

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 9–13 novembre 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 6 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2009/6-B
28 septembre 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS BANGLADESH 104100 (2007-2010)

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 d'ordre 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 du Bureau de l'évaluation Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, Bureau de
l'évaluation: Mme A.-C. Luzot tél.: 066513-3179

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



RESUME

L'objet de ce document est de présenter une évaluation à mi-parcours indépendante du programme de pays Bangladesh 104100, afin d'adapter les activités en cours et d'éclairer la préparation d'une nouvelle intervention. L'évaluation a été réalisée par une équipe de consultants externes qui se sont rendus sur le terrain en février 2009.

L'équipe d'évaluation a constaté que le programme de pays répondait aux besoins de la population et qu'il était conçu de manière à appuyer les efforts du Gouvernement du Bangladesh dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement, et ce malgré l'absence d'argumentation claire justifiant les cinq composantes choisies et leur taille respective. Le ciblage des zones où se concentre l'extrême pauvreté est bien adapté.

Globalement, les résultats obtenus vont dans le bon sens, même s'ils ont pâti de la flambée des prix des produits alimentaires en 2008 et des répercussions des inondations de 2007. Le programme de développement en faveur des groupes vulnérables est un instrument efficace pour améliorer la consommation alimentaire, diversifier l'alimentation et accroître les avoirs productifs des bénéficiaires, mais il reste des problèmes à surmonter pour augmenter les revenus de manière substantielle et soutenir les moyens de subsistance des plus démunis. La composante Vivres pour l'éducation est parvenue à maintenir l'assiduité scolaire et l'équilibre entre le taux de scolarisation des filles et des garçons, et le renforcement des capacités de mise en œuvre du programme s'est avéré efficace. Les effets directs du modeste programme de nutrition au niveau des communautés ont été positifs. En revanche, les avantages nutritionnels des composantes Développement en faveur des groupes vulnérables et Vivres pour l'éducation sont moins nets.

L'insuffisance des financements a sensiblement réduit la couverture des composantes Développement en faveur des groupes vulnérables et Nutrition communautaire. Dans le premier cas, moins de la moitié des bénéficiaires ciblés ont reçu l'ensemble des avantages prévus sous forme à la fois de vivres et d'une enveloppe de formation d'appui.

Les canaux d'exécution mis en place au moyen de partenariats efficaces avec le Gouvernement et des organisations non gouvernementales sont efficaces; le ciblage est performant et les procédures de sélection des bénéficiaires se sont améliorées. En règle générale, les mécanismes de fourniture des services sont performants, et peu de problèmes de distribution des rations alimentaires ou d'exécution des programmes d'appui ont été signalés ou observés.

Bien que la situation financière à mi-parcours soit satisfaisante, les ressources n'ont pas toujours été disponibles en temps voulu pour les distributions. Les contributions des donateurs ont diminué, et leur affectation à des activités déterminées a rendu la mise en œuvre plus difficile. Le Gouvernement apporte plus de la moitié du total des contributions, ce qui est une bonne chose pour le programme de pays, mais exige des fonds supplémentaires pour couvrir les dépenses connexes.

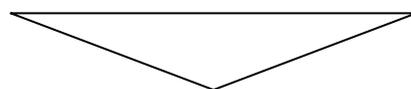
L'envergure du programme de pays est remarquable, mais son impact n'est pas à la hauteur des résultats potentiels en raison de l'impossibilité de mettre en place l'ensemble des activités de développement en faveur des groupes vulnérables. En revanche, l'impact social pour les bénéficiaires est élevé.

Deux facteurs fragilisent la pérennité du programme de pays: l'absence d'une stratégie de transfert des responsabilités et l'insuffisance des fonds disponibles pour le renforcement des capacités. La durabilité des avantages du programme de développement en faveur des groupes vulnérables est limitée en raison de la rigidité des cycles et de la conception du mécanisme de microfinancement.

Le bureau de pays doit prêter une plus grande attention à l'intégration des composantes du programme afin d'améliorer les impacts pour les ménages. Pour remédier aux contraintes de financement qui pèsent sur la mise en œuvre du programme de pays, le PAM devrait intensifier ses efforts visant à attirer des contributions non affectées, notamment en mettant en évidence les réalisations du programme de développement en faveur des groupes vulnérables.

La mise en place d'un nouveau programme supposera davantage de souplesse dans la fourniture des intrants, un autre mécanisme de microfinancement ou des approches différentes en matière de soutien des moyens de subsistance des populations les plus pauvres, une intégration plus poussée afin d'assurer de réels impacts pour les ménages ainsi qu'une stratégie et un programme complets de renforcement des capacités.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du programme de pays Bangladesh 104100 (2007-2010)" (WFP/EB.2/2009/6-B) et de la "Réponse de la direction aux recommandations du rapport succinct de l'évaluation du programme de pays Bangladesh 104100 (2007-2010)" (WFP/EB.2/2009/6-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

Contexte

1. Le Bangladesh compte 142,6 millions d'habitants¹, dont près de 20 millions sont extrêmement pauvres et particulièrement vulnérables aux catastrophes naturelles. Quelque 41,3 pour cent de la population totale vit avec moins d'un dollar des États-Unis par jour². Le Bangladesh a enregistré des avancées non négligeables en matière de réduction de la pauvreté et progresse sur la voie de la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Pour autant, malgré une augmentation du volume total d'aliments disponibles, les quantités par personne reculent, et l'accès à la nourriture reste problématique pour une grande partie de la population. En 2007, la proportion de la population absorbant un nombre de kilocalories inférieur au minimum nécessaire était de 27 pour cent, selon les estimations de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO). Toujours en 2007, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) indiquait que le taux de scolarisation net dans les écoles primaires à l'échelle nationale était de 82 pour cent pour les garçons et de 86 pour cent pour les filles.

Description du programme

2. Le programme de pays pour 2007–2010 s'inscrit dans le prolongement des deux programmes précédents réalisés au Bangladesh. Le premier d'entre eux, qui portait sur la période 1997–2001, comprenait des activités de développement en faveur des groupes vulnérables (DGV). Au cours du deuxième programme de pays, de 2001 à 2006, ces activités ont été poursuivies et complétées par des activités intégrées de renforcement de la sécurité alimentaire et d'alimentation scolaire.
3. Le but du présent programme de pays est d'appuyer le Gouvernement dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement en améliorant la sécurité alimentaire, le bien-être nutritionnel et les moyens de subsistance des ménages extrêmement pauvres.
4. Ce programme comprend cinq composantes poursuivant les objectifs suivants:
 - i) améliorer la consommation alimentaire et les moyens de subsistance des ménages extrêmement pauvres (66 pour cent du budget);
 - ii) améliorer la nutrition des femmes, des enfants et des adolescents (nutrition communautaire – 2 pour cent du budget);
 - iii) améliorer l'apprentissage et la nutrition des enfants d'âge scolaire (Vivres pour l'éducation [VPE] – 22 pour cent du budget);
 - iv) renforcer la résistance aux chocs des populations extrêmement pauvres vivant dans les zones exposées à des risques nombreux et répétés (10 pour cent du budget);
 - et v) renforcer la capacité du Gouvernement de gérer les programmes reposant sur une aide alimentaire (renforcement des capacités), volet initialement appuyé par le Ministère britannique du développement international (DFID) (renforcement des capacités).
5. Le programme de pays pour 2007–2010 a été approuvé par le Conseil d'administration du PAM avec un budget initial de 101,6 millions de dollars sur quatre ans, afin de distribuer 263 650 tonnes de vivres à près de 2,4 millions de bénéficiaires. Le Conseil a également autorisé la recherche de ressources supplémentaires auprès d'autres donateurs

¹ Site Web de la Banque asiatique de développement, 2009.

² Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Rapport mondial sur le développement humain 2007/08.



pour atteindre un montant global de contributions de 309,1 millions de dollars et venir en aide à 7,7 millions de bénéficiaires au total. En mars 2009, après huit révisions budgétaires et compte tenu des contributions du Gouvernement et de donateurs, le budget s'établissait à 266,9 millions de dollars, dont 48 pour cent était confirmé à mi-parcours en décembre 2008.

Méthodologie suivie pour l'évaluation

6. L'objet de ce document est de présenter une évaluation à mi-parcours indépendante du programme de pays pour le Bangladesh, afin d'adapter les activités en cours et d'éclairer la préparation d'une nouvelle intervention. Pour réaliser l'évaluation, il a été fait appel à des méthodes qualitatives qui ont été appuyées par des données quantitatives fournies en grande partie par le bureau de pays. Les informations ont essentiellement été recueillies au moyen de discussions avec des groupes de concertation et d'entretiens individuels. Le travail sur le terrain a été mené à Dhaka et dans les zones d'opération de trois districts. Le principal point de référence pour l'évaluation des résultats est le cadre logique retenu pour les projets.

PRINCIPAUX ASPECTS DE L'EXECUTION

Conception du programme: pertinence et adéquation

7. **Objectifs du programme.** L'accès à la nourriture reste problématique pour les familles les plus démunies, qui sont vulnérables aux chocs provoqués par la pénurie d'emplois, la hausse des prix des produits alimentaires, les maladies et les catastrophes naturelles. Le programme de pays est adapté à une situation dans laquelle 20 à 25 pour cent de la population, dont une grande partie de femmes en milieu rural, sont considérés comme extrêmement pauvres et hors d'atteinte de la plupart des activités de développement. Son cadre d'exécution est conçu de manière à appuyer les efforts consentis par le Gouvernement en vue de la réalisation des OMD en s'attaquant aux multiples facteurs de pauvreté et de vulnérabilité, qui sont sources d'insécurité alimentaire pour les ménages. Le programme cible de façon appropriée les zones les plus mal loties et les groupes les plus vulnérables et constitue une réponse multidimensionnelle aux questions relatives à la sécurité alimentaire, à la nutrition et aux moyens de subsistance. Tel qu'il est prévu dans la composante Renforcer la résistance, le ciblage des zones exposées aux catastrophes permet d'établir un lien entre les opérations de secours et de développement.
8. **Cohérence interne.** Dans leur ensemble, les différentes composantes du programme de pays permettent d'assurer la prise en compte de l'ensemble des objectifs stratégiques du PAM, tandis que chacune d'elles s'inscrit également dans l'un au moins des domaines prioritaires de la politique visant à favoriser le développement. Le ciblage et la sélection des femmes participantes, en particulier dans le cadre des programmes DGV et Nutrition communautaire, s'inspirent directement des engagements renforcés du PAM en faveur des femmes.
9. **Cohérence externe.** Le programme de pays est tout à fait conforme au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et aux priorités nationales, et appuie la réalisation des OMD. Le programme est étroitement aligné sur la stratégie de réduction de la pauvreté du Bangladesh. Les composantes Nutrition communautaire et VPE contribuent aux programmes sectoriels du Gouvernement dans les domaines de la santé et de l'éducation.



10. **Conception du programme.** Le PAM est présent au Bangladesh depuis longtemps, ce qui a facilité la conception du programme de pays en particulier à la lumière de la mise en œuvre et de l'évaluation de composantes similaires incluses dans les programmes de pays précédents. Quatre des cinq composantes du programme de pays visent directement le but poursuivi et sont formulées de manière à remédier aux problèmes d'accès à la nourriture des populations pauvres: le programme DGV associe des objectifs liés à l'alimentation et aux moyens de subsistance afin d'assurer la sécurité alimentaire des ménages; quoique plus spécifique, le programme Nutrition communautaire, qui s'inscrit dans une approche intégrant l'ensemble du cycle de vie, vise à accroître le bien-être nutritionnel des groupes cibles sélectionnés; le programme Renforcer la résistance a pour objectif d'associer l'amélioration des moyens de subsistance et la résistance physique aux catastrophes naturelles; et la composante Renforcement des capacités cible la consolidation des capacités nationales de gestion des programmes d'assistance alimentaire et de réduction de la faim. Seule la composante VPE fait exception, car elle s'attaque à la réduction à long terme de la pauvreté à travers l'amélioration de l'apprentissage et de la nutrition des enfants d'âge scolaire.
11. Toutefois, les documents relatifs à la conception du programme de pays ne font pas ressortir clairement la logique de l'inclusion des cinq composantes et n'expliquent pas comment a été déterminée la taille respective de chacune.
12. Le programme de pays en cours tient compte des recommandations relatives au programme précédent formulées en 2004 lors de l'évaluation de la politique du PAM visant à favoriser le développement, ce qui a permis d'améliorer le ciblage et l'intégration des composantes, le dialogue sur la politique à mener et le renforcement des capacités. Le recours à l'analyse et à la cartographie de la vulnérabilité (ACV) a créé un lien géographique étroit entre les composantes DGV, VPE et Nutrition communautaire. À l'échelle des ménages, l'intégration porte d'une part sur les approches relatives aux moyens de subsistance incluses dans les composantes DGV, Nutrition communautaire et Renforcer la résistance, et d'autre part sur les objectifs nutritionnels, notamment pour la composante VPE, mais ces aspects sont insuffisamment explicités dans le descriptif du programme. Le programme de pays a permis de renforcer les capacités de mise en œuvre des activités. En revanche, l'arrêt des financements du DFID a limité la mise en place d'une approche plus stratégique dans ce domaine.
13. **Validité.** Les programmes reposant sur une aide alimentaire ont une utilité pour lutter contre l'insécurité alimentaire immédiate, compenser le manque à gagner lié à la formation et permettre aux bénéficiaires de mettre de l'argent de côté. La distribution d'aliments enrichis est directement liée aux objectifs nutritionnels, et les biscuits à haute teneur énergétique sont une incitation à fréquenter l'école et un moyen d'améliorer l'apprentissage. Les études réalisées par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)³ au sujet des programmes DGV et VPE reconnaissent l'importance de la distribution de vivres pour répondre aux besoins des franges les plus vulnérables de la population, surtout des femmes et des enfants extrêmement pauvres. Lors d'entretiens qualitatifs menés dans le cadre de l'étude DGV, les femmes ont indiqué qu'elles avaient l'impression de mieux maîtriser les transferts effectués sous forme de produits alimentaires et qu'elles craignaient qu'en cas de transferts monétaires, leur mari dépense l'argent. Par ailleurs, l'étude montre que les transferts monétaires ou la

³ Pour plus d'informations, voir IFPRI, 2004: *Impact of feeding children in schools. Evidence from Bangladesh*. Washington, DC; et IFPRI, 2007: *Relative efficacy of food and cash transfers in improving food security and livelihoods of the ultra-poor in Bangladesh*. Washington, DC.



combinaison de distributions de vivres et d'espèces se révèlent également efficaces pour les personnes moins vulnérables sur les plans social et économique.

Produits obtenus et modalités d'exécution: les facteurs de l'efficience

14. **Produits obtenus.** À mi-parcours, le programme de pays a bénéficié à 900 000 participants et atteint 50,5 pour cent de la population cible définie dans le cadre logique pour la période 2007–2010 couverte par le programme. Au total, toujours à mi-parcours, 205 225 tonnes ont été distribuées, soit 36,3 pour cent du budget de produits alimentaires approuvé.
15. Les composantes VPE et Renforcer la résistance sont proches des objectifs fixés, tandis que les composantes DGV et Nutrition communautaire en sont très loin. Du fait de la pénurie de ressources, moins de la moitié des bénéficiaires DGV ciblés pour la période 2007–2008 ont reçu des vivres et l'enveloppe de formation d'appui, et seulement la moitié d'entre eux ont reçu de la farine de blé enrichie. Ces mauvais résultats de la composante DGV, qui représente une part importante du programme de pays, ont nui à la qualité générale de la mise en œuvre.
16. Les **canaux d'exécution** sont efficaces. Le programme fait appel à un large éventail de partenariats efficaces, principalement avec le Gouvernement et des organisations non gouvernementales (ONG). Cela étant dit, le lancement tardif du programme de pays a entraîné des retards dans la conclusion des contrats avec les ONG. Les mécanismes de fourniture des services sont performants, et peu de problèmes de distribution des rations alimentaires ou d'exécution des programmes d'appui ont été signalés. La composante VPE, notamment, repose sur une procédure simple et bien conçue.
17. **Mécanismes de mise en œuvre.** Le ciblage géographique fait appel à la méthodologie ACV du PAM, qui constitue un outil efficace et transparent. Pour le bureau de pays, la difficulté est de cibler les besoins prioritaires dans le cadre de chacune des composantes tout en abordant celles-ci de façon intégrée malgré leurs différences de taille.
18. Les directives de mise en œuvre des composantes DGV, Nutrition communautaire et Renforcer la résistance définissent clairement les procédures de sélection des participants. Pour la composante DGV 93 pour cent des participants ont été correctement sélectionnés pour le cycle 2007–2008, la procédure ayant été respectée par 79 pour cent des comités DGV. Seuls 7,5 pour cent des participants de la composante Nutrition communautaire font partie des ménages bénéficiaires du programme DGV. Cette faible proportion, qui va à l'encontre de l'intention formulée lors de la conception du programme de pays, est due à la diversité des distributions effectuées dans le cadre des composantes. Les parties prenantes ont apprécié la nature participative du processus de sélection de la composante Renforcer la résistance, en raison de sa transparence.
19. Le **suivi** est réalisé conjointement par le Gouvernement et le PAM. Le suivi et des produits obtenus et les informations transmises sont très détaillés, mais l'équipe d'évaluation a trouvé qu'il était difficile de rapprocher les données issues des diverses sources de communication d'informations. Il a été noté un certain manque d'homogénéité dans la conception et la conduite des études sur les effets directs, le calendrier des enquêtes et la qualité de la communication d'informations. Les éléments d'appréciation des aspects suivants sont insuffisants: valeur ajoutée de l'ensemble des activités de développement du PAM dans le programme DGV, effets directs des composantes DGV et VPE sur le plan nutritionnel, synergies susceptibles de résulter de la combinaison des différentes composantes du programme de pays et durabilité à long terme des avantages pour les ménages.



20. **Coût et financement des opérations.** Le budget approuvé actuel s'élève à 266,9 millions de dollars pour 565 081 tonnes. Le budget a été régulièrement révisé à la hausse, tandis que les contributions des donateurs reculaient. Malgré cela, la situation financière du programme de pays à mi-parcours paraît satisfaisante, avec des contributions confirmées totalisant 127,5 millions de dollars fin 2008, soit 48 pour cent du budget approuvé actuel – même si ces ressources n'ont pas toujours été disponibles en temps voulu pour les distributions. Les dépenses cumulées représentent 31 pour cent du budget, mais 79 pour cent des ressources disponibles. La dépendance du programme de pays à l'égard des contributions en nature par opposition à celles en espèces s'est accrue de manière considérable en raison des apports importants du Gouvernement, qui s'élèvent à 51 pour cent des contributions totales. Bien que cette évolution soit une bonne chose pour le programme de pays, elle exige aussi des fonds supplémentaires pour couvrir les coûts associés. En même temps, l'un des principaux donateurs se retire actuellement de l'ensemble des programmes de développement reposant sur une aide alimentaire. Tous ces facteurs, conjugués au fait que la totalité ou presque des contributions sont affectées, limitant par là même les sommes utilisables dans le programme DGV, empêchent le programme de pays d'obtenir les résultats qu'on pouvait espérer.
21. **Rapport coût-efficacité.** Le coût par participant pour les deux premières années du programme de pays est pour le moment de 102 dollars. Des études ont montré que la composante VPE (10,86 dollars par enfant et par an) est efficiente au regard d'autres programmes d'alimentation scolaire. Le coût unitaire du programme DGV est de 141 dollars par habitant et par an. Ce coût n'a rien à envier à celui de programmes similaires, bien que le montant des dépenses d'exécution ait été supérieur en proportion.

Résultats

22. **Efficacité.** Les indicateurs du cadre logique mesurant l'efficacité globale du programme de pays font référence aux objectifs stratégiques du PAM⁴ et aux indicateurs du PNUAD:
- **Objectif stratégique 2 – Protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs:** les résultats sont mitigés pour le programme DGV. La proportion des ménages prenant trois repas complets par jour a progressé de 31 à 37 pour cent en 2008 et le pourcentage des ménages ayant un régime équilibré est passé à 84 pour cent. En revanche, les enquêtes consacrées aux effets directs ont montré que 60 pour cent des bénéficiaires vivent toujours avec un revenu inférieur à 0,5 dollar par jour et que 56 pour cent seulement ont pu accéder au microfinancement.

⁴ L'efficacité de la contribution de la composante Renforcer la résistance à la réalisation de l'objectif stratégique 1 n'a pas été évaluée, car cette composante a été mise en place quelques mois seulement avant l'évaluation.

**TABLEAU 1: PROGRÈS PAR RAPPORT AUX INDICATEURS D'EFFET DIRECT
DU CADRE LOGIQUE POUR LES ACTIVITÉS DGV**

Indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	Réalisation (déc. 2008)	Progrès
Pourcentage des dépenses des ménages bénéficiaires consacrés à l'alimentation	73 %	67 %	61 %	√
Pourcentage des ménages bénéficiaires prenant au moins trois repas complets par jour	21 %	50 %	37 %	X
Pourcentage des ménages bénéficiaires ayant une alimentation équilibrée incluant glucides, protéines, matières grasses et vitamines	58 %	75 %	84 %	√
Variation de la valeur des avoirs productifs matériels des ménages bénéficiaires	2 942 BDT*	Augmentation de 50 %	4 410 BDT*	√
Taux d'utilisation des compétences génératrices de revenu acquises chez les femmes extrêmement pauvres ayant reçu une formation	-	95 %	44 %	X

Source: Bureau du PAM au Bangladesh.

*Taka bengali.

- **Objectif stratégique 3 – Contribuer à l'amélioration de la nutrition et de l'état de santé des enfants, des mères et autres personnes vulnérables:** l'efficacité de la composante Nutrition communautaire est manifeste, puisque la quasi-totalité des adolescentes, des femmes enceintes et des mères allaitantes sont rétablies, de même que près de trois quarts des enfants de moins de 2 ans, et que l'objectif relatif à l'insuffisance pondérale à la naissance est atteint. Cette composante suppose que les personnes souffrant de malnutrition grave soient correctement orientées. Les effets directs sur la nutrition de la ration de farine de blé enrichie du programme DGV seront étudiés en 2009. Les biscuits distribués dans le cadre de l'activité Vivres pour l'éducation réduisent l'anémie chez les écoliers du primaire; une autre étude n'a constaté aucun avantage nutritionnel pour les enfants d'âge préscolaire.

**TABLEAU 2: PROGRÈS PAR RAPPORT AUX INDICATEURS D'EFFET DIRECT
POUR LA COMPOSANTE NUTRITION COMMUNAUTAIRE
(rapports de fin de cycle 2008)**

Indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	% en fin de cycle	Progrès
Pourcentage d'insuffisance pondérale chez les enfants de moins de 2 ans	100 %	10 %		
Fin du cycle 3 (janvier–juin 2008)			28,5 %	-
Fin du cycle 4 (juillet–décembre 2008)			23,6 %	-
Pourcentage de bénéficiaires présentant un IMC* inférieur à 18,5	100 %	n/d		
Fin du cycle 3 (janvier–juin 2008)				
Adolescentes			2,8 %	√
Femmes enceintes et mères allaitantes			2,5 %	√
Fin du cycle 4 (juillet–décembre 2008)				
Adolescentes			4,1 %	√
Femmes enceintes et mères allaitantes			3,8 %	√
Incidence de l'insuffisance pondérale à la naissance	42 %	30 %		
Fin du cycle 3 (janvier–juin 2008)			29 %	√
Fin du cycle 4 (juillet–décembre 2008)			28 %	√

* IMC = indice de masse corporelle

Source: Bureau du PAM au Bangladesh.

n/d: non disponible

- **Objectif stratégique 4 – Faciliter l'accès à l'éducation et réduire l'inégalité entre les sexes dans le domaine de l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle:** dans un contexte de taux de scolarisation élevé à l'échelle nationale et d'équilibre dans le nombre de filles et de garçons fréquentant l'école, une légère augmentation de la scolarisation des filles comme des garçons a pu être constatée dans les écoles primaires bénéficiant de l'assistance du PAM; l'assiduité scolaire des filles s'est améliorée, tandis que celle des garçons s'est maintenue. La proportion de filles est plus élevée, avec 51 pour cent. La composante VPE apparaît extrêmement efficace pour appuyer cet objectif stratégique.

TABLEAU 3: PROGRÈS PAR RAPPORT AUX INDICATEURS D'EFFET DIRECT DU CADRE LOGIQUE POUR LES ACTIVITÉS VPE				
Indicateur	Valeur de référence	Valeur cible	Réalisation (déc. 2008)	Progrès
Nombre moyen de filles et de garçons inscrits dans les écoles primaires appuyées par le PAM	233	250	242	√
Nombre moyen de filles et de garçons inscrits dans les écoles maternelles appuyées par le PAM	16	20	21	√
Taux brut de scolarisation des filles et garçons en cinquième année en pourcentage du taux brut de scolarisation des filles et garçons en première année.	32 %	40 %	34 %	X
Pourcentage des filles et garçons fréquentant les écoles appuyées par le PAM durant l'année scolaire	76 %	85 %	82 %	√
Perception par les enseignants de la capacité de concentration et d'apprentissage des enfants à l'école grâce à l'alimentation scolaire	83 %	93 %	Enquête de suivi 2009	n/d
Taux de réussite à l'examen de cinquième année (pourcentage des garçons et filles ayant obtenu au moins la moyenne)	18 %	35 %	Enquête de suivi 2009	n/d

Source: Bureau du PAM au Bangladesh.

n/d: non disponible

- **Objectif stratégique 5 – Renforcer la capacité des pays et des régions d'élaborer et de gérer les programmes d'aide alimentaire et de lutte contre la faim:** le programme de pays a montré son efficacité à renforcer les capacités du Gouvernement dans le domaine de l'affectation et du ciblage des ressources et de la distribution de produits alimentaires. L'autonomie du Gouvernement dans le cadre des programmes d'assistance alimentaire va croissant pour ce qui est de la distribution et de la gestion des produits de base. Toutefois, aucune stratégie n'a été mise en place en vue du transfert d'une quelconque partie du programme de pays. La capacité d'action du bureau de pays s'est trouvée limitée par un déficit de financement de la composante Renforcement des capacités.
23. Outre l'impact de la hausse des prix des produits alimentaires et les répercussions des inondations, les résultats obtenus par les programmes DGV et Nutrition communautaire par rapport aux objectifs visés ont pâti de la baisse des financements et de l'affectation des fonds à des activités déterminées. Dans l'hypothèse d'un achèvement complet du programme Nutrition communautaire, d'une poursuite de l'exécution de la composante VPE et de progrès constants dans la réalisation de la composante Renforcer la résistance et du cycle final de la composante DGV, le programme de pays aura bénéficié à son terme à 1,27 million de participants au total, soit 71,3 pour cent de la valeur cible du cadre logique. Cela équivaut à 6,35 millions de bénéficiaires, pour une prévision de 8,91 millions.
24. Le principe de concentration géographique et de renforcement du ciblage retenu lors de la conception du programme a été respecté, bien que l'intégration destinée à créer une synergie à l'échelle des ménages fasse défaut.

25. **Impact.** L'ampleur du déploiement du programme de pays est impressionnante, particulièrement s'agissant du programme DGV. Malgré cela, l'impact est inférieur à ce qu'il pourrait être en raison du manque de ressources, qui ne permet pas de proposer l'ensemble des activités DGV aux bénéficiaires ciblés.
26. L'impact social pour les femmes bénéficiaires est perceptible à travers le renforcement des compétences, des connaissances et de la mobilité. Le soutien et la confiance apportés par la collectivité ont généré un gain de capital social. La sensibilisation à l'hygiène et aux questions de santé a progressé de même que les efforts pour adopter des comportements favorables à la bonne santé, malgré des niveaux de pratique encore faibles. La sélection de femmes marginalisées extrêmement pauvres, bien que moins efficiente qu'il n'était espéré, produit un effet d'autonomisation sur un groupe de femmes ayant connu l'exclusion sociale par le passé.
27. **Durabilité.** La durabilité dépend en grande partie de l'impact de la composante Renforcement des capacités et de la capacité du Gouvernement à prendre en mains les opérations. La composante Renforcement des capacités dispose de fonds limités pour assurer l'assistance technique, la formation et la sensibilisation nécessaires. Il n'existe aucune stratégie explicite de transfert des responsabilités, en dépit de la part considérable prise par le Gouvernement dans la fourniture de vivres. Or, il est possible d'envisager le transfert des aspects du programme liés à la distribution de produits alimentaires, ce qui permettrait éventuellement de libérer des ressources au profit des activités de nutrition et de renforcement des moyens de subsistance. L'un des critères d'arrêt progressif de l'appui à la composante VPE est rempli; le deuxième devrait l'être d'ici à la fin du programme de pays en cours.
28. La durabilité de l'impact du programme DGV soulève des interrogations, principalement parce que la taille et la durée fixes des cycles privilégient la fourniture d'intrants plutôt que l'obtention des effets directs pour les bénéficiaires, et que la conception du mécanisme de microfinancement rend celui-ci peu attrayant pour les femmes les plus pauvres. En conséquence, les femmes terminent le programme avec des économies modiques et peu de perspectives d'améliorer leur revenu. La durabilité des impacts nutritionnels des composantes Nutrition communautaire, DGV et VPE dépendra de la situation au regard des moyens de subsistance, mais l'absence de synergie entre les composantes du programme diminue les chances de réussite.
29. La durabilité des impacts pour les ménages, particulièrement en ce qui concerne la sécurité alimentaire, la nutrition et les moyens de subsistance, est sensible aux répercussions de facteurs externes. Il semblerait que la hausse des prix des produits alimentaires en 2008 ait eu des répercussions défavorables notables sur les résultats du programme de pays. En effet, la rigidité des cycles ne permet pas de procéder aux adaptations qui seraient nécessaires pour que les participants atteignent des seuils minimaux de réalisation, ce qui pourrait garantir la pérennisation.

Questions transversales

30. **Problématique hommes-femmes.** Le programme de pays effectue un ciblage efficace des femmes à plusieurs titres: sélection de femmes pour la composante DGV, respect des besoins nutritionnels propres aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, élargissement d'activités permettant aux filles de fréquenter l'école et vigilance sur le fait que les avoirs créés doivent bénéficier au moins autant aux femmes qu'aux hommes. La composante VPE veille spécifiquement à ce que les femmes participent à égalité aux comités de distribution des vivres et aux autres comités.



31. Le bureau de pays a constitué une équipe de huit membres chargée de la problématique hommes-femmes, qui contribue à l'ensemble des engagements renforcés en faveur des femmes. Selon cette équipe, bien que le personnel du bureau de pays et des bureaux auxiliaires comptent approximativement autant d'hommes que de femmes, celles-ci sont encore peu nombreuses aux postes de direction.
32. **Secours, redressement et développement.** La composante Renforcer la résistance fournit des ressources et un lien programmatique entre les activités de secours et de développement au niveau de la programmation. Bien que le bureau du PAM au Bangladesh soit réputé pour ses interventions d'urgence à grande échelle, l'élaboration d'une stratégie de transition entre secours et développement exige des profils de compétence particuliers et une approche différenciée selon les zones de subsistance, deux voies sur lesquelles le bureau de pays doit encore progresser.
33. **Partenariats.** Le programme tire profit des partenariats de longue date bien définis qui existaient déjà dans les programmes de pays précédents. L'équipe d'évaluation a constaté la qualité des relations de travail entre le Gouvernement et les ONG à Dhaka et sur le terrain, ce qui témoigne d'une forte reconnaissance du rôle des ONG par les autorités nationales. Le PAM a noué peu de partenariats avec d'autres organismes des Nations Unies et programmes de donateurs.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation générale

34. **Pertinence et adéquation.** Le programme de pays offre une réponse pertinente à l'insécurité alimentaire des populations rurales pauvres. Le ciblage des zones où se concentre l'extrême pauvreté est adapté. En dehors de la composante VPE, qui ne contribue pas directement à l'objectif du programme de pays, ce dernier présente un ensemble cohérent d'interventions (transferts alimentaires, renforcement des biens de subsistance, appui nutritionnel et préparation aux catastrophes), susceptible d'apporter une solution durable à l'insécurité alimentaire des ménages. Néanmoins, l'équipe d'évaluation a constaté que les documents de conception péchaient par absence d'argumentation claire expliquant l'inclusion de cinq composantes et la taille respective de chacune. En outre, l'intégration des différentes composantes dans le but d'améliorer la synergie à l'échelle des ménages est insuffisamment explicitée dans les documents de projet. Les programmes appuyés par une aide alimentaire visant à répondre aux besoins des plus vulnérables, et particulièrement des femmes extrêmement pauvres et des enfants, se justifient.
35. **Efficacité.** Globalement, les résultats obtenus vont dans le bon sens, même s'ils ont pâti de la flambée des prix des produits alimentaires en 2008 et des répercussions des inondations de 2007. Le programme DGV est un instrument efficace pour améliorer la consommation alimentaire, diversifier l'alimentation et accroître les avoirs productifs des bénéficiaires, mais il reste des difficultés à surmonter pour augmenter les revenus de manière substantielle et soutenir les moyens de subsistance. La taille et la durée des cycles d'activités sont fixes, ce qui impose la progression d'un cycle à l'autre et non l'ajustement des cycles aux niveaux de réalisation visés pour les participants. L'insuffisance des financements a sensiblement réduit le nombre de bénéficiaires de l'ensemble des activités de développement et de la ration de farine de blé enrichie. L'efficacité de la composante Nutrition communautaire est visible dans le rétablissement presque complet des adolescentes, des femmes enceintes et des mères allaitantes souffrant de malnutrition et de près de trois quarts des enfants de moins de 2 ans mal nourris. Elle transparaît aussi dans la



réalisation de l'objectif relatif à l'insuffisance pondérale à la naissance. Toutefois, l'échelle de cette réussite est modeste et son intégration dans le programme DGV laisse à désirer. La composante VPE continue d'enregistrer de bons résultats en termes de maintien de la scolarisation et de l'assiduité, même si la réduction des taux d'abandon scolaire s'est ralentie.

36. **Efficienc**e. Au regard du nombre de participants et des objectifs de distribution de vivres, il apparaît que l'efficience du programme a souffert des résultats médiocres enregistrés par les composantes DGV et Nutrition communautaire en 2008, principalement dus à la baisse des financements et à leur affectation à des activités déterminées, deux facteurs qui ont limité les possibilités d'utilisation des contributions en nature du Gouvernement. Globalement, les mécanismes de mise en œuvre sont efficaces. L'exécution du programme de pays exploite un large éventail de partenariats efficaces avec le Gouvernement et des ONG. Le suivi conjoint que se partagent le PAM et le Gouvernement est très détaillé, et les effets directs font l'objet d'études régulières. Toutefois, l'équipe d'évaluation a constaté que les enseignements à retirer du programme pâtissaient d'incohérences dans l'élaboration et le calendrier des enquêtes. Malgré une série de révisions budgétaires à la hausse, les contributions des donateurs ont continué de reculer. Conjugué à l'affectation des fonds, ce repli a eu des conséquences défavorables sur les résultats des opérations. Cela étant dit, la situation financière du programme de pays à mi-parcours semble saine, puisque les contributions confirmées s'élèvent à près de la moitié du budget actuel.
37. **Impact**. L'ampleur du programme est impressionnante. Toutefois, son impact potentiel est compromis en raison de l'incapacité à proposer l'ensemble des activités du programme DGV à presque la moitié des bénéficiaires prévus et à maximiser la synergie avec d'autres composantes. Si, sur le plan social, l'impact est important pour les bénéficiaires, en terme de moyens de subsistance et de sécurité alimentaire des plus pauvres, les résultats sont moins nets.
38. **Durabilité**. La durabilité dépend en grande partie de l'impact de la composante Renforcement des capacités et de la capacité du Gouvernement à prendre en mains les opérations de toutes les composantes du programme ou d'une partie d'entre elles. La pérennité des opérations est fragilisée par l'absence d'une stratégie de transfert des responsabilités et par l'insuffisance des fonds disponibles pour le renforcement des capacités. La durabilité des avantages du programme de développement en faveur des groupes vulnérables est limitée par la rigidité des cycles du programme et de la conception du mécanisme de microfinancement, qui empêche de répondre à la vulnérabilité des plus pauvres aux facteurs externes.

Enjeux pour l'avenir

39. Les principaux problèmes qui pèsent sur l'efficacité du programme en cours sont les suivants:
- insuffisance des fonds pour certaines composantes;
 - absence d'une approche stratégique en vue du transfert des aspects essentiels du programme;
 - incapacité à assurer durablement l'accroissement des revenus des bénéficiaires les plus pauvres;
 - nécessité d'améliorer la compréhension des effets directs pour les ménages qu'une intégration des composantes DGV, Nutrition communautaire et VPE rendrait possible;



- nécessité de démontrer la valeur ajoutée de l'appui du PAM, c'est-à-dire l'impact spécifique de l'enveloppe d'activités DGV et l'impact nutritionnel de la farine de blé et des biscuits enrichis.
40. Dans la conception d'opérations futures, il importe:
- de revoir la conception actuelle des cycles de programme DGV/Nutrition communautaire/Renforcer la résistance, de façon à s'intéresser à l'obtention des effets directs pour les bénéficiaires et non à la gestion des intrants;
 - de revoir la conception du microfinancement pour en faire un instrument d'amélioration des moyens de subsistance des populations très pauvres;
 - de sensibiliser les donateurs aux approches du développement élaborées par le PAM plutôt qu'aux seules interventions d'urgence de l'institution.

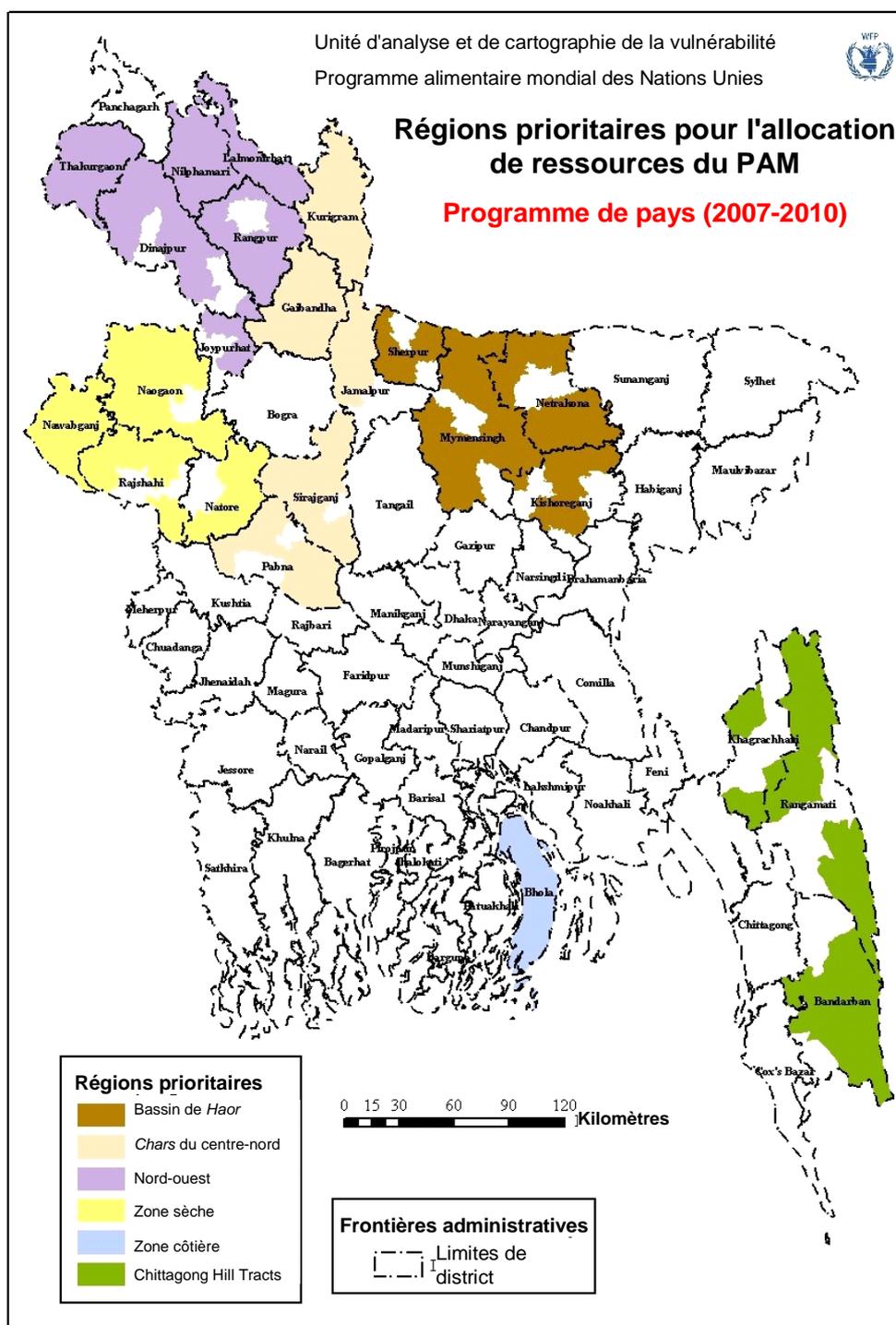
Recommandations

41. Pour améliorer l'efficacité du programme en cours:
1. Le *bureau de pays* doit:
 - i) axer davantage ses efforts sur l'**intégration** des composantes du programme, afin d'en améliorer la synergie, les impacts à l'échelle des ménages et le rapport coût-efficacité; et
 - ii) regrouper les trois composantes suivantes: l'enveloppe d'activités du programme DGV complet (développement et *atta* enrichis) et les activités Nutrition communautaire et VPE.
 2. Le *bureau de pays* doit faire en sorte que les participants bénéficient des avantages sur toute la durée du programme de pays en cas de démarrage tardif des cycles des composantes restants.
 3. Dans son travail **de suivi et d'évaluation**, le *bureau de pays* doit veiller à ce que la valeur ajoutée des apports du PAM soit connue et diffusée par les moyens suivants:
 - i) élaborer des enquêtes sur les effets directs du programme DGV, de façon à réunir des données sur l'impact différentiel de l'enveloppe d'activités de développement;
 - ii) affiner l'analyse des impacts nutritionnels du programme, notamment s'agissant de la farine de blé enrichie et des biscuits enrichis en micronutriments; et
 - iii) analyser l'impact des synergies entre composantes à l'échelle des ménages.
 4. Pour alléger les contraintes de **financement** qui pèsent sur l'exécution du programme de pays, le *bureau de pays* et le *Siège du PAM* doivent:
 - i) intensifier leurs efforts pour attirer des contributions non affectées en mettant en évidence les succès du programme DGV appuyé par le PAM dans le domaine des moyens de subsistance; et
 - ii) résoudre le problème des retards dans la mise à disposition des ressources engagées.
42. Pour éclairer l'élaboration du futur programme:
5. Le *Siège du PAM* doit apporter son appui sous forme de conseils afin:
 - i) de revoir la conception des cycles de programme, notamment en définissant des critères de passage d'un cycle à l'autre qui correspondent à un niveau d'effets directs permettant aux bénéficiaires de générer des revenus de façon durable;



- ii) d'élaborer une composante de programme susceptible d'appuyer l'amélioration continue des moyens de subsistance des femmes extrêmement pauvres, ce qui peut inclure des mécanismes de microfinancement repensés ou un transfert d'actifs productifs; il est probablement possible de tirer des enseignements d'autres programmes de ce type menés au Bangladesh; et
- iii) de mettre au point une stratégie et un programme complets de renforcement des capacités en déterminant les domaines dans lesquels un transfert des responsabilités est possible, les seuils à atteindre pour permettre ce transfert et le renforcement des capacités nécessaire.

Programme de pays Bangladesh 104100 (2007-2010): domaines d'intervention



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
DFID	Ministère britannique du développement international
DGV	développement en faveur des groupes vulnérables
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IFPRI	Institut international de recherche sur les politiques alimentaires
IMC	indice de masse corporelle
OMD	objectif du Millénaire pour le développement
ONG	organisation non gouvernementale
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VPE	Vivres pour l'éducation