

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 21 - 25 octobre 2002

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.3/2002/6/1**

23 août 2002

ORIGINAL: ANGLAIS

## RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS— LESOTHO (2000–2002)

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

# Note au Conseil d'administration

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

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

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

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

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



# Résumé

Comme demandé par le bureau régional et par le responsable du pôle régional de Maputo, il a été entrepris en octobre 2001 une évaluation de l'avancement du programme de pays pour le Lesotho (2000–2002) approuvé par le Conseil d'administration en octobre 1999 et analysé les raisons pour lesquelles son exécution a été retardée. Bien que l'accord de base concernant le programme de pays ait été signé par le PAM et le Gouvernement du Lesotho en janvier 2000, aucun accord concernant les activités prévues par le programme n'était opérationnel lors de la visite de la mission.

Le programme de pays était orienté surtout vers les activités d'alimentation scolaire, qui représentaient 82 pour cent du total des dépenses approuvées. Les trois autres composantes du programme, dont deux intéressaient également le secteur de l'éducation, n'avaient pas fait l'objet d'un examen prospectif assez détaillé lors de l'approbation du programme de pays et, pour l'essentiel, n'étaient autre chose que des idées de projet.

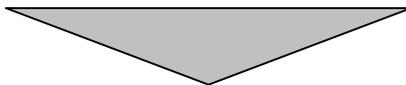
Le bureau de pays a procédé en 2001 à un examen en bonne et due forme des trois composantes relativement mineures et il est alors apparu un certain nombre de doutes quant à la faisabilité des activités proposées et, du point de vue des politiques générales, quant à la justesse du choix des groupes cibles à la lumière de la nouvelle politique visant à favoriser le développement. L'intégration de la problématique hommes-femmes aux activités proposées était également un élément qui a préoccupé la mission.

Étant donné ces difficultés et le manque de capacités adéquates, le bureau de pays n'a pas pu reformuler le programme. En outre, le gouvernement n'a guère eu le sentiment d'être impliqué dans le programme de pays et ses mécanismes de coordination ont posé des problèmes. Pour l'avenir, le PAM devra veiller à ce que les nouvelles activités envisagées dans les programmes de pays fassent l'objet d'un examen prospectif adéquat.

Étant donné que le Lesotho est un pays à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV) et est vulnérable à l'insécurité alimentaire, l'aide alimentaire continuera d'être une forme d'assistance appropriée pour le pays. Cependant, si l'on veut continuer d'appliquer une approche-programme dans un petit pays comme le Lesotho, il faudra prévoir un appui soutenu, particulièrement dans le domaine des ressources humaines. Autrement, la formule la mieux appropriée serait sans doute une approche moins ambitieuse reposant sur un projet central d'alimentation scolaire, d'autres activités n'étant entreprises que lorsqu'elles apparaissent comme appropriées.



## Projet de décision



Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2002/6/1) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2002/INF/11). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



## PORTÉE DE L'ÉVALUATION ET MÉTHODES

1. Une mission d'évaluation<sup>1</sup> s'est rendue au Lesotho du 11 au 27 octobre 2001 à la demande du bureau régional et du responsable du pôle régional de Maputo pour évaluer les progrès accomplis jusqu'alors dans la mise en oeuvre du programme de pays pour le Lesotho, examiner les difficultés rencontrées dans la transition vers une approche de programmation par pays et formuler des recommandations touchant l'évolution future du programme. La mission a utilisé le mandat standard appliqué aux évaluations de programmes de pays de la première génération pour identifier les principaux problèmes et faire en sorte que les résultats soient comparables à ceux des évaluations d'autres programmes de pays.
2. Les objectifs spécifiques identifiés dans le mandat de l'évaluation étaient notamment les suivants:
  - Déterminer la mesure dans laquelle les activités de développement actuellement entreprises par le PAM au Lesotho ont été influencées par l'approche de programmation par pays de manière à constituer un véritable programme de pays.
  - Analyser la mesure dans laquelle les systèmes et procédures du PAM concernant l'identification, la conception, la budgétisation, la dotation en ressources et l'exécution des programmes et projets aussi bien au siège que sur le terrain ont favorisé ou au contraire entravé l'application de l'approche de programmation par pays.
  - Évaluer la mesure dans laquelle l'approche axée sur le programme de pays a été au Lesotho un cadre plus efficace qu'une approche axée sur des projets pour préparer la contribution du PAM aux efforts de développement du pays.
  - Déterminer si la conception des activités de développement en cours est de nature à contribuer directement à la réalisation des objectifs du programme de pays.
  - Déterminer la mesure dans laquelle les différentes activités du PAM reflètent les pratiques optimales reconnues en matière d'aide alimentaire (y compris les pratiques et principes reflétés dans la politique visant à favoriser le développement).
  - Formuler des recommandations pouvant être utilisées pour l'élaboration des futurs schémas de stratégie de pays (SSP) et programmes de pays et rendre des comptes au Conseil d'administration.
3. La mise en route du programme ayant été retardée, la mission a dû faire porter son attention sur le programme de pays tel qu'il avait été initialement conçu et structuré ainsi que sur les facteurs qui avaient retardé son exécution. Il a également examiné les options pouvant être envisagées pour continuer d'appliquer l'approche de programmation par pays au Lesotho et formuler des recommandations.

### Méthodes d'évaluation

4. La mission a utilisé les méthodes d'évaluation standard des programmes, à savoir examen des dossiers et des documents, appréciations d'experts, entrevues avec les personnes les mieux informées, visites sur place, réunions en groupe et observations directes dans les écoles, les centres de formation informelle et les centres de puériculture, qui étaient les éléments sur lesquels portaient les activités envisagées dans le premier programme de pays du Lesotho.

---

<sup>1</sup> La mission était composée d'un chef d'équipe international (économiste), d'un expert international de la logistique, d'un consultant local (socio-économiste) et d'un chargé de l'évaluation, (PAM/Rome).



## APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS POUR LE LESOTHO

### Orientation stratégique

5. Le programme de pays et les activités qui le constituent sont fondés sur le SSP pour le Lesotho approuvé par le Conseil en janvier 1999. Le programme de pays pour 2000–2002 a été approuvé par le Conseil à sa session de 1999, avec un budget total de 6,1 millions de dollars. Le programme de pays est ciblé sur quelque 138 600 bénéficiaires et le volume de l'aide alimentaire proposée est de 12 700 tonnes. L'objectif d'ensemble du programme de pays était de "permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation". Quatre activités de base avaient été formulées pour réaliser cet objectif:

#### ⇒ *Assistance alimentaire aux écoles primaires (activité fondamentale 1): 5 millions de dollars*

6. Cette activité représente le prolongement des activités d'alimentation scolaire que le PAM mène depuis longtemps dans le pays. Elle a pour but d'améliorer la qualité de l'éducation en faisant en sorte que les enfants puissent concentrer leur attention plus longtemps, en stabilisant les taux d'assiduité et en réduisant les taux d'abandons scolaires, essentiellement en distribuant une collation en début de matinée et un repas par jour aux enfants pour éviter qu'ils aient faim. Cette activité devait être réalisée dans 562 écoles, le nombre d'élèves bénéficiaires devant être porté de 99 000 la première année à 114 000 la troisième année. En outre, il a été prévu de fournir une aide alimentaire à 19 000 élèves de 55 écoles de plus, la première année seulement. Cette activité est réalisée dans les régions montagneuses de sept districts (sur dix).

#### ⇒ *Assistance aux centres d'éveil des jeunes enfants (activité fondamentale 2): 458 000 dollars*

7. Cette activité visait à appuyer le renforcement des centres d'éveil des jeunes enfants qui s'occupent des enfants d'âge préscolaire, c'est-à-dire des enfants de moins de 5 ans. Depuis lors, ces centres ont été rebaptisés centres d'éveil et de développement des jeunes enfants. Il s'agissait de renforcer les centres d'éveil dans les régions montagneuses, d'en accroître les taux de fréquentation et de réduire l'incidence des carences en micronutriments. À cette fin, il devait être distribué deux repas enrichis par jour, pendant 180 jours par an, aux enfants de 2 à 6 ans fréquentant les centres. En tout, cette intervention devait bénéficier à quelque 13 000 à 15 000 enfants d'âge préscolaire fréquentant 631 centres. Ce projet était conçu comme une activité pilote et devait être réalisé dans les régions montagneuses de quatre districts.

#### ⇒ *Vivres pour le renforcement des capacités (activité fondamentale 3): 150 000 dollars*

8. Cette activité avait pour but d'appuyer la mise en oeuvre de la politique élaborée par le gouvernement pour offrir des services de formation professionnelle dans les régions menacées par l'insécurité alimentaire et améliorer ainsi les compétences pratiques des pauvres, hommes et femmes. Du fait de la contraction des possibilités d'emploi pour les jeunes gens et les hommes causée par le manque de travail dans les mines sud-africaines, la portée de cette activité a été ultérieurement rétrécie pour être limitée à la fourniture de services d'éducation de base aux jeunes bergers. Il était prévu de fournir une aide alimentaire aux administrateurs de postes d'instruction (LPA) et aux animateurs dans les



régions montagneuses touchées par l'insécurité alimentaire pour leur permettre d'accroître le nombre d'activités d'éducation. Il était prévu de distribuer une aide alimentaire à 350 LPA/animateurs bénévoles, cette activité devant en outre bénéficier indirectement, par le biais de l'accroissement des possibilités de formation, à 3 500 à 6 500 garçons et filles de 300 communautés.

⇒ **Soutien aux initiatives de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets (activité fondamentale 4): 278 000 dollars**

9. Cette activité tendait principalement à appuyer, au moyen d'une éducation et d'une formation, les initiatives d'élaboration de plans d'intervention et d'atténuation des effets des catastrophes. Par la suite, cet objectif a été reformulé, l'intention étant de réduire l'insécurité alimentaire en renforçant les activités de préparation de plans d'intervention et d'atténuation des effets des catastrophes du niveau national au niveau local, les objectifs immédiats étant de permettre aux ménages pauvres vivant dans les régions exposées aux catastrophes d'investir dans la formation aux interventions communautaires en cas des catastrophes et de renforcer les capacités d'intervention de l'Office de gestion des catastrophes aux échelons national et local en renforçant la participation des communautés et des autres parties prenantes. Il était prévu d'aménager des sources d'eau pour la consommation humaine et les potagers, de creuser des fossés, de renforcer les capacités locales d'utiliser l'aide alimentaire en cas de catastrophes et de fournir un appui afin de former des équipes de gestion des catastrophes dans les districts et les villages. Le nombre prévu de bénéficiaires était de 6 000 sur une période de trois ans. Cette activité devait être réalisée dans les communautés exposées aux catastrophes et à l'insécurité alimentaire des régions montagneuses de six districts.

## ÉVALUATION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME DE PAYS

10. Au moment de la mission, le programme de pays n'était pas opérationnel et il n'avait pas été demandé de livraisons de produits alimentaires. Le PAM continuait de fournir une aide alimentaire au Lesotho au titre d'une prolongation d'un ancien projet d'alimentation scolaire (LES 3853.01) approuvé en 1995. Cette prolongation devait expirer fin 2001, date à laquelle le bureau de pays espérait avoir conclu avec le gouvernement les accords opérationnels nécessaires pour l'exécution de deux des activités fondamentales (1 et 4) prévues par l'actuel programme de pays.



## Intégration, cohérence, concentration, flexibilité

11. Grâce à l'adoption d'une approche de programmation par pays, l'Organisation cherche surtout à améliorer l'intégration, la cohérence, la concentration et la flexibilité de la programmation<sup>2</sup>. À ce propos, la mission relève ce qui suit:
- **Intégration:** il est clair que le programme de pays est bien intégré aux priorités du pays lui-même, au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement et aux activités des autres donateurs. Cependant, il devrait être possible de resserrer la collaboration avec les autres organismes des Nations Unies en ce qui concerne les objectifs clés du programme de pays et les principaux groupes cibles (comme les jeunes bergers et les autres groupes vulnérables) et d'établir des liens entre les activités de secours et de développement.
  - **Cohérence:** étant donné que l'alimentation scolaire représente 82 pour cent du coût total du programme de pays, et deux autres activités intéressant l'éducation 10 pour cent de plus (avec une allocation réduite aux activités d'atténuation des effets des catastrophes), il serait difficile de dire que le programme de pays pour le Lesotho manque de cohérence, même si c'est dans un domaine restreint. Cependant, l'objectif général du programme de pays n'est pas défini en termes assez clairs et mesurables, et il n'est pas possible d'établir une distinction appropriée entre les objectifs formulés au niveau des quatre activités de base et les produits devant être obtenus au niveau du programme de pays. Les objectifs formulés au niveau des activités dans le domaine de l'atténuation des effets des catastrophes ne sont pas pleinement reflétés au niveau du programme de pays lui-même.
  - **Concentration:** il a été essayé d'orienter toutes les activités proposées dans le cadre du programme de pays vers des régions géographiques et des groupes cibles généralement considérés comme vulnérables. Toutefois, le manque de capacité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) dans le pays a tendu à limiter la possibilité d'adopter des approches plus ciblées. Récemment, les choses se sont quelque peu améliorées dans la mesure où il a été entrepris auprès des ménages une enquête tendant à évaluer les capacités de survie dans certains sous-districts où les récoltes ont été mauvaises.
  - **Flexibilité:** la mission a pu constater avec satisfaction que l'approche de programmation par pays avait ménagé une flexibilité supplémentaire. Le directeur de pays par intérim avait l'intention, conformément au pouvoir qui lui avait été délégué, de transférer 10 pour cent de la valeur des produits alimentaires des activités fondamentales 1, 2 et 3 à une nouvelle version reformulée de l'activité fondamentale 4. La mission appuie cette initiative dans la mesure où, bien qu'il est proposé de la

---

<sup>2</sup> Ces expressions ont été définies comme suit dans la documentation relative à l'approche de programmation par pays (CFA 38/P/6).

**Intégration:** des activités de développement du PAM en priorité et aux autres activités du pays lui-même et à celles du système des Nations Unies et des autres donateurs.

**Cohérence:** les éléments des sous-programmes réalisés par le PAM dans chaque pays doivent être étroitement liés les uns aux autres de manière à réaliser un objectif clairement défini. Cette expression suppose également que les activités et projets sont conçus de manière à ne comporter aucun élément qui puisse entraver la réalisation des objectifs d'une autre activité ou d'un autre projet.

**Concentration:** ciblage plus marqué des activités sur les ménages représentant les groupes cibles des activités du PAM dans les régions géographiques sélectionnées.

**Flexibilité:** possibilité de modifier les activités pendant la période couverte par le programme à la lumière de l'évolution des circonstances.



réviser, l'activité fondamentale 4 offrira manifestement de meilleures perspectives de réalisation des objectifs visés en matière d'atténuation des effets des catastrophes.

### Adéquation de l'aide alimentaire

12. Le Lesotho demeure un pays à faible revenu et à déficit vivrier où l'insécurité alimentaire des ménages ne cesse de s'intensifier. La pauvreté s'aggrave, surtout dans les régions montagneuses, et le pays demeure lourdement tributaire des importations, qui représentent 75 pour cent des besoins alimentaires de base. La dégradation des sols, jointe au manque d'intrants agricoles (ou des ressources nécessaires pour que les ménages puissent les acheter), s'est traduite par une diminution progressive des rendements moyens par hectare et de la production vivrière par habitant. En outre, la production agricole des ménages est fréquemment affectée par des catastrophes naturelles comme sécheresses, gels précoces et tempêtes de grêle qui entraînent des pénuries vivrières localisées mais sérieuses. Plus récemment, l'épidémie de VIH/SIDA a encore intensifié la vulnérabilité des ménages, les structures sociales traditionnelles s'approchant déjà du point de rupture dans de nombreuses régions. (Selon le Rapport sur le développement humain du PNUD pour 2001, le taux de séropositivité est proche de 24 pour cent pour le groupe d'âge de 15 à 49 ans.) Comme il est peu probable que ces tendances se modifient dans un avenir proche, le Lesotho continuera d'avoir besoin d'une aide alimentaire.

### Services d'appui à la gestion fournis par le bureau de pays

13. Depuis l'approbation du programme de pays en octobre 1999, le bureau de pays a procédé aux examens ci-après:
- **Activité fondamentale 1 (alimentation scolaire):** Le bureau de pays a préparé fin 1999 un avant-projet du résumé de cette activité, et un projet de contrat opérationnel a été soumis au gouvernement en avril 2000 mais il n'y a pas été donné suite. Début 2001, il a été décidé d'attendre pour signer le contrat opérationnel l'issue d'une évaluation des activités d'alimentation scolaire par plusieurs donateurs. Cette évaluation, bien que retardée, est actuellement en cours.
  - **Activité fondamentale 2 (centres d'éveil des jeunes enfants):** L'examen de cette activité entrepris début 2001 est parvenu à la conclusion que sa conception avait été sérieusement déficiente pour ce qui est des possibilités d'accès des familles les plus pauvres et de l'impact limité des rations alimentaires distribuées sur la situation nutritionnelle.
  - **Activité fondamentale 3 (vivres pour le renforcement des capacités):** Lors de l'examen entrepris début 2001, il a été constaté que rien ne permettait de conclure qu'une aide alimentaire faciliterait l'accès à l'éducation ou que les enseignants avaient particulièrement besoin d'une aide alimentaire.
  - **Activité fondamentale 4 (soutien aux initiatives de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets):** Cette activité a fait l'objet d'un examen en novembre 1999 et le bureau de pays a soumis le contrat opérationnel à l'approbation et à la signature du gouvernement début 2000, mais le contrat n'a été signé qu'en octobre 2001. Il a cependant été entrepris un nouvel examen qui a fait apparaître que certains aspects clés de l'exécution —y compris le renforcement de l'implication du gouvernement et des partenariats— appelaient des éclaircissements.
14. Le bureau de pays s'est heurté à des difficultés lorsqu'il a essayé de reformuler les activités envisagées par le programme de pays à la lumière des conclusions des examens. Pendant la majeure partie de la période considérée, le bureau de pays a connu de sérieux problèmes de capacité et de dotation en personnel. Lors de la visite de la mission, par



exemple, le bureau n'avait qu'un seul fonctionnaire du cadre organique recruté sur le plan international, à savoir le directeur de pays par intérim. Le poste d'administrateur national était vacant depuis près d'un an. Le poste d'assistant pour la logistique l'était depuis plus de dix mois, de sorte que les aspects logistiques des activités n'étaient pas suivis comme il convient.

15. La mission a décelé un certain nombre de problèmes concernant la gestion financière et les contrôles budgétaires du bureau de pays, celui-ci n'ayant pas les capacités requises dans ces domaines.
16. Le bureau de pays ne suivait pas toujours une approche systématique et concrète pour résoudre les problèmes rencontrés, de sorte que, souvent, rien n'était fait pendant longtemps pour résoudre les difficultés rencontrées dans la mise en oeuvre du programme de pays. Bien que le bureau de Maputo ait fourni un appui technique dans des domaines clés, le bureau régional n'a pas pu, faute de ressources budgétaires et de temps, remédier intégralement à ces carences fondamentales.
17. Pendant la période couverte par l'évaluation, le personnel du bureau de pays a dû consacrer beaucoup de son temps à apprendre et à appliquer un grand nombre de nouvelles procédures financières, budgétaires et d'établissement de rapports introduites au niveau de l'Organisation dans son ensemble, et il a ainsi eu moins de temps pour s'occuper des questions liées à l'exécution du programme de pays. Le règlement des problèmes posés par la livraison de quantités excessives d'huile végétale pour le projet d'alimentation scolaire et l'arrivée tardive des articles non alimentaires pour un projet vivres-contre-travail terminé a absorbé une bonne part du temps précieux du personnel de gestion, que celui-ci aurait autrement pu consacrer à la reformulation du programme de pays.

### Recommandations

- ⇒ Le PAM devrait pourvoir aussi rapidement que possible tous les postes vacants au bureau de pays.
- ⇒ Le bureau de pays et le bureau régional devraient élaborer un plan d'action pour remédier aux carences identifiées en matière de contrôle budgétaire et de gestion financière et vendre l'huile végétale qui est en train de se détériorer. Le bureau de pays devrait présenter en temps voulu des rapports sur la mise en oeuvre du plan d'action pour que les services de supervision compétents du PAM puissent le suivre.

### Services d'appui du gouvernement et arrangements de coordination

18. Initialement, le gouvernement a participé aux travaux du Comité chargé de la préparation du programme de pays, en 1999. Toutefois, son implication dans ce processus paraît avoir été limitée. Ainsi, le Comité ne s'est plus réuni après l'approbation du programme de pays. En outre, le gouvernement a tardé à étudier et à finaliser les résumés des activités de base qu'avait préparés et que lui avait soumis le bureau de pays<sup>3</sup>.
19. L'efficacité de l'appui fourni par le gouvernement a été limitée par le grand nombre de ministères et de bureaux participant au processus de coordination du programme de pays, ce qui s'est traduit par une prolifération des circuits de communication et des délégations

<sup>3</sup> La mission a été informée que si des retards étaient intervenus dans les activités d'alimentation scolaire (activité fondamentale 1), c'était parce que le gouvernement souhaitait que l'évaluation du programme d'alimentation scolaire par les différents donateurs soit achevée avant de conclure de nouveaux accords avec le PAM. Initialement prévue pour 2000, cette évaluation a par la suite été retardée plusieurs fois et a finalement commencé après la mission d'évaluation du programme de pays.



de pouvoir. En outre, cela a dilué le sens des responsabilités des différentes entités. Dans le SSP comme dans le programme de pays, c'est le Ministère de la planification du développement qui a été désigné organisme chargé de coordonner l'exécution du programme de pays, mais celui-ci a officiellement désigné le Ministère de l'éducation comme principal partenaire d'exécution des projets du PAM. Le Ministère de la planification du développement communique avec le bureau de pays pour les questions de politique générale, mais c'est l'Unité de gestion des produits alimentaires relevant du Cabinet du Premier Ministre qui est le principal partenaire d'exécution pour les questions concernant la logistique, les rapports et la comptabilité.

20. L'Unité de gestion des produits alimentaires fournit un appui logistique pour le transport des produits alimentaires distribués par le PAM dans le cadre du projet d'alimentation scolaire prolongé. Les produits alimentaires sont livrés par le PAM à des points de livraison avancés, où leur entreposage est assuré par l'Unité de gestion des produits alimentaires. Bien qu'il existe un bon réseau d'entrepôts au niveau des districts, la régularité des livraisons de produits entre les points de livraison avancés et les points de livraison finals (écoles) demeure problématique, et il y a eu des ruptures d'approvisionnement des écoles, particulièrement celles qui sont situées dans des régions reculées. Les retards intervenus dans la présentation de registres d'inscriptions scolaires à jour par le Ministère de l'éducation est un problème chronique qui ne cesse de compliquer la planification des services logistiques. Environ un tiers des 562 écoles au total qui sont couvertes par le projet d'alimentation scolaire se trouvent dans des régions où il n'existe pas de route d'accès, de sorte que, sur les derniers tronçons du voyage, les produits alimentaires doivent être transportés à dos d'animal. L'absence de documents justificatifs a parfois retardé le remboursement par le PAM des montants dus à l'Unité de gestion des produits alimentaires au titre du transport interne, de l'entreposage et de la manutention (TIEM).
21. La mission a observé que les relations entre l'Unité de gestion des produits alimentaires et le Ministère de l'éducation étaient parfois tendues et il n'avait pas encore été élaboré d'arrangements de coordination efficaces.

### Recommandations

- ⇒ Le Comité d'examen du programme de pays devrait être réactivé et devrait se réunir à intervalles appropriés; le Comité devrait préparer des notes détaillées pour le dossier et un rapport annuel.
- ⇒ Il faudrait, par l'entremise du Comité, revoir les arrangements de coordination du programme de pays existants en vue de réduire le nombre de circuits de communication et d'améliorer l'efficacité de la coordination entre les différents ministères et les bureaux du gouvernement.

### Partenariats et arrangements de coordination avec le système des Nations Unies et les ONG

22. Le processus d'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement ne s'est pas traduit, en soi, par un recentrage des activités prévues par le programme de pays. Celui-ci a été préparé en 1999 avant l'élaboration aussi bien du bilan commun de pays que du Plan-cadre, qui ont été arrêtés en juillet 2000 et juillet 2001 respectivement. Le PAM a participé à la préparation de ces deux documents. Le Plan-cadre porte sur la période 2002-2007 et chevauche la période couverte par le programme de pays. L'actuel cycle de programmation par pays n'est pas harmonisé avec



celui du Plan-cadre mais l'on s'apprêtait, au moment de la mission, à préparer un deuxième programme de pays pour le Lesotho qui prendrait effet rétroactivement en janvier 2002.

23. Rien ne permet clairement d'affirmer que la participation du PAM au processus d'élaboration du bilan commun de pays et du Plan-cadre ait eu un impact immédiat pour ce qui est de resserrer la coordination et d'intégrer plus efficacement le programme de pays aux programmes des autres organisations. Cela exigera manifestement plus de temps et d'efforts. Néanmoins, l'existence d'un Plan-cadre offrira à l'avenir la possibilité de mieux coordonner et d'intégrer les programmes au niveau de l'ensemble du système des Nations Unies, spécialement en ce qui concerne les groupes cibles communs (par exemple les jeunes gardiens de troupeau), les stratégies d'appui aux ménages et la lutte contre le VIH/SIDA.
24. Étant donné le manque de personnel au bureau de pays, il s'est également avéré difficile d'élaborer des stratégies de collaboration avec les organisations non gouvernementales (ONG), comme envisagé dans le programme de pays. Aucune des activités prévues à cet égard n'ont été exécutées jusqu'à présent.

### Recommandations

- ⇒ Tout futur programme de pays pour le Lesotho devrait être organisé avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.
- ⇒ Il faudrait étudier les possibilités d'entreprendre des activités conjointes dans les domaines de l'appui aux ménages, de la lutte contre le VIH/SIDA et de l'appui aux jeunes gardiens de troupeau.

### Ciblage

25. Les examens techniques des activités prévues par le programme de pays auxquels le bureau de pays a procédé en 2000 et 2001 ont conduit à douter que les bénéficiaires de l'aide alimentaire proposée puissent tous être vraiment considérés comme souffrant de sous-alimentation, ce qui est une des conditions fondamentales de l'octroi d'une aide alimentaire prévue par la politique visant à favoriser le développement. Dans le cas de l'assistance proposée aux centres d'éveil et de développement des jeunes enfants (activité fondamentale 2), les enfants des ménages les plus pauvres, qui doivent acquitter les droits de participation, ne peuvent pas fréquenter les centres. De plus, dans le cas de l'activité fondamentale 3, les jeunes gardiens de troupeau, bien que constituant un groupe cible menacé par l'insécurité alimentaire, il était initialement proposé dans le programme de pays de fournir une aide alimentaire aux enseignants bénévoles, lesquels ne sont pas particulièrement menacés à cet égard. Étant donné ces difficultés, le bureau de pays n'a pas poursuivi l'exécution de l'une ou l'autre de ces activités telles qu'initialement conçues.
26. Le projet d'alimentation scolaire en cours comporte un élément de ciblage dans la mesure où il a progressivement été mis fin à l'assistance fournie aux écoles situées dans les basses terres. La décision qu'a prise le gouvernement de garantir une éducation primaire gratuite a également contribué à accroître le nombre d'enfants très pauvres qui fréquentent l'école primaire et dont beaucoup bénéficient aujourd'hui d'une aide alimentaire du PAM.
27. Le fait que le bureau de pays n'a toujours pas de capacités opérationnelles en matière d'ACV est particulièrement préoccupant étant donné qu'un ciblage géographique efficace des activités sur les populations exposées aux catastrophes devait être l'un des principaux résultats de l'activité fondamentale 4. L'unité ACV mentionnée dans le descriptif du programme de pays n'existe pas. Un organe de coordination, le Groupe d'analyse de la vulnérabilité, également mentionné dans ledit document, ne s'est pas réuni depuis



l'adoption du programme de pays, ce qui est dû en partie à l'absence de moyens ACV au bureau de pays. S'il y en avait eu, il aurait peut-être été possible de contribuer à renforcer les capacités nationales.

### **Recommandation**

- ⇒ Une unité ACV devrait être créée au bureau de pays pour appuyer l'exécution du programme de pays, faciliter la formulation de tout futur programme de pays pour le Lesotho et contribuer à renforcer les capacités ACV nationales.

## **Mise en oeuvre des Engagements en faveur des femmes**

28. Le SSP, le programme de pays et les projets d'accords opérationnels ne mentionnent pas expressément les Engagements du PAM en faveur des femmes. Le projet résumé de l'activité fondamentale 4 se réfère effectivement aux femmes, mais la mission n'a pas pu déterminer si les avantages qu'elle devait en tirer seraient le résultat d'efforts délibérés de ciblage ou imputables au fait que les femmes constituent la majorité dans les régions rurales.

29. Les autres activités prévues par le programme de pays sont orientées surtout vers les enfants. Bien que, dans nombre de pays, la problématique hommes-femmes coïncide dans une large mesure avec le problème des femmes, cela n'est pas entièrement le cas au Lesotho. Les taux de scolarisation, par exemple, sont plus élevés pour les filles que pour les garçons. De ce fait, la différence entre les filles et les garçons, au niveau de l'éducation, défavorise surtout ces derniers. Beaucoup de garçons abandonnent prématurément leurs études pour aller dans les montagnes garder les troupeaux. Le système des Nations Unies considère l'utilisation qui est faite au Lesotho des jeunes gardiens de troupeau comme une forme d'exploitation du travail des enfants, et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement stipule que ces garçons constitueront un groupe cible commun pour les interventions des organismes des Nations Unies.

### **Recommandation**

- ⇒ Le bureau de pays devrait veiller à ce que les questions liées à la problématique hommes-femmes soit intégrée à tous les futurs contrats opérationnels signés avec le gouvernement dans le cadre du programme de pays en cours.

## **Suivi, rapports et obligations redditionnelles**

30. Le suivi des activités et les rapports concernant l'exécution du programme de pays restent problématiques. Il n'a pas été mis en place de système permettant d'évaluer l'exécution du programme sur la base d'un cadre logique ou au regard des indicateurs de suivi mentionnés dans l'annexe au descriptif originel du programme de pays. De plus, les indicateurs de résultat proposés dans l'annexe ne sont pas toujours liés d'une façon cohérente ou logique aux objectifs des activités fondamentales. Il n'a pas été établi de procédure pour l'établissement de rapports sur l'ensemble du programme de pays, et il n'a pas été publié de rapport annuel du Comité du programme de pays, comme prévu dans le descriptif initialement approuvé.

31. Les rapports présentés par le gouvernement au sujet du seul projet d'alimentation scolaire qui soit opérationnel, le projet LES 3853.01, le sont très tardivement et souvent d'une façon non conforme au plan d'opérations, spécialement pour ce qui est de la communication de données ventilées par sexe. Si les rapports concernant les mouvements de produits alimentaires à partir des points de livraison avancés ont été tout à fait



satisfaisants, l'Unité de gestion des produits alimentaires à Maseru n'a eu qu'une capacité limitée de traiter et de compiler les données qui lui sont communiquées en vue d'établir les rapports trimestriels au PAM.

### Recommandations

- ⇒ Il faudrait trouver des solutions concrètes pour régler les difficultés rencontrées en matière de rapports et éliminer les retards dans la présentation de comptes vérifiés.
- ⇒ Il faudrait établir dans le cadre du programme de pays des rapports ventilés par sexe sur les bénéficiaires des activités.

## APPLICATION DE LA POLITIQUE VISANT À FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT

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

32. Au regard de la liste de contrôle figurant dans le document de 1999 intitulé "L'heure du changement: aide alimentaire et développement – Favoriser le développement: la pratique", le programme de pays élaboré pour le Lesotho n'est guère compatible avec la politique visant à favoriser le développement. Bien que le but déclaré du programme de pays soit principalement de valoriser le capital humain, ce qui va dans le sens de la politique susmentionnée, la mission considère qu'il existe un certain nombre de sérieuses lacunes, qui sont notamment l'insuffisance de l'implication du gouvernement et de son appui au processus d'exécution du programme de pays; l'absence de capacités ACV dans le pays; des problèmes de ciblage, qui se manifestent par exemple par le fait que les populations les plus pauvres de toutes et/ou celles qui ont peine à se nourrir ne sont pas couvertes par le programme; l'absence de collaboration avec des partenaires non gouvernementaux, ce qui aurait accru l'efficacité des activités; une utilisation limitée des outils participatifs de planification et de suivi; un examen insuffisant des activités fondamentales lors de la conception initiale du programme de pays; et une utilisation limitée d'indicateurs.

## AJUSTEMENTS REQUIS ET NOUVELLES ACTIVITÉS POSSIBLES

33. Comme, en termes de volume de produits, le programme de pays pour le Lesotho n'a qu'une envergure réduite, il y a des limites aux ressources humaines et autres que l'on peut attendre du PAM. Une option consisterait à ne pas commencer à préparer immédiatement un deuxième programme de pays et à revenir —pour une période limitée— à une approche de projet. Tout en poursuivant un projet fondamental (alimentation scolaire), l'on pourrait cependant entreprendre de nouveaux projets et initiatives pilotes dans la mesure où le permettraient les capacités, les produits alimentaires et les ressources humaines disponibles. Étant donné que, d'une manière générale, les ressources dont dispose le PAM pour des activités de développement sont limitées, cette formule serait peut-être la plus pragmatique.
34. S'il est décidé de préparer un nouveau programme de pays, il faudra absolument veiller à remédier à l'insuffisance actuelle des capacités du bureau de pays. Il faudra s'attacher particulièrement à établir au préalable de nouveaux partenariats pour pouvoir atteindre les groupes menacés par l'insécurité alimentaire. Il faudra ensuite s'employer en priorité à faire en sorte que le programme soit compatible aussi bien avec la politique visant à favoriser le



développement qu'avec le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement du Lesotho.

### ⇒ *Assistance alimentaire aux écoles primaires (activité fondamentale 1)*

35. L'approche proposée est essentiellement valable et conforme à la politique visant à favoriser le développement. Il existe néanmoins de sérieux points faibles dans les domaines de la gestion, de la coordination et du suivi.

#### **Recommandation**

- ⇒ Si l'on veut que des quantités suffisantes de produits alimentaires soient disponibles après le 1er janvier 2002 pour les activités d'alimentation scolaire, il faut d'urgence faire le nécessaire pour conclure dès que possible un accord opérationnel avec le gouvernement.

### ⇒ *Centres d'éveil et de développement des jeunes enfants (activité fondamentale 2)*

36. L'activité proposée n'est pas ciblée sur les enfants les plus pauvres car les centres perçoivent des droits. L'approche d'une aide au foyer pour les jeunes enfants est encore nouvelle, et fournir des produits alimentaires pour l'exécution de ce type de programmes pourrait avoir un impact négatif sur les centres payants.

#### **Recommandation**

- ⇒ Cette activité, telle qu'elle a été conçue, ne devra pas être entreprise et il faudrait étudier d'autres possibilités d'atteindre les enfants de moins de 5 ans. Si les capacités et les ressources disponibles pour les activités de développement sont suffisantes pour entreprendre de nouvelles initiatives et de nouveaux partenariats, l'on pourrait envisager, pour atteindre les enfants les plus nécessiteux, de mener à titre pilote et sur une base communautaire une activité d'alimentation supplémentaire.

### ⇒ *Vivres pour le renforcement des capacités (activité fondamentale 3)*

37. Cette activité, telle qu'elle est actuellement formulée, prévoit la distribution de produits alimentaires aux moniteurs bénévoles des centres d'instruction mais pas aux participants, qui risquent davantage d'être menacés par l'insécurité alimentaire.

#### **Recommandation**

- ⇒ Cette activité ne devrait pas être exécutée comme prévu par l'actuel programme de pays. Si des capacités de programmation et des ressources suffisantes deviennent disponibles, l'on pourrait envisager une activité pilote de petite envergure pour distribuer des vivres aux ménages qui s'engagent à inscrire et à envoyer les garçons gardiens de troupeau à l'école. Il faut étudier les moyens d'assurer une étroite collaboration dans le contexte du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, ainsi qu'avec les autres organismes des Nations Unies, comme l'UNICEF.



### ⇒ *Soutien aux initiatives de préparation aux catastrophes et d'atténuation de leurs effets (activité fondamentale 4)*

38. Étant donné les carences qui, comme cela est généralement reconnu, caractérisent cette activité, il faudrait en modifier l'approche. Une formule préférable serait un filet de sécurité ciblé tendant à fournir une aide alimentaire aux ménages pauvres et aux ménages menacés par l'insécurité alimentaire qui sont périodiquement affectés par des catastrophes naturelles.

#### **Recommandation**

- ⇒ Cette activité ne devrait pas être exécutée telle qu'elle a été initialement formulée; le bureau de pays devrait continuer d'appliquer la nouvelle approche actuellement envisagée. Dans ce contexte, le bureau de pays devrait finaliser, signer et appliquer dès que possible le contrat opérationnel concernant la version révisée de l'activité fondamentale 4.

## **CONCLUSIONS**

39. Le programme de pays, d'une envergure limitée, représentait essentiellement le prolongement d'un projet préexistant d'alimentation scolaire, qui devait absorber 82 pour cent des ressources approuvées. Les trois autres activités mineures n'ont pas fait l'objet d'un examen préalable suffisant et, comme le gouvernement n'a manifesté qu'un intérêt et une volonté limités de faire avancer le processus, le PAM a dû assumer le rôle de direction.
40. Pendant presque toute la période considérée, le bureau de pays n'a pas pu fournir l'appui soutenu nécessaire pour mettre en oeuvre le programme de pays. Il n'a pas reçu de dotation en personnel adéquate. De ce fait, il n'a pas eu la capacité ni la flexibilité requise pour reformuler les activités proposées dans le cadre du programme de pays. Bien que plusieurs examens techniques réalisés par le bureau de pays aient fait apparaître de sérieux problèmes de conception, il n'a pas été vraiment entrepris de reformuler les activités, de sorte que celles-ci ont plutôt été mises "en attente".
41. L'aide alimentaire continue d'être une forme appropriée d'aide au développement au Lesotho. D'une manière générale, la pauvreté et la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire s'aggravent pour de vastes secteurs des populations rurales. Si une approche-programme reste la démarche à suivre au Lesotho, il faudra fournir un appui soutenu suffisant, particulièrement dans le domaine des ressources humaines. Autrement, la meilleure formule serait peut-être d'adopter une approche de projet moins ambitieuse basée sur un projet central d'alimentation scolaire, d'autres activités pilotes venant s'y ajouter lorsque cela serait approprié et faisable.



---

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
LPA	Administrateurs de postes d'instruction
ONG	Organisation non gouvernementale
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance

