

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Session annuelle  
du Conseil d'administration**

**Rome, 12–16 juin 2006**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.A/2006/7-A/2**  
28 avril 2006  
ORIGINAL: ANGLAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION À MI-PAROURS DU PROGRAMME DE PAYS— BHOUTAN 10133.0 (2002–2007)**

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, OEDE: M. K. Tuinenburg tél.: 066513-2252

Fonctionnaire en chef de l'évaluation, M. J. Lefevre tél.: 066513-2358  
OEDE:

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).



## RÉSUMÉ

Le premier programme de pays pour le Bhoutan a démarré en 2002, après 25 ans de soutien dans le cadre d'une série de projets de développement. Composé de trois activités, il vise, entre autres, à relever le taux de fréquentation scolaire et à améliorer l'état des routes et pistes rurales, afin de favoriser l'accès aux marchés et aux services agricoles. L'évaluation à mi-parcours du programme de pays a porté sur l'efficacité, la pertinence, la cohérence, le rapport coût-efficacité et la durabilité, en mettant l'accent sur l'alimentation scolaire, sa principale activité; ont également été examinés le suivi-évaluation, la problématique hommes-femmes, la logistique et les achats.

L'activité 1 —Amélioration de l'accès à l'école des enfants en milieu rural— favorise l'éducation de base. Parallèlement à d'autres incitations constantes, l'alimentation scolaire a nettement contribué à augmenter la scolarisation et à renforcer l'assiduité. On estime qu'au Bhoutan, 200 000 enfants appartiennent à la classe d'âge de 5 à 14 ans mais, faute de données précises sur le nombre d'enfants d'âge scolaire dans le pays, il n'a pas été possible d'apprécier le degré de réalisation de l'enseignement primaire universel. L'alimentation scolaire est une activité bien adaptée au Bhoutan, car elle répond aux difficultés des enfants qui vivent à une grande distance de l'école et facilite la vie des parents ruraux pauvres; elle permet également de réduire certaines carences en micronutriments.

L'assortiment alimentaire distribué à l'école satisfait plus de la moitié des besoins des externes, et 80 à 90 pour cent de ceux des internes; le coût est de 0,12 dollar É.-U. par repas. Les fonds et la nourriture destinés au troisième repas des internes du secondaire sont fournis par le Gouvernement royal du Bhoutan; les parents y pourvoient pour les élèves du primaire.

Si certaines cantines scolaires sont propres et bien tenues, d'autres laissent à désirer. Le personnel manque de compétences en matière de préparation des aliments, d'hygiène, de stockage et de service. Les organismes des Nations Unies et des donateurs bilatéraux dotent les écoles de ressources substantielles, mais les services offerts sont variables.

L'activité 2 —Amélioration de l'accès aux services d'éducation et de santé des personnes qui travaillent à la construction des routes— étant parvenue à son terme au moment de l'évaluation, n'a fait l'objet d'aucun examen particulier.

Dans le cadre de l'activité 3 —Amélioration de l'accès des ménages ruraux aux services agricoles— six routes rurales ont été construites entre 2003 et 2004; les ressources ont ensuite été réaffectées à la construction de pistes pour les motoculteurs et les mulets; sur 59 kilomètres de chemins muletiers prévus, 23 étaient achevés lors de la visite de l'équipe d'évaluation.

Dans l'ensemble, le programme de pays a été cohérent et a bien répondu aux objectifs énoncés dans le Neuvième plan quinquennal de développement du gouvernement et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (2002–2007).

Durant le programme de pays en cours, des fonds importants ont été affectés à l'aide non alimentaire, qui vise en partie à assurer la continuité des activités après le retrait du PAM.

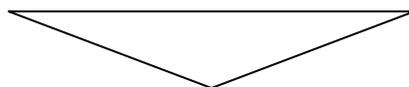


Les systèmes de suivi et d'évaluation ont été rationalisés en 2004 et adaptés aux principes de la gestion axée sur les résultats. Des analyses de suivi ont eu lieu en 2004 et en 2005; les plus récentes portaient sur 147 des 170 écoles assistées, soit 86 pour cent du total.

La réduction des disparités entre hommes et femmes est l'un des objectifs de l'alimentation scolaire, même si elle ne fait pas l'objet d'un programme spécifique du PAM : 45 pour cent des bénéficiaires de l'alimentation scolaire étaient des filles; l'objectif était d'atteindre les 49 pour cent. Le PAM devrait tenir compte des problèmes de disparité entre les sexes qui se répercutent sur les taux de scolarisation, de fréquentation scolaire et d'achèvement des études des filles; il pourrait, dans le cadre d'un groupe de travail thématique sur le sujet, proposer des solutions à long terme, pour que les efforts de promotion de l'éducation des filles aient des résultats durables.

Le gouvernement et le PAM étaient convenus que l'alimentation scolaire serait l'unique activité poursuivie au Bhoutan à la fin du programme de pays en cours, soit en 2007. L'évaluation recommande un transfert progressif de l'alimentation scolaire au gouvernement, jusqu'au retrait définitif de l'aide du PAM pour la fin de 2011, ou au plus tard la fin de 2015.

## PROJET DE DÉCISION\*



Le Conseil prend note des informations et des recommandations figurant dans le "Rapport succinct de l'évaluation à mi-parcours du programme de pays—Bhoutan 10133.0 (2002–2007)" (WFP/EB.A/2006/7-A/2) et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations, 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" (document WFP/EB.A/2006/16) publié à la fin de la session du Conseil.



## INTRODUCTION

1. Le PAM apporte une aide alimentaire et non alimentaire au Bhoutan depuis le milieu des années 70 par le biais de divers projets, et depuis 2002 dans le cadre d'un programme de pays quinquennal comprenant trois activités, qui vise actuellement à augmenter le taux de fréquentation scolaire, et à améliorer les routes et les pistes rurales pour faciliter l'accès aux marchés et aux services agricoles (voir tableau 1). Une évaluation externe à mi-parcours a été conduite en septembre et octobre 2005 pour déterminer les résultats à court et à long terme du programme de pays et estimer son efficacité, sa pertinence, sa cohérence, son rapport coût-efficacité et sa durabilité, surtout dans le cas de l'activité principale, l'alimentation scolaire. Ont également été examinés le suivi-évaluation, la problématique hommes-femmes, la logistique et les achats.

<b>TABLEAU 1. PROGRAMME DE PAYS POUR LE BHOUTAN 10133.0 (2002–2007), RESSOURCES PRÉVUES, PAR ACTIVITÉ</b>				
<b>Activité</b>	<b>Coût (dollars)</b>	<b>%</b>	<b>Aliments (tonnes)</b>	<b>%</b>
<b>Activité 1</b> — Amélioration de l'accès à l'école des enfants en milieu rural	13 007 055	85	18 535	81
<b>Activité 2</b> — Amélioration de l'accès aux services d'éducation et de santé des personnes qui travaillent à la construction des routes (activité terminée en juin 2004)	1 431 180	9	2 728	12
<b>Activité 3</b> — Amélioration de l'accès des ménages ruraux aux services agricoles	825 000	6	1 579	7
<b>Total</b>	<b>15 263 235</b>	<b>100</b>	<b>22 842</b>	<b>100</b>

## EFFICACITÉ

### Activité 1

2. L'alimentation scolaire constitue un moyen efficace de promouvoir l'éducation de base, en liaison avec d'autres incitations telles que la gratuité de l'enseignement et des manuels scolaires, les progrès de l'enseignement et l'amélioration des bâtiments scolaires et des internats. Malgré les contraintes rencontrées, dont l'éloignement de certaines écoles, le programme d'alimentation scolaire a pu distribuer des repas nourrissants à un nombre élevé de jeunes Bhoutanais. Interrogés par l'équipe d'évaluation, nombre de fonctionnaires, dont certains de niveau élevé, ont déclaré avoir eux-mêmes bénéficié des repas scolaires du PAM dans leur enfance; ils ont expliqué que ces repas leur ont permis de fréquenter une école parfois éloignée de leur domicile et leur ont fourni les nutriments indispensables à la croissance et à la réussite scolaire.
3. L'alimentation scolaire a contribué à atteindre deux objectifs: augmenter la scolarisation et renforcer l'assiduité. En revanche, l'équipe d'évaluation, n'étant pas parvenue à obtenir des données précises sur le nombre d'enfants en âge scolaire au Bhoutan, n'a pas pu estimer dans quelle mesure l'enseignement primaire universel était assuré. Les données disponibles montrent que le nombre d'enfants scolarisés a connu une progression constante



entre 2002 et 2005. Les études révèlent une augmentation de la scolarisation et de l'assiduité dans les zones bénéficiant de l'alimentation scolaire; l'enquête de référence de 2005 a montré que lorsque l'alimentation scolaire cessait, l'assiduité pouvait reculer dans certains cas. Selon des observations empiriques, venant notamment des enseignants, l'alimentation scolaire renforcerait la capacité d'assimilation et de concentration, en atténuant la faim immédiate. Les données sur la sécurité alimentaire attestent que beaucoup d'enfants issus de familles rurales, notamment celles qui vivent de l'agriculture de subsistance, ne pourraient pas payer les repas scolaires; la plupart des ménages ruraux pauvres n'auraient pas les moyens de fournir à leurs enfants suffisamment de nourriture à apporter à l'école. Sans alimentation scolaire, la fréquentation tend à baisser, surtout lorsque l'internat s'impose.

4. Le nombre d'enfants qui ont bénéficié chaque année de l'alimentation scolaire a souvent été inférieur aux prévisions du programme de pays; depuis 2003, ce chiffre est néanmoins en progression chaque année. L'écart entre les chiffres prévus et réels s'explique en grande partie par le fait que le Gouvernement est peu disposé à développer l'alimentation scolaire pour ne pas accroître la dépendance du pays à l'égard des ressources extérieures. Selon le PAM, il était peu probable d'un point de vue réaliste que les prévisions du programme de pays soient réalisées à mi-parcours. Au moment de l'évaluation, près de 200 écoles recevaient des vivres 225 jours l'an pour les externes et 287 jours l'an pour les internes<sup>1</sup>; 41 396 élèves ont reçu des repas scolaires en 2005, soit 29 pour cent des écoliers des classes maternelles à la douzième année d'études.
5. L'assortiment alimentaire distribué à l'école est satisfaisant d'un point de vue nutritionnel: il couvre 56 pour cent des besoins nutritionnels des externes et 80, voire 90 pour cent de ceux des internes. Le coût de produits alimentaires pour le PAM est estimé à 0,12 dollar par repas. Le Gouvernement fournit des fonds et des produits pour le troisième repas des internes du secondaire; les parents s'en chargent pour les élèves du primaire. Les conserves de poisson importées incluses dans l'assortiment actuel sont relativement coûteuses et le sucre n'a qu'une faible valeur nutritionnelle.
6. La situation des jardins scolaires est très variable; rares sont ceux qui fournissent régulièrement des légumes nutritifs. L'équipe d'évaluation a relevé plusieurs occasions manquées d'associer l'alimentation scolaire à l'enseignement général et à la formation pratique. Il faut informer et sensibiliser le personnel, les parents et les élèves, pour qu'ils s'efforcent de diversifier les repas et s'assurent que les enfants consomment une quantité suffisante de légumes riches en micronutriments tels que les légumes-feuilles verts et les citrouilles.
7. Certaines cantines scolaires inspectées par l'équipe d'évaluation étaient propres et bien tenues; d'autres laissaient à désirer. Dans certaines zones, le personnel chargé de l'alimentation scolaire semble manquer de compétences en matière de préparation des aliments, d'hygiène, de stockage et de service. Les organismes des Nations Unies et les donateurs bilatéraux fournissent des ressources substantielles aux écoles et aux communautés voisines qui participent à un programme d'alimentation scolaire. L'équipe d'évaluation a constaté que l'aide aux activités complémentaires variait selon les écoles, certaines recevant beaucoup plus de ressources que d'autres.
8. L'aide non alimentaire fournie par le PAM et ses partenaires inclue i) la formation et le renforcement des capacités du personnel de cuisine, des directeurs d'école et du personnel administratif chargé de l'éducation au niveau du district; ii) la construction et la réfection des cuisines, des magasins de stockage, des réfectoires et des dortoirs; iii) l'installation de

---

<sup>1</sup> Ce chiffre inclut les écoles desservies par le programme pilote de fourniture de biscuits.



latrines pour les filles; et iv) l'approvisionnement en eau, l'aménagement de jardins scolaires et la fourniture de fourneaux consommant peu de combustible. Dans certaines écoles, le personnel n'est pas assez formé sur le plan culinaire et nutritionnel ou pas assez sensibilisé à l'égalité des sexes; dans d'autres, ce sont le suivi, l'encadrement et l'assistance technique du personnel déjà formé qui présentent des lacunes. Les installations sanitaires sont parfois rudimentaires; les bâtiments, le mobilier et l'équipement ne sont pas toujours entretenus régulièrement<sup>2</sup>.

## Activité 2

9. Entre le milieu des années 70 et l'achèvement de l'activité en juin 2004, le Gouvernement et le PAM ont coopéré pour améliorer les conditions de vie des personnes qui travaillent à la construction des routes dans la *National Work Force* (NWF), en leur fournissant des rations alimentaires subventionnées et en créant un fonds de contrepartie pour les activités sociales. Le Bureau de pays a entrepris une évaluation finale en septembre 2004 et continue de surveiller le fonds de contrepartie en concertation avec les autorités nationales.
10. L'activité 2 n'a fait l'objet d'aucun examen particulier, mais des visites rendues à un certain nombre de bénéficiaires ont permis de faire certaines constatations. Les salaires de la NWF n'ont pas été augmentés pour compenser la perte des rations alimentaires subventionnées de sorte que certains ouvriers pouvaient avoir des difficultés à se procurer des aliments de base à des prix raisonnables. Les cantonniers et leur famille constituent l'un des groupes les plus vulnérables du Bhoutan et doivent bénéficier d'un soutien particulier et constant. Il faudrait étudier les répercussions de la privatisation de la construction et de l'entretien des routes nationales qui a été proposée sur le bien-être social et économique de ces travailleurs et de leur famille.

## Activité 3

11. Le PAM a financé la construction de six routes rurales entre 2003 et 2004; ensuite, cette activité a été réorientée vers la construction de pistes adaptées aux motoculteurs<sup>3</sup> et aux mulets, afin d'améliorer l'accès aux villages et aux terres agricoles isolés. En 2004, le Gouvernement a lancé un projet pilote fondé sur le principe Vivres contre travail (VCT) pour construire des pistes adaptées aux motoculteurs et a commencé l'aménagement de chemins muletiers dans les districts de Mongar et de Zhemgang; sur les 59 kilomètres de chemins muletiers prévus, 23 étaient achevés lors de la visite de l'équipe d'évaluation. Un projet pilote de remise en état de 45 hectares de terres agricoles a démarré dans le district de Trashigang.
12. Les ouvriers qui construisent les chemins muletiers dans les districts de Mongar et de Zhemgang se sont déclarés satisfaits des rations alimentaires; dans le Mongar, ils ont affirmé que les vivres constituaient pour eux une incitation plus forte que les espèces, et dans le Zhemgang, que les deux se valaient. En prix courants, si l'on inclut les coûts de transport intérieur, d'entreposage et de manutention (TIEM), la ration du PAM distribuée aux journaliers<sup>4</sup> —4 kilogrammes de riz, 350 grammes de légumineuses et 60 grammes

---

<sup>2</sup> En ce qui concerne les infrastructures scolaires, l'UNICEF soutient les écoles primaires et la Banque mondiale soutient les écoles secondaires (deux cycles).

<sup>3</sup> Engins motorisés à deux roues, très utilisés en Asie.

<sup>4</sup> Ration des travailleurs non qualifiés. Les travailleurs qualifiés et les membres des comités d'usagers reçoivent une ration plus importante.



d'huile végétale— représente une valeur d'environ 52 ngultrums, soit 1,25 dollar<sup>5</sup>. Toutefois, la valeur réelle de la ration alimentaire remise au travailleur était nettement supérieure, notamment dans les zones reculées où les marchés sont peu développés.

13. Certaines des pistes muletières examinées n'étaient pas conformes aux spécifications techniques et étaient trop escarpées; il faudra assurer que la pente de ces pistes n'excède pas 7 pour cent, 10 au maximum. Il faut déployer des efforts supplémentaires pour assurer que les pistes soient dotées de fossés et de ponceaux pour l'écoulement des eaux, afin de réduire l'érosion et de faciliter l'entretien à l'avenir.
14. L'équipe d'évaluation approuve le plan du PAM qui prévoit de construire 60 kilomètres de chemins muletiers supplémentaires à l'aide des ressources non utilisées.

## Pertinence

15. L'alimentation scolaire demeure pertinente par rapport à l'action de développement du Bhoutan: elle répond aux difficultés rencontrées par les enfants qui vivent à une grande distance de l'école et facilite la vie des parents ruraux pauvres qui ont du mal à assurer à leurs enfants une alimentation adéquate. Vu le degré élevé d'insécurité alimentaire dans certaines régions, l'alimentation scolaire peut jouer un rôle majeur dans la décision des familles de scolariser au moins certains de leurs enfants. La dimension éducative de l'alimentation scolaire renforce la pertinence de l'activité 1: le personnel se forme et acquiert de l'expérience dans la gestion des vivres et la nutrition et les élèves renforcent leurs capacités d'organisation des repas et de service.
16. Face au degré élevé d'insécurité alimentaire des ouvriers qui travaillent à la construction des routes et aux difficultés budgétaires du Gouvernement, la distribution de rations subventionnées —sur une très longue durée— dans le cadre de l'activité 2 était justifiée. Cette activité a contribué à améliorer les revenus et le bien-être d'une main-d'œuvre précieuse pour le Bhoutan, puisqu'il s'agit de garder les routes principales praticables dans des conditions difficiles et périlleuses. Le fonds de contrepartie alimenté par la vente des rations subventionnées devrait continuer d'améliorer le bien-être de ces travailleurs sur le plan du logement, des services et des conditions de vie<sup>6</sup>.
17. Depuis 2004, l'activité 3 privilégie la construction de pistes pour les mulets et les motoculteurs. Les chemins muletiers sont une excellente solution au Bhoutan: relativement simples à construire et peu coûteux, ils requièrent très peu de ressources non alimentaires; ils permettent d'atteindre certaines communautés particulièrement isolées en faisant travailler la main-d'œuvre des villages voisins durant la morte saison selon la formule VCT. A plus long terme, ces chemins permettront aussi d'améliorer l'accès aux écoles, aux centres sanitaires de base, aux marchés et à d'autres services.

<sup>5</sup> Un dollar É.-U. = 44,6 ngultrums (avril 2006). Le calcul se fonde sur le prix des produits de base rendus au poste frontière de Puntsholing: riz –200 dollars par tonne; légumineuses –670 dollars par tonne; huile végétale – 1 100 dollars par tonne. À ceci s'ajoutent des frais TIEM partagés par le PAM et le Gouvernement de 40,58 dollars par tonne, soit le double du taux TIEM du PAM de 50 pour cent qui se chiffre à 20,29 dollars par tonne.

<sup>6</sup> La Banque asiatique de développement prévoit à l'heure actuelle d'offrir une aide pour améliorer le bien-être des travailleurs de la NWF et de leur famille.



## Cohérence

18. Le programme de pays a été jugé cohérent et en harmonie avec les objectifs énoncés dans le Neuvième plan quinquennal de développement du Gouvernement, 2002–2007. Certains de ces objectifs s'associent au programme d'alimentation scolaire: i) augmenter le taux de scolarisation en primaire des enfants âgés de 6 à 12 ans pour atteindre 90 à 95 pour cent d'ici 2007; ii) aligner la qualité de l'enseignement sur les normes internationales; et iii) porter le niveau d'éducation minimum obligatoire de la huitième à la dixième année d'études.
19. Selon le Plan de développement quinquennal, le Gouvernement a décidé de cesser de s'occuper directement des chantiers routiers pour assurer la réglementation, la supervision et le contrôle de qualité, ce qui justifie la décision du PAM de cesser son aide en 2004. Le Plan quinquennal privilégie les voies de desserte au lieu des grandes routes; il semble donc que les travaux de construction engloberont aussi les pistes pour les motoculteurs et les mulets qui sont couvertes par l'activité 3.
20. Le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) en cours qui couvre la période 2002–2007 souligne l'importance de l'accès universel à des services sociaux de qualité, notamment le développement et l'amélioration de l'éducation de base, et il favorise l'amélioration de la nutrition grâce à l'essor de la production vivrière et la sécurité alimentaire renforcée. Il constate que la pauvreté au Bhoutan frappe essentiellement les populations rurales et est liée à l'isolement et aux piètres infrastructures de transport.
21. En 2005, l'opérations d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) a montré que les activités du programme de pays se concentraient sur les *geog* (sous-districts) souffrant du plus fort déficit alimentaire: le PAM intervient principalement dans les 103 *geog* (sur 201) identifiés comme étant "les plus exposés" ou "très exposés" à l'insécurité alimentaire, selon les 17 indicateurs retenus.
22. L'évaluation a montré que l'activité 1 présentait une cohérence interne, grâce à des composantes visant à surmonter les obstacles à une alimentation scolaire de qualité. Il existe des liens entre les trois activités du programme de pays, mais ces liens auraient pu être plus forts. La construction de pistes favorise l'accès des élèves ruraux à l'école, mais le nombre de pistes prévues et achevées est faible, par rapport au nombre de communautés non desservies. En l'absence de routes rurales et de moyens de communication, les possibilités de revenus et d'emploi se raréfient dans les zones rurales; dans certaines régions, l'isolement a probablement intensifié l'exode vers les villes. La construction de pistes peut permettre aux communautés isolées d'accéder à l'éducation et à d'autres services de base sans partir vers la ville. Pour renforcer la cohérence, il serait peut-être intéressant de soutenir la production locale de maïs et de légumineuses et d'utiliser ces produits pour le programme d'alimentation scolaire.

## Rapport coût-efficacité

23. Selon le rapport de projet normalisé de 2004, qui était le document le plus récent disponible lors de la visite de l'équipe d'évaluation, les coûts directs cumulés du projet se ventilent à ce jour comme suit:
  - produits alimentaires —78,3 pour cent;
  - transport maritime et terrestre extérieur —10,3 pour cent;



- transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM) —4,5 pour cent<sup>7</sup>;
  - autres coûts opérationnels directs (autres COD) —1,82 pour cent;
  - coûts d'appui directs (CAD) —4,1 pour cent.
24. Le total des coûts de transport maritime et de TTEM ne dépasse pas 14,8 pour cent<sup>8</sup>, pourcentage modeste par rapport à de nombreuses opérations du PAM dans d'autres régions du monde. Grâce au volume relativement important de nourriture convoyée par *la Food Corporation of Bhutan* (FCB), les coûts globaux de l'aide alimentaire sont restés raisonnables, en dépit de l'éloignement de certains sites. Les rations du PAM distribuées aux élèves et aux ouvriers qui construisent les routes semblent représenter une valeur intéressante par rapport aux prix pratiqués sur les marchés locaux<sup>9</sup>.
25. En 2004, 3 123 tonnes de produits alimentaires ont été distribuées à un prix de revient de 1,4 million de dollars et un prix de produits moyen de 443 dollars par tonne. Ces montants incluent les conserves de poisson importées, produit relativement coûteux: 254 tonnes ont été estimées à 564,642 dollars en 2004. Si ces conserves étaient retirées de l'assortiment, le tonnage de produits alimentaires pour 2004 tomberait à 2 869 tonnes et leur coût à 820 227 dollars, ce qui réduirait le coût moyen des produits à 286 dollars par tonne.

## Durabilité

26. S'agissant de l'activité 1, le Gouvernement a indiqué qu'il aurait besoin d'une période de transition avant que le PAM mette fin à son aide pour l'alimentation scolaire, soit en 2011 comme le propose l'équipe d'évaluation, soit en 2015, comme l'ont suggéré certains responsables du Gouvernement que l'équipe a rencontrés<sup>10</sup>. Durant ce retrait progressif, les taux de scolarisation nets et la vulnérabilité —notamment à l'insécurité alimentaire— devraient servir d'indicateurs principaux pour organiser l'aide aux écoles primaires, en appliquant les méthodes de ciblage basées sur l'ACV.
27. Un programme d'alimentation scolaire de moindre ampleur soutenu à la fois par le Gouvernement, les parents et les communautés devrait se poursuivre après le retrait du PAM. Le groupe des internes du cycle primaire qui devrait constituer le principal groupe bénéficiaire restant devrait se réduire à mesure que les bâtiments scolaires et les routes s'amélioreront et que moins d'enfants résideront loin de l'école.
28. Le retrait progressif de l'aide du PAM devrait être facilité par l'augmentation attendue des revenus du Gouvernement à compter de 2006, grâce à la mise en service de la centrale hydroélectrique de Tala. Certains responsables craignent néanmoins que le budget ne soit restreint pendant quelques années, en partie du fait des charges financières supplémentaires liées aux modifications des institutions.

<sup>7</sup> Le gouvernement prend en charge 50 pour cent des coûts TIEM; le PAM couvre le solde de 50 pour cent au moyen d'une subvention. Les coûts globaux TTEM sont donc plus élevés si la part des coûts TIEM revenant au Gouvernement est incluse.

<sup>8</sup> Quelque 17 pour cent, si la contribution TIEM de 50 pour cent du gouvernement est comprise. Toutefois, le pourcentage relativement élevé du coût des produits est gonflé par le prix des conserves de poisson.

<sup>9</sup> Il n'a pas été possible de calculer les valeurs alpha —valeur de transfert par rapport aux coûts du PAM, faute de données fiables sur le prix des produits alimentaires sur les marchés locaux.

<sup>10</sup> Si l'année 2015 a été suggérée, c'est en partie parce qu'elle concorde avec la date limite des objectifs du Millénaire pour le développement (OMG) pour assurer l'éducation primaire universelle.



29. Durant le programme de pays en cours, un pourcentage élevé des fonds a été affecté à des apports non alimentaires, comme les ateliers de formation et autres activités de développement des capacités, en partie pour assurer la continuité des activités après le retrait du PAM. L'examen de certaines activités —programmes de formation du personnel, des administrateurs et des cuisiniers des écoles et mise en place de fourneaux consommant peu de combustible et de jardins scolaires— permettrait de savoir dans quelle mesure elles ont contribué à atteindre les objectifs du programme d'alimentation scolaire et d'identifier les domaines à améliorer avant que le programme de pays ne s'achève.
30. Quant à l'activité 3, le Gouvernement prévoit de confier les projets gouvernementaux VCT de construction de pistes pour les motoculteurs à un entrepreneur privé, comme il l'a fait pour les routes rurales. Les pistes construites selon la formule VCT devraient être placées sous la responsabilité des communautés, qui continueraient de les entretenir.
31. L'entretien des chemins muletiers incombera aux communautés qui les utiliseront: les membres de la communauté seront responsables des sections de chemins les plus proches de leurs habitations; aucune rémunération sous forme d'activités VCT ou d'espèces n'est prévue. Les communautés ont reçu des outils suffisants pour la construction qui conviendront aussi pour l'entretien.

### **Parité hommes-femmes**

32. La réduction des disparités entre hommes et femmes est l'un des objectifs de l'alimentation scolaire, même si elle ne fait pas l'objet d'un programme spécifique du PAM. Près de la moitié des bénéficiaires de l'alimentation scolaire —18 596 personnes ou 45 pour cent pour être plus précis— sont des filles, proportion à peine inférieure aux 49 pour cent prévus. En 2005, une étude indiquait que la proportion de filles scolarisées atteignait 48 pour cent du nombre total d'écoliers. Dans les écoles primaires communautaires, les écoles secondaires du premier cycle et les écoles primaires, 48 pour cent des élèves recensés étaient des filles. Toutefois, l'écart entre les garçons et les filles se creuse à mesure que l'âge et le niveau d'études avancent: le pourcentage de filles ne dépasse pas 45,6 pour cent dans les écoles secondaires du moyen et du second cycles.
33. Le taux de persévérance des filles dans le primaire est supérieur à celui des garçons: 85 pour cent des filles et 73 pour cent des garçons terminent la sixième année d'études; 73 pour cent des filles et 62 pour cent des garçons terminent la huitième année d'études. Dans les classes secondaires du second cycle, la tendance s'inverse: seulement 18 pour cent des filles ayant terminé la dixième année entrent dans la onzième, contre 28 pour cent des garçons.
34. Dans le cadre de l'activité 1, chaque école bénéficiant d'un programme d'alimentation scolaire doit former un comité composé d'un nombre égal de filles et de garçons, et d'enseignantes et d'enseignants. Le PAM dispense une formation sur la problématique hommes-femmes au personnel chargé de l'alimentation scolaire et aux partenaires gouvernementaux dans tout le pays.
35. Au cours des visites de suivi du PAM l'application des directives de l'activité 2 qui prévoyait que les comités de gestion du fonds d'activités sociales devaient comprendre un nombre égal d'hommes et de femmes a été vérifiée. Dans le cadre de l'activité 3, des comités de gestion des vivres ont été formés pour la construction de toutes les routes et pistes rurales pour les mulets et les motoculteurs; les postes de responsabilité étaient occupés pour moitié par des femmes. Le tableau 2 présente le bilan de l'action du PAM pour la parité des sexes.

<b>TABLEAU 2. AVANCEMENT PAR RAPPORT AUX INDICATEURS SEXOSPÉCIFIQUES, 2004 (%)<sup>11</sup></b>		
<b>Indicateurs sexospécifiques</b>	<b>Prévus</b>	<b>Réels</b>
<b>Activité 1: amélioration de l'accès à l'école des enfants en milieu rural</b> Proportion de femmes aux postes de responsabilité des comités de gestion des vivres	50	50
<b>Activité 2: amélioration de l'accès des travailleurs des routes aux services d'éducation et de santé</b> Proportion de femmes aux postes de responsabilité des comités de gestion des vivres	50	43
<b>Activité 3: Amélioration de l'accès des ménages ruraux aux services agricoles</b> Proportion de femmes aux postes de responsabilité des comités de gestion des vivres	50	50
Proportion de travailleuses recevant des rations alimentaires familiales au point de distribution	40	60

36. Selon les études menées, certaines familles gardent les filles à la maison pour des raisons de sécurité (longues distances à parcourir à pied ou internat), mais aussi parce qu'elles pensent que les femmes n'ont pas un potentiel de gain suffisant pour compenser le coût des études. Les disparités entre hommes et femmes sont sensibles chez les salariés: le nombre de femmes fonctionnaires est nettement inférieur à celui des hommes, y compris dans les secteurs de la santé et de l'éducation; dans l'ensemble du pays, un tiers seulement des enseignants sont des femmes, et la proportion est encore plus faible dans les écoles primaires communautaires isolées; les filles ont donc peu de modèles auxquels s'identifier.
37. Il faudrait que le PAM se préoccupe davantage des problèmes de disparité entre les sexes qui pourraient à terme se répercuter sur les taux de scolarisation, de fréquentation et d'achèvement des études des filles. En tant que membre d'un groupe de travail thématique sur la parité entre les sexes, le PAM peut préconiser, auprès des partenaires gouvernementaux, des solutions aux problèmes à long terme, afin de renforcer la durabilité des actions de promotion de l'éducation des filles.

## Suivi et évaluation

38. La *Royal Audit Authority* vérifie les activités financées par l'entremise du PAM; le Département gestion de l'aide et de la dette supervise la mise en œuvre des projets. La Division des programmes du Ministère de l'éducation est la principale responsable du suivi de l'activité 1. Les fonctionnaires du Ministère et du PAM sont tenus de visiter toutes les écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire au moins une fois tous les deux ans. Un certain nombre d'écoles, notamment celles situées à l'extrême nord, sont excessivement isolées: il faut une semaine de marche pour y arriver. Depuis que le programme de pays a débuté, le personnel du PAM a surveillé régulièrement les systèmes de distribution et de post-distribution de l'alimentation; les visites du personnel du Ministère de l'éducation n'ont pas été aussi fréquentes que prévu.

<sup>11</sup> Rapport normalisé sur le projet du Bhoutan, 2004.



39. Un inspecteur du Bureau de l'inspection et des enquêtes qui s'est rendu au Bhoutan en décembre 2004 a noté que —pour le personnel administratif et financier non impliqué directement— une visite de suivi sur le terrain au moins une fois par an était le meilleur moyen de bien comprendre les programmes.
40. Les systèmes de suivi ont été rationalisés en 2004 et adaptés aux principes de la gestion axée sur les résultats, ce qui a permis de simplifier les formulaires de suivi qui peuvent ainsi être présentés plus rapidement. Des analyses de suivi ont eu lieu en 2004 et en 2005: les plus récentes ont couvert 147 des 170 écoles assistées, à l'exception des écoles participant à une activité pilote de distribution de biscuits.
41. Le suivi de l'activité 2 a cessé avec le retrait du PAM au milieu de l'année 2004. Le Bureau du PAM continue de surveiller l'utilisation du fonds de contrepartie de la NWF, qui devrait être entièrement dépensé à la fin du programme de pays en cours (2007).
42. En ce qui concerne l'activité 3, un assistant aux programmes nationaux, supervisé par l'administrateur de projet du PAM, visite régulièrement les sites de construction, qui incluent trois chemins muletiers, une piste pour les motoculteurs et le site de remise en état des terres.
43. Avant que le programme de pays actuel ne soit lancé, deux autoévaluations ont couvert les projets précédents d'aide à la NWF et d'alimentation scolaire. En 2004, une enquête liée aux activités Vivres au profit de l'éducation (VPE) a porté sur les questions de nutrition dans le programme de pays et abouti à des recommandations concernant l'amélioration de l'alimentation scolaire; le Bureau de pays a suivi les principales recommandations —modification sensible de certains programmes et renforcement des bonnes pratiques dans d'autres—en justifiant son refus dans les autres cas.
44. En 2004, une évaluation de l'activité 2 après l'arrêt de l'aide du PAM à la NWF: i) a fourni des informations sur la pertinence, la réalisation des objectifs et l'effet de l'activité du point de vue des bénéficiaires; ii) formulé des recommandations sur l'exploitation et l'orientation du fonds d'urgence et du fond de développement social proposés; et iii) proposé des mesures d'aide au Département des routes.
45. Une étude en temps réel du programme de pays a été conduite le 5 octobre 2005, en liaison avec l'évaluation. Le personnel du Bureau de pays s'occupant du programme, de l'administration, de la logistique, des achats et des finances a participé à une enquête portant sur les deux ans et demi précédents. En adaptant la méthodologie d'examen rétrospectif conçue par la Division des politiques avec le concours du Bureau de l'évaluation, les fonctionnaires du bureau ont dégagé ce qui avait donné de bons résultats ou en avait donné de moins bons, afin de formuler des recommandations pour l'avenir. Il en a tiré des leçons et élaboré des plans pour obtenir des informations et les partager avec les autres pays.

## Logistique

46. Les recommandations émises par plusieurs missions récentes pour améliorer la logistique sont en cours d'application<sup>12</sup>. Un spécialiste de la logistique basé au Bureau de pays du Népal apporte un appui régulier à celui du Bhoutan suivant le principe du partage des coûts, en mobilisant 20 pour cent de son temps de travail. Pour ces raisons, l'équipe d'évaluation n'a pas étudié les questions de logistique dans le détail.

---

<sup>12</sup> Il s'agit d'une mission logistique effectuée en octobre-novembre 2002 par le responsable logistique Damiano Scalici, d'une évaluation des capacités logistiques en 2003, et d'une mission du Bureau de l'inspection et des enquêtes effectuée par un inspecteur principal du PAM en décembre 2004.



47. Le PAM a pu acheminer des quantités de vivres relativement importantes dans des zones reculées pour un coût raisonnable grâce à sa longue collaboration avec le FCB. Depuis une trentaine d'années, le PAM travaille avec le FCB, en l'aidant à renforcer les capacités de son personnel et en lui fournissant une aide non alimentaire par exemple pour agrandir ses entrepôts, afin d'améliorer son efficacité. Le FCB se charge de transporter les marchandises des entrepôts régionaux jusqu'aux sept magasins de transit et aux 45 points de livraison avancés (PLA) pour le programme d'alimentation scolaire, et jusqu'aux quatre sites d'activités VCT. Les vivres sont directement livrés par le FCB aux écoles situées sur les routes ou à proximité. Lorsque aucune route ne dessert l'école, les vivres sont acheminés aux points de livraison avancés, puis transportés à dos d'homme ou de mulet. La distribution finale est actuellement placée sous la responsabilité des ministères et des départements concernés, par exemple le Département de l'éducation pour les écoles ou le Département du développement urbain et de l'équipement pour le projet de chemins muletiers.
48. Un rapport interne du Bureau de l'inspection et des enquêtes daté de décembre 2004 a relevé divers problèmes d'exécution et de gestion dans les opérations de stockage et de logistique du FCB, dont l'absence de mémorandum d'accord formel entre le FCB et le PAM définissant les procédures et les normes; un projet de mémorandum a été établi. Le rapport signale également des arriérés de paiement TIEM au FCB pour 2004; bien que ces arriérés aient été réglés au moment de l'évaluation, les créances TIEM ont continué d'être présentées en retard en 2005. Pour résoudre ce problème, le FCB a embauché un assistant TIEM à temps plein pour traiter les factures; le PAM apporte son soutien technique.

## Achats

49. Selon les chiffres fournis par l'Unité de la logistique et des achats du Bureau de pays, entre le milieu de 2002 et septembre 2005, le Bureau du pays a acheté sur place 7 039 tonnes de produits, y compris l'achat au Bhoutan de produits d'origine indienne. Ces achats ont représenté 46 pour cent des 15 236 tonnes de nourriture utilisées; le solde restant de 8 197 tonnes, soit 54 pour cent (principalement riz, légumineuses, huile végétale, poisson en boîte et aliments mélangés) provenaient de dons en nature.
50. Une faible part seulement du tonnage acheté par le Bureau de pays —de la farine de maïs— est produite au Bhoutan même; la plupart des achats locaux concernent des produits originaires de la région. Les prix du riz et de la farine de maïs régionaux sont compétitifs par rapport aux importations, mais celui des légumineuses d'origine régionale semble plus élevé, même lorsque les frais de transport des légumineuses offertes en nature sont inclus. Par exemple, le prix franco à bord (FAB) du PAM pour les pois importés s'élevait à 440 dollars par tonne, et celui des lentilles à 450 dollars par tonne<sup>13</sup>; les lentilles achetées en dernier lieu dans la région coûtaient 670 dollars la tonne, dépassant ainsi de 50 pour cent le prix FAB du PAM pour les lentilles importées; même si l'on prend en compte le coût de transport des lentilles importées, le prix des achats dans la région demeure supérieur de 20 pour cent.
51. L'équipe d'évaluation a noté que certains emballages d'huile végétale (cartons, bidons ou bouteilles plastiques) n'étaient pas étiquetés comme enrichis en vitamines A ou D; ce marquage devrait devenir la pratique habituelle du PAM, qu'il s'agisse de produits achetés ou provenant de dons en nature.

---

<sup>13</sup> Liste de prix du PAM pour février 2005.



## Observations finales

52. Dans le cadre du programme de pays en cours pour le Bhoutan, le PAM a progressivement interrompu son aide aux travailleurs de la *National Work Force* et retirera également son appui en VCT pour la construction de pistes pour les motoculteurs et les mulets; l'alimentation scolaire sera la dernière activité poursuivie par le PAM. Au cours des 30 dernières années, le soutien apporté par le PAM à l'alimentation scolaire a fortement contribué à promouvoir l'éducation au Bhoutan, notamment chez les enfants des zones rurales reculées. L'alimentation scolaire reste bien adaptée aux actions de développement du pays et répond aux besoins des enfants qui vivent à une grande distance de l'école. La situation économique s'améliorant, l'équipe d'évaluation engage le Gouvernement du Bhoutan et le Bureau de pays à concevoir une stratégie de retrait à moyen terme, qui permette de transférer sans heurt au Gouvernement, aux parents et aux communautés la responsabilité des projets d'alimentation scolaire dans les écoles primaires isolées.

**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
PROGRAMME DE PAYS BHOUTAN**

Recommandations du PAM (octobre 2005)	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises
<b>Activité 1 – Amélioration de l'accès à l'école des enfants en milieu rural</b>		
1. Assortiment alimentaire. Supprimer les conserves de poisson et le sucre à la fin du programme de pays en cours. Remplacer le poisson par une ration plus importante de légumineuses afin d'adapter l'assortiment à la production nationale, de contenir les coûts et de simplifier la gestion de l'alimentation, tout en conservant sa valeur nutritionnelle. Les coûts de produits pourraient baisser de 40 pour cent.	Bureau de pays	Le Bureau de pays appliquera cette recommandation dès le début de la prochaine phase.
2. Jardins scolaires. Inciter le gouvernement à renforcer le lien entre les jardins scolaires et l'enseignement, au moins jusqu'au niveau secondaire du premier cycle, en développant l'application pratique des connaissances scientifiques, géographiques, médicales et nutritionnelles, et des techniques commerciales..	Bureau de pays	Un document de stratégie sur l'agriculture à l'école établi par le Gouvernement et le PAM a été finalisé en novembre 2005. Il recommande, entre autres, d'attribuer une place plus importante à l'agriculture dans les programmes scolaires.
3. Renforcement des capacités. Élaborer avec les partenaires et le Ministère de l'éducation un plan pour examiner les problèmes techniques et les besoins en renforcement des capacités en matière de santé-nutrition, d'agriculture, d'assainissement et d'hygiène, dans le but d'améliorer les activités de soutien et les résultats généraux à long terme du programme d'alimentation scolaire.	Bureau de pays	Le financement est assuré par des dons du Royaume-Uni au titre du programme de renforcement institutionnel, pour élaborer un plan de renforcement des capacités sanitaires et nutritionnelles en juillet 2006.  Pour l'agriculture, cf. #2 ci-dessus.  Pour l'assainissement et l'hygiène, le PAM établira des plans et travaillera avec l'UNICEF, qui a la primauté dans ce domaine.
4. Plan de retrait du PAM. Prévoir une hausse graduelle des contributions à l'alimentation scolaire du Gouvernement, des parents et des communautés, sur la base d'un plan convenu de retrait progressif à moyen terme. Durant cette période, le PAM doit continuer d'axer ses efforts sur les élèves du primaire issus de communautés rurales exposées à l'insécurité alimentaire, conformément à son mandat d'atteindre les plus démunis et réduire progressivement son soutien pour l'alimentation scolaire des élèves d'autres niveaux. Le plan à moyen terme doit prévoir la poursuite de l'aide du PAM pour l'alimentation scolaire dans le cadre d'un projet unique, suivie d'un retrait total de l'aide du PAM avant la fin de 2011 ou 2015, comme le demandent certains responsables du Gouvernement, sous réserve du soutien des donateurs et de la disponibilité des ressources, selon les modalités suivantes:  i. un assortiment alimentaire simplifié au début de la prochaine phase pour que les autorités nationales se chargent aisément à moyen terme de fournir la nourriture; ii. un retrait progressif des écoles du secondaire de tous les cycles lors de la phase suivante; et iii. une prise en charge graduelle par le Gouvernement d'une partie de l'assortiment alimentaire simplifié du PAM –farine de maïs et légumineuses.	Bureau de pays	Le Bureau de pays souscrit à cette recommandation et le gouvernement a fait savoir qu'il la comprenait et s'engageait à assumer progressivement et de façon durable l'alimentation scolaire jusque là assurée par le PAM.



**ANNEXE: TABLEAU RÉCAPITULATIF  
RECOMMANDATIONS DE L'ÉVALUATION ET SUITE DONNÉE PAR LA DIRECTION DU PAM  
PROGRAMME DE PAYS BHOUTAN**

Recommandations du PAM (octobre 2005)	Organe responsable	Réponse de la direction et mesures prises
<b>Activité 2 – Amélioration de l'accès aux services d'éducation et de santé des personnes qui travaillent à la construction des routes</b>		
5. Bien-être des ouvriers de la NWF. Le Bureau de pays doit entreprendre une nouvelle enquête sur les conditions de vie avant la fin du programme de pays en cours, (2007), car l'aide du PAM a couvert une longue période; il en communiquera les résultats au gouvernement et aux partenaires intéressés pour suite à donner éventuellement.	Bureau de pays	Le Bureau de pays souscrit à cette recommandation. L'enquête servira surtout à vérifier que le fonds spécial sert au mieux les intérêts de la NWF.
<b>Activité 3 – Amélioration de l'accès des ménages ruraux aux services agricoles</b>		
6. Construction de chemins muletiers. Le Département du développement urbain et de l'équipement doit vérifier que ces chemins sont dotés de fossés et de ponceaux adaptés à l'écoulement des eaux, afin de réduire l'érosion et de faciliter l'entretien à l'avenir. Ce point doit être inscrit dans les cahiers de charges et les directives, s'il n'y figure pas déjà.	Bureau de pays	Le Bureau de pays souscrit à cette recommandation; les directives ont été amendées dans ce sens.
7. Dans la mesure du possible, les chemins présenter une pente de 6-7 dépassant 10 pour cent seulement en cas de force majeure, par exemple des risques écologiques.	Bureau de pays	Le Bureau de pays souscrit à cette recommandation.
8. Prendre en charge la construction de 60 kilomètres supplémentaires de chemins muletiers en mobilisant les ressources disponibles restant du programme de pays actuel.	Bureau de pays	Le Bureau de pays souscrit à cette recommandation.
<b>Achats et mobilisation des ressources</b>		
9. Augmenter les achats locaux et régionaux. Sous réserve que des fonds soient disponibles et les prix compétitifs, tenter d'augmenter au maximum les achats locaux et régionaux, pour faciliter le transfert final des opérations d'alimentation scolaire au gouvernement. Continuer d'acheter le maïs à transformer en farine aux producteurs locaux du Bhoutan oriental, à condition que la qualité, le prix, et l'emballage soient satisfaisants.	Bureau de pays	Le Bureau de pays souscrit à cette recommandation, d'autant plus qu'elle encouragera le Gouvernement à poursuivre l'alimentation scolaire après le retrait du PAM.
10. Indication sur les emballages de l'enrichissement en vitamines. Les employés du siège chargés des achats alimentaires et de la mobilisation des ressources doivent s'assurer que l'huile végétale offerte en nature ou achetée est enrichie en vitamines A et D, et que cet enrichissement apparaît clairement sur les récipients individuels et sur les caisses de récipients. La conformité aux réglementations du PAM devrait être régulièrement contrôlée.	Division des relations avec les donateurs (FDD) et du Service des achats de produits alimentaires (ODTP), Siège.	FDD et ODTP ont pris note de cette recommandation et s'assureront que l'huile végétale offerte en nature ou achetée continuera d'être enrichie en vitamines A et D, avec indication à ce sujet sur les récipients individuels et sur les caisses de récipients.



---

## LISTE DES SIGLES UTILISÉS DANS LE PRÉSENT DOCUMENT

ACV	analyse et cartographie de la vulnérabilité
Autres COD	Autres coûts opérationnels directs
CAD	coûts d'appui directs
FAB	franco à bord
FCB	Food Corporation of Bhutan (Office de l'alimentation du Bhoutan)
FDD	Division des relations avec les donateurs
GAR	gestion axée sur les résultats
NWF	National Work Force
ODTP	Service des achats de produits alimentaires
OEDE	Bureau de l'évaluation
OSDI	Bureau des inspections et des enquêtes
PLA	point de livraison avancé
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
TIEM	transport intérieur, entreposage et manutention
TTEM	transport terrestre, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail
VPE	Vivres au profit de l'éducation