

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Session annuelle  
du Conseil d'administration**

**Rome, 7–11 juin 2010**

## **RAPPORT D'ÉVALUATION**

**Point 7 de l'ordre du  
jour**

*Pour examen*

**F**

Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.A/2010/7-B**

26 avril 2010

ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS ÉGYPTÉ 104500 (2007–2011)**

**Favoriser la constitution de moyens de  
subsistance, la nutrition et la sécurité  
alimentaire**

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 mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OE\*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation: Mme D. Prioux de Baudimont tél.: 066513-3179

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme I. Carpitella, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

\* Bureau de l'évaluation

## RESUME

L'Égypte se classe au 123<sup>e</sup> rang sur 182 pays selon l'indicateur du développement humain. Elle compte une population de 77 millions d'habitants, dont 7,2 pour cent ont une espérance de vie inférieure à 40 ans; le taux d'analphabétisme chez les adultes s'élève à 33,6 pour cent et 6 pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans présentent une insuffisance pondérale. Le programme de subventions mis en place par le Gouvernement égyptien pour les denrées de base en 1945 a été élargi en 2008 afin d'atténuer les répercussions de la flambée des cours mondiaux des produits alimentaires.

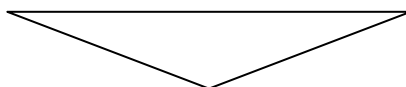
Le programme de pays 104500, unique opération du PAM en Égypte, s'inscrit dans le prolongement des programmes de pays antérieurs qui visaient à renforcer les capacités nationales de réduction de la pauvreté, de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition. Il comprend des composantes Vivres pour l'éducation et Vivres pour la création d'avoires qui ciblent les populations vulnérables de Haute-Égypte, la région la plus pauvre du pays; il était prévu à l'origine que le programme prenne fin en décembre 2011.

Les six principales constatations de l'évaluation sont les suivantes:

- **Renforcement des capacités.** Le PAM a aidé le Gouvernement à analyser son système de subventions alimentaires, mais il est apparu que la réforme de ce dispositif était davantage d'ordre politique que technique. Les programmes d'éducation et de nutrition du PAM semblent avoir renforcé les capacités nationales nécessaires pour faire reculer l'insécurité alimentaire et la malnutrition.
- **Vivres pour l'éducation en Haute-Égypte.** Cette composante, la plus importante du programme de pays, cible de façon appropriée la population pauvre et est conçue pour réduire les inégalités entre les sexes en matière d'éducation; suite à des retards et des coupes dans le financement, les rations alimentaires ont été diminuées.
- **Vivres pour la création d'avoires.** Cette composante, qui fournit une aide alimentaire aux populations rurales pauvres et sans terre, a renforcé les moyens de subsistance des paysans en les incitant à acquérir de nouvelles techniques agricoles; les rations alimentaires ont là encore été diminuées en raison de retards et de coupes dans le financement.
- **Nutrition.** Le PAM a joué un rôle fondamental dans la mise en œuvre de l'enrichissement de la farine et a appuyé d'autres actions du Gouvernement en faveur de la réduction de la malnutrition, mais il reste à déterminer s'il convient vraiment d'utiliser l'acide folique comme micronutriment.
- **Mise en œuvre.** Le PAM a noué de nombreux partenariats internes et externes efficaces, en particulier dans le cadre du projet de lutte contre le travail des enfants.

- **Viabilité.** La viabilité de la composante d'enrichissement des aliments et de la composante Vivres pour l'éducation est assurée, car le Gouvernement s'est engagé à les prolonger. En revanche, il y a peu de chances que se poursuivent les efforts de renforcement des capacités nationales en vue de la réforme du système de subventions alimentaires et dans le domaine de l'analyse de la sécurité alimentaire. Du fait de l'éloignement de la région du lac du grand barrage et du nombre limité des bénéficiaires, la viabilité des activités Vivres pour la création d'avoins dans cette région suscite quelques inquiétudes.

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note du document "Rapport succinct de l'évaluation du programme de pays Égypte 104500 (2007-2011) – Favoriser la constitution de moyens de subsistance, la nutrition et la sécurité alimentaire" (WFP/EB.A/2010/7-B) et de la réponse de la direction publiée sous la cote WFP/EB.A/2010/7-B/Add.1, et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.

## APERÇU GENERAL

1. L'Égypte se classe au 123<sup>e</sup> rang sur 182 pays selon l'indicateur du développement humain et en 82<sup>e</sup> position sur 134 pays selon l'indicateur de la pauvreté humaine. Elle compte une population de 77 millions de personnes, dont 7,2 pour cent ont une espérance de vie inférieure à 40 ans; le taux d'analphabétisme chez les adultes s'élève à 33,6 pour cent; 2 pour cent des habitants n'ont pas accès à de l'eau propre et 6 pour cent des enfants âgés de moins de 5 ans présentent une insuffisance pondérale; 18,4 pour cent des Égyptiens vivent avec moins de 2 dollars É.-U. par jour. Sur la base des données de 2000, on estime que 12 pour cent des habitants ne parviennent pas à satisfaire leurs besoins journaliers minimaux en calories.
2. Pays à déficit vivrier, l'Égypte importe 12 millions de tonnes de blé et de céréales secondaires chaque année, soit 50 pour cent de ses besoins céréaliers. Depuis 1945, un vaste programme national de subventions alimentaires permet à la population d'avoir accès à des denrées de base abordables et contribue à réduire la malnutrition. Toutefois, plusieurs études tendent à montrer que ce programme est coûteux et mal ciblé.
3. En tant que grand importateur de denrées alimentaires, l'Égypte a souffert de la flambée des cours mondiaux de ces produits en 2007-2008. Pour en atténuer les répercussions sur les consommateurs, le Gouvernement a renforcé le système de subventions alimentaires en 2008 en augmentant le nombre de titulaires de cartes de rations et en incluant des produits supplémentaires. Tous les Égyptiens ont droit au pain traditionnel (*baladi*) subventionné; le riz, le thé, le sucre et l'huile subventionnés sont réservés aux détenteurs de cartes de rations. En 2008, le coût du système de subventions alimentaires a été estimé à 3,8 milliards de dollars, soit une augmentation de 500 pour cent depuis 1997.
4. La pauvreté et l'insécurité alimentaire varient considérablement d'une région à l'autre. Les plus touchés sont les gouvernorats de Haute-Égypte: cette région rurale cumule le plus fort taux de pauvreté (34,2 pour cent) et le plus faible taux de scolarisation dans le primaire (83 pour cent); en 2001, elle présentait le taux de mortalité infantile le plus élevé, avec 46 décès pour 1 000 naissances vivantes. Les causes de la malnutrition chez les enfants de Haute-Égypte sont à attribuer principalement à une alimentation insuffisante, aggravée par une hygiène inadaptée, des maladies et de mauvaises habitudes alimentaires.
5. Les communautés de Bédouins du Sinaï et de la côte méridionale de la mer Rouge comptent parmi les plus pauvres. Traditionnellement, les Bédouins pratiquent un peu d'agriculture parallèlement à l'élevage nomade, mais ces deux sources de subsistance sont menacées par des phénomènes climatiques imprévisibles et les nouvelles mesures de restriction aux frontières qui ont entraîné une diminution des ressources disponibles. Ces communautés présentent le taux de scolarisation le plus faible d'Égypte: en effet, seuls 23,8 pour cent des enfants en âge d'aller à l'école sont scolarisés.
6. Le pays étant densément peuplé et les terres agricoles limitées, la mise en valeur des terres désertiques est une priorité dont le Gouvernement espère qu'elle créera davantage d'emplois dans l'agriculture, réduira l'exode rural et diminuera la dépendance à l'égard des importations de produits alimentaires.
7. Le programme de pays 104500 est la seule opération du PAM en Égypte. Il s'inscrit dans le prolongement de plusieurs programmes de pays qui visaient à appuyer les efforts déployés par les autorités pour réduire la pauvreté, l'insécurité alimentaire et la malnutrition, et fournit une assistance technique dans le but de renforcer les capacités du Gouvernement dans les domaines des subventions alimentaires, de l'analyse de la sécurité

alimentaire et des carences en micronutriments. Il comprend des composantes Vivres pour l'éducation (VPE) et Vivres pour la création d'avoires (VCA) destinées aux populations vulnérables de la région la plus pauvre, la Haute-Égypte. Dans le descriptif du programme, le PAM envisageait un transfert progressif de ses activités axées sur l'alimentation d'ici à 2011, mais une poursuite de l'assistance aux programmes renforcés de protection sociale reposant sur l'aide alimentaire mis en œuvre par le Gouvernement.

## PRINCIPAUX ASPECTS DE L'EXECUTION

### Renforcement des capacités

8. En 2008, suite à une demande d'assistance du Gouvernement en vue de l'analyse de son système de subventions alimentaires, le PAM a présenté un rapport intitulé "Vulnerability Analysis and Review of the Food Subsidy System in Egypt" (Analyse de la vulnérabilité et du système de subventions alimentaires en Égypte). Le rapport étudiait les moyens d'améliorer le ciblage et l'efficacité de ce dispositif. En juillet 2007, le PAM a commencé à contribuer au renforcement des capacités du Ministère de la solidarité sociale et a depuis créé au sein de celui-ci un organe consultatif afin d'étudier les moyens de réformer le système. Ces deux activités répondent aux besoins du pays.
9. Cela étant, il semble que la réforme des subventions alimentaires n'ait pas été totalement appropriée. Dans les années 90, diverses organisations internationales telles que l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires ont participé à la refonte du système en apportant un appui technique au Ministère de la solidarité sociale, mais ni le ciblage ni l'administration des subventions n'ont été repensés. Il est ressorti des entretiens avec des personnes travaillant dans les institutions du Caire que la réforme du système de subventions alimentaires semblait plus un problème politique que technique, et qu'il n'était pas flagrant que le PAM ou toute autre institution internationale ait des éléments nouveaux à apporter. Ne disposant pas de spécialiste des questions de pauvreté ou de vulnérabilité, le bureau de pays a dû se tourner vers des consultants externes pour collaborer avec le ministère, ce qui a nui à la qualité des travaux et au maintien du cap sur les questions de politique générale.
10. Depuis la publication du rapport en 2008, le Gouvernement n'a pas fondamentalement modifié le ciblage du système: 83 pour cent des ménages égyptiens continuent d'acheter du *baladi* à des prix subventionnés, et 80 pour cent possèdent toujours une carte de rations, ce qui signifie que les subventions alimentaires ne sont pas ciblées sur les pauvres. L'équipe d'évaluation en a donc déduit que les activités mises en œuvre par le PAM pour renforcer les capacités en vue de réformer le système n'ont pas été efficaces. L'assistance technique apportée par le Programme au Ministère de la planification et du développement local s'est terminée sans qu'aucun de ses résultats n'ait été publié.
11. Les activités menées par le PAM pour renforcer les capacités de l'Institut national de la nutrition devraient continuer à être coordonnées avec d'autres organismes des Nations Unies. La nutrition relève traditionnellement du domaine du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO); le PAM quant à lui propose au Gouvernement des interventions axées sur l'alimentation, telles que des programmes nationaux d'enrichissement des aliments. L'équipe d'évaluation estime que l'OMS, et non le PAM, devrait être le chef de file des activités de renforcement des capacités nutritionnelles en Égypte, conformément au mémorandum d'accord signé en

décembre 2009 par l'Institut national de la nutrition, l'OMS, l'UNICEF et le PAM, lequel définissait les rôles de chaque organisme, celui du Programme consistant à fortifier les aliments.

12. Selon le cadre logique révisé, l'objectif du programme de pays est de fournir un appui au renforcement des capacités de l'Institut national de la nutrition; les indicateurs de produits qui y figurent, à savoir "nombre d'agents de cet Institut ayant reçu une formation" et "nombre de rapports établis", sont conformes aux indicateurs utilisés par le PAM. Ces indicateurs sont néanmoins insuffisants pour démontrer que les capacités ont été renforcées.
13. Jusqu'à une date récente, le bureau de pays disposait de compétences limitées en interne dans les domaines de la nutrition et de l'analyse de la pauvreté et de la vulnérabilité; cela pose évidemment problème lorsque le PAM cherche à renforcer les capacités d'organismes publics tels que l'Institut national de la nutrition. Le bureau de pays a donc reconnu qu'il lui fallait un nutritionniste à plein temps, et un expert national dans ce domaine a été recruté en 2009.
14. Les programmes d'éducation et de nutrition du PAM semblent avoir renforcé les capacités du Gouvernement dans le domaine de la lutte contre l'insécurité alimentaire et la malnutrition: le programme d'enrichissement de la farine, par exemple, a été un succès et a amené le Ministère de la solidarité sociale et celui de l'éducation à s'engager davantage en mettant en place de nouvelles initiatives visant à réduire la malnutrition; le programme VCA a incité le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres et le Ministère du logement à poursuivre les programmes de lutte contre l'insécurité alimentaire en Haute-Égypte et au Sinaï. Le renforcement des capacités de l'Institut national de la nutrition ne s'est pas révélé très efficace; les moyens d'analyse ont néanmoins été améliorés et cet organisme a pu réaliser des évaluations de la vulnérabilité.

### **Programme Vivres pour l'éducation en Haute-Égypte**

15. La composante VPE, la plus importante du programme de pays, prévoit la distribution dans les écoles primaires de biscuits aux dattes enrichis à consommer sur place et de rations de riz à emporter à la maison. Elle concerne les écoles de l'Initiative pour l'éducation des filles gérées par le Conseil national de l'enfance et de la maternité situées dans les gouvernorats de Fayoum, de Béni Souef, de Minièh et d'Assiout et des écoles à classe unique appuyées par l'UNICEF dans les gouvernorats d'Assiout et de Sohag. Toutes ces structures se trouvant dans des villages pauvres de Haute-Égypte, il semble que les activités VPE soient correctement ciblées.
16. L'assistance fournie par le PAM dans le cadre du programme VPE est conçue pour réduire les inégalités entre garçons et filles en matière d'éducation. Dans les écoles de l'Initiative pour l'éducation des filles appuyées par le PAM, 90 pour cent des bénéficiaires sont des filles, ce qui semble naturel puisque ces établissements les favorisent; les écoles communautaires appuyées par l'UNICEF comptent quant à elles 60 pour cent de filles.
17. Le projet d'amélioration de l'enseignement préscolaire est un programme d'alimentation destiné aux enfants d'âge préscolaire de Haute-Égypte. Il couvre des écoles en zones urbaines et rurales, mais les informations recueillies auprès des enseignants durant les visites de l'équipe d'évaluation indiquent que le programme devrait se concentrer sur les zones rurales, car en milieu urbain, de nombreux enfants viennent à l'école avec leurs sandwiches.

18. Sept à 21 pour cent des enfants de 6 à 14 ans travaillent. Le Projet de lutte contre le travail des enfants dans les gouvernorats de Béni Suef, d'Assiout et de Sohag en Haute-Égypte prévoit la distribution de biscuits aux dattes enrichis à consommer sur place et de rations de riz à emporter dans les écoles ainsi que dans le cadre des programmes d'apprentissage destinés aux enfants âgés de 6 à 16 ans. Ce projet va dans le sens des objectifs énoncés par le Gouvernement dans sa stratégie nationale d'éradication du travail des enfants.
19. Divers problèmes rendent difficile la comparaison entre les livraisons de vivres prévues dans le programme VPE et celles effectivement réalisées. Ainsi, les retards et les coupes dans le financement ont entraîné une diminution des quantités de produits alimentaires distribuées aux bénéficiaires, et les activités ont évolué en fonction des ressources disponibles, rendant inutilisables les plans et les objectifs initiaux. En outre, la suppression en juillet 2008 du lait normalement inclus dans les rations consommées à l'école a provoqué une brusque variation du tonnage. Enfin, le descriptif initial du programme de pays n'indiquait pas les quantités de produits alimentaires et le nombre de bénéficiaires du projet de lutte contre le travail des enfants et du projet d'amélioration de l'enseignement préscolaire.
20. Le tableau 1 montre que l'enveloppe budgétaire du PAM prévoyait 19 560 bénéficiaires pour 2007-2008, mais que le bureau de pays s'est procuré des fonds auprès de sources privées pour augmenter le nombre de bénéficiaires du programme VPE. Les fonds supplémentaires obtenus ont permis de porter le nombre de bénéficiaires à 323 460, sur lesquels 311 402, soit 96 pour cent, ont effectivement reçu une aide.

<b>TABLEAU 1. NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DU PROGRAMME VPE, 2007-2008</b>									
	<b>2007</b>			<b>2008</b>			<b>2007-2008</b>		
	<b>Chiffres prévus</b>	<b>Chiffres effectifs</b>	<b>%</b>	<b>Chiffres prévus</b>	<b>Chiffres effectifs</b>	<b>%</b>	<b>Chiffres prévus</b>	<b>Chiffres effectifs</b>	<b>%</b>
Programme de pays	9 780			9 780			19 560		
Programme élargi	149 474	137 831	92,2	173 986	173 571	99,8	323 460	311 402	96,3

21. Le tableau 2 indique que les livraisons au programme VPE n'ont pas augmenté aussi rapidement que le nombre de bénéficiaires. Le programme élargi prévoyait la livraison de 8 104 tonnes de produits alimentaires sur la période 2007-2008, mais seules 2 553 tonnes ont été effectivement distribuées, soit 31,5 pour cent du total escompté. Il est difficile d'expliquer pourquoi les livraisons effectives ne représentent que le tiers des prévisions: il peut s'agir de lacunes dans la saisie des données, mais ce décalage peut aussi être provoqué par la suppression du lait des rations scolaires en 2008 et les retards de financement qui ont concouru aux interruptions des livraisons de vivres.



<b>TABLEAU 2. LIVRAISONS DE VIVRES AU PROGRAMME VPE, 2007-2008 (en tonnes)</b>									
	2007			2008			2007-2008		
	Chiffres prévus	Chiffres effectifs	%	Chiffres prévus	Chiffres effectifs	%	Chiffres prévus	Chiffres effectifs	%
Programme de pays	1 648,6			1 648,6			3 297,2		
Programme élargi	2 106,0	806	38,3	5 998,0	1 747	29,1	8 104,0	2 553	31,5

22. Les problèmes de financement ont été causés par des retards dans le transfert des ressources du PAM et dans la finalisation du financement de la phase 2 du programme italien de conversion de la dette. Du fait de ces délais, le PAM n'a pu fournir de rations à consommer sur place que pendant 100 jours – au lieu des 150 prévus – dans les écoles couvertes par le projet d'amélioration de l'enseignement préscolaire et par le projet de lutte contre le travail des enfants.

### Programme Vivres pour la création d'avoins

23. Le programme VCA prévoit de fournir du riz ou de la farine de blé et des dattes pendant deux ans aux paysans sans terre et aux petits exploitants des gouvernorats d'Assiout, de Sohag, de Minièh et d'Assouan en Haute-Égypte, et aux communautés pauvres de Bédouins des gouvernorats du Sinaï et de la mer Rouge. Ces produits répondent aux besoins des pauvres, d'autant qu'ils s'accompagnent d'articles non alimentaires fournis par le Gouvernement concernant le logement, l'infrastructure et l'éducation.
24. Dans la région du Lac du grand barrage du gouvernorat d'Assouan, les activités VCA ciblent les paysans sans terre qui mettent en valeur des zones désertiques. Sachant l'importance qu'attache le Gouvernement à la bonification de ces terres, les activités VCA semblent être nécessaires et arriver à point nommé puisque les prévisions font craindre que le changement climatique n'entraîne des pertes de terres agricoles fertiles dans les zones du nord du delta.
25. Les visites dans le Sinaï et dans la région du Lac du grand barrage ont permis de constater que la plupart des bénéficiaires du programme VCA faisaient bien partie des groupes ciblés. Dans le nord du Sinaï, les communautés ont été sélectionnées sur la base de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité; les bénéficiaires ont été choisis par le Ministère du logement en coopération avec des organisations à assise communautaire.
26. Sur tous les sites VCA, les retards et les coupes dans le financement ont contraint le PAM à réduire les quantités de produits alimentaires livrées aux bénéficiaires. Les rations mensuelles ont été ramenées de cinq denrées à deux, riz ou farine de blé et dattes, et malgré cela, les livraisons n'ont pas toujours été effectuées en temps voulu. Dans la région du Lac du grand barrage, le PAM n'a fourni que 30 pour cent des rations convenues avec le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres.
27. L'apport alimentaire du programme VCA a effectivement permis d'améliorer les moyens de subsistance des paysans pauvres en les encourageant à acquérir de nouvelles techniques agricoles: des formations portant sur l'irrigation au goutte-à-goutte et l'irrigation par aspersion et sur agriculture biologique (avec l'appui du Centre pour les services agricoles bio-organiques), ont été dispensées aux bénéficiaires, qui ont aussi pu suivre une formation à la création de revenus.

28. Le tableau 3 montre que tous les bénéficiaires ou presque prévus dans le programme VCA ont été couverts. Au Sinaï et en Moyenne et Haute-Égypte, les personnes ayant reçu une assistance du PAM ont été plus nombreuses que prévu; pour le Sinaï, cette augmentation a été rendue possible grâce à un report des fonds du précédent programme de pays. Dans la région du Lac du grand barrage, le nombre de bénéficiaires du programme s'est révélé bien inférieur à ce qui était prévu (1 750 au lieu de 3 125). Le Ministère de l'agriculture et de la mise en valeur des terres, qui était chargé d'accroître le nombre de bénéficiaires dans cette région, s'est heurté à des contraintes financières.

	Ménages		Bénéficiaires		%
	Chiffres prévus	Chiffres effectifs	Chiffres prévus	Chiffres effectifs	
Sinaï	1 500	1 591	7 500	7 955	106
Mer Rouge	500	431	2 500	2 155	86,2
Moyenne et Haute-Égypte*	1 000	1 236	5 000	6 180	123,6
Lac du grand barrage	625	350	3 125	1 750	56
<b>Total</b>	<b>3 625</b>	<b>3 608</b>	<b>18 125</b>	<b>18 040</b>	<b>92,9</b>

\* Activités menées dans les gouvernorats de Sohag et d'Assouan

29. Le tableau 4 donne le nombre de chefs de ménage bénéficiaires en les distinguant par sexe. Au Sinaï, la composante VCT compte plus de ménages dirigés par un homme et la composante VPF davantage de ménages dirigés par une femme.

	VCT			VPF			Total
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	
Sinaï	66	6	72	318	1 201	1 519	<b>1 591</b>
Mer Rouge			36		395	395	<b>431</b>
Moyenne et Haute-Égypte			0		1 236	1 236	<b>1 236</b>
Région du lac du grand barrage			350			0	<b>350</b>
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>6</b>	<b>458</b>	<b>318</b>	<b>2 832</b>	<b>3 150</b>	<b>3 608</b>

## Nutrition

30. L'appui du PAM aux opérations d'enrichissement de la farine est particulièrement important. L'anémie est en effet un problème de santé publique majeur en Égypte, et l'ajout de fer et d'acide folique à la farine de blé utilisée pour le pain *baladi* est l'un des éléments de la stratégie nationale élaborée pour y remédier. Durant le programme de pays, le PAM a joué un rôle notable dans la mise en place des activités d'enrichissement de la

farine – d'autant plus notable que les tentatives précédentes dans ce domaine s'étaient soldées par un échec. Ce programme est en cours dans 25 des 29 gouvernorats; il reste à le mettre en œuvre dans ceux situés autour du Caire.

31. Le programme d'enrichissement de la farine a créé une dynamique favorable renforcée par l'action du Gouvernement dans la lutte contre la malnutrition: on peut citer à titre d'exemple le document de politique et de stratégie nationales en matière d'alimentation et de nutrition de 2008, qui a été entériné par le conseil des ministres. Cet élan en faveur de la nutrition devrait profiter à de futures initiatives du PAM visant à enrichir l'huile et le riz et à mettre en œuvre des programmes de déparasitage dans les écoles.
32. L'équipe d'évaluation s'est interrogée sur la validité des micronutriments utilisés. L'OMS recommande certes d'ajouter du fer et de l'acide folique, mais ni le programme de pays ni l'Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition (AMAN) n'ont pu justifier l'inclusion de l'acide folique. Lors de la conception du projet d'enrichissement de la farine, rien ne laissait supposer une carence en acide folique, et la nécessité de ce micronutriment n'est pas établie.

### Mise en œuvre

33. Le PAM a établi des partenariats internes et externes efficaces. Pour l'enrichissement de la farine, le Programme a collaboré avec l'Institut national de la nutrition, le Ministère de la solidarité sociale et l'AMAN: l'Institut s'est chargé des activités de sensibilisation et de surveillance sous la responsabilité des autorités sanitaires, le ministère a soutenu et facilité la mise en œuvre du programme national et l'AMAN a pourvu au financement initial. Pour les activités VPE, le PAM a établi avec le Ministère de l'éducation un partenariat qui a donné de bons résultats, notamment avec les unités chargées de l'alimentation scolaire et du projet d'amélioration de l'enseignement préscolaire. Dans le cadre de ses activités VPE, le PAM a travaillé avec des organisations non gouvernementales et des associations de développement communautaire dans chaque gouvernorat.
34. La gestion par le PAM du projet de lutte contre le travail des enfants est un exemple de partenariat fructueux: le programme nécessite une collaboration entre le Programme, l'UNICEF et l'OIT et s'inscrit pleinement dans l'initiative "Unis dans l'action" des Nations Unies.
35. L'équipe d'évaluation a eu des difficultés à saisir dans son ensemble la façon dont le bureau de pays assure le suivi et l'évaluation de son vaste éventail d'activités. Cela est en partie dû au fait que les activités ont été élargies bien au-delà de ce qui était prévu dans le descriptif original du programme de pays.
36. La gestion par le PAM des achats et du contrôle qualité des produits alimentaires destinés aux activités VPE et VCA a été jugée satisfaisante. L'ensemble des produits alimentaires ont été achetés dans le pays; et tous les produits de consommation sont passés par les contrôles qualité du Programme et du Gouvernement, au niveau national comme à celui des gouvernorats.
37. L'équipe d'évaluation n'a pas analysé en détail les aspects logistiques, en partie parce qu'aucun problème majeur n'avait été signalé dans ce domaine. Le bureau de pays a enregistré un niveau de pertes de produits acceptable de 1 pour cent.

### Viabilité

38. La viabilité de certaines activités du PAM est incertaine. Celle de la composante d'enrichissement de la farine et de la composante VPE est assurée, car les autorités se sont engagées à poursuivre ces programmes. Mais il en va autrement du renforcement des

capacités du Gouvernement concernant la réforme du système de subventions alimentaires et l'analyse de la sécurité alimentaire. S'agissant des activités VCA au Sinaï, certains évaluateurs ont émis des doutes sur la durabilité des activités de création d'avoirs; de même, dans la région du Lac du grand barrage, l'éloignement des zones de projet et le nombre limité de bénéficiaires inscrits suscite des craintes quant à la viabilité des opérations.

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Bilan d'ensemble

39. Le programme de pays 104500 est adéquat et répond aux besoins des bénéficiaires et du pays et aux priorités du PAM. Étant donné que le Gouvernement gère un vaste programme de subventions alimentaires, le travail entrepris par le PAM pour renforcer la capacité des autorités de réformer ce programme est pertinent, tout comme l'appui du PAM aux activités d'enrichissement de la farine apparaît judicieux compte tenu du problème sanitaire majeur que constitue l'anémie. Au regard des niveaux de pauvreté et d'insécurité alimentaire en Haute-Égypte, l'assistance procurée par les programmes VPE et VCA aux enfants d'âge scolaire et aux paysans sans terre est adéquate.
40. L'efficacité des activités du PAM a été inégale. Les initiatives de renforcement des capacités d'institutions gouvernementales telles que le Ministère de la planification et du développement local, le Ministère de la solidarité sociale et l'Institut national de la nutrition ont donné peu de résultats. La mise en œuvre des activités VPE et VCA a souffert de retards de financement. La gestion par le PAM des achats de produits alimentaires, de l'approvisionnement et des contrôles de la qualité a été efficace, de même que sa gestion du programme complexe de lutte contre le travail des enfants.
41. L'efficacité du programme de pays 104500 a été mitigée. Le travail du PAM sur la réforme des subventions alimentaires n'a pas donné de bons résultats. En revanche, l'équipe d'évaluation a constaté que la composante VPE était parvenue à réduire les inégalités entre garçons et filles dans le domaine de l'éducation ; toutefois, concernant la composante VCA, elle a indiqué que le rapport coût-efficacité de la bonification des terres supervisée par le Gouvernement risquait de poser problème.
42. L'impact du programme de pays 104500 sur la capacité du Gouvernement de réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition est positif, à l'exception des efforts, jugés peu fructueux, que le PAM a déployés pour réformer le système de subventions alimentaires. Dans les domaines de la nutrition et de l'éducation en revanche, les programmes du PAM ont contribué à renforcer les capacités du Gouvernement: ainsi, le programme d'enrichissement de la farine a aidé les autorités à diminuer les carences en micronutriments, et les activités VCA ont contribué à faire reculer l'insécurité alimentaire en Haute-Égypte et au Sinaï.
43. La viabilité de certaines des activités de ce programme de pays est incertaine. Concernant la réforme du système des subventions alimentaires et l'analyse de la sécurité alimentaire, il est peu probable que le renforcement des capacités du Gouvernement s'inscrive dans la durée; en revanche, le maintien de la composante d'enrichissement de la farine et de la composante VPE est assuré car les autorités se sont engagées à poursuivre ces programmes. L'équipe d'évaluation a exprimé des inquiétudes au sujet de la viabilité des activités VCA dans la région du Lac du grand barrage, et certains évaluateurs pensent qu'elle est également compromise dans le Sinaï.

## Enseignements pour l'avenir

44. L'un des principaux enseignements de ce programme de pays est qu'il est difficile de renforcer les capacités du Gouvernement lorsqu'il s'agit de réformer des filets de sécurité ou d'améliorer l'analyse nutritionnelle: soit le Gouvernement n'a pas la volonté politique de réformer le système de subventions alimentaires, soit le PAM ne dispose pas des compétences techniques requises pour l'aider à le faire. Il reste donc à déterminer comment le PAM pourrait progresser dans ce domaine en Égypte.
45. Parallèlement, lorsque les initiatives du PAM ont le soutien du Gouvernement, la probabilité de réussite augmente: ainsi, après que le programme d'enrichissement de la farine a été approuvé par l'Institut national de la nutrition, celui-ci a pu être appliqué avec succès dans tout le pays.
46. Un autre enseignement concerne les dommages causés aux programmes du PAM par les retards de financement. L'une des composantes les mieux conçues du programme de pays 104500 était la composante VPE, et notamment le soutien qu'elle apporte aux écoles communautaires bénéficiant de l'Initiative pour l'éducation des filles et de l'appui de l'UNICEF en Haute-Égypte. Les projets VPE, qui visaient à réduire les inégalités entre garçons et filles et à améliorer la fréquentation scolaire dans certaines des zones les plus pauvres du pays, ont été fragilisés par les délais de financement qui ont retardé les livraisons de produits. Il faut donc trouver le moyen de limiter ou d'éviter ces retards.
47. Compte tenu du problème évoqué ci-dessus, il convient de s'interroger sur le rôle du PAM dans la mobilisation de fonds privés en Égypte. Étant donné la baisse des ressources consacrées aux projets de développement dans les pays à revenu intermédiaire, d'autres bureaux de pays du PAM ne devraient-ils pas suivre l'exemple de celui de l'Égypte et se procurer des ressources auprès du secteur privé pour financer les programmes de pays? Dans le cas du programme de pays 104500, la plupart des activités VPE ont été mises en œuvre grâce à des fonds privés. Est-ce la voie que doivent suivre les bureaux du PAM dans les pays à revenu intermédiaire?

## Recommandations

48. **Recommandation 1:** Le bureau de pays devrait maintenir le poste de nutritionniste à temps plein afin de renforcer ses compétences dans le domaine de la nutrition, d'améliorer l'efficacité de ses activités de renforcement des capacités des institutions nationales telles que l'Institut national de la nutrition et d'être mieux à même de mettre au point de nouvelles initiatives.
49. **Recommandation 2:** Le bureau de pays devrait recruter un consultant à temps complet pour les analyses de la vulnérabilité, de la pauvreté et de la sécurité alimentaire, ce qui lui permettrait de mieux appuyer le Gouvernement dans ces domaines. S'il ne peut pas le faire, il devrait reconsidérer sa participation à la réforme du système de subventions alimentaires: sans expert en interne, le PAM a peu de chances de pouvoir mener à bien cette mission, compte tenu notamment de la dimension politique du problème.
50. **Recommandation 3:** S'agissant de l'enrichissement de la farine, il convient d'évaluer les éléments suivants avant de transférer au Gouvernement la responsabilité de ce programme: i) efficacité de l'enrichissement en sulfate de fer pour améliorer l'apport en fer des consommateurs de *baladi*; et ii) poursuite de l'enrichissement de la farine en acide folique.

51. **Recommandation 4:** En ce qui concerne la composante VPE, le PAM devrait s'efforcer de: i) limiter le plus possible les ruptures d'approvisionnement pour faire en sorte que les enfants reçoivent la totalité de la ration prévue pendant toute la durée de l'année scolaire; et ii) mettre en place un flux stable de dons du secteur privé.
52. **Recommandation 5:** Pour le projet d'amélioration de l'enseignement préscolaire, il conviendrait de revoir le programme d'alimentation dans les structures préscolaires des villes de Haute-Égypte, et notamment son ciblage.
53. **Recommandation 6:** Le projet de lutte contre le travail des enfants semble progresser avec régularité vers la réalisation de son objectif, mais étant donné l'ampleur du problème, le bureau de pays devrait envisager de prolonger le programme de quatre années. Le Gouvernement doit notamment élaborer des stratégies de réduction du travail des enfants dans l'agriculture, question qui n'apparaît pas encore dans le code du travail égyptien.
54. **Recommandation 7:** L'appui de la composante VCA à la bonification des terres dans la région du Lac du grand barrage devrait être réévalué: le rapport coût-efficacité de la bonification des terres supervisée par le Gouvernement a été jugé particulièrement préoccupant par l'équipe d'évaluation. Une nouvelle étude nationale comparant les approches des pouvoirs publics et du secteur privé dans le domaine de la bonification des terres pourrait indiquer que le PAM doit réorienter ses activités VCA afin d'appuyer des initiatives du secteur privé: le Programme pourrait par exemple inclure dans la composante VCA les ouvriers agricoles pauvres qui travaillent dans le cadre de projets privés de bonification des terres.

---

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

AMAN	Alliance mondiale pour l'amélioration de la nutrition
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMS	Organisation mondiale de la santé
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Vivres pour la création d'avoirs
VPE	Vivres pour l'éducation