la lumière de ces faits, la mission a conclu que, dans les limites imposées par les dispositions réglementaires du PAM, une proportion importante des produits du PAM étaient achetés localement dans des zones à surplus vivrier du nord du pays. Toutefois, toute augmentation des achats de vivres locaux se heurtait à plusieurs obstacles, notamment les préoccupations relatives à la qualité ainsi que les politiques commerciales et tarifaires nationales, qui entraînaient des coûts importants de transport local par voie maritime.

EVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Systemes et procedures d'appui du programme de pays

17. La démarche du programme de pays a été introduite au Mozambique alors que le PAM entamait un processus de décentralisation, qui était censé accroître la marge de manœuvre dont disposaient les directeurs dans les pays pour formuler et négocier les programmes de pays, et pour modifier l'allocation des ressources en cas de besoin. Or, le processus de décentralisation a été long, et il demeure des zones grises et des divergences d'interprétation, au Mozambique, en ce qui concerne les procédures et la quantité précise de pouvoirs délégués, en particulier dans les domaines du budget et des finances.
18. Deux questions fondamentales se posent en ce qui concerne l'appui technique nécessaire à la formulation et à la programmation (ainsi que pour la gestion, le suivi et l'évaluation) des activités de développement. Jusqu'à une date récente, il n'y avait pas de lignes directrices bien définies ni de manuels indiquant ce qui devait être fait et à quel moment, et pas davantage de formation appropriée à cette fin. L'existence du Manuel sur la conception des programmes du PAM représente un progrès notable, mais il reste encore des zones grises. De manière générale, les besoins du bureau du PAM au Mozambique (SSP, programme de pays et préparation des activités) sont considérables. La mission considère que le bureau du PAM au Mozambique a bénéficié de sa grande proximité et de sa bonne intégration avec le bureau régional. Même dans ces conditions, l'expérience acquise au cours des quatre dernières années a montré sans ambiguïté possible que les tâches d'appui technique ne peuvent pas être accomplies de manière efficace, optimale ni opportune par un seul conseiller au sein du bureau régional, responsable de l'appui à plusieurs bureaux de pays.



Recommandations

Il est recommandé au Département des opérations:

- ✍ de renforcer au plus vite le bureau du conseiller de programme régional, et de fournir au bureau régional les fonds et les connaissances spécialisées nécessaires pour organiser des ateliers de programmation réguliers dans une région où le développement représente une activité principale;
- ✍ de définir avec précision les domaines respectifs de responsabilité du siège du PAM et des bureaux régionaux/de pays en matière de définition des programmes et d'appui technique, avec des règles de procédure plus claires.

Questions de financement et de répartition des ressources

19. La mission a constaté qu'il semblait régner une certaine confusion en matière de budget et de finances, ce qui avait entravé la gestion et l'exécution du programme de pays. La capacité du PAM de mener à bien des activités de développement de manière productive et efficace est gravement limitée par une nouvelle méthode, appliquée désormais universellement par le Programme, en matière de calcul et d'allocation des coûts d'appui directs (CAD). Cette méthode a été introduite en 2000 par les nouvelles politiques de dotation en ressources et de financement à long terme, qui définit une formule normalisée pour la dotation en personnel d'un bureau et fixe l'allocation de fonds supplémentaires (CAD) au bureau de pays pour les frais de personnel et les autres coûts d'exécution en pourcentage des vivres programmés et réellement fournis au cours de l'année précédente. Plus les quantités de vivres fournis sont modestes et plus les CAD sont réduits pour l'année suivante. Or, il n'y a pas de relation directe entre la quantité des intrants d'appui qui peuvent être nécessaires pour un programme en cours et la quantité de vivres livrés pendant l'année précédente.
20. La nourriture en soi peut être une ressource d'investissement, mais si elle doit être utilisée efficacement pour encourager le développement, elle doit être combinée avec d'autres apports (ressources humaines et matérielles, savoir-faire financier et technique). C'est moins vrai dans des situations d'urgence, où le premier impératif est la rapidité, et où les vivres ont pour unique objet de rassasier, sans représenter en même temps un moyen au service d'une fin, à savoir une amélioration durable de la sécurité alimentaire par le développement.
21. Une autre question revêt une importance fondamentale: pour que les vivres soient utiles en favorisant le développement à long terme, par opposition à la satisfaction de la faim à court terme, il faut que les ressources complémentaires nécessaires (sur le plan quantitatif comme sur le plan qualitatif) soient mises à disposition en temps utile. Pour cela, les pays donateurs doivent veiller à ce que leurs engagements comprennent les ressources complémentaires nécessaires aux programmes de pays approuvés par le Conseil d'administration.

Recommandations

Il est recommandé au Bureau du budget:

- ✍ de mettre au point une formule plus appropriée pour calculer les CAD pour les programmes de pays dans le cadre des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme.

Il est recommandé au Département des opérations:



- ✍ d'informer régulièrement les bureaux de pays des diverses sources de fonds disponibles au siège pour financer les activités complémentaires et les autres mesures d'appui technique pour lesquelles aucun financement n'est prévu dans les budgets du programme de pays ou d'exploitation.

Ressources humaines

22. La mission a relevé que le siège du PAM n'avait pas consulté intensivement le bureau régional ni le bureau de pays, et qu'il n'avait pas non plus tenu informés ces bureaux en temps utile des mouvements de personnel qui les touchaient directement. Il semble que les avis exprimés par le bureau régional, dans les rares cas où il soit consulté, ne soient guère pris en considération.
23. Certaines fonctions de base sont indispensables pour la planification et l'exécution de programmes de développement (par exemple la logistique, le suivi et l'évaluation, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'ACV). Pour répondre aux attentes formulées dans la politique du PAM visant à favoriser le développement, et pour veiller à ce que les bureaux de pays soient équipés pour mener dans de bonnes conditions des activités de développement (par opposition aux interventions en situation d'urgence), plusieurs conditions doivent être remplies: le personnel complémentaire et son profil de compétences, ainsi que les ressources logistiques, doivent être adaptés à ces tâches, un budget suffisant doit être disponible et la souplesse financière nécessaire doit être présente. Dans le cas du Mozambique, quatre postes de chargés de programmes (deux internationaux et deux nationaux) sont prévus pour la conception, la mise en œuvre et le suivi de ce programme important et complexe. En outre, des administrateurs auxiliaires et d'autres consultants à court terme sont mis à disposition en fonction des besoins. Les deux bureaux auxiliaires représentent une passerelle importante entre les activités opérationnelles et le bureau de pays, spécialement en ce qui concerne le suivi et l'exécution des activités.
24. La mission a constaté que des collaborateurs essentiels pour l'exécution des programmes étaient financés au moyen de ressources prévues pour les situations d'urgence. La majeure partie du personnel aurait dû être licenciée sans l'urgence créée par les inondations survenues en 2000. La fréquence élevée des mouvements de personnel, y compris les transferts temporaires, semble aussi exercer un effet négatif très marqué sur la gestion des programmes. Etant donné l'ampleur et la complexité du programme—ainsi que la nécessité d'un dialogue permanent, d'une programmation et d'une coordination conjointes avec les institutions gouvernementales de contrepartie, les partenaires du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, les organismes donateurs bilatéraux, les ONG et les communautés—un degré minimal de continuité ("mémoire institutionnelle") est essentiel dans la gestion des programmes. Il apparaît clairement que les arrangements institutionnels actuels du PAM ne le permettent pas. Qui plus est, il est indispensable pour que le Fonds alimentaire soit mis en œuvre dans de bonnes conditions que les bureaux auxiliaires du PAM disposent d'un personnel suffisant.
25. Dans l'intérêt de la continuité, de l'efficacité et de la productivité, il semble souhaitable que les activités de gestion des programmes soient confiées à un encadrement élargi d'administrateurs nationaux, lui-même placé sous l'égide d'un personnel international chevronné de chargés de programmes, pouvant offrir des compétences internationales pertinentes (comme par exemple le transfert d'expériences acquises dans d'autres pays et dans d'autres situations de développement en matière d'utilisation et de planification efficace et appropriée de l'aide alimentaire pour le développement). Les mandats de ces employés devraient être suffisamment longs, et échelonnés de manière à assurer des performances optimales et une continuité maximale dans la gestion des programmes.



Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:

- ✍ de maintenir les bureaux auxiliaires existants et de prévoir suffisamment de personnel pour la mobilisation sociale et la surveillance alimentaire.

Il est recommandé au Département des opérations:

- ✍ d'assurer une dotation en personnel minimale supérieure au minimum actuel autorisé en vertu des politiques de dotation en ressources et de financement à long terme: un directeur dans le pays, deux adjoints (chargés respectivement de la programmation et des questions administratives, financières et logistiques), deux collaborateurs internationaux ayant une expérience d'un niveau approprié, et cinq collaborateurs nationaux (ACV, administration/finances, rapports, Fonds alimentaire et activités d'appui au secteur de l'éducation);
- ✍ de faire participer le bureau régional et les bureaux de pays à toutes les discussions et les décisions concernant le personnel.

Suivi et évaluation

26. Une unité de suivi et d'évaluation est en cours de création. Le programme de pays n'a pas, jusqu'ici, bénéficié de l'appui d'un système systématique de suivi et d'évaluation. Aucune des activités n'a donné lieu à une enquête de référence. Bien que des évaluations, aussi bien à mi-parcours que finales, aient été réalisées, le plus souvent par des consultants extérieurs, elles sont de qualité inégale et paraissent destinées à collecter un large éventail de données concernant la portée des activités des projets, peu pertinentes au regard des indicateurs spécifiés dans le programme de pays. Ceci s'explique en partie par le fait que les buts, objectifs, activités et hypothèses de départ sont souvent mal définis dans la description des activités. Les équipes de projet ont donc eu du mal à sélectionner des indicateurs clés pratiques permettant l'établissement de rapports. A l'exception du Fonds alimentaire, le suivi consiste avant tout à enregistrer des données et à faire rapport sur les activités achevées, les vivres distribués et le nombre de bénéficiaires. Conscient de cette faiblesse en matière de suivi, le bureau de pays a entamé la mise en place d'un nouveau système de suivi dans le Fonds alimentaire, conforme à la philosophie axée sur les résultats que le PAM souhaite mettre en œuvre.

Engagements en faveur des femmes

27. Le bureau de pays est doté d'un responsable pour la problématique hommes-femmes, qui est chargé de consolider le plan d'action du bureau pour l'égalité entre hommes et femmes, et de mener des activités de sensibilisation interne et de suivi de ces questions. L'axe central de la stratégie du PAM au Mozambique concernant l'égalité entre hommes et femmes a consisté à mettre en œuvre efficacement les Engagements du PAM en faveur des femmes, avec une attention particulière accordée aux relations entre hommes et femmes, et à intégrer les questions d'égalité dans l'ensemble des politiques. En 1998, les activités concernant la condition de la femme au sein du bureau de pays ont visé la sensibilisation et le renforcement des capacités pour les analyses tenant compte des sexes, en particulier en ce qui concerne l'exécution des projets et les activités de suivi. La stratégie du PAM concernant l'égalité entre hommes et femmes ainsi que le plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes adopté en 1999 par le bureau de pays ont mis l'accent sur l'application pratique de ces engagements et sur le renforcement de la sensibilité aux comportements discriminatoires fondés sur le sexe dans le milieu de travail. L'un des



objectifs du plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes du bureau de pays était d'intégrer les questions d'égalité dans le plan de travail du bureau pour l'an 2000, ce qui éliminerait la nécessité d'un plan distinct pour l'égalité. La mission a noté que le PAM était en train d'intégrer activement les questions d'égalité entre hommes et femmes dans la conception et la gestion de ses activités de programme. Si l'on se fonde sur une évaluation du respect des Engagements en faveur des femmes, les résultats du programme de pays sont honorables.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité

28. La mission d'évaluation a constaté que les données et les analyses produites par l'ACV étaient fort bien intégrées aux activités du PAM au Mozambique. Tant le Fonds alimentaire que les activités de construction d'écoles prévues reposent entièrement sur l'identification des districts vulnérables opérée grâce à l'ACV. L'ACV a été essentielle pour permettre au PAM de concentrer son action sur les populations les plus vulnérables, comme l'exige la philosophie du programme de pays. Elle a aussi aidé le programme de pays à atteindre les objectifs visés en matière d'intégration et de concentration.
29. Le ciblage géographique à l'échelon des districts, fondé sur les analyses réalisées par l'ACV, est explicitement inscrit dans le programme de pays, et il est appliqué dans les activités concernant le Fonds alimentaire et la construction d'écoles. Il n'y a cependant pas eu de tentative de ciblage à un niveau inférieur, sur les communautés et les familles. Or, les districts touchés par l'insécurité alimentaire peuvent présenter des variations importantes de niveaux d'insécurité alimentaire et comprendre des poches de pauvreté aiguë. Il est en outre nécessaire de bien faire la distinction entre les notions de vulnérabilité "chronique" et "transitoire" dans le choix des districts devant bénéficier de l'appui du PAM, afin d'identifier les zones les plus vulnérables et d'éviter des changements annuels massifs de couverture géographique, qui seraient impossibles à gérer.
30. L'importance de l'ACV pour ce programme de pays ne fait aucun doute, mais l'Unité ACV devrait désormais se concentrer davantage sur l'aide à apporter au gouvernement pour lui permettre de prendre en main le processus d'analyse de la vulnérabilité, afin d'améliorer la viabilité à long terme du programme. Il faut espérer que la nouvelle structure gouvernementale créée pour coordonner le système d'alerte rapide, le Secrétariat technique pour la sécurité alimentaire et la nutrition, permettra aux autorités de jouer un rôle plus vigoureux dans le processus. L'Unité ACV devrait aussi se concentrer sur les efforts visant à intégrer les diverses activités de collecte et d'analyse de données, notamment Médecins sans Frontières—*Consolidated Information System* (MSF-CIS), en un système national unique intégré.

Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:



- ✍ de revoir le mandat de l'Unité ACV afin de permettre à l'ACV de se concentrer davantage sur le renforcement de capacités durables, au sein du gouvernement, en matière d'alerte rapide et d'analyse de la vulnérabilité;
- ✍ de faire réaliser dès que possible par son Unité ACV, en collaboration avec le groupe de travail sur l'analyse des vulnérabilités, une analyse actualisée des vulnérabilités chroniques;
- ✍ de fonder le ciblage géographique pour le prochain programme de pays sur une analyse actualisée des vulnérabilités chroniques.

Participation et appui du gouvernement

31. La mission a confirmé l'existence d'un sentiment de propriété marqué et d'une forte participation du gouvernement à l'égard de la planification et de la préparation du programme de pays et des activités qui le composent. Parallèlement, la participation des partenaires bilatéraux et multilatéraux à la préparation et à l'exécution des activités soutenues par le PAM semble se renforcer, même si elle demeure relativement limitée. Le Comité du programme de pays paraît fonctionner efficacement en qualité d'arbitre final et de mécanisme de coordination pour les questions de politique générale et pour donner des indications sur l'orientation des programmes. Le Comité a aussi réalisé des études régulières, à mi-parcours et annuelles, sur l'état d'avancement de la mise en œuvre du programme de pays. Cependant, si le gouvernement et les ONG ont participé activement et efficacement aux travaux du Comité, il semble que les donateurs aient manifesté peu d'intérêt à l'égard de ce processus.

Intégration au bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ainsi qu'aux programmes des donateurs bilatéraux

32. La procédure de formulation du programme de pays actuel a notablement renforcé la participation du PAM au processus du bilan commun de pays et au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. Qui plus est, dans le contexte du Plan-cadre, le PAM a été reconnu comme doté d'un avantage comparatif, de compétences et d'une expérience spéciales dans les domaines de la préparation aux catastrophes, de la lutte contre leurs effets et des interventions en cas de catastrophe. Pour l'essentiel, la participation de la plupart des partenaires concernés (les ministères d'exécution et les autorités de district) à la formulation et à la réalisation des activités de programme du PAM est satisfaisante. Toutefois, la participation et l'engagement des organismes bilatéraux et des grandes ONG internationales, en dehors du Comité du programme de pays, paraissent à ce jour limités. Il en est résulté une disponibilité limitée d'articles non alimentaires et d'autres ressources complémentaires essentielles pour la bonne exécution des activités de développement soutenues par le PAM.

Compatibilité avec la politique visant à favoriser le développement

33. La mission a établi que les deux activités essentielles du programme de pays actuel étaient dans une large mesure conformes à la politique visant à favoriser le développement. Bien que les activités relatives au Fonds alimentaire et au secteur de l'éducation aient été initiées ou planifiées avant l'approbation de la politique visant à favoriser le développement, elles satisfont toutes deux à un grand nombre des critères de cette politique. Il demeure toutefois un petit nombre de ressources consacrées à des secteurs ou des activités (santé/alimentation d'appoint et thérapeutique) et à des zones géographiques (où ne règne pas l'insécurité alimentaire chronique) qui ne sont pas totalement conformes à la politique visant à favoriser le développement ni aux priorités de l'ACV.



34. Le Fonds alimentaire n'est pas opérationnel depuis assez longtemps pour que le PAM puisse évaluer si des actifs sont créés. Les microprojets anciens avaient donné des résultats mitigés en termes de création d'actifs, certains d'entre eux étant davantage axés sur la création d'emplois que sur la création d'actifs. La mission a vu plusieurs écoles, bâties grâce à des activités vivres-contre-travail (VCT) du PAM, qui étaient de construction défectueuse, ce qui démontre la nécessité absolue de disposer d'éléments non alimentaires appropriés (comme l'assistance technique).

EVALUATION DES ACTIVITES ET DE LEUR CONTRIBUTION AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Assistance au secteur de l'éducation

35. Au Mozambique, le fossé énorme qui sépare le taux de scolarisation dans l'enseignement primaire de ce même taux dans les degrés plus élevés représente une entrave au développement des ressources humaines. Améliorer l'accès à l'école primaire et au-delà est une priorité clairement formulée dans le plan stratégique pour le secteur de l'éducation pour la période 1997–2001. Formulé par le gouvernement et par des donateurs, ce plan vise à améliorer l'accès à l'éducation à tous les niveaux, tout en améliorant la qualité de l'éducation. Il met en pratique l'accord passé entre le gouvernement et la communauté des donateurs au Mozambique, selon lequel l'éducation doit représenter la priorité numéro un en termes d'aide au développement. Dans ce cadre, le PAM s'est efforcé de renforcer son assistance au système d'éducation secondaire dans son ensemble (afin d'accroître le nombre d'enseignants du primaire), et de renforcer encore son appui à l'éducation primaire au moyen d'un programme global qui encourage l'accès à l'éducation, composé d'une série de cinq activités intégrées sur une période de cinq ans, qui permettra aux ménages pauvres d'investir dans du capital humain par l'éducation et la formation⁴.
36. Afin de mettre à l'épreuve les mécanismes et les modalités qui pourraient permettre à l'avenir une cessation graduelle des distributions alimentaires du PAM dans les internats, l'activité actuelle comprend un programme pilote fondé sur des versements en espèces pour des achats locaux de vivres, couvrant 12 écoles. Par ce programme, le PAM fournira une assistance technique au renforcement des capacités et à la formation pour les directeurs d'écoles. La proposition a été soumise aux donateurs, et le programme devrait démarrer au cours de la prochaine année scolaire (février 2001). Toutefois, les informations récentes semblent indiquer que le Ministère de l'éducation risque de ne pas trouver de solution durable pour remplacer l'assistance du PAM à court et à moyen terme, si cette assistance devait être retirée dans un proche avenir. En l'absence de l'aide du PAM, les internats pourraient être contraints de fermer leurs portes, ce qui entraînerait une forte baisse des possibilités d'accès à l'éducation secondaire pour les enfants pauvres, avec un impact disproportionné sur les filles.
37. La mission considère que l'assistance du PAM au secteur de l'éducation demeure et demeurera d'une importance capitale pour élargir l'accès à l'éducation primaire, spécialement pour les filles, et pour élever la qualité de l'éducation par le renforcement de l'éducation secondaire. En outre, l'assistance du PAM a réduit le fardeau financier des dépenses scolaires pesant sur les familles démunies, et garanti par là l'accès à l'éducation

⁴ "Permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain" est l'une des cinq priorités de la politique du PAM visant à favoriser le développement, telles que formulées dans le document de politique du PAM "Favoriser le développement".



secondaire pour les pauvres. La mission est donc fermement convaincue que le PAM devrait continuer et, si possible, élargir son appui au secteur de l'éducation pendant la période restante du programme de pays et dans le cadre du prochain programme.

Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:

- ✍ de maintenir, et si possible d'accroître son appui au secteur de l'éducation pendant la période restante du programme de pays actuel et pendant le prochain, tout en portant à 60 pour cent la proportion des ressources d'aide alimentaire ciblées sur les filles;
- ✍ d'examiner, en coordination avec le service de l'égalité entre les sexes du Ministère de l'éducation, des formes de collaboration dans les programmes d'éducation destinés aux filles;
- ✍ d'inclure des activités d'alphabétisation pour adultes dans les districts concernés par le Fonds alimentaire, au titre d'activités vivres pour formation;
- ✍ de décentraliser la supervision et le suivi des programmes afin de permettre aux autorités des provinces et des districts de participer davantage à la gestion et de faire connaître leurs problèmes et leurs préoccupations;
- ✍ de fournir des informations sur les missions et les politiques du PAM aux échelons des provinces et des districts afin d'éviter les malentendus sur la nature et la portée de l'assistance fournie par le PAM;
- ✍ d'informer les communautés des règles et critères du Ministère de l'éducation concernant les sites et la construction des écoles, pour éviter tout malentendu sur ce qui peut être réalisé.

Activités dans le secteur de la santé

38. Le PAM participe actuellement à trois activités dans le secteur de la santé: LOA (*leite/oil/açucar*: lait/huile/sucre)—fourniture de produits pour un programme d'alimentation thérapeutique (destiné à faire baisser les taux de mortalité infantiles); construction de "locaux d'attente" pour les femmes enceintes (afin de réduire les taux de mortalité maternelle); enfin, appui aux centres de formation technique pour les enfants rendus orphelins par le SIDA (réduction des effets pour les victimes du VIH/SIDA).
39. L'activité LOA est une activité mineure pour le PAM du point de vue quantitatif, mais son efficacité par rapport aux coûts est faible, en raison de la grande dispersion des points de distribution finaux et des coûts élevés du transport, de l'entreposage et de la manutention. La mission a relevé que, bien que le LOA soit l'unique programme d'alimentation thérapeutique à long terme pour les enfants souffrant de malnutrition grave (si l'on excepte le programme d'urgence de l'UNICEF dans le centre et le sud du pays), et qu'il présente une couverture étendue dans le pays, le Ministère de la santé ne semble pas lui accorder une grande priorité.
40. La mission a relevé que des incertitudes planaient encore au sujet des "locaux d'attente": on ne sait pas très bien à qui ils appartiennent, qui est responsable de leur gestion et de leur entretien, quelles sont les conditions à remplir pour y être accueilli, ni quelle est la durée du séjour autorisée. La distribution de vivres pour les locaux d'attente, en tant que forme d'alimentation à assise communautaire, peut être envisagée dans le cadre du Fonds alimentaire, qui inclut ce type d'activité parmi ses objectifs immédiats.



41. C'est dans la région centrale du pays que l'on trouve la prévalence la plus forte du VIH/SIDA, suivie par les régions du nord et du sud. Les taux de prévalence sont à la hausse. En 1999, le gouvernement a présenté son plan stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA. Les mesures prévues par ce plan se répartissent en deux grandes catégories: i) les activités de prévention et d'information; et ii) les activités destinées à réduire l'impact de la maladie, comme l'assistance aux organisations qui se consacrent aux personnes touchées par le VIH/SIDA, le développement d'activités de soins et d'assistance à domicile, et la formation technique pour les orphelins. Le PAM soutient actuellement un projet, à Maputo, pour les enfants rendus orphelins par le VIH/SIDA, par l'intermédiaire de l'Association mozambicaine pour le développement de la famille (AMODEFA), une ONG spécialisée dans les questions de VIH/SIDA. Les enfants que le SIDA a rendus orphelins bénéficient aussi de plusieurs autres projets visant des groupes vulnérables.

Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:

- ✍ de retirer graduellement son assistance au programme LOA pendant la période restante du programme de pays, et d'aborder avec les nouveaux responsables du Ministère de la santé la question du remplacement du PAM par une autre institution appropriée;
- ✍ de débattre avec l'UNICEF de la possibilité que cette organisation reprenne la coordination et le suivi du programme LOA, ainsi que la fourniture de lait, le PAM continuant à assumer la responsabilité des autres volets;
- ✍ d'envisager la construction de locaux d'attente au titre des activités du Fonds alimentaire dans les districts où règne l'insécurité alimentaire, dans tous les cas où les communautés concernées en formulent la demande. L'aval devrait être donné sous réserve que le Ministère de la santé et d'autres partenaires (ONG) apportent des matériaux et d'autres ressources permettant une construction conforme aux plans de bâtiments approuvés par le Ministère de la santé;
- ✍ de débattre avec le Ministère de la santé des modalités concernant les locaux d'attente dans les districts où le Fonds alimentaire est actif, au cas où ces infrastructures et leur fonctionnement demeurerait des priorités du plan national de santé;
- ✍ d'étudier la possibilité d'inclure dans les activités du Fonds alimentaire des mesures de vivres pour la formation dans le domaine de la nutrition, la formation étant dispensée par le personnel du Ministère de la santé ou des ONG, à l'intention des utilisatrices des locaux d'attente et des femmes des communautés où sont situés ces locaux;
- ✍ de définir pour l'avenir des mesures de sécurité alimentaire concernant le VIH/SIDA, d'entente avec le groupe thématique VIH/SIDA du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, dans le contexte d'une démarche de programme à long terme et à large assise comprenant la production, l'éducation, la formation et des activités génératrices de revenus.



Mozambique 4720—Assistance au programme de reconstruction des routes de desserte

42. L'objectif à long terme du projet relatif aux routes de desserte (achevé en mai 1999) était d'améliorer la sécurité alimentaire des ménages au moyen d'une aide alimentaire bien ciblée, à titre d'incitation salariale pour les femmes et les hommes travaillant à la remise en état du réseau de routes de troisième catégorie. Le projet a obtenu de bons résultats en termes de réparation et d'entretien des routes et de journées de travail créées. Les résultats de la reconstruction ont déjà atteint les objectifs définis dans le plan d'opération. Alors qu'il était prévu de remettre en état 1 200 kilomètres de routes de desserte dans le pays entre janvier 1997 et mai 1999, 1 701 kilomètres avaient été réparés au terme du projet.

Activité nouvelle: le Fonds alimentaire (activité No 5935)

43. Le Fonds alimentaire avait été conçu comme un "mécanisme nouveau et souple établi pour utiliser produits alimentaires et espèces à l'appui de microprojets de développement, gérés localement et déterminés par les besoins immédiats dans les communautés frappées par l'insécurité alimentaire". Depuis 1993, le PAM participe à des microprojets vivres-contre-travail utilisant des ressources d'opérations d'urgence. Le Fonds alimentaire ne représentait pas simplement un recyclage des microprojets existants, mais visait à s'appuyer sur leurs aspects positifs tout en apportant des améliorations importantes au ciblage, au suivi et à la durabilité.

44. La mission a relevé qu'il était important que le Fonds alimentaire continue à insister sur l'atténuation des effets des catastrophes, même si ce type d'action est plus difficile que les activités VCT "traditionnelles", que les communautés connaissent mieux. Les premières propositions émanant des communautés concernent le plus souvent les routes et d'autres activités VCT traditionnelles. Le risque existe aussi de voir le Fonds alimentaire manquer d'articles non alimentaires pour produire des actifs durables de qualité suffisante. Au début de la conception de cette activité, on était parti du principe que les ONG ou d'autres partenaires participeraient largement au Fonds alimentaire et fourniraient les articles non alimentaires nécessaires ainsi que l'appui technique. Or, les partenaires n'ont manifesté que très peu d'intérêt à l'égard du Fonds alimentaire, en raison du fait que la plupart des partenaires et des ONG concentrent leurs activités sur des zones géographiques différentes et que certains préfèrent l'autoassistance ou l'aide en espèces. La mission a observé des cas où les activités VCT du PAM produisaient des actifs de qualité inférieure à cause du manque d'articles non alimentaires.

45. Toutefois, la mission a noté que certains partenaires potentiels en matière de développement pourraient être davantage enclins à collaborer avec le PAM dans des activités de développement du fait de la contribution apportée par le Fonds alimentaire au renforcement de l'efficacité de la réaction du PAM aux cyclones et aux inondations. En outre, la mission a relevé que de nombreux districts du Fonds alimentaire faisaient déjà partie de programmes de développement plus importants (le Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets (BSP/ONU), la FAO, l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), etc.). Il y a donc là une occasion de lier le Fonds alimentaire à l'assistance technique fournie par le biais de ces programmes (comme par exemple la formation des fonctionnaires des districts à la planification basée sur la communauté et aux méthodes participatives d'évaluation en milieu rural).

46. La mission a constaté que le principal partenaire national du Fonds alimentaire, l'Institut national pour la gestion des catastrophes—associé traditionnel du PAM pour les activités d'urgence—n'était pas l'interlocuteur approprié pour le Fonds alimentaire. Bien que la prévention et l'atténuation des effets des catastrophes figurent dans les statuts de l'Institut,



sa structure et son personnel sont conçus exclusivement pour gérer des interventions en cas de catastrophe.

Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays et au gouvernement:

- ✍ D'envisager un changement de principal partenaire national pour le Fonds alimentaire, en remplaçant l'Institut national pour la gestion des catastrophes par le Ministère de l'agriculture et du développement rural;
- ✍ de fournir au Ministère de l'administration d'Etat une information complète sur les buts et objectifs du Fonds alimentaire, étant donné l'importance qu'il accorde au renforcement des capacités à l'échelon du district;
- ✍ de ne lancer des activités du Fonds dans des districts touchés par les inondations qu'après la fin des opérations d'urgence de fourniture de vivres pour le redressement;
- ✍ de poursuivre les activités du Fonds dans les zones épargnées par les inondations, mais à titre d'activités pilotes, en les évaluant et en les modifiant en fonction des besoins;
- ✍ de prévoir dans le Fonds alimentaire une marge de souplesse, ainsi que la possibilité de passer d'activités de développement à des opérations d'urgence, en inscrivant les deux options dans le mandat des surveillants et dans les lettres d'accord signées avec les partenaires d'exécution.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
AMODEFA	Association mozambicaine pour le développement de la famille
BSP/ONU	Bureau de l'ONU pour les services d'appui aux projets
CAD	Coûts d'appui directs
GTZ	Office allemand de la coopération technique
LOA	<i>Leite/oil/açucar</i> (lait/huile/sucre)
MSF-CIS	Médecins sans Frontières— <i>Consolidated Information System</i>
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

