

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 23 - 26 octobre 2000

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2000/5/4
14 septembre 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS—ÉGYPTE (1998–2001)¹

¹ Initialement, le programme de pays avait été préparé pour la période 1998–2002. Sa durée ayant été revue par la suite pour l'harmoniser avec le cycle des programmes des Nations Unies, il s'achèvera à la fin de 2001.

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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Chargé de l'évaluation, OEDE: Mme M. Ahmed tel.: 066513-2223

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



Malgré la nette amélioration de divers indicateurs économiques, la situation des pauvres en Egypte et leur nombre n'ont guère évolué. Le programme de pays pour l'Egypte, approuvé par le Conseil d'administration en 1997, a poursuivi l'appui de longue durée fourni par le PAM à la colonisation et au développement agricole, priorité nationale revêtant une importance particulière dans le plan quinquennal du gouvernement. La plupart des activités au titre du programme de pays avaient été entreprises individuellement, en tant que projets, avant le début du programme. Ces projets ont un but commun et des objectifs comparables, et visent un groupe cible homogène dans son ensemble, tout en mettant davantage l'accent sur les femmes et sur les ménages dirigés par une femme. Ils sont également administrés par un ministère unique. L'adoption de l'approche-programme par pays s'est donc traduite par des changements concernant la terminologie plutôt que le fonds puisque, de fait, un programme existait déjà sous tous ses aspects sans en porter le titre. Le programme de pays pour l'Egypte satisfait donc aux critères généraux des programmes de pays et est compatible avec la politique du PAM visant à favoriser le développement. Son exécution est satisfaisante, tous les projets devant atteindre en temps voulu leurs objectifs, dont des innovations importantes, en particulier pour les femmes. Le PAM a joué un rôle de premier plan dans le remaniement des lois sur l'occupation des sols dans le cadre de la colonisation de nouvelles terres: 20 pour cent des nouvelles terres des bénéficiaires primaires sont maintenant au nom du conjoint (habituellement la femme).

Il est nécessaire de renforcer les critères de ciblage et d'améliorer la transparence du processus de sélection des bénéficiaires, en rendant mieux compte des procédures de tri. Les critères d'allocation de l'aide alimentaire devraient être examinés.

L'élaboration de directives claires par le PAM et l'adoption par les bureaux de pays d'un modèle et de procédures de travail pour l'exécution, les comptes rendus, l'établissement des rapports et le suivi des programmes de pays sont des conditions préalables pour que cette approche-programme devienne un mécanisme efficace de gestion des opérations du PAM dans le pays. Le PAM devrait envisager d'adopter une approche fondée sur un cadre logique explicite pour la formulation et l'exécution du programme. Il est probable que des enseignements importants, qui pourraient éclairer les décisions concernant l'intervention future du PAM en Egypte, seront dégagés de l'évaluation a posteriori de certains projets achevés.

Projet de décision



Le Conseil entérine les recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2000/5/4) et prend note des enseignements retenus, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



INTRODUCTION ET GENERALITES

1. Le programme économique et d'ajustement structurel entrepris en 1987 et renforcé par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en 1991 a eu pour effet d'améliorer nettement divers indicateurs économiques. Cependant, il ressort de plusieurs études, que dans l'hypothèse la plus favorable, la situation des pauvres et leur nombre dans les zones rurales ou urbaines d'Egypte n'ont pas changé. La pauvreté et le sous-emploi, en augmentation dans le pays, touchent environ un tiers de la population. La croissance du produit intérieur brut (PIB), qui a atteint en moyenne cinq pour cent par an depuis 1995, n'a pas encore eu d'impact notable sur la pauvreté. Le régime alimentaire est souvent de qualité médiocre et manque de diversité. Le problème des mauvaises pratiques de sevrage et de la malnutrition persiste, surtout parmi les enfants de Haute Egypte. Les aspects de la pauvreté spécifiques aux femmes sont un autre sujet de préoccupation. Plus de 12 pour cent des ménages égyptiens ont une femme à leur tête et une part disproportionnée d'entre eux sont pauvres.
2. Les ménages pauvres consacrent l'essentiel de leurs ressources à la nourriture, ce qui leur laisse peu d'argent pour investir dans l'amélioration à long terme de leurs moyens de subsistance. Le fait de vivre sur le fil du rasoir les rend également peu enclins à adopter des innovations techniques. Ils peuvent donc éviter la faim, mais à condition de rester prisonniers d'une pauvreté persistante.
3. L'aide alimentaire a un rôle direct et concret à jouer dans les projets¹ actuellement financés par le programme de pays pour l'Egypte: dans les projets de colonisation, elle répond aux besoins réels de sécurité alimentaire des ménages au début de leur installation, aidant les nouveaux colons pauvres à faire la soudure jusqu'à ce que leur terre commence à produire. Dans le cas des projets destinés à aider les communautés bédouines, l'aide alimentaire permet aux bénéficiaires pauvres d'intensifier leur production agricole et de créer des actifs durables, comme des routes de desserte, qu'ils ne seraient pas en mesure de créer en l'absence d'aide.
4. Pendant de nombreuses années, le principal rôle du PAM en Egypte a été d'offrir un appui aux familles pauvres, pendant trois à quatre ans, afin de faciliter leur installation sur les terres récemment bonifiées. Les projets sont étroitement liés aux plus hautes priorités du gouvernement et sont intégrés à ceux des autres institutions. Il existe des liens clairement définis entre les projets, qui ont un but commun et des objectifs comparables, et visent à atteindre un groupe cible homogène dans son ensemble, en mettant de plus en plus l'accent sur les femmes et sur les ménages dirigés par une femme. Ils sont administrés par un seul ministère, par l'intermédiaire de deux organismes distincts. En conséquence, que ce soit pour le bureau de pays ou pour les institutions coopérantes, la préparation du premier programme de pays n'a pas eu de répercussions importantes sur les opérations du PAM en Egypte, qui n'ont subi aucune modification majeure.
5. Les projets ont été exécutés de manière satisfaisante, et le ciblage ainsi que le suivi continuent à bénéficier d'une attention particulière. Il est encore nécessaire de perfectionner le réglage et de renforcer la transparence. Sur le plan de la problématique hommes-femmes et de la participation, les réalisations ont dépassé les prévisions. Parmi les

¹ Etant donné que les composantes fondamentales de développement du programme de pays pour l'Egypte sont dénommées projets plutôt qu'activités, comme cela devrait être le cas selon l'approche-programme par pays, la mission a employé le terme projets dans le présent document afin d'éviter toute confusion avec l'usage qui en est fait par le bureau de pays et le gouvernement.



caractéristiques novatrices figurent l'installation d'anciens métayers qui avaient perdu leurs fermes à cause de la récente réforme agraire, la suppression de l'aide aux colons diplômés, la fixation d'une proportion déterminée de ménages dirigés par une femme, l'attribution de droits de propriété foncière aux conjoints ainsi qu'il a été décrété au milieu de 1998, et la délivrance de cartes d'identité, de certificats de naissance et de titres de propriété foncière aux femmes, ce qui constitue pour la première fois une reconnaissance officielle de leur identité.

OBJET DE L'EVALUATION ET METHODOLOGIE APPLIQUEE

Objet

6. L'objet de l'évaluation peut être résumé comme suit: évaluer l'approche-programme sur le plan de la cohérence, de l'orientation générale, de l'intégration et de la flexibilité; examiner si les objectifs du programme de pays pour l'Egypte sont réalistes, pertinents et réalisables compte tenu du type d'activités et de leur état d'avancement; repérer les facteurs qui pourraient avoir eu une incidence sur l'exécution du programme de pays dans son ensemble; analyser les principales questions concernant l'aide du PAM; dégager des recommandations et des enseignements en vue des schémas de stratégie de pays (SSP) et programmes de pays futurs; enfin, rendre compte au Conseil d'administration.

Méthodologie

7. La mission a pour mandat d'entreprendre une évaluation du programme de pays, distincte de l'évaluation des activités constituant ses composantes. La mission s'intéresse tant au cycle du programme de pays qu'à son contenu et à son exécution. Estimant qu'une évaluation du programme de pays exige une connaissance détaillée de ses activités, le bureau de pays du PAM a commandé et mené à terme, avant l'arrivée de la mission d'évaluation, un examen à mi-parcours portant sur les trois quarts des activités fondamentales. Sans cet examen, l'évaluation n'aurait pas pu être achevée en temps voulu. L'évaluation consiste à examiner les données disponibles et à analyser le processus de conception et d'exécution.
8. Après une réunion d'information au siège du PAM, la mission a étudié les documents à disposition. A l'arrivée au Caire, après une brève présentation au personnel et aux représentants du gouvernement, des visites ont été effectuées sur les sites de deux des quatre projets en cours. Des échanges de vues ont eu lieu avec des fonctionnaires du projet, des techniciens, des agents de soutien d'autres institutions, et des colons. De retour au Caire, des réunions ont été organisées avec les représentants des institutions des Nations Unies, dont le PNUD, le Bureau des Nations Unies pour la lutte contre la drogue et la prévention du crime (UNODCCP), le FNUAP et l'UNICEF, avec d'autres parties prenantes comme *Development Alternatives Incorporated* de l'USAID, la Banque mondiale, la délégation de la Communauté européenne, les représentations consulaires, des fonctionnaires du Ministère de l'agriculture et de la bonification des terres, et avec le personnel du bureau de pays et du bureau régional du PAM. Ces réunions ont abouti à un rapport de fin de mission du bureau régional, à la présentation d'un aide-mémoire au cours d'une réunion des institutions des Nations Unies, de la Banque mondiale et des agents consulaires, enfin à un exposé au gouvernement, représenté par S.E. Yousef Wali, Vice-Premier Ministre et Ministre de l'agriculture et de la bonification des terres.



LE PROGRAMME DE PAYS TEL QUE PREVU

9. Le programme de pays s'est directement inspiré du SSP, qui avait fixé deux priorités pour l'aide du PAM à l'Égypte: i) *...le PAM continuera d'appuyer la colonisation de terres remises en état, où l'aide alimentaire a fait la preuve de son efficacité pour assurer la sécurité vivrière des ménages dans la période initiale d'installation et pour transférer des actifs permanents aux pauvres... le PAM poursuivra son dialogue avec le gouvernement pour cibler plus précisément l'action sur les couches les plus pauvres; ii) le PAM étudiera le cas échéant de nouvelles initiatives faisant appel à l'aide alimentaire pour résoudre concrètement les problèmes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire des pauvres dans les villes, de manière à élargir leurs perspectives de progrès et d'autonomie.*
10. Les activités fondamentales ont été les suivantes: Colonisation des terres nouvellement mises en valeur dans le Delta (2499.03); Installation sur les récemment aménagées de Wadi Saaida (5789.00); Mise en valeur et colonisation des terres dans la région du lac du Grand barrage (3214.01); Soutien à l'aménagement des ressources naturelles dans le désert du nord-ouest (5586.00); et une activité pilote, Assistance aux enfants qui travaillent au Caire. Les activités supplémentaires incluses dans le programme de pays étaient les suivantes: Assistance aux communautés de Bédouins dans le Sinaï (2594.02) et Colonisation des terres nouvellement mises en valeur en Haute Égypte. Comme au cours des années précédentes, les activités du PAM ont scrupuleusement correspondu aux priorités du gouvernement et ont tenu compte de l'importance de plus en plus grande accordée à un ciblage bien défini.
11. Le programme de pays a été axé sur les points suivants:
- taux de chômage élevé parmi les ouvriers agricoles sans terre et les diplômés;
 - pauvreté généralisée, en particulier en Haute Égypte et chez les ménages dirigés par une femme;
 - nécessité de faire sortir la population de la situation de surpeuplement qui caractérise les zones agricoles établies dans la vallée du Nil;
 - écart croissant entre la production et la consommation locales de produits alimentaires, qui oblige à mettre de nouvelles terres en culture en utilisant efficacement les ressources en eau, qui sont limitées, et à accroître la production des exploitations existantes;
 - chute du revenu réel des groupes à faible revenu touchés par la réforme économique, notamment dans les zones urbaines.

EVALUATION, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Concept et conception

12. Les opérations du PAM en Égypte ont été pendant de nombreuses années, et continuent à être, caractérisées par les éléments suivants:
- concordance avec les priorités du gouvernement et étroite intégration à ses activités, ainsi qu'à celles d'autres organismes, dont la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)/Association internationale de développement (IDA) et le FIDA;



- corrélation clairement définie entre des projets qui ont un but commun et des objectifs comparables;
 - administration effectuée par un seul ministère, avec quelques variantes dues aux différents directeurs de projet;
 - orientation vers des groupes cibles homogènes dans leur ensemble qui, tout en provenant d'endroits divers, rencontrent des difficultés analogues au moment de leur installation. Sur le plan géographique, les activités sont implantées de manière à aider les familles pauvres sans terre à quitter les zones de surpeuplement pour les terres nouvellement mises en valeur et à faciliter l'installation des familles de Bédouins;
 - mise en place d'un mécanisme permettant aux bénéficiaires de participer à des activités fondées sur les importants investissements en faveur des infrastructures assurés par d'autres partenaires (dont le gouvernement), grâce à l'affectation de cinq à 15 pour cent de la contribution du PAM aux coûts totaux des projets. Les interventions sont conçues de manière à accroître durablement les actifs des bénéficiaires;
 - priorité accordée à une aide globale, notamment en limitant l'aide du PAM aux activités également appuyées par d'autres partenaires, ce qui contribue à en faire des projets intégrés et non pas isolés;
 - flexibilité, dans les limites de la réglementation en vigueur du PAM, permettant la réaffectation des ressources entre activités;
 - accent toujours mis sur le renforcement de la participation des bénéficiaires à la conception des activités du programme de pays, tel qu'il est décrit dans le SSP, une plus grande attention étant accordée aux questions relatives aux femmes, à l'exécution et au suivi.
13. Selon la doctrine du PAM, l'approche-programme ne consistera bien entendu pas uniquement à regrouper divers projets existant déjà. Les avantages supplémentaires que peut offrir le rassemblement d'activités en un programme seront fonction de la mesure dans laquelle ces activités constituent déjà en fait un programme.
14. La mission a conclu que, pour ce premier programme de pays, l'adoption d'une approche-programme pour les opérations du PAM en Egypte s'est traduite par des changements concernant la terminologie plutôt que le fond, puisqu'en fait, le programme existait déjà sous tous ses aspects sans en porter le titre. En conséquence, la création du premier programme de pays (1998-2001) n'a pas eu d'importantes répercussions sur les opérations du PAM en Egypte, qui n'ont subi aucune modification majeure. L'adoption de l'approche-programme n'est donc pas perçue dans l'ensemble comme une réorientation déterminante de l'approche générale du PAM.
15. En règle générale, les projets de colonisation se déroulent par étapes et l'arrivée des colons est étalée sur de longues périodes. Bien que chaque famille reçoive une assistance pendant cinq ans environ, l'exécution de l'activité elle-même peut s'étendre sur une période beaucoup plus longue et ne pas coïncider avec la durée du programme de pays au titre duquel elle a été approuvée. Cette situation doit être gérée au cours de la formulation et de l'exécution des programmes de pays successifs. Il est important pour le bureau de pays du PAM, le gouvernement et les autres partenaires d'exécution qu'un engagement continu en faveur des activités de ce genre soit assuré, et il faudrait tenir compte de cette nécessité dans l'approche-programme.



Recommandation

- ✍ Le PAM doit s'assurer que des dispositions sont prises au titre de l'approche-programme pour prendre en compte des projets, comme ceux de colonisation, qui débordent sur plusieurs programmes. Il faudra que le bureau de pays s'entende avec le gouvernement pour que les projets dont le succès est subordonné à l'appui du PAM sur une période prolongée, ne coïncidant pas avec le calendrier du programme de pays, ne soient pas compromis par l'application du cycle de ce programme.

Coordination et partenariats

16. Toutes les activités du programme du PAM sont actuellement exécutées par le Ministère de l'agriculture et de la bonification des terres sous les auspices du Superviseur général des projets d'aide alimentaire du PAM. D'autres donateurs ont contribué aux activités, notamment la BIRD/IDA, le FIDA, les gouvernements allemand et japonais, et l'Aide norvégienne. Par ailleurs, par l'intermédiaire du ministère susmentionné, une assistance est fournie par un certain nombre d'autres ministères (affaires sociales, eau et irrigation, santé, éducation et travaux publics). L'UNICEF, l'UNODCCP, l'OIT, le PNUD et un certain nombre d'ONG et d'institutions ou organismes appuyés par l'Etat apportent en outre leur assistance et leur coopération.
17. Des indicateurs communs ont été retenus pour le bilan commun de pays. Cependant, le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement doit encore voir le jour. Une initiative très prometteuse concernant une éventuelle activité relative aux enfants des villes qui associerait le PAM, le PNUD, l'UNICEF et l'UNODCCP est en train de prendre forme.

Recommandation

- ✍ Il est recommandé de poursuivre les efforts déployés pour élaborer un mécanisme permettant d'avoir recours à diverses activités appropriées des Nations Unies entrant dans le cadre du programme de pays pour l'Egypte, par le biais d'une coopération spécifique interinstitutions et, en temps opportun, du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Opérations et exécution

18. Tous les projets se déroulent comme prévu et indiqué dans le programme de pays, ils suivent tous de près les calendriers fixés initialement pour qu'ils atteignent leurs objectifs et, à certains points de vue importants, ils ont dépassé les prévisions. Il convient de citer les éléments nouveaux suivants qui présentent un intérêt particulier:
 - inclusion dans le projet de colonisation dans le Delta d'anciens métayers qui avaient perdu leur ferme à cause de la récente réforme agraire et, de manière générale, ciblage de plus en plus précis; on peut citer comme exemple de cette dernière tendance la suppression de l'assistance aux colons diplômés et l'affectation d'une proportion déterminée d'aide aux ménages dirigés par une femme;
 - attribution de droits de propriété foncière aux conjoints, décrétée vers le milieu de 1998 et obtenue au moins en partie grâce au soutien du PAM;



- délivrance de cartes d'identité, de certificats de naissance et de titres de propriété aux femmes, ce qui constitue pour la première fois une reconnaissance officielle de leur identité;
 - accent mis sur la participation des communautés de Bédouins et des colons;
 - mise à disposition spontanée d'intrants agricoles, de crédit et de dispositifs de commercialisation par le secteur privé.
19. D'autre part, il faut étudier de manière plus approfondie certaines caractéristiques, qui sont évoquées ci-dessous.

Processus

20. Pour faire du programme de pays un mécanisme efficace de gestion et de développement, il est nécessaire de le concevoir, de l'exécuter et de le suivre d'une manière pleinement concertée.

Recommandation

- ✍ Le PAM devrait envisager de concevoir, d'exécuter et de suivre les programmes de pays suivant un cadre logique explicite.

21. La dotation en effectifs et la composition du personnel du bureau de pays du PAM n'a pas changé avec l'adoption du programme de pays qui n'a jusqu'ici entraîné aucune modification notable dans l'utilisation des ressources, ni dans les procédures logistiques et de suivi. Le bureau régional est situé au Caire, mais il n'est pas attaché au bureau de pays. Ce dernier est de plus en plus fréquemment en contact avec le bureau régional, en particulier avec le Directeur régional et le Conseiller régional pour le programme, qui l'ont doté de moyens supplémentaires pour la planification et les examens.
22. On a constaté que le Comité consultatif de l'aide alimentaire, qui était proposé dans le programme de pays, est un mécanisme peu approprié, qui fonctionne mal. Pour le remplacer, un comité présidé par le Directeur de la bonification des terres du Ministère de l'agriculture et comprenant tous les directeurs de projet du PAM et des représentants du bureau de pays a été créé par décret ministériel. Ce comité constitue un centre efficace pour les échanges de données d'expérience des divers projets et pour la solution des problèmes.

Ciblage

23. Le SSP et le programme de pays ont affiné le ciblage des bénéficiaires des projets de colonisation. L'accent a été mis sur les paysans sans terre ou pratiquement sans terre et sur les travailleurs au chômage venant de zones caractérisées par une forte concentration de pauvres et de chômeurs, ainsi que sur l'élargissement de l'accès des femmes aux actifs des projets, aux possibilités économiques et aux services sociaux. Cette démarche était entièrement conforme aux priorités du gouvernement, qui avaient été revues afin de donner moins d'importance aux diplômés d'origine rurale au chômage.
24. Les comptes rendus des projets indiquent de très bons résultats en matière de ciblage. D'après l'examen à mi-parcours, certains bénéficiaires n'appartiennent peut-être pas directement au groupe cible. La mission a cependant constaté que cette situation pouvait être attribué en grande partie à la mauvaise qualité des rapports sur les critères de sélection



et les procédures de tri des bénéficiaires, qui aurait créé une certaine confusion quant aux conditions requises.

Recommandation

- ✍ Il est recommandé d'améliorer la qualité des rapports sur les critères de sélection et les procédures de tri des bénéficiaires afin d'évaluer et de prouver l'efficacité du ciblage.

25. Chaque colon a droit à la même ration alimentaire pour toute la durée du projet. Il est toutefois probable que les besoins d'aide alimentaire varient au cours de l'exécution, selon les progrès accomplis dans la mise en valeur de la parcelle agricole allouée, la taille et la qualité de la parcelle, et sa production agricole. Les besoins en vivres pourraient également varier en fonction du nombre des membres de la famille. Une révision des critères d'attribution de l'aide alimentaire en vue de l'adapter aux besoins réels pourrait permettre de faire des économies qui seraient utilisées pour renforcer l'appui du PAM à la création d'actifs communautaires et de capital humain.

Recommandations

- ✍ Il est recommandé que les critères d'attribution de l'aide alimentaire soient examinés en prenant en considération l'introduction de périodes variables d'assistance et d'autres variations analogues, afin de déterminer si ces critères doivent être adaptés pour tenir compte de l'équité, de l'efficacité et du rapport coût/utilité.
- ✍ Les projets pourraient également envisager de fournir des rations alimentaires pour des activités spécifiques, par exemple vivres pour la formation et l'éducation, afin de compenser le temps perdu pour d'autres activités productives.

26. Une Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) a été récemment créée au bureau régional du Caire. Elle pourrait contribuer à améliorer les capacités et les critères de ciblage du programme de pays pour l'Égypte, à l'échelon tant du programme que des projets.

Recommandation

- ✍ Il est recommandé que l'Unité d'ACV s'attache à examiner les divers critères de ciblage vérifiables et les mécanismes de sélection des colons ainsi qu'un meilleur ciblage des bénéficiaires après leur installation, en appliquant des méthodes participatives d'évaluation en milieu rural et en associant les communautés aux activités.

Suivi

27. Un système de suivi comprenant des indicateurs clés a été conçu conjointement pour chaque projet par le PAM et les autres organismes d'exécution. Six indicateurs clés à l'échelon du programme de pays ont été inclus dans le descriptif du programme. Ces indicateurs qui figurent également dans les plans d'opérations, couvrent essentiellement la production agricole, les effets sur le revenu/richeesse des bénéficiaires et la distribution de



l'aide alimentaire. Cependant, les indicateurs concernant la problématique hommes-femmes, la sécurité alimentaire et la nutrition, la participation et le renforcement des communautés, sont assez rares pour les projets et absents à l'échelon du programme.

28. Chaque projet a mis en place une bonne capacité de suivi et recueille périodiquement des données sur les indicateurs spécifiés. Les cours de formation au suivi organisés par le PAM ont contribué à améliorer les systèmes au niveau des projets. Les rapports de situation trimestriels sont généralement satisfaisants. Le bureau de pays a engagé des consultants locaux pour travailler avec le personnel chargé du suivi des projets à l'élaboration d'indicateurs plus utiles, plus pertinents et plus cohérents. Cependant, certains points faibles ont été notés. Les enquêtes de référence n'ont pas été menées systématiquement comme il était prévu dans le programme de pays. Les informations actuelles sont utilisées plutôt comme mécanisme de suivi que pour la gestion du projet peut-être parce que les directeurs de projet et le personnel de terrain n'ont pas pris pleinement part à la sélection des indicateurs. Une approche de la planification et de l'exécution fondée sur un cadre logique favoriserait la continuité.
29. Les systèmes de suivi ont été jusqu'à présent utilisés dans le cadre des divers projets pour évaluer les progrès accomplis par rapport aux buts et aux objectifs fixés. Le bureau de pays du PAM effectue actuellement un examen approfondi des systèmes de suivi des projets, les révisant et les renforçant en insistant sur la participation; il a créé par ailleurs un centre de coordination pour le suivi.
30. Selon les procédures actuelles du PAM en dehors de l'évaluation à mi-parcours du programme de pays, il n'existe pas de prescription officielle concernant l'établissement périodique de rapports pour les programmes de pays dans leur ensemble. En conséquence, en Egypte, au niveau du programme, il n'existe aucun centre de coordination, ni collation ou suivi systématique des données, ni collecte ou analyse de données normalisées pour l'ensemble des activités.

Recommandations

- ✍ Le PAM devrait examiner les prescriptions en matière de rapports et de comptes rendus pour les programmes de pays. Les attributions des centres de coordination du suivi et de l'évaluation devraient être révisées pour inclure des responsabilités spécifiques concernant les programmes de pays, dans le but d'améliorer l'ensemble de la performance, l'évaluation et le retour d'information à la direction.
- ✍ Lors de la préparation du nouveau programme de pays, il sera important d'insister sur l'élaboration d'indicateurs mesurables et attribuables au niveau du programme, afin d'améliorer la synchronisation des indicateurs de suivi et des méthodologies des diverses activités, et d'inclure des indicateurs correspondant à des objectifs élargis ainsi qu'à la contribution spécifique de l'aide alimentaire du PAM.
- ✍ Afin de mettre au point un système de suivi amélioré et plus précis et de faciliter le suivi des facteurs de risque potentiel pour l'exécution du projet, le PAM devrait systématiquement revoir les objectifs, les activités et les résultats en appliquant à la formulation et à la planification du prochain programme de pays une approche fondée sur un cadre logique.
- ✍ La mission d'évaluation soutient la recommandation, formulée à l'issue de l'examen à mi-parcours, qui tend à donner davantage d'importance à l'analyse des données de suivi pour la gestion des projets et à des fins d'évaluation.



Evaluation à long terme et étude comparative de l'impact et de la durabilité

31. Le projet 3214.01 est la seconde phase d'un projet de mise en valeur des terres et de colonisation dans la région du lac du Grand barrage. Il semble que la première phase, qui a pris fin en 1995, ait obtenu des résultats particulièrement bons, les bénéficiaires continuant à en tirer des avantages additionnels. Une évaluation du degré d'amélioration pour les bénéficiaires en matière de sécurité alimentaire, revenu, accumulation d'actifs et bien-être général pourrait permettre un réglage plus précis, en vue de poursuivre la mise en valeur des rives du lac, et dégager clairement l'importance relative de l'aide alimentaire et son impact; elle fournirait également des enseignements quant à la durabilité du projet. Des enseignements analogues sur l'impact à long terme et la durabilité pourraient être tirés d'une évaluation du projet de colonisation dans le Delta (2499.03).

Recommandation

- ✍ Il est recommandé qu'une évaluation a posteriori des activités de longue durée au titre des projets du PAM soit menée dans les régions du lac du Grand barrage et du Delta pour démontrer l'impact à long terme et la durabilité des projets.

32. Il est largement reconnu que l'aide alimentaire du PAM joue un rôle notable dans l'exécution et la réussite des projets de colonisation, mais une étude des mécanismes et des effets de cette aide serait utile pour concevoir les interventions futures et démontrer l'impact spécifique de l'aide alimentaire du PAM.

Recommandation

- ✍ Il est recommandé de comparer des projets analogues de bonification des terres et de colonisation menés par l'Etat qui n'ont pas reçu d'appui de la part du PAM et ceux qui ont bénéficié de cet appui.

Problématique hommes-femmes

33. Les questions d'équité entre les sexes ont pris de plus en plus d'importance au cours de l'exécution du programme de pays. Dix à 15 pour cent des bénéficiaires de presque tous les projets sont des ménages dirigés par une femme (femmes divorcées ou abandonnées, veuves, femmes ayant un mari handicapé ou âgé, et femmes célibataires ayant de jeunes frères et soeurs). Une réalisation importante, à laquelle le PAM a contribué avec succès, concerne la réorientation des politiques gouvernementales en faveur des femmes. Au moins 20 pour cent des terres sont maintenant assignées au nom du conjoint (habituellement la femme), ce qui entraîne la création d'actifs pour les épouses des bénéficiaires et l'accès des femmes au crédit et aux comités chargés de prendre les décisions. Des parts déterminées du Fonds constitué² sont réservées spécifiquement aux femmes et aux enfants pour divers usages (programme pour l'intégration des femmes au développement). La délivrance de cartes d'identité, de certificats de naissance et de titres de propriété foncière aux femmes a constitué une reconnaissance officielle de leur identité

² Le Fonds constitué afférent à ce projet et à d'autres est alimenté par les contributions du gouvernement, à raison de 20 livres égyptiennes (LE) par ménage de colons/mois, pour le projet 5789.00.



sans précédent. Le recrutement d'agents de liaison chargés de la problématique hommes-femmes pour chaque projet constitue un autre progrès important. A cet égard, des réunions d'ensemble de ces agents ont été organisées afin de faciliter les échanges de données d'expériences et la résolution des problèmes communs. Une formation en matière d'équité entre les sexes a été dispensée au personnel du bureau de pays et des projets, ainsi qu'aux bénéficiaires. Ces initiatives nouvelles jettent des bases solides pour renforcer l'importance accordée à la problématique hommes-femmes dans le prochain programme de pays.

Participation

34. Le SSP et le programme de pays ont tous les deux indiqué qu'il était nécessaire de renforcer la participation. Le programme de pays "insiste particulièrement sur les méthodes participatives, en donnant la parole aux bénéficiaires de l'aide alimentaire et en leur faisant jouer un rôle actif dans l'identification, l'exécution, et le suivi et l'évaluation des projets." Cependant, à l'exception du projet 5586.00, où des méthodes participatives sont appliquées conformément à des plans détaillés, les dispositifs de soutien nécessaires ont souvent fait défaut. Au cours de l'exécution du programme de pays, le PAM a adopté et appuyé de nouvelles méthodes participatives, notamment la mise en place couronnée de succès, en auto-assistance, de groupements ou comités communautaires d'administrateurs, en tant qu'organes représentatifs locaux.

Recommandation

- ✍ Afin d'obtenir les progrès et les avantages les meilleurs possibles, une approche participative devrait être adoptée dès le début de l'intervention du PAM dans une région ou auprès d'une communauté et poursuivie pendant toute la durée de l'opération.

Environnement

35. Des bilans environnementaux des activités et des initiatives générales appuyées en partie par le PAM ont été souvent effectués autrefois par d'autres donateurs mais ils ne sont pas tous rapportés dans le programme de pays. Le gouvernement a décidé récemment que l'évaluation de l'impact sur l'environnement devrait être prévue dans les plans.

Recommandation

- ✍ Il est recommandé que le PAM intègre au programme de pays les modalités d'un bilan environnemental des activités appuyées et que le schéma de projet indique, le cas échéant, les risques potentiels qui doivent faire l'objet d'un examen/d'une recommandation au stade de l'examen préalable.

La pauvreté dans les villes

36. D'après le SSP, l'une des priorités du programme est d'étudier de nouvelles initiatives faisant appel à l'aide alimentaire en faveur des pauvres des zones urbaines. Une activité pilote concernant les enfants travaillant au Caire a été incluse dans le programme de pays. Un examen et des consultations complémentaires ont débouché sur une proposition d'étude conjointe, qui serait financée par l'ODCCP, l'UNICEF et le PAM et porterait sur le phénomène des enfants en danger dans les zones urbaines du Caire et d'Alexandrie; elle devrait également contenir des recommandations concernant la faisabilité des interventions



utilisant l'aide alimentaire dans ces zones. Un projet pilote en faveur des enfants des rues pourrait démarrer en décembre 2000.

BIEN-FONDE DE LA POLITIQUE DU PAM VISANT A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

37. La mission a évalué la compatibilité du programme de pays en cours avec les principes de la politique du PAM visant à favoriser le développement.
38. L'actuel programme de pays pour l'Egypte joue expressément un rôle important dans trois des cinq domaines prioritaires de la politique visant à favoriser le développement:
- **Création d'actifs durables.** Le programme de pays crée des actifs durables destinés aux pauvres en aidant les familles démunies à se réinstaller et à s'établir, réduisant ainsi leur vulnérabilité face à l'insécurité alimentaire grâce à l'accroissement de la production vivrière et du revenu.
 - **Protection de l'environnement.** Le programme de pays favorise l'amélioration des ressources naturelles dégradées et la conservation des ressources existantes en aidant les familles de Bédouins pauvres des zones les plus marginales des déserts du nord-ouest et du Sinaï à diversifier et à améliorer leurs actifs, tout en assurant la protection d'un environnement fragile. Dans le cadre de ses projets de colonisation, le programme de pays pour l'Egypte contribue à atténuer la pression exercée sur les terres dans la vallée du Nil à population dense. Des mesures de protection de l'environnement sont prévues dans les plans détaillés d'activités d'irrigation.
 - **Investissements en faveur du capital humain.** Le programme de pays prévoit des investissements en faveur du capital humain au titre de vastes programmes d'éducation et de formation dans des domaines allant de l'information des femmes bénéficiaires et du renforcement de leurs capacités, aux programmes techniques de production agricole biologique et d'ingénierie.
39. L'aide alimentaire a un rôle direct et concret à jouer dans les projets appuyés par le programme de pays pour l'Egypte. Dans les projets de colonisation, elle répond aux besoins réels des ménages en matière de sécurité alimentaire au début de leur installation, aidant les nouveaux colons pauvres à faire la soudure jusqu'à ce que leur terre commence à produire. Dans le cas des projets destinés à aider les familles de Bédouins, l'aide alimentaire permet aux bénéficiaires pauvres de construire des actifs durables qu'ils ne seraient pas en mesure de créer par d'autres moyens.
40. L'assistance du PAM vise essentiellement à fournir des vivres à titre transitoire afin d'assurer la sécurité alimentaire à long terme grâce à la création d'actifs durables, d'emplois et de revenu, et à la constitution de communautés viables. L'aide alimentaire du PAM est particulièrement utile car elle est axée sur les régions désertiques et les terres nouvellement remises en état, zones ayant des possibilités et des infrastructures limitées pour assurer les approvisionnements vivriers. Elle permet de réduire les coûts et de fournir plus largement divers produits alimentaires dans ces zones. Les vivres sont bien acceptés par les bénéficiaires et sont en grande partie destinés à l'autoconsommation. La mission appuie énergiquement les efforts déployés actuellement par le PAM pour consacrer de plus en plus de ressources à l'amélioration du niveau d'éducation des bénéficiaires, moyennant la formation, l'alphabétisation, l'information en matière de santé et le développement communautaire.



Recommandation

- ✍ Il est recommandé au PAM de continuer à consacrer de plus en plus de ressources à l'amélioration du niveau d'éducation de ses bénéficiaires, moyennant la formation, l'alphabétisation, l'information en matière de santé et le développement communautaire.

41. La mission a conclu que le programme de pays pour l'Égypte permet aux bénéficiaires pauvres de créer des actifs qui amélioreront leur sécurité alimentaire à long terme. La plupart des bénéficiaires possèdent légalement ou à titre coutumier, ou posséderont à l'avenir, les actifs matériels créés par les projets (terres, logements, irrigation et infrastructures d'alimentation en eau). En outre, les projets comportent des composantes de formation et de développement communautaire qui permettent de créer un capital humain et des actifs d'intérêt collectif des plus utiles. Dans une certaine mesure, deux projets du programme de pays comportent des dispositions permettant d'utiliser l'aide alimentaire pour payer des travailleurs qui ne sont pas des bénéficiaires primaires: en effet, les bénéficiaires primaires peuvent embaucher des ouvriers extérieurs pour construire des biens, comme des citernes ou des logements personnels, ou bien les projets peuvent employer des journaliers pour la construction des routes de desserte, avec paiement partiel ou intégral en vivres. Outre les avantages que représente la consommation immédiate, nombre de ces ouvriers tirent profit de la demande accrue de main-d'œuvre à long terme et de l'amélioration des infrastructures. Par ailleurs, ces ouvriers sont autorisés en priorité à s'installer dans la zone du projet en qualité de bénéficiaires directs lors des phases suivantes de distribution de terres.
42. En outre, il est important, ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, que les questions concernant le ciblage, le suivi et la participation des bénéficiaires aient été et soient prises en considération dans le programme de pays. Il faut donc conclure que le programme est compatible avec les principes de la politique visant à favoriser le développement.

FUTUR CHAMP D'ACTION DU PROGRAMME DE PAYS

43. La prolongation des activités du PAM d'appui aux Bédouins et à la colonisation, en cours en Égypte, satisfait aux critères de l'approche-programme par pays et aux exigences de la politique visant à favoriser le développement. Le programme dans son ensemble serait renforcé si le ciblage, la problématique hommes-femmes, la participation et le suivi faisaient l'objet d'une attention soutenue.

ENSEIGNEMENTS TIRES

44. L'élaboration et l'adoption de modalités et de procédures de travail pour l'exécution, le suivi et l'établissement de rapports pour les programmes de pays sont essentielles pour renforcer l'approche-programme.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
FIDA	Fonds international de développement agricole
FNUAP	Fonds des Nations Unies pour la population
IDA	Association internationale de développement
OIT	Organisation internationale du travail
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNODCCP	Bureau des Nations Unies pour la lutte contre la drogue et la prévention du crime
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

