



Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation

*Rapport Complet de l'Évaluation à mi-parcours
du Programme de Pays – MALI (1999 – 2002)*

7 – 27 janvier 2001

Rome, Août 2001

Ref. OEDE/2001/06



Remerciements

La mission a séjourné au Mali du 7 au 27 janvier 2001. Ce rapport a été préparé par le chef de mission sur la base du travail de la mission sur le terrain.

Au nom de l'équipe d'évaluation, l'auteur tient à remercier toutes les personnes ayant participé à la mise en oeuvre ou au travail de la mission, tant au Siège que sur le terrain, pour l'accueil et le soutien fourni à la mission.

Ce rapport reflète uniquement les opinions et réflexions de la mission et ne peut en aucun cas être considéré comme une prise de position officielle du PAM.

Composition de la Mission

- M. Michael Smart, Chef de Mission, FAO
 - Mme Andrée Black Michaud, Expert en Développement, Consultante internationale
 - M. Mamadou Nadio, Consultant local
- Co-ordination de la mission :
- Mme Darlene Tymo, Responsable de l'Évaluation, PAM/OEDE



Abréviations

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
APE	Association de parents d'élèves
ASACO	Association de santé communautaire
BPD	Bénéficiaires primaires directs
BPI	Bénéficiaires primaires indirects
BSD	Bénéficiaires secondaires directs
BSI	Bénéficiaires secondaires indirects
CAD	Coûts d'appui directs
CCA	Bilan commun des indicateurs de pays
COCSSA	Comité d'orientation et de coordination du système de sécurité alimentaire
COGES	Comité de gestion des donateurs
CSAR	Centre de santé d'arrondissement
CSCOM	Centre de santé communautaire
DHD	Développement humain durable
DIAPER	Diagnostic permanent sur les cultures
DNPP	Direction nationale des projets PAM
DRE	Direction régionale de l'éducation
DRSP	Directeurs/responsables régionaux de la santé
FAAD	Plan-cadre du PAM pour l'aide alimentaire et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FCC	Fonds de contrepartie
FEWS	Famine Early Relief Warning System
FSA	Fonds de sécurité alimentaire
INA	Intrants non alimentaires
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
MDR	Ministère du développement rural
MPE	Malnutrition protéino-énergétique
NSN	Note de stratégie nationale
OMA	Observatoire des marchés agricoles
SIM	Système d'information sur les marchés
OPA	Offre publique d'achat
OPAM	Office des produits céréaliers agricoles du Mali
PAM	Programme alimentaire mondial
PIE	Plan d'intervention d'urgence
PE	Partenaire d'exécution
PDDSS	Plan décennal de développement sanitaire et social
PLA	Point de livraison avancée



PMA	Paquet minimum d'activités
PP	Programme de pays
PRMC	Programme de restructuration des marchés céréaliers désormais dénommé « Système de sécurité alimentaire ».
PRODEC	Programme décennal de développement de l'éducation
PRODESS	Programme quinquennal de développement sanitaire et social
SAP	Système d'alerte précoce du risque alimentaire
SNS	Stock national de sécurité géré par l'OPAM
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport interne, entreposage et manutention
UNDAF	Plan cadre des Nations Unies pour l'assistance au développement
VCF	Vivres contre formation
VCT	Vivres contre travail



Table des Matières

1. INTRODUCTION.....	1
2. JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM.....	2
L'incidence de l'insécurité alimentaire et la pauvreté	2
La politique nationale de sécurité alimentaire et le rôle de l'aide alimentaire	4
Politiques d'aide alimentaire.....	5
Priorités du PAM en matière de développement.....	5
3. APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS	6
Activités du PAM avant le Programme de pays.....	6
Objectifs du programme de pays et de ses composantes	6
Cadre analytique du programme de pays	7
Liens entre les activités et le programme de pays: intégration, cohérence et concentration.....	7
Le rôle et l'utilisation de l'aide alimentaire	9
4. SYSTEMES ET PROCEDURES D'APPUI AU PROGRAMME DE PAYS.....	9
La décentralisation.....	9
Questions se rapportant au financement et à l'affectation des ressources	10
Ressources humaines	11
Suivi.....	12
Engagements en faveur des femmes.....	13
Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) et le rôle du PRMC	14
5. FACTEURS D'EFFICACITE DU PROGRAMME DE PAYS.....	15
Participation et soutien du gouvernement national.....	15
Insertion dans le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et dans les programmes des donateurs bilatéraux	17
Partenariats et leur efficacité.....	18
Compatibilité avec les principes directeurs énoncés dans " Favoriser le développement "	18



6. ÉVALUATION DES ACTIVITÉS ET DE LEUR CONTRIBUTION À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS.....	20
Activité fondamentale 1 : Vivres contre travail et contre formation (MLI 6146.00—4,6 millions de dollars).....	20
Activité fondamentale 2 : Cantines scolaires (MLI 6267.00—6,99 millions de dollars).....	21
Activité fondamentale 3 : Appui à la politique sectorielle de santé- (MLI 5942.00-1,77 millions de dollars)	23
Activité fondamentale 4 : Sécurité alimentaire (PRMC) et Préparation aux crises alimentaires (MLI 6145.00-2,4 millions de dollars).....	25
7. CONCLUSION.....	25

ANNEXES



1. INTRODUCTION

1.1 En 1994, le PAM a adopté la politique de l'approche-programme par pays qui remplace l'approche par projet qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale; il n'était guère possible non plus d'intégrer les différentes activités/projets du PAM de façon à obtenir un programme de pays cohérent. La nouvelle approche entraîne quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer les activités du PAM: elle repose sur une stratégie axée sur les populations et l'alimentation et utilise le "pays" comme entité de base de l'engagement du PAM. Un programme de pays doit apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire qui coïncident avec ceux du PAM et des autres partenaires d'aide. Cette nouvelle orientation va en outre dans le sens de la réforme de l'ONU (CCA, Plan cadre pour l'aide au développement (UNDAF), etc.

1.2 Les principes directeurs du portefeuille du PAM au Mali furent approuvés par le Conseil d'Administration à sa troisième session en octobre 1997, sur la base d'une Note de Stratégie nationale et d'un Schéma de Stratégie de Pays (SSP), tous les deux préparés en 1997. Le Programme de Pays, approuvé par le Conseil d'Administration en octobre 1998, était basé sur l'analyse faite dans ces documents.

1.3 Le SSP envisageait un niveau de ressources de 44 000 tonnes de vivres sur une période de quatre ans, soit une valeur en coûts opérationnels directs de 28,6 millions de dollars environ. Compte tenu du niveau projeté des ressources du PAM, l'enveloppe budgétaire a permis de financer uniquement des activités de base, dont le coût opérationnel direct est évalué à 14,5 millions de dollars nécessitant un volume de 29 788 tonnes de denrées alimentaires, répartis comme suit: 38 pour cent aux activités VCT dans les secteurs de la production agricole, de l'environnement, des infrastructures rurales, de l'assainissement et de la formation, compte tenu des priorités du gouvernement et de leur impact durable sur la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté, 32 pour cent aux cantines scolaires, 14 pour cent à la santé/nutrition et 16 pour cent au volet de sécurité alimentaire.

1.4 Le Mali étant un pays pilote en ce qui concerne l'élaboration du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF), il avait été convenu que le cycle de programmation des Programmes et Fonds des Nations Unies au Mali (PNUD, UNICEF, FNUAP et PAM) seraient harmonisés et synchronisés. C'est ainsi que le programme de pays du PAM coïncide avec les quatre dernières années de la Note de stratégie nationale (NSN) (1998–2002) adoptée par le gouvernement en juillet 1997 et se termine en décembre 2002, en même temps que celui des autres agences du système des Nations Unies. Il s'insère parfaitement dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, ainsi que dans les plans et programmes sectoriels élaborés par le gouvernement en étroite concertation avec ses partenaires. Le programme de pays résulte d'une consultation étroite entre le PAM, le gouvernement et les représentants des principaux bailleurs de fonds et bénéficie des résultats de l'élaboration du Plan cadre (UNDAF).

1.5 L'évaluation avait pour but principal de déterminer si l'approche/programme par pays a été un moyen efficace de préparation et de mise en œuvre de l'aide du PAM aux programmes nationaux de secours et de développement, ainsi que d'apprécier si cette stratégie est plus susceptible d'entraîner des résultats positifs que l'approche/projet précédemment suivie. Dans son travail, la mission s'est attachée à s'acquitter des tâches suivantes :

- Évaluer dans quelle mesure les activités de développement en cours du PAM se sont inspirés de l'approche/programme par pays de façon à constituer un véritable PP.
- Évaluer dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre des programmes



et projets du PAM, au siège et sur le terrain, ont favorisé ou entravé l'approche/programme par pays.

- Évaluer dans quelle mesure le présent programme de pays a été un outil efficace pour préparer la contribution du PAM en matière de développement et de secours.
- Déterminer si les activités¹ de développement en cours au Mali ont été conçues de façon à contribuer directement à la réalisation des objectifs du programme de pays.
- Évaluer dans quelle mesure les divers projets/activités du PAM correspondent aux « bonnes pratiques » reconnues en matière d'aide alimentaire (dont les pratiques et principes présentés dans le document "Favoriser le développement").
- Formuler des recommandations qui puissent être utilisées pour l'élaboration du prochain schéma de stratégie et programme de pays et rendre compte au Conseil d'administration.

1.6 Ainsi, la présente analyse n'est pas une évaluation à strictement parler des activités fondamentales et complémentaires spécifiques du programme de pays. Il s'agit par contre d'une évaluation de la pertinence et de l'efficacité de l'approche/programme par pays au regard des quatre critères—intégration, concentration, cohérence et flexibilité—que l'on entend appliquer en adoptant une nouvelle méthode commune de programmation et de préparation des activités (avec le concours du gouvernement et de toutes les parties prenantes).

2. JUSTIFICATION DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM

L'incidence de l'insécurité alimentaire et la pauvreté

2.1 Le Mali, un vaste pays enclavé situé en Afrique subsaharienne avec une population de 9,8 millions d'habitants en 1998, fait partie des pays les moins avancés (PMA) et c'est l'un des pays les plus pauvres au monde, classé 165^{ème} sur 174 selon l'indice de développement humain durable (DHD) du PNUD pour 2000. Il est fort peu peuplé (environ 7,5 habitants au km²) avec une population essentiellement rurale (à 71 pour cent) et son économie repose surtout sur l'agriculture, qui fournit près de la moitié du produit intérieur brut. On estime que 69 pour cent de la population y vit au-dessous du seuil de pauvreté et que la pauvreté est essentiellement rurale (74% en 1998²). Toutefois, bien que l'agriculture soit le pilier de l'économie nationale, de fait, il peut être avancé que la générosité des pays et organismes donateurs³ est l'un des facteurs déterminants du produit national brut.

2.2 Le revenu moyen par habitant était estimé en 1998 à 267 dollars par an. Depuis 1994, l'économie a connu une reprise avec un taux moyen de croissance du produit intérieur brut (PIB) d'environ 5% par an. La production agricole occupe 80 pour cent de la population qui est relativement jeune (composée à 50 pour cent de moins de 15 ans), en forte croissance (2,9 pour cent par an), et en grande partie analphabète (62 pour cent). Le taux brut de scolarisation dans le primaire reste faible malgré des signes de progrès :

¹ Pour la programmation par pays du PAM, les éléments de développement essentiels d'un programme de pays sont actuellement dénommés activités plutôt que projets, terme justifié par l'ampleur de certaines composantes du programme de pays, mais qui peut provoquer une certaine confusion lorsqu'il s'agit de "projets" plus anciens. Ce terme peut aussi prêter à confusion lorsque des éléments des projets sont eux-mêmes dénommés activités. Il paraît néanmoins préférable d'utiliser le terme d'activité dans le présent document, étant entendu que pour certains programmes de pays, on avait l'habitude de parler de "projets" du programme, de sorte que dans ces pays, le terme d'activité peut correspondre à un projet.

² Rapport annuel de l'Observatoire du Développement Humain Durable (ODHD).

³ Qui a varié sur la décennie 1990 entre 15% et 25% du PIB.



39% en 1994 et 55 pour cent en 2000, avec un écart toujours important entre les garçons (60 pour cent) et les filles (43 pour cent)⁴.

2.3 Malgré l'importance relative de la production agricole, le pays reste dépendant de l'importation des produits alimentaires : 116 000 tonnes de céréales en 1999/2000. De plus, l'évolution du PIB est étroitement liée à la performance du secteur agricole. C'est ainsi que la forte régression du PIB réel en 1995/6 et 1997/8 (-4,3% et -4,9%) a été occasionnée par les aléas climatiques qui ont fortement diminué les récoltes de ces deux campagnes agricoles. En dépit d'un énorme potentiel agricole (huit millions d'hectares cultivables dont 560 000 irrigables) et pastorale, l'insécurité alimentaire touche une grande partie de la population. Les zones arides et semi-arides du nord du Mali sont caractérisées par un déficit pluviométrique structurel aggravé par des sécheresses intermittentes et une menace constante de désertification. C'est ainsi que le PAM a décidé de focaliser ses interventions dans cette zone.

2.4 Cette décision est basée sur une analyse globale de la fréquence du risque alimentaire au Mali⁵ effectuée par le Système d'Alerte Précoce (SAP) et qui est mise à jour tous les trois mois. Cette analyse aboutit à l'identification de quatre grandes zones agro-climatiques où l'insécurité alimentaire semble être de nature structurelle et où elle a été relativement élevée au cours de la décennie 1989-1999. Il s'agit :

- a) de la zone « **nord du delta central du Niger** » dans la région de Tombouctou;
- b) du « **plateau Dogon de Bandiagara** » qui correspond au cercle de Bandiagara dans la région de Mopti ;
- c) de la zone « **nord-ouest du lac Faguibine** » région de Tombouctou;
- d) de la zone « **Tilemsi-Gao-Kidal** » qui correspond à toute la région de Kidal prolongée vers la vallée du fleuve Niger, dans la région de Gao.

2.5 Les causes de l'insécurité alimentaire observée dans ces régions sont de plusieurs ordres et sont parfois de natures différentes. Cependant, le premier et principal facteur de l'insécurité alimentaire dans ces régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal à l'instar de celles de Ségou, Koulikoro Sikasso et Kayes, est sans doute *l'insuffisance et l'irrégularité pluviométrique*. En effet, depuis les années 1980, des pluies abondantes et bien réparties et dans le temps et l'espace sont devenues des situations exceptionnelles, comme ce fut le cas en 1988, 1994 et 1996. La faiblesse notoire de la crue des fleuves Sénégal, Bani, Niger et leurs affluents peut être considérée comme un second facteur négatif étant la cause des difficultés au plan alimentaire pour les populations de ces régions.

2.6 Dans la zone « **nord du delta central du fleuve Niger** » dans les régions de Mopti et Tombouctou, en plus de ces facteurs communs, les paysans ont été victimes pendant cette période, des dégâts causés aux récoltes par les oiseaux granivores, sautériaux et autres ennemis des cultures. Aussi les populations des zones « **Tilemsi-Gao-Kidal** » et « **nord du lac Faguibine** », ont-elles subi de plein fouet l'impact de la rébellion dans le nord du Mali et ses répercussions en termes économiques sur les échanges et le tourisme ainsi que sur les activités agro-pastorales. Enfin il convient de rappeler que la zone « **Tilemsi-Gao-Kidal** » a été de façon spécifique victime de la dégradation de la situation socio-économique algérienne.

2.7 Les régions septentrionales (Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal) sont donc certainement les régions les plus fragiles et les plus exposées au risque alimentaire au Mali. La situation alimentaire nationale était relativement satisfaisante pour les campagnes 1998-1999 et 1999-2000. Cependant, pour la campagne 2000-2001, l'évaluation de la situation alimentaire laisse apparaître plusieurs centaines de milliers de personnes, toutes situées dans les régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal, pour lesquelles l'équilibre alimentaire ne sera atteint qu'à la faveur des actions de solidarité nationale et internationale. En fait, on estime qu'environ 12'500 tonnes de céréales doivent être mobilisées en 2001 pour des activités vivres contre travail et des cantines scolaires, ainsi que des distributions gratuites (5'000 tonnes)

⁴ Bilan commun des Nations Unies (CCA) version provisoire, septembre 2000.

⁵ Bilan du Système d'alerte précoce (SAP)



aux groupes vulnérables. Les vivres devraient venir des programmes existants (PAM, projet Mali Nord, Agro-Action, etc.) et éventuellement du SNS. Ceci confirme la tendance observée selon laquelle, l'insécurité alimentaire conjoncturelle frappe périodiquement les grandes zones d'insécurité alimentaire du Mali qui sont situées dans les régions septentrionales.

2.8 La production céréalière est fortement influencée par les aléas climatiques et varie suivant l'abondance des pluies et leur répartition dans le temps et l'espace, sans oublier les risques réels d'une catastrophe naturelle (sécheresse, attaque acridienne, inondation) auxquels le pays est sujet. Toutefois, les cinq dernières campagnes agricoles ont été bonnes ou moyennes, contribuant ainsi à une production globalement excédentaire qui cache d'importantes disparités régionales entre le nord, structurellement déficitaire, et le sud du pays. Ainsi, même dans les bonnes années, subsistent des poches de famine. Les bilans céréaliers font apparaître un déficit structurel généralisé qui est relativement important dans les régions de Kidal, Tombouctou, Gao et, dans une moindre mesure, Mopti.

2.9 Le pays reste déficitaire en riz et surtout en blé, qui constituent l'essentiel des importations commerciales et de l'aide alimentaire. Le volume des importations commerciales a diminué, passant de 185 000 tonnes en 1990-91 à 100 000 tonnes en 1995-96. Pour le Mali, l'enjeu en matière de sécurité alimentaire à long terme consiste à doubler la production alimentaire d'ici à l'an 2010. Selon l'étude de la FAO "Agriculture mondiale: horizon 2010", la production nationale de céréales serait de l'ordre de 3,4 millions de tonnes en 2010 - une fois et demie la moyenne des années 90. Un autre défi est constitué par la menace permanente et réelle d'une crise alimentaire majeure causée par une grande catastrophe naturelle - sécheresse notamment.

2.10 Au Mali, la malnutrition est due à plusieurs facteurs, notamment la fréquence des infections, l'apport énergétique faible, les mauvaises habitudes alimentaires et certaines traditions telles que le sevrage précoce et les naissances rapprochées, encore aggravés par l'incidence du VIH/SIDA. La plupart des familles ne peuvent ni produire ni acheter assez de vivres faute d'argent pour se procurer des intrants agricoles, par exemple semences améliorées, engrais et pesticides, races améliorées et produits vétérinaires pour l'élevage. Les groupes les plus vulnérables face à l'insécurité alimentaire sont les familles dirigées par une femme (dont le pourcentage est estimé à 33 pour cent du nombre total de petits exploitants), les familles agricoles cultivant moins d'un hectare et les pauvres en milieu urbain.

2.11 Selon l'enquête démographique et de santé 1995-96, le taux de mortalité infantile (1991-95) est de 123 pour 1 000 et celui infanto-juvénile de 238 pour 1 000. Ce dernier est 1,5 fois plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain. La malnutrition est l'une des causes de cette mortalité élevée: 23 pour cent des enfants maliens de moins de trois ans souffrent de malnutrition aiguë et près d'un enfant sur deux (47 pour cent) du même âge souffre de malnutrition chronique. La couverture sanitaire (à moins de 15 kilomètres) atteint 59 pour cent de la population, l'eau potable est accessible à moins de la moitié de la population totale et le nombre de Centres de Santé Communautaires (CSCOM) fonctionnels est de 461 sur 961 prévus, soit une réalisation de 48%, d'après les chiffres de 1999.

La politique nationale de sécurité alimentaire et le rôle de l'aide alimentaire

2.12 Dans ce pays à vocation agro-sylvo-pastorale, la sécurité alimentaire est l'une des principales préoccupations du gouvernement et l'objectif global assigné au secteur du développement rural est l'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations afin de contribuer à un développement humain durable et équitable. Les stratégies particulièrement pertinentes pour le PAM concernent la maîtrise de l'eau, les infrastructures rurales, le désenclavement des zones rurales et la protection de l'environnement.

2.13 Pour faire face à l'insécurité alimentaire structurelle et conjoncturelle, le gouvernement et les bailleurs de fonds ont mis en place en 1981 une structure de concertation et d'action commune autour du Programme de restructuration du marché céréalière (PRMC), programme unique et remarquable où le PAM assure le rôle de Coordonnateur des Donateurs et le Secrétariat permanent. Mis en place en pleine



crise alimentaire et financé par des fonds de contreparties d'aide/programme, le PRMC avait comme objectif principal d'améliorer la sécurité alimentaire des populations en misant essentiellement sur la libéralisation des marchés céréaliers et sur son effet positif sur la production vivrière.

2.14 En même temps, le PRMC a facilité la création d'un système de sécurité alimentaire dont les mécanismes sont les suivants: le Système d'alerte précoce (SAP), le Système d'information sur les marchés (SIM), devenu ensuite l'Observatoire des marchés agricoles (OMA), et le Stock national de sécurité (SNS), financé par le gouvernement et les bailleurs de fonds à travers le PRMC et géré par l'OPAM.

2.15 Le PRMC, qui se trouve dans sa sixième phase, s'est maintenant retiré de la réforme des marchés pour se concentrer sur le renforcement de la sécurité alimentaire. Par ailleurs, la pérennité du programme sera assurée par la prise en charge progressive par le gouvernement des coûts de fonctionnement des structures du programme.

Politiques d'aide alimentaire

2.16 Les politiques d'aide alimentaire du gouvernement s'inscrivent aussi pour l'essentiel dans le cadre du PRMC. Le Comité d'orientation et de coordination du système de sécurité alimentaire (COCSSA) constitue l'organe majeur de concertation et de pilotage du programme. Placé sous la tutelle du Ministère de l'Économie et des Finances qui assure la tutelle du PRMC, il réunit régulièrement tous les ministres concernés par la sécurité alimentaire et les chefs des missions diplomatiques partenaires du PRMC. Les interventions du PRMC se font à travers des distributions gratuites, des actions alternatives, des ventes par appel d'offres sur la base des indications (recommandations) fournies par des sources fiables (SAP, OMA).

2.17 Quant à l'aide alimentaire/projet, celle-ci est allouée essentiellement par le PAM dans le cadre du programme de pays. Le système de concertation permanente autour du PRMC offre un cadre de coordination et une garantie que l'aide/projet et l'aide/programme, accordées par les différents partenaires, sont en phase avec la politique du gouvernement. Les achats locaux y prennent une place importante. Le volume du SNS consent au pays de faire face aux crises alimentaires conjoncturelles et localisées, et en cas de crise majeure, permet une première réponse en attendant une importation massive de denrées alimentaires. Un plan d'intervention d'urgence est en cours de finalisation.

Priorités du PAM en matière de développement

2.18 En 1999, le PAM a recentré sa politique en matière de développement socio-économique pour mieux concentrer ses efforts sur cinq activités prioritaires, dans le but de subvenir aux besoins immédiats des populations qui restent marginalisées par les actions et les programmes de développement ordinaires:

1. Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes;
2. Permettre aux familles pauvres d'investir en ressources humaines au moyen de l'éducation et de la formation ;
3. Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver ;
4. Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature ;et
5. Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

Le rôle implicite de l'aide alimentaire dans la réflexion politique actuelle du Gouvernement malien semble conforme aux priorités définies dans le document directeur du PAM "Favoriser le développement".



3. APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

Activités du PAM avant le Programme de pays (PP)

3.1 Au moment de la mise en route du Programme de pays, l'assistance du PAM au Mali, qui remonte à 1964, s'élevait au total à 189 millions de dollars répartis comme suit: 78 pour cent pour des projets de développement, 15 pour cent pour des opérations d'urgence et sept pour cent pour une intervention prolongée en faveur de réfugiés et de personnes déplacées. Dans ce portefeuille, le projet Mali 2231— Développement rural à buts multiples, réalisé pendant plus de 20 ans (1976–1997) a institutionnalisé le principe de Vivres contre travail. Une direction spécifique a été créée au sein du Ministère du Développement Rural et de l'Eau (MDRE) - la Direction nationale des projets PAM (DNPP), témoignant ainsi de l'importance que le gouvernement attache aux activités du PAM. Entre 1994 et 1998, l'aide du PAM a représenté environ 30% du volume total annuel des aides alimentaires reçues par le Mali (6 400 tonnes sur les 21 000 tonnes totales, y compris les distributions financées par les donateurs du PRMC).

Objectifs du programme de pays et de ses composantes

3.2 Il est difficile d'apprécier les objectifs à moyen et à long terme du PP car ils ne sont explicités nulle part dans le document de programme. Dans le Schéma de stratégie de pays (SSP), trois objectifs stratégiques sont proposés :

- Couvrir les besoins alimentaires d'urgence localisés ou généralisés suite à des catastrophes naturelles, auxquelles le pays est sujet;
- Renforcer la capacité des populations de faire face aux aléas climatiques, d'atténuer l'impact des calamités et de survivre dans un environnement difficile;
- Développer les ressources humaines dans le cadre d'un appui aux secteurs de l'éducation, de la santé et de la nutrition.

3.3 Ces objectifs semblent bien être en cohérence avec les priorités de développement établies par le gouvernement ; toutefois ils sont formulés de façon trop générale pour permettre d'évaluer la pertinence et l'adéquation des activités choisies pour les atteindre. Il est donc tout aussi difficile d'apprécier si les activités ont été choisies sur la base de l'avantage comparatif de l'aide alimentaire. Sur la base d'une analyse des buts fixés et des résultats escomptés des activités à mener, la mission a pu discerner un objectif général implicite en matière de développement qui pourrait être ainsi exprimé :

- Renforcer les moyens dont disposent les ménages ciblés pour subvenir à leurs besoins alimentaires et nutritionnels de manière durable, tout en atténuant les effets des catastrophes répétées.

Pour atteindre ce but, les objectifs principaux des quatre composantes du programme sont les suivants :

- Les activités de Vivres contre travail (VCT) et de Vivres contre formation (VCF) permettront d'accroître et de sécuriser la production agricole, d'améliorer les conditions de vie des populations rurales et de former les adultes et plus particulièrement les femmes.
- L'aide à l'éducation de base par le biais des cantines scolaires ciblera les jeunes enfants du milieu rural, nomades ou défavorisés, afin d'accroître le taux de scolarisation en général et en particulier celui des jeunes filles.
- Les activités de santé/nutrition encourageront les femmes enceintes, les mères allaitantes ainsi que les enfants de 6 à 36 mois à fréquenter les centres de santé et contribueront à la mise au point et à la diffusion d'un aliment de complément.
- L'activité de sécurité alimentaire et de préparation aux urgences financera, dans les régions ciblées, les instruments destinés à renforcer la capacité du pays d'affronter une crise alimentaire grave ainsi que les actions.



3.4 Quatre activités fondamentales figurent dans le programme de pays pour permettre à l'aide alimentaire du PAM de contribuer à la réalisation de ses objectifs, à savoir:

- Activités VCT et VCF (4,1 millions de dollars E.U.-28 pour cent des ressources du programme de pays) ;
- Cantines scolaires (5,9 millions de dollars-41 pour cent des ressources du programme de pays) ;
- Santé/nutrition (2,6 millions de dollars-18 pour cent des ressources du programme de pays) ; et
- Système de sécurité alimentaire et de préparation aux urgences (1,9 millions de dollars-13 pour cent des ressources du programme de pays).

3.5 Les objectifs de l'ensemble du programme⁶ sont beaucoup trop généraux pour juger de la pertinence des objectifs des activités fondamentales pour y parvenir. Par ailleurs, comme on l'a indiqué plus haut, en l'absence d'un but commun pour l'ensemble des composantes du programme, il est difficile, voire impossible de déterminer si et dans quelle mesure celles-ci contribueront à sa réalisation. Les liens logiques entre les objectifs immédiats et les objectifs plus généraux que les composantes visent à atteindre sont confus et mal définis. L'efficacité des actions entreprises est, par conséquent, difficile à établir. La mission estime donc que les prochains SSP et PP devront être élaborés selon une approche programme et non comme une juxtaposition de projets cloisonnés. Aussi les objectifs du programme et de ses composantes devront-ils être précisés et, dans la mesure du possible, quantifiés.

Cadre analytique du programme de pays

3.6 Les activités du programme de pays du PAM sont en accord avec les orientations du Schéma de stratégie de pays et de la Note stratégique nationale dont elles couvrent les quatre dernières années. L'ensemble des Fonds, Programmes et organisations des Nations Unies, en collaboration avec les Institutions de Bretton Woods, ont été impliqués dans l'élaboration du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Mali qui complète la NSN et qui a permis de renforcer la complémentarité et l'efficacité des programmes du système des Nations Unies. La concentration des activités du PAM dans les régions du nord est basée sur les données du SAP qui font état d'une situation d'insécurité alimentaire structurelle dans cette zone du pays. La nature et la portée des activités envisagées semblent avoir été décidées en fonction d'objectifs techniques bien définis : création d'actifs productifs au niveau des ménages et des communautés villageoises, développement des ressources humaines et amélioration de la nutrition. Toutes ces activités sont potentiellement complémentaires, mais aucune mesure ne semble avoir été prise au niveau de la formulation pour exploiter et concrétiser cette complémentarité.

Liens entre les activités et le programme de pays: intégration, cohérence et concentration

3.7 Les principaux avantages devant découler de l'approche programme par pays sont au nombre de quatre:

- **Intégration:** les activités fondamentales du programme de pays du PAM sont conformes aux priorités stratégiques déclarées du gouvernement et des autres institutions des Nations Unies participant au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, et définies en fonction de ces dernières.
- **Concentration:** l'aide alimentaire est destinée aux régions les plus démunies et aux ménages dont l'insécurité alimentaire est la plus marquée et sert à appuyer les activités les plus adaptées à un contexte socio-économique donné.
- **Cohérence:** les principales composantes du programme de pays sont complémentaires et liées entre elles, tout en assurant l'interface avec les activités de développement du gouvernement et des donateurs.

⁶ Renforcement de la sécurité alimentaire à court, moyen et long terme ; lutte contre la pauvreté ; développement des ressources humaines.



- **Flexibilité:** les ressources peuvent être déplacées d'une activité à l'autre du programme de pays (à l'heure actuelle, dans une proportion de 10 pour cent du budget du programme de pays).

Il est donc nécessaire d'examiner le programme de pays Mali du point de vue de ses résultats dans ces quatre domaines.

3.8 Les 4 activités de base ont des aspects de complémentarité potentielle et sont également de nature à faciliter le ciblage des activités d'assistance alimentaire du PAM. Elles ne semblent pas avoir été conçues de façon à se compléter sauf du point de vue de la zone géographique dont le choix est basé sur l'analyse faite par le SAP des zones les plus vulnérables. Toutefois, en l'absence d'une analyse et cartographie de la vulnérabilité dans les régions du nord, le ciblage des populations répond plutôt aux objectifs et critères que les partenaires du PAM ont assigné aux programmes au moyen desquels se fait la distribution de ses vivres. On constate donc que le ciblage des bénéficiaires est mieux réussi au niveau géographique (les quatre régions du nord) qu'à l'intérieur des régions ou des communautés. Les personnes les plus vulnérables à l'intérieur d'une région ne sont pas systématiquement rejointes. Cependant, il convient de noter que ces personnes se trouvent rarement là où il y a des possibilités d'entreprendre des activités vivres contre travail permettant de créer des actifs durables.

3.9 Sur le plan stratégique, les activités fondamentales sont *liées*, dans la mesure où elles sont toutes complémentaires de la stratégie nationale de développement ; elles semblent aussi être bien intégrées dans les programmes de leurs ministères d'exécution respectifs. Cependant, il ne semble pas qu'on ait cherché à mettre en évidence les complémentarités entre les cantines scolaires (ou encore les infrastructures de santé) et les activités VCT qui pourraient permettre de les pérenniser en sécurisant la production agricole et en créant des activités génératrices de revenus. C'est ainsi que les liens entre ces divers programmes n'ont toujours pas été établis. La synergie entre les activités devrait être le socle du PP, mais elle reste timide. Ceci semble dû au fait que la coordination et l'intégration des activités du PP aux niveaux central et régional ne sont pas encore parfaites. Les ministères d'exécution ne se sont pas encore mis d'accord sur un programme intégré d'interventions à entreprendre dans une approche collégiale. Sur le terrain cette situation se traduit par des activités souvent cloisonnées ainsi qu'un manque de concertation, comme par le passé avant l'introduction de l'approche programme.

3.10 La mission a relevé que le programme de pays, tout en s'élargissant à d'autres secteurs (cantines scolaires, centres de santé) outre que le développement rural, favorise la *concentration* de l'aide alimentaire sur les régions où l'insécurité alimentaire est la plus forte (essentiellement dans le nord du pays), sur les zones exposées aux catastrophes et sur les femmes. Toutefois, le manque de clarté quant aux objectifs du PP ne permet pas d'apprécier avec précision la pertinence des activités sélectionnées. Bien que celles-ci semblent être globalement pertinentes, il n'est pas certain qu'elles seraient toutes celles qui exploitent le mieux l'avantage comparatif de l'aide alimentaire, ni que le partage des ressources entre elles correspondrait bien aux priorités fixées par le gouvernement. De plus, en ce qui concerne les cantines scolaires, on constate l'existence de difficultés liées au ciblage des bénéficiaires à l'intérieur des régions à cause du non respect des critères de sélection des écoles, fixés dans le résumé de l'activité.

3.11 La mission a pu constater que les activités semblent être en cohérence avec les objectifs et critères de bon nombre des autres partenaires au développement œuvrant dans le pays et qu'elles sont potentiellement complémentaires. Il conviendrait partant de bien expliciter ces complémentarités dans la formulation et l'articulation des activités. Il conviendrait aussi de définir clairement dans les Plans d'Opérations les synergies recherchées et les liens institutionnels devant permettre d'assurer la parfaite imbrication des activités.

3.12 La mission a dû conclure que le processus d'élaboration du premier programme de pays n'avait pas abouti à une stratégie de développement bien définie ni à un programme parfaitement cohérent du PAM au Mali. De fait, le programme semble être une nouvelle formule de présentation de projets cloisonnés dont la conception, la gestion et la supervision continuent de se faire indépendamment pour



chaque projet. Comme on l'a déjà indiqué, les quatre activités principales semblent conformes aux politiques du gouvernement, mais elles ne sont pas toujours bien *intégrées* les unes aux autres. De plus, il semble ne pas exister encore de *partenariats* réels, que ce soit entre services de l'état ou avec des organismes extérieurs, en ce qui concerne la planification et la gestion.

Le rôle et l'utilisation de l'aide alimentaire

3.13 A moyen terme, l'aide alimentaire aura toujours un rôle à jouer au Mali tant que la production céréalière ne sera pas entièrement sécurisée contre les aléas climatiques. Car bien que la production nationale depuis quelques années soit globalement excédentaire, l'insécurité alimentaire chronique et aiguë persiste dans les régions du nord où la distribution des pluies dans l'espace et dans le temps est extrêmement variable. Il sera important de s'assurer que cette aide alimentaire est utilisée de façon à ne pas créer d'effets pervers (tels qu'un syndrome de dépendance) et qu'elle ne serait octroyée qu'aux populations les plus démunies et à la période où il y en a plus besoin. A cet égard, il convient de noter que la période des distributions des vivres dépend de différents facteurs et que le bureau du PAM au Mali est en train d'étudier un projet de calendrier des distributions qui permette d'en tenir compte.

4. SYSTÈMES ET PROCÉDURES D'APPUI AU PROGRAMME DE PAYS

La décentralisation

4.1 L'approche/programme par pays a été adoptée alors que le PAM se lançait dans la décentralisation. Elle devait ménager au directeur de pays plus de souplesse pour élaborer et négocier les programmes de pays ainsi que pour transférer les ressources si nécessaire. Toutefois, le processus a été laborieux et des doutes et interprétations divergentes perdurent quant aux procédures et à l'étendue précise de la délégation des pouvoirs, en particulier dans le domaine budgétaire et financier.

4.2 La préparation des budgets est coordonnée avec le bureau régional (la préparation du budget du bureau de pays ainsi que des programmes de travail national et régional est effectuée conjointement avec le bureau régional). Des réunions et des ateliers sont organisés au niveau régional deux ou trois fois par an. Cependant, il semblerait que dans la préparation du SSP et du PP, le bureau régional n'a joué qu'un rôle marginal. La mission estime que ceci est sans doute à attribuer à la connaissance imparfaite qu'avaient les fonctionnaires du PAM, à ce stade du processus de décentralisation, des rôles respectifs des bureaux décentralisés en ce qui concerne l'appui technique nécessaire à la programmation (à la gestion, à la supervision et à l'évaluation) des activités de développement.

4.3 De plus, jusqu'à récemment, il n'existait pas de directives précises ni de manuels indiquant ce qui devait être fait, et comment, et aucune formation technique adaptée n'avait été dispensée. Le manuel concernant l'élaboration des programmes représente une nette amélioration mais il reste encore des zones d'ombre. Globalement, les besoins du bureau de pays dans ce domaine (schéma de stratégie de pays (SSP), programme de pays (PP) et préparation des activités) sont considérables. Des ateliers régionaux de formation ont également été organisés, une formation supplémentaire étant prévue en 2001. Le bureau du conseiller régional chargé du programme a été étayé tout récemment par un deuxième fonctionnaire. Ceci permettra sans doute une meilleure organisation du travail d'appui technique qui incombe à ce bureau. Pourtant, l'expérience des deux années écoulées, au cours desquelles la préparation des projets par le bureau du Mali a été faite presque sans référence au bureau régional, semble montrer qu'il y a une lacune à combler en ce qui concerne la connaissance des rôles respectifs des bureaux de pays et régional dans ce domaine.



Recommandations:

A l'intention du Département des opérations:

- Expliquer clairement les rôles respectifs des bureaux de pays et régional en matière de programmation et de préparation de projets.
- Fournir au bureau régional les fonds et les compétences nécessaires pour organiser régulièrement des ateliers de programmation.

Questions se rapportant au financement et à l'affectation des ressources

4.4 La mission a observé qu'il semblait y avoir une certaine confusion sur les questions budgétaires et financières et que ce point entravait la gestion et la mise en œuvre du programme de pays. De plus, la flexibilité que l'approche programme devait ménager au directeur de pays dans le déplacement des ressources d'une activité à une autre, a été considérablement réduite par les procédures financières actuellement en place, lesquelles sont toujours liées à l'activité individuelle et non pas au programme.

4.5 A cet égard, la méthode de calcul et de répartition des coûts d'appui directs (CAD) représente un sérieux obstacle à la réelle efficacité du PAM en matière d'activités de développement. L'aide alimentaire peut en soi être une ressource d'investissement. Mais pour favoriser effectivement le développement, elle doit être dûment associée à d'autres apports (humains, matériels, financiers et techniques). Cela est moins important dans les situations d'urgence, car la considération primordiale est alors la rapidité d'intervention et que l'aide alimentaire a pour seul objet de lutter contre la faim et n'est pas en outre un moyen d'atteindre d'autres objectifs, par exemple une amélioration durable de la sécurité alimentaire par le biais du développement.

4.6 Par le passé, le budget administratif et d'appui aux programmes (AAP) fournissait au bureau de pays les ressources dont il avait besoin pour financer ces autres apports complémentaires essentiels. Mais il ne semble plus en être ainsi. Les CAD sont maintenant calculés en tant que pourcentage de la valeur des produits alimentaires programmés et effectivement livrés. Plus les quantités de produits demandés et livrés sont faibles, plus le financement mis à disposition au titre des CAD est limité. Toutefois, il n'existe pas de corrélation directe entre l'appui technique qui peut être requis et la *quantité de produits acheminés*. Les pays qui n'ont pu absorber l'an dernier que de faibles quantités de produits pourraient nécessiter des apports additionnels cette année pour accroître leur capacité d'absorption. Enfin, la mission a noté que les achats locaux de produits alimentaires peuvent également comporter une réduction des CAD, puisque les frais de transport extérieurs, élément important de la base de calcul de ces derniers, y sont absents.

4.7 Une autre question revêt une importance fondamentale. Si l'aide alimentaire doit contribuer à favoriser le développement à plus long terme, et ne pas simplement lutter contre la faim à court terme, les *ressources complémentaires requises* (d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif) doivent être mises à disposition dans les meilleurs délais. A cette fin, les pays donateurs doivent veiller à inclure dans leurs engagements les ressources complémentaires nécessaires aux programmes de pays que le Conseil d'administration a approuvés.



Recommandations:

A l'intention du Bureau du budget:

- Mettre au point une formule plus adaptée de calcul des CAD pour les activités de développement et prendre les dispositions nécessaires pour éviter que les achats locaux réduisent encore davantage le montant des CAD.
- En outre, le Département des opérations devrait régulièrement faire connaître aux bureaux de pays les diverses sources de financement disponibles au siège pour financer les activités complémentaires et l'appui technique pour lesquels aucun financement n'est prévu dans les budgets de fonctionnement des programmes de pays.

Ressources humaines

4.8 Il est également nécessaire de disposer des ressources humaines adéquates pour remplir les fonctions essentielles de planification et d'exécution des programmes de développement (par exemple logistique, suivi et évaluation, problématique hommes/femmes et ACV). Pour satisfaire aux critères énoncés dans "Favoriser le développement" et faire en sorte que les bureaux de pays soient équipés de manière à exécuter correctement des activités de développement, le PAM doit revoir et adapter le profil classique du personnel des bureaux de pays chargés de la gestion de programmes de pays. Le personnel supplémentaire, son profil et les ressources logistiques doivent être adaptés aux tâches que doivent assumer ces bureaux, qui devraient aussi disposer des budgets et de la flexibilité financière correspondants. La mission a constaté que, dans le cas du Mali, les carences dans ces domaines avaient nui à la préparation et à l'exécution du programme de pays.

4.9 Étant donné le recentrage géographique des activités du programme sur les quatre régions du nord du pays, le PAM a affecté depuis mars 1998 une partie de son personnel à Mopti et dans les bureaux auxiliaires de terrain. Le sous bureau à Mopti sert de centre de coordination et de suivi/évaluation des activités du programme, de supervision des 4 sous bureaux (Mopti, Gao, Kidal et Tombouctou) et de base logistique et de stockage, de transit, et d'acheminement des denrées importées ou achetées localement vers d'autres régions en fonction de leurs besoins.

4.10 A cause des particularités du système actuel de calcul des CAD, la mission a relevé que le personnel chargé de la formulation et la gestion du programme, ainsi que celui des bureaux de terrain situés dans la zone d'action du PAM à 1500km de Bamako, était financé sur le budget d'une opération d'urgence (IPSR) en faveur des populations dans le Nord du pays et auraient dû être congédiés si cette opération d'urgence n'avait pas été élargie et prolongée. Le taux élevé de rotation du personnel international ainsi que les transferts de service temporaire semblent aussi avoir des effets négatifs considérables sur l'efficacité opérationnelle du bureau de pays. D'autre part, la mission a noté que le taux de rotation du personnel des bureaux de terrain était très bas, ce qui pouvait avoir des effets tout aussi négatifs à long terme sur l'efficacité du travail effectué dans des conditions socio-politiques difficiles.

4.11 En outre, la mission a remarqué que la circulation des informations ne paraissait pas se faire sans heurts à l'intérieur du bureau de pays ainsi qu'entre celui-ci et les bureaux auxiliaires. Il semblait également y avoir une certaine confusion au sujet de la répartition des fonctions et responsabilités au sein de l'équipe. La mission a relevé certaines anomalies dans l'organigramme du bureau qui pourraient être à l'origine de ces problèmes. Il serait opportun que le bureau de pays organise des ateliers internes où le personnel au complet pourrait concourir à la définition de la mission du PAM au Mali et à la détermination des procédures de travail les mieux adaptées. Ce processus permettra d'aboutir à une révision consensuelle de l'organigramme et des consignes de travail.

4.12 Force est de constater que des liens essentiels existent entre le programme de pays et l'opération d'urgence, bien que celle-ci soit hors programme. Vu les difficultés d'intervention dans les régions du nord, la faible densité démographique, la mobilité de certains groupes ethniques et les distances, les



activités auxquelles le PAM prête son assistance alimentaire ne pourraient être mises en œuvre si ce n'était de l'IPSR, qui permet au programme de disposer des effectifs de terrain et des moyens logistiques indispensables à son exécution. La mission estime que si le PAM entend continuer son assistance au développement du Mali, cette situation devra être corrigée et régularisée dans les meilleurs délais.

Recommandations :

- Le Département des Opérations devrait examiner les problèmes que posent les ressources en personnel et les modalités d'exécution en vue de déterminer une formule adaptée d'évaluation des effectifs requis (à la fois nationaux et internationaux) et leur profil pour une bonne gestion du programme, indépendamment des quantités annuelles de produits alimentaires traités;
- Dès que possible, le bureau de pays devrait organiser un (ou des) atelier afin de redéfinir sa mission, ses procédures et méthodes de travail et l'organigramme interne.

Suivi

4.13 Le système de suivi mis en place permet de recueillir des données désagrégées par sexe pour tous les bénéficiaires primaires directs. Cependant il subsiste encore une certaine confusion entre le suivi de l'acheminement et de la distribution des vivres, par opposition à l'évaluation des résultats et de l'impact de l'aide. Une telle tâche ne pourra cependant être menée à bien que dans la durée car certains des résultats ne seront perceptibles qu'après plusieurs années. Par ailleurs, le suivi reste limité et peu efficace surtout de la part des partenaires à cause des faibles moyens mis à leur disposition, de l'absence de coordination en matière de programmation et des problèmes institutionnels.

4.14 De manière générale, la mission d'évaluation a constaté que la conception actuelle des activités ne facilitait pas le suivi, ce qui s'explique d'après elle par le fait que lors de la conception du projet, on n'avait pas défini avec précision les indicateurs du suivi ni la procédure opérationnelle en la matière. Il faudrait que les principales parties prenantes contribuent directement à l'élaboration d'un plan de suivi des résultats. La définition des hypothèses de départ et l'analyse des risques sont d'autres aspects importants sur lesquels la conception du projet et le suivi ultérieur laissent à désirer.

4.15 Ces carences rendent difficiles un suivi permettant de déterminer si les activités donnent des résultats positifs au regard de leurs objectifs. La mission d'évaluation est d'avis qu'un suivi amélioré des projets, fondé sur les résultats, et utilisant des indicateurs clés de résultat devrait être une priorité lorsque le bureau de pays s'efforce d'orienter le programme de pays vers une meilleure qualité d'exécution. Il faudra pour cela recourir plus largement aux techniques participatives afin que les systèmes de suivi soient pris en charge et utilisés par les principales parties prenantes. De telles activités sont coûteuses mais, de toute évidence, nécessaires pour déterminer la pertinence et l'efficacité du programme de pays. Il conviendra donc d'affecter des ressources à cet effet si l'on entend mettre en place un système de suivi et d'évaluation rationnel et efficace.

4.16 A cet égard, la mission considère que les récents efforts de mise en route d'un système de suivi/évaluation doivent être poursuivis et la réflexion poussée plus loin. Dans ce but, il serait opportun que le personnel chargé de la programmation au sein du bureau de pays ainsi que leurs homologues dans les agences d'exécution et chez les autres partenaires au développement, soient formés aux méthodes d'analyse de projets et d'élaboration d'un cadre logique. Ceci pourrait se faire dans le cadre des ateliers de préparation des futurs SSP et PP qui devront être organisés prochainement. Ces ateliers devront également déboucher sur le choix d'indicateurs quantitatifs et/ou qualitatifs simples et pertinents qui permettront au PAM de mieux suivre ses interventions avec l'aide de ses partenaires et d'amorcer l'évaluation de celles-ci.



Recommandation

- La formation du personnel de programmation, chargé du suivi/évaluation est une nécessité urgente. Il conviendrait au bureau de pays de prendre des dispositions pour que cette formation soit dispensée à tous les intervenants (au PAM et dans les ministères d'exécution ainsi que chez ses partenaires au développement) dans le cadre des ateliers de préparation des futurs SSP et PP.

Engagements en faveur des femmes

4.17 Le bureau de pays a un *responsable de la problématique hommes/femmes* qui est chargé d'améliorer son plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que de faire connaître ces problématiques sur le plan interne et d'en assurer le suivi. Les activités du programme de pays en faveur des femmes s'inscrivent par ailleurs pleinement dans la politique nationale de promotion de la femme. Le responsable de la problématique hommes/femmes a activement participé aux travaux de toutes les instances nationales sur la politique de promotion de la femme et sur toutes les questions s'y rapportant.

4.18 Généralement, les actions directement profitables aux femmes sont prises en compte dans le choix des interventions. Les actions de reboisement et de protection des dunes, le maraîchage, et la formation concernent celles-ci en priorité. Dans l'activité VCT-VCF, 23% seulement des bénéficiaires directs sont des femmes. Toutefois, elles bénéficient indirectement de ces activités dans la mesure où celles-ci contribuent à alléger leur travail (creusage de puits et de forages etc.) ou à augmenter les quantités de vivres disponibles au foyer. Donc le fait qu'en termes de quantités de vivres reçues respectivement par des hommes ou des femmes, les hommes reçoivent la part du lion, ne signifie pas pour autant que les femmes (et les familles) soient lésées.

4.19 Cependant, il importe de rappeler que la division des rôles entre hommes et femmes, au sein des principaux groupes ethniques est loin d'être bien comprise, notamment en termes de sécurité alimentaire et de mécanismes de survie. Partant, en l'absence d'informations fiables à ce sujet, il convient d'éviter d'appliquer de façon trop superficielle et routinière les règles générales d'équité préconisées pour ce qui est de la distribution des vivres aux bénéficiaires directs dont un pourcentage important doit revenir aux femmes : par exemple, le creusage des puits est réalisé par les hommes, les bénéficiaires directs des vivres, car c'est un travail considéré trop dur pour les femmes ; ce sont pourtant ces dernières qui en bénéficient indirectement. Par ailleurs, la création d'actifs peut entraîner pour les femmes des répercussions indirectes très positives qui ne sont pas comptabilisées dans le système de suivi en place, (tel est le cas des femmes à qui les maris propriétaires de rizières empruntent de l'argent pour acheter des intrants et qui se font rembourser en paddy au moment de la récolte. Ce riz est commercialisé quand les prix sont à leur plus haut niveau, ce qui procure des revenus appréciables aux femmes).

4.20 En matière de santé, le volet fréquentation cible à 100% les femmes : femmes enceintes, allaitantes, chefs de familles pauvres. Au niveau des écoles à cantines scolaires, les filles sont particulièrement encouragées à avoir des effectifs importants : avec un taux de fréquentation de 80% par trimestre, chaque fille reçoit 4 litres d'huile. L'engagement envers les femmes reste donc très fort. Ceci permet d'augmenter le taux de fréquentation des jeunes filles et constitue une source de revenus pour les parents. Dans certaines écoles, les jeunes garçons assidus aux cours réclament un appui similaire.

4.21 Cependant, dans le domaine de la santé/nutrition, le fait de cibler les femmes à 100% correspond au groupe cible du PAM, mais ce critère ne permet pas d'atteindre les objectifs du Programme national du secteur de la santé (PRODESS), car le taux élevé de fréquentation n'entraîne pas nécessairement une meilleure utilisation des services de soins de santé. En d'autres termes, il n'y a pas de lien entre soins de santé et fréquentation, mais ce lien existe entre la fréquentation et les vivres PAM.

4.22 Le PAM demande à ses partenaires au développement de recueillir des données sur la répartition des vivres entre hommes et femmes et sur le pourcentage des femmes qui sont des bénéficiaires directs



de ses interventions. Certains partenaires ne voient pas toujours la raison d'être de ce travail supplémentaire qui leur est demandé. Aussi la compilation des données vise-t-elle souvent à satisfaire les exigences du siège plutôt que de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes. La mission est d'avis que tant qu'une bonne compréhension des rôles hommes/femmes ne sera pas acquise, il sera difficile pour certains partenaires de se plier aux demandes du PAM. Des diagnostics rapides de la répartition des rôles, ressources et responsabilités respectives des hommes et des femmes, au moins pour les principaux groupes ethniques, devront être entrepris avec un appui extérieur pour analyser correctement l'apport effectif des activités dans ce domaine. Une sensibilisation et collaboration plus étroite avec certains partenaires d'exécution qui partagent le même souci permettrait d'améliorer l'analyse des résultats à moindre coût.

Recommandation:

- Recueillir et analyser des données sur la répartition des rôles, ressources et responsabilités respectives des hommes et des femmes dans les principaux groupes ethniques touchés par l'assistance alimentaire du PAM.

Analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) et le rôle du PRMC

4.22 L'ACV est un autre problème à résoudre. Il est évident qu'un indicateur important de la pertinence du SSP/PP est l'analyse rigoureuse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité à l'échelle nationale et infranationale—à savoir une analyse de la situation en ce qui concerne la faim. A l'heure actuelle, la responsabilité de ces tâches incombe au PRMC. Conçu au début des années 1980, le PRMC avait pour premier objectif la libéralisation progressive des marchés céréaliers. Confronté aux risques climatiques en milieu sahélien, le PRMC s'est graduellement orienté vers la prévention et la gestion des crises alimentaires conjoncturelles. Par étapes successives, un système complet et performant de sécurité alimentaire a été mis en place. Comme il a été indiqué plus haut, le système s'articule autour des éléments suivants : alerte précoce (SAP), information sur les marchés (SIM), restructuration de l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM) et stock national de sécurité (SNS). A l'heure actuelle, le PRMC est considéré comme un exemple unique de système de sécurité alimentaire réussi dans le Sahel.

4.23 Surtout financé au départ par de multiples bailleurs de fonds (notamment PAM, Canada, France, Pays Bas, Allemagne, Union européenne, Belgique, Royaume Uni et les États Unis), le PRMC en est maintenant à sa 6^e phase, soutenue financièrement à hauteur de 70% par le gouvernement malien. L'un des co-fondateurs du PRMC, le PAM en assure le secrétariat permanent, coordonne les efforts des bailleurs de fonds et participe à divers comités techniques. En fait, autant le PAM est surtout connu du grand public pour ses interventions d'urgence, autant le gouvernement malien et les autres bailleurs de fonds le reconnaissent comme un partenaire indispensable dans le domaine du développement, à cause de son rôle dans le cadre du PRMC.

4.24 Au-delà de son efficacité comme système de sécurité, le PRMC a réussi le pari difficile d'intégrer des activités multisectorielles dans le cadre d'une filière qui va de la collecte et analyse permanentes de données sur la vulnérabilité, aux interventions d'urgence sur le terrain. La mise en commun des ressources des bailleurs de fonds, sans que leur contribution soit identifiée comme telle, constitue un autre trait tout à fait exceptionnel du PRMC. Bien que certains des pays donateurs initiaux ne fournissent plus de vivres au PRMC, ils n'en demeurent pas moins des membres actifs car ils y retrouvent un forum de discussion et de réflexion qui facilite la planification de leurs interventions de développement.

4.25 Vu le caractère unique des éléments qui constituent le PRMC, notamment le SAP, la mission se demande pourquoi le PAM n'a pas prévu d'en utiliser les données et analyses mises à jour de façon permanente pour satisfaire ses besoins de renseignements en matière d'ACV. Car les analyses du PRMC sur l'insécurité alimentaire et ses causes atteignent un degré de sophistication très élevée. Le prochain exercice ACV, qui doit incessamment commencer, devrait s'appuyer sur ces données et concentrer ses



ressources sur une recherche et analyse approfondie de renseignements complémentaires spécifiques. La division des rôles entre hommes et femmes, leurs responsabilités respectives en matière de sécurité alimentaire et les mécanismes de survie mis en place par chaque sexe selon sa couche sociale, méritent une analyse approfondie pour mieux cibler les interventions du PAM, poser un choix adéquat des actions à entreprendre et analyser correctement les résultats obtenus.

4.26 Puisque le suivi de la vulnérabilité dans la zone d'intervention du PAM au Mali se fait déjà de façon périodique et repose sur des analyses dans le cadre du SAP, la mission estime que la mise en route d'une analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) doit se pencher sur l'identification des populations confrontées à la vulnérabilité structurelle et à ses causes ainsi permettant de raffiner le ciblage géographique, sectoriel et des bénéficiaires. Les résultats de l'ACV en cours de démarrage devront être disponibles avant l'élaboration du PP afin de permettre au PAM, lors de l'élaboration du futur PP, de mieux concilier « ciblage idéal » et « choix optimal » des bénéficiaires en fonction de la disponibilité des partenaires et des réalités du terrain.

Recommandations:

- La contribution du PAM au financement du PRMC constitue sans conteste sa contribution la plus significative dans le domaine du développement pour assurer la sécurité alimentaire au Mali. Le PAM doit donc continuer d'y apporter une contribution et d'y participer activement.
- Dans la future ACV, on devrait s'attacher plutôt à recueillir et analyser des renseignements complémentaires spécifiques pour préciser les caractéristiques de la population-cible du PAM au sein des principaux groupes ethniques qu'il touche.
- La coordination des efforts PAM/PRMC devra être améliorée dans d'autres domaines également pour éviter les doublons et permettre une meilleure harmonisation des interventions. Les principales corrections à entreprendre portent sur :
 - une meilleure prise en compte annuelle des zones qui présentent des déficits selon le SAP pour cibler les interventions du PAM dans le cadre de l'IPSR ;
 - une coordination des interventions et du type d'interventions SAP/ PRMC dans une même commune pour éviter les double emplois ;
 - une harmonisation des normes et quantités de vivres distribuées par les deux partenaires qui sont actuellement très disparates.

5. FACTEURS D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME DE PAYS

Participation et soutien du gouvernement

5.1 La participation du gouvernement au programme de pays, et donc sa prise en charge de ce dernier, sont tout à fait remarquables. Pourtant l'efficacité et l'efficacé de la formulation et de la gestion du programme et des activités fondamentales au niveau des ministères d'exécution sont en grande partie réduites par un cadre institutionnel et des modalités d'intervention inadéquates. Le cadrage institutionnel correspond à la situation antérieure où la seule agence d'exécution des activités comportant l'utilisation des vivres PAM était le Ministère du Développement Rural. C'est ainsi que ce ministère agit en tant que coordonnateur des activités du programme. Cette situation n'est pas idéale, car le MDR se trouve ainsi dans la position d'être juge et parti en ce qui concerne le partage et la disposition des ressources du PP.

5.2 Il semble aussi y avoir des avis divergents sur le rôle du MDR et des autres ministères dans la formulation, la gestion et l'évaluation des activités relevant des compétences de ces derniers, alors que les textes en vigueur (notamment l'Accord de Programme de Pays) ne charge la DNPP que de la tâche d'assurer conjointement avec le PAM les opérations de logistique et de coordination des différentes activités. Ceci semble avoir donné lieu d'une part à des difficultés de coordination et partant à



d'importants retards dans la mise en œuvre de certaines activités ; et d'autre part à une réduction de la souplesse escomptée dans les transferts de ressources d'une activité à une autre, à cause des réticences de la part des ministères intéressés.

5.3 En outre, il convient de signaler que le cadre institutionnel actuel n'est pas conforme aux dispositions du Conseil d'Administration du PAM en la matière, lesquelles prévoient que la coordination du PP serait confiée au ministère chargé de la coordination (tels le Ministère du Plan ou celui des Finances). La mission a donc conclu que les dispositions institutionnelles mises en place pour la gestion et la coordination du PP étaient inadaptées aux fins d'assurer une coordination et une intégration efficaces des activités ainsi que le suivi et évaluation. Aussi, la contribution de la contrepartie malienne en provenance du MDR (le principal partenaire du PAM pour l'ensemble du programme) gagnerait-elle à être améliorée, que ce soit en termes de gestion, de coordination, de programmation ou de suivi/évaluation.

5.4 Il est à remarquer que le manque de compréhension de l'approche programme, même chez certains partenaires clés, les difficultés liées à la coordination confiée à l'un des trois principaux ministères d'exécution partenaires du PAM, la création récente d'un comité de coordination national qui ne s'est pas encore réuni, et le manque général d'habitude de travail intersectoriel ne facilitent pas la mise en place effective de cette approche. La multiplicité d'objectifs flous conduit à une gamme d'interventions dispersées. Enfin, faute de complémentarité entre les interventions de composantes différentes, certaines d'entre elles ne produisent que des effets limités.

5.5 Dans une certaine mesure, cette situation peut être due au PAM. L'adoption de l'approche programme par pays lui impose la responsabilité d'informer tous ses partenaires sur la nature et la portée des nouvelles dispositions ainsi que des implications de celles-ci en ce qui concerne le cadre juridique et institutionnel et les nouvelles modalités de sa coopération avec le gouvernement et ses autres partenaires au développement en matière de programmation et gestion de l'aide alimentaire. Cette nouvelle approche requiert également une évolution des méthodes de travail du personnel du PAM ainsi que de leur mode de fonctionnement et de la nature de leur interaction avec les fonctionnaires du gouvernement. Ces changements de comportement pourraient ne pas avoir été aussi rapides et en profondeur que nécessaire, faute d'une formation et d'une information suffisantes.

5.6 Du point de vue de la programmation et de la gestion dans le pays, la mission est convaincue que le processus de formulation des documents du SSP et du PP est tout aussi important que leur teneur finale. C'est au cours de ce processus que les choix stratégiques sont faits en commun, que des partenariats efficaces sont instaurés avec le gouvernement et les autres donateurs, que les dispositions relatives à l'exécution sont décidées et que la prise en charge effective par toutes les parties prenantes est assurée. Ce processus est également une occasion de réajuster la programmation interne et de créer des articulations au sein du programme.

5.7 Le MDR devrait entreprendre, conjointement avec le PAM, un bilan des apports des effectifs de la Direction nationale des projets PAM (DNPP) aux niveaux centraux et régionaux dans le but de remédier aux faiblesses et dynamiser l'équipe. En contrepartie, le PAM continuera à parfaire les connaissances des membres de la DNPP dans les domaines de la formulation des SSP et PP, de la programmation et l'analyse de projets et du suivi-évaluation.



Recommandation:

- La mission est d'avis qu'il conviendrait de réétudier le cadre institutionnel afin d'assurer la formulation, la préparation et la gestion intégrées des activités, une implication adéquate de tous les ministères intéressés ainsi qu'une coordination efficiente et efficace à tous les niveaux.
- Il conviendrait aussi que le MDR, qui assure la présidence du comité de coordination technique du programme de pays, organise dans les plus brefs délais un atelier pour faire connaître la nouvelle approche du PAM et convoque une première réunion du comité de coordination comme ses responsables en ont donné toutes les assurances.

5.8 Le processus d'élaboration du programme de pays doit associer le gouvernement (ainsi que les principales parties prenantes et les partenaires potentiels) dès le départ, et ne pas limiter son rôle à l'examen des documents. La préparation du SSP et du PP devrait commencer 10 à 12 mois avant le délai prévu et être soigneusement planifiée de manière à obtenir une participation maximale de toutes les parties prenantes à tous les niveaux. La conception du prochain programme de pays devrait tenir compte des apports des communautés et des autorités locales et s'inscrire dans le cadre du processus de décentralisation, en définissant les modalités qui garantissent la participation maximale des communautés.

5.9 On devrait s'attacher à bien expliciter les synergies escomptées ainsi que les liens et rapports à créer. La formulation des activités et leur pondération relative dans le cadre du programme devraient être révisées à la lumière des discussions engagées avec le gouvernement et les autres partenaires lors de la formulation du prochain SSP. Ceci pourrait se faire lors de l'atelier de formation sur l'élaboration du cadre logique. Les participants de cet atelier devront se pencher en priorité sur la définition d'objectifs plus précis, accompagnés d'un ordre de grandeur des résultats à atteindre.

Recommandation:

- Il conviendrait de définir la mission du PAM en République du Mali et de formuler un programme de désengagement de l'aide du PAM dans le cadre de chaque activité. Aussi est-il indispensable de définir clairement les buts à long terme, les objectifs immédiats et donc les activités devant permettre de les atteindre dans le cadre de la préparation du prochain PP.

5.10 Le *processus* devrait faire l'objet d'une grande attention. La mission est convaincue que la planification du processus d'élaboration du programme de pays est un travail sérieux en soi et qui peut nécessiter de faire appel à des experts locaux afin de savoir quels sont les meilleurs moyens de s'assurer la participation du gouvernement, de sélectionner les partenaires d'exécution, de programmer les activités avec d'autres organismes, etc.

Insertion dans le bilan commun de pays/Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et dans les programmes des donateurs bilatéraux

5.11 La mission a relevé que la préparation du SSP et du PP avait été effectuée dans le cadre du processus de réforme du système des Nations Unies au cours de laquelle avait été introduite l'approche programme comme outil de travail de toutes les agences des NU. C'est ainsi que le SSP et le PP sont basés sur l'analyse faite dans la Note de Stratégie nationale. La mission a noté aussi que le processus d'élaboration du programme de pays semble avoir notablement renforcé la participation du PAM au processus d'élaboration du Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement. De fait, un examen plus minutieux de chaque activité fondamentale montre que de nombreuses possibilités de collaboration et d'appui mutuel avec d'autres programmes des Nations Unies ont été saisies dans tous les domaines d'intervention.



5.12 Cette coopération devrait être poursuivie et approfondie lors de la préparation du prochain SSP/programme de pays au moyen de l'organisation d'ateliers avec les organismes du gouvernement, les donateurs bilatéraux, les institutions des Nations Unies et les ONG pour discuter des questions relatives à la politique de l'aide alimentaire, ainsi que de la portée et de la nature des activités futures d'aide au développement du PAM. Ces discussions devront tenir compte des programmes et budgets de chaque organisation pour les cinq années à venir.

Partenariats et leur efficacité

5.13 La multiplicité et la diversité des partenaires d'exécution disponibles dans le pays représentent un grand atout pour le PAM, lequel lui a permis de lancer des opérations dans un grand nombre de sites à travers la vaste zone d'intervention que constituent les quatre régions du nord. Cette situation a pourtant ses inconvénients. Car pour la mise en œuvre des activités, le PAM est tributaire de ses partenaires au développement. Beaucoup de ceux-ci sont des ONG locales dont les ressources humaines et financières limitées souvent ne leur permettent pas d'assurer les activités de coordination et de concertation nécessaires aux fins de la pérennisation ni de faire le suivi rapproché tout en respectant le calendrier de présentation des rapports exigé par le PAM.

5.14 De plus, ils sont souvent mal renseignés sur les politiques du PAM et les objectifs visés et peuvent donc mal orienter les populations encadrées quant au rôle de l'aide alimentaire entraînant ainsi des effets pervers. En fait, des retards dans les convocations aux discussions et certains commentaires de partenaires de la famille des NU portent à croire que le rôle du PAM en matière de développement rural est mal connu. A cet égard, il est à noter qu'en l'absence d'une analyse et cartographie détaillée de la vulnérabilité dans les régions du nord, le ciblage des populations répond plutôt aux objectifs et critères que les partenaires du PAM ont assigné aux programmes au moyen desquels se fait la distribution de ses vivres.

5.15 La mission a relevé que le nombre pléthorique de partenaires (plus de 40), très disparates en termes de moyens financiers et humains, et le peu de complémentarité entre les interventions de certains d'entre eux et celles du PAM, conduisent à des interventions atomisées qui relèvent davantage des circonstances que d'un choix délibéré. Si des mesures correctives ne sont pas prises, les effets du prochain programme resteront très limités. Toutefois, l'exécution du PP demeurera toujours tributaire de l'existence de partenaires appropriés et des règles socio-politiques en vigueur dans chaque groupe ethnique concerné.

Recommandation:

- Le partenariat établi entre le PAM et les différents intervenants non gouvernementaux est essentiel et doit être maintenu. Toutefois, dans un souci d'efficacité, il conviendrait de réduire le nombre de ces partenaires. Des critères de sélection des partenaires les plus en mesure de mettre en œuvre le PP devront être établis en tenant compte de: i) leurs capacités financière et technique et de ii) la concordance entre leurs objectifs et approche et ceux du PAM.

Compatibilité avec les principes directeurs énoncés dans "Favoriser le développement"

5.16 La mission a relevé que les objectifs du programme de pays et, en particulier, des activités qui le composent sont en large mesure dans la droite ligne de la nouvelle politique du PAM "Favoriser le développement" et que les axes prioritaires d'intervention du programme cadrent bien avec toutes les



cinq orientations préconisées⁷. Il est à noter également que, bien que presque toutes les activités aient été conçues avant l'élaboration de la nouvelle politique, de vigoureux efforts ont été déployés par le bureau de pays afin de les rendre compatibles avec celle-ci.

5.17 Ceci étant, la mission estime néanmoins qu'une attention insuffisante a été accordée durant la conception des activités à la nécessité d'assurer la viabilité à terme des infrastructures mises en place et de définir des stratégies de retrait réalistes pour l'aide du PAM. En outre, il reste beaucoup à faire pour garantir la *compatibilité réelle* du programme de pays avec la nouvelle politique. Il ne sera possible d'y parvenir qu'en établissant des contacts soutenus et approfondis avec le gouvernement, les principales parties prenantes (bénéficiaires, organisations communautaires, autorités traditionnelles et administrateurs locaux) et les partenaires potentiels (ONG, autres institutions des Nations Unies et donateurs bilatéraux). La clé pour y parvenir est d'introduire les techniques participatives d'examen préalable et de programmation à l'échelle des communautés et de renforcer le processus de programmation dont on a parlé plus haut, ce qui devrait favoriser une prise en charge nationale encore plus efficace (à tous les niveaux, des communautés jusqu'aux échelons supérieurs). Ces questions doivent être résolues immédiatement pour les activités en cours et durant la préparation du prochain programme de pays.

5.18 Comme il ressort de l'analyse faite plus haut, la nouvelle approche programme comporte un défi pour le PAM non seulement en ce qui concerne le nombre du personnel nécessaire ainsi que des qualifications et des compétences techniques de celui-ci dans le domaine de la programmation et de l'analyse et gestion des projets, mais aussi pour l'appui technique à fournir aux partenaires au développement et, en premier lieu, au personnel intéressé dans les ministères d'exécution. La mission est d'avis qu'on a sous-estimé la quantité et la qualité des ressources nécessaires pour assurer le développement des compétences techniques chez le personnel responsable de la gestion des activités tant du côté des agences d'exécution que du côté du bureau de pays du PAM.

Recommandations :

- Lors de l'élaboration du prochain PP il conviendra de faire une estimation précise des compétences techniques requises dans les domaines de la conception, de la gestion et de la mise en œuvre des programmes et des projets.
- Le personnel des agences d'exécution et des autres partenaires au développement devra être bien informé sur les politiques et les directives du PAM, ainsi que sur les règlements et les procédures financiers et administratifs en vigueur.
- A l'avenir, la formulation du SSP et du programme de pays devra être basée sur l'approche participative pour l'identification et la validation des buts et des objectifs à atteindre ; à plus forte raison, on devra suivre cette approche lors de l'élaboration et la mise en œuvre des activités en recherchant la participation active des bénéficiaires à tous les stades du processus.

⁷ Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins de santé connexes; permettre aux familles pauvres d'investir en ressources humaines au moyen de l'éducation et de la formation; permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature; et permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.



6. ÉVALUATION DES ACTIVITÉS ET DE LEUR CONTRIBUTION À LA RÉALISATION DES OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Activité fondamentale 1 : Vivres contre travail et contre formation (MLI 6146.00—4,6 millions de dollars)

6.1 L'activité « Vivres contre travail et contre formation » s'inscrit dans le cadre d'une stratégie du gouvernement, appuyé par le PNUD, pour un développement humain durable dans les régions du nord du Mali et repose sur un ensemble de plans et d'actions en cours visant à améliorer les conditions de vie des populations en réduisant l'insécurité alimentaire et la pauvreté. Les objectifs visent à réduire la pauvreté par un accroissement de la production agricole grâce à la réalisation d'ouvrages de maîtrise de l'eau, ainsi qu'à protéger les terres agricoles et pastorales contre l'érosion et la désertification, à améliorer la ration alimentaire par une diversification des cultures, notamment grâce à un appui au maraîchage, et à accroître le rendement de l'élevage grâce à la régénération des pâturages et le fonçage de puits pastoraux le long des axes de transhumance. Les activités de formation visant principalement les femmes rurales, devraient permettre d'améliorer l'opportunité du travail et l'augmentation des revenus des ménages.

6.2 Comme la mission l'a déjà indiqué plus haut, en l'absence d'un but commun pour l'ensemble des composantes du programme, il est impossible de déterminer si la composante VCT/VCF contribue à sa réalisation. De plus, les objectifs du programme sont beaucoup trop généraux pour juger de la pertinence des objectifs VCT/VCF pour y parvenir. Enfin les liens logiques entre les objectifs immédiats et les objectifs plus généraux que la composante vise à atteindre sont confus et mal définis. L'efficacité des actions entreprises est, par conséquent, difficile à établir. Il est clair aussi que la multiplicité d'objectifs flous conduit à une gamme d'interventions dispersées. C'est ainsi que, faute de complémentarité entre les interventions de sous composantes différentes, certaines d'entre elles ne produisent que des effets limités.

6.3 Toutefois, les activités identifiées semblent bien répondre aux besoins en matière de développement rural des populations intéressées, encore que la synergie entre les différentes actions à l'intérieur de la composante reste toujours à l'état embryonnaire. Partant, l'apport du PAM dans le contexte de la composante VCT/VCF apparaît justifié à court et moyen terme. Pour que cette aide alimentaire soit significative, il faudrait cependant que des modifications substantielles soient apportées en matière de formulation des objectifs et actions à entreprendre, choix des partenaires et suivi/évaluation. De même, en termes de cohérence entre le VCT/VCF et les autres composantes, des améliorations considérables doivent être envisagées.

6.4 La mission a pu constater que des liens essentiels existent entre les VCT/VCF et l'IPSR, bien que cette opération d'urgence soit hors programme. Vu les difficultés d'intervention dans les régions du nord, la faible densité démographique, la mobilité de certains groupes ethniques et les distances, le VCT/VCF ne pourrait être mis en œuvre si ce n'était de l'IPSR, qui permet à la composante de disposer des effectifs de terrain et des moyens logistiques indispensables à son exécution. Le manque de moyens octroyés à la bonne conduite du PP risque d'entraîner dans le futur des dérapages dans la prolongation de l'IPSR, qui pourrait ne plus être nécessaire en soi, mais qui pourrait s'avérer indispensable pour l'exécution correcte du PP.

6.5 Le partenariat établi entre le PAM et les différents intervenants non gouvernementaux est essentiel et doit être maintenu. Toutefois, le nombre pléthorique de partenaires et le peu de complémentarité entre les interventions de certains d'entre eux et celles du PAM, conduisent à des interventions atomisées qui relèvent davantage des circonstances que d'un choix délibéré. Si des mesures correctives ne sont pas prises, les effets du prochain programme resteront très limités. L'exécution du PP demeurera cependant toujours tributaire de l'existence de partenaires appropriés et des règles socio-politiques en vigueur dans chaque groupe ethnique concerné.



Recommandations:

- Il est nécessaire que l'équipe PAM/Mali et ses principaux partenaires soient formés à l'élaboration d'un cadre logique devant présider à la préparation du SSP, du PP et des activités.
- Le bureau PAM/Mali gagnerait à organiser des rencontres avec ses partenaires du système des N.U. pour mieux faire comprendre ses visées et activités de développement.
- Au cours de l'élaboration du SSP et du PP des passerelles possibles entre les composantes devront être identifiées et une partie du budget de la composante VCT/VCF réservée à des fins de complémentarité inter-composantes. En corollaire, les autres composantes devront à leur tour appuyer les activités VCT chaque fois que possible et utile.
- L'élaboration des prochains SSP/PP devrait être entreprise en tenant compte de cette préoccupation. Un plafond budgétaire devrait toutefois être établi pour que la composante garde une marge de manœuvre suffisante pour exécuter ses activités dans le domaine de la création d'actifs productifs.
- Des actions complémentaires à la création d'actifs qui requièrent des vivres (i.e. brise vent, protection des dunes et formation) devraient systématiquement être prévues pour assurer la pérennité des actifs.
- Le nombre des partenaires devra être réduit.
- Une meilleure utilisation des données disponibles, notamment celles du SAP, permettrait de raffiner le ciblage à très peu de frais.

Activité fondamentale 2 : Cantines scolaires (MLI 6267.00—6,99 millions de dollars)

6.6 Dans le domaine de l'éducation, le PP répond aux objectifs du PRODEC et ne contraste pas avec l'approche des autres partenaires au développement et des bailleurs de fonds. Cette activité est antérieure au PP auquel il a été intégré sans subir de modification. Son objectif à long terme est de contribuer aux efforts du gouvernement de porter le taux de scolarisation de 44% en 1997 à 75% en 2008 avec un accent particulier sur les filles afin de parvenir à terme à une parité avec les garçons. Les objectifs immédiats consistent à contribuer à l'alimentation des enfants dans les zones d'insécurité alimentaire : contribuer à améliorer la fréquentation scolaire et à réduire le taux d'abandon en particulier pour les filles ; contribuer à augmenter les effectifs des écoles des zones rurales défavorisées à un rythme au moins égal à 5% en général et à 5,5% par an pour les filles ; et soutenir l'accroissement de la proportion des filles dans les effectifs scolaires des écoles ciblées particulièrement en 3^{ème}, 4^{ème}, 5^{ème} et 6^{ème} année d'étude.

6.7 L'objectif à long terme s'inscrit dans la stratégie nationale telle que définie dans le PRODEC ; il pourra difficilement être atteint, car les résultats escomptés ne sont pas quantifiés et l'on reste muet sur la qualité de l'enseignement. Les objectifs immédiats avec leurs données chiffrées et la prise en compte des aspects sécurité alimentaire, constituent un moyen pour atteindre l'objectif national à long terme, bien qu'il préconise la généralisation de l'éducation de base pour tous, et non des zones ciblées seulement. Comme il a été indiqué plus haut, le PP répond aux critères de concentration et tient compte des faibles indicateurs : faible taux de scolarisation et insécurité alimentaire structurelle. Cependant, des difficultés liées au ciblage des bénéficiaires ont été constatées à l'intérieur des régions à cause du non respect des critères de sélection des écoles. Dans la plupart des cas, presque toutes les écoles rurales sont retenues, mais souvent des écoles urbaines qui n'ont point besoin de cantines sont sélectionnées pour des raisons socio-politiques. Le PAM n'intervient pas dans le choix des écoles.

6.8 Le taux de fréquentation a connu une nette progression avec l'appui des vivres PAM. Toutefois, ce taux élevé risque de retomber avec l'arrêt des distributions de vivres pour les raisons suivantes : faible participation des Associations parents élèves (APE) dans les comités de gestion (CG) où le président reste toujours le directeur d'école avec le magasin de stockage contigu à son logement ; faible participation des femmes et des élèves aux comités de gestion ; ruptures de stocks fréquents au niveau des cantines. Cette situation est aggravée, d'une part par le manque d'organisation des CG qui ne



prévoient pas de palliatifs en cas de rupture de stocks ; et d'autre part, par la lenteur du processus de décentralisation et des malentendus quant à la portée de la délégation des pouvoirs au niveau local. Ceci entrave la prise en charge des écoles par les communautés dans le cadre de la décentralisation.

6.9 Il est à craindre que la monopolisation de la gestion des vivres par le directeur, accentuée par l'analphabétisme des parents, ne donne lieu à des malversations, d'où la méfiance, l'indifférence et la faible participation des parents. L'implication des femmes dans le CG peut aider à la recherche de solutions aux problèmes liés au recrutement des cuisinières et à l'apport en bois et condiments des parents, ainsi qu'au maintien du taux de fréquentation scolaire. Les ruptures de stocks constatées témoignent de carences dans le dispositif de suivi logistique des vivres par le PAM.

6.10 Pour le volet cantines scolaires, le PAM dispose d'un nombre assez important de partenaires qui ont une bonne connaissance des réalités sociales et une grande expérience dans la mobilisation des communautés. Leur programmation est facilement maîtrisable par le PAM à la différence des partenaires du volet VCT. Cependant, il y a de très fortes différences parmi eux quant aux ressources humaines et les moyens matériels et financiers qu'ils sont à même de mettre en œuvre. La mission estime que le choix de partenaires crédibles s'impose au PAM s'il veut réussir ses interventions. Il devrait donc déployer des efforts vigoureux et systématiques afin de trouver des partenaires avec des objectifs et ressources complémentaires.

6.11 Il existe une certaine synergie avec les autres composantes, bien que les effets concrets en soient encore très limités : entre le FIDA et le PAM, il y a eu des actions conjointes dans la région de Tombouctou pour la réalisation de latrines et de points d'eau dans les écoles. Avec l'Agence française des volontaires du progrès (AFVP), la collaboration rencontre des problèmes pratiques sur le terrain : les approches divergentes auprès des populations (fortement participative de la part du PAM) et dans la composition du panier alimentaire rendent difficile la prise en charge par le PAM des écoles jadis encadrées par l'AFVP après le retrait de celle-ci.

6.12 Les atouts en matière de synergie risquent aussi d'être perdus à cause de la non spécialisation de la plupart des partenaires et des faibles moyens mis à leur disposition (175.000 FCFA/école/an). En tous cas, cette synergie restera toujours imparfaite si les écoles connaissent (comme c'est trop souvent le cas) le manque d'enseignants, de fournitures scolaires et de matériels didactiques. Certaines écoles sont inaccessibles et manquent de points d'eau, de réfectoire et de logements pour enseignants. D'autres sont confrontées à des problèmes environnementaux (liés à la forte demande en bois et aux problèmes découlant du bouleversement des habitudes alimentaires).

Recommandations:

- Il conviendrait de mettre l'accent sur la formation des APE et des CG en vue de leur mobilisation et de leur plus grande implication dans la gestion des cantines. Cette prise en charge des APE est la condition nécessaire du transfert de compétences qui les prépare mieux à un futur retrait du PAM.
- Prépositionner les vivres dans les écoles avant le début de chaque trimestre.
- Mettre en place un système plus vigoureux de suivi logistique des vivres en augmentant la fréquence des missions périodiques de contrôle des stocks dans toutes les écoles concernées.
- Là où il existe des partenaires fiables, le PAM doit créer des synergies afin d'encourager ceux-ci à appuyer les communautés dans la réalisation d'activités génératrices de revenus (PIV, banques de céréales, reboisement etc.) pour soutenir les APE dans leurs efforts visant à préparer un futur retrait du PAM.
- Dans le prochain programme, mieux cibler les partenaires, les sensibiliser et les former de manière à créer des synergies entre : 1) École et VCT à travers la réalisation des magasins de stockage, les PIV, le reboisement etc. ; 2) Santé et école par le déparasitage des enfants en s'assurant le concours d'autres partenaires au développement tels que l'UNICEF et MSF) ; et 3) Santé et VCF pour la formation des agents de la santé.



Activité fondamentale 3 : Appui à la politique sectorielle de santé- (MLI 5942.00-1,77 millions de dollars)

6.13 Cette activité a été conçue comme un programme test ayant servi de transition entre l'ancien projet à objectifs multiples (MLI 2231) et le programme de pays. L'objectif à long terme est de contribuer à l'amélioration de l'état de santé et nutritionnel des populations en améliorant l'accès aux services de soins de santé ainsi que la salubrité du milieu. Les objectifs immédiats consistent à encourager les femmes en âge de procréer de se rendre dans les Centres de santé communautaire (CSCOM) et les Centres de santé d'arrondissement (CSAR), ainsi qu'à mieux prendre en charge leur état nutritionnel de santé et celui de leurs enfants ; à améliorer la couverture sanitaire par la mobilisation des communautés pour la construction des CSCOM ou la réfection de CSAR ; à contribuer à l'assainissement des villes de Gao, Mopti, Djenné, Tombouctou par la mise en place d'un système de ramassage des ordures ainsi que par la construction de puits et de latrines au niveau des centres de santé et de l'hôpital de Gao.

6.14 Ces objectifs immédiats constituent un moyen pour atteindre l'objectif à long terme du gouvernement. Cependant, s'ils permettent de toucher les femmes à 100%, ils ne permettent pas d'atteindre l'ensemble de la population. Compte tenu de toute une série de difficultés, parmi lesquelles il faut signaler des consultations superficielles et inadéquates entre le bureau de pays et le Ministère de la Santé sur les objectifs de la composante, ses activités et les modalités de sa mise en œuvre, l'activité n'a pu démarrer effectivement qu'en l'an 2000. Une mission de revue technique a eu lieu en mai 2000 et a fait des recommandations pour réorienter l'activité et l'adapter au programme de pays et aux principes FAAD. Cette mission a proposé également la venue d'un technologue alimentaire pour mettre au point un aliment de complément à base de matières premières produites et disponibles dans le pays.

6.15 Pour ce qui est du **volet CSCOM**, l'appui du PAM a certes contribué à augmenter le taux de fréquentation : il a atteint 37% dans la région de Gao pour les soins préventifs, 23% pour les consultations prénatales et 28% pour le suivi des enfants. La demande reste forte dans les CSCOM et elle a été accentuée par l'arrivée d'étrangers à l'aire de santé qui réclament les mêmes appuis en vivres et qui sembleraient moins attirés par les services de soins de santé que par les vivres distribués (effets pervers). Par ailleurs, à cause de la faible densité de la population et sa mobilité, ce qui empêche la réalisation de CSCOM dans certaines zones du Nord, des doutes sont émis par certains partenaires quant à la viabilité des CSCOM dans cette zone. Ceux-ci préconisent une approche qui tiendrait compte des préoccupations des chefs de fraction et de tribu.

6.16 Le fait de cibler les femmes à 100% correspond au groupe cible du PAM. Pourtant ceci ne permet pas nécessairement d'atteindre les objectifs du PRODESS ni de toucher une bonne partie de la population, car le taux élevé de fréquentation n'entraîne pas nécessairement une meilleure utilisation des services de soins de santé. En d'autres termes, il n'y a pas de lien entre soins de santé et fréquentation, alors que ce lien existe entre la fréquentation et les vivres PAM. Il faut aussi signaler que le taux élevé de fréquentation est trompeur à cause du sous équipement notoire (qui ne permet pas de satisfaire les besoins en matière de soins préventifs et curatifs), du manque de personnel, de l'inaccessibilité de certaines zones, ainsi que des problèmes de manutention liés à l'éloignement des points de livraison avancée de certains magasins des ASACO.

6.17 A ces défaillances s'ajoutent la faiblesse du suivi et de la supervision et l'irrégularité du paiement des cotisations de la caisse de référence par les ASACO. Ces problèmes expliquent les difficultés d'exécution des volets nutrition et infrastructures et même assainissement. C'est ainsi que depuis deux ans, aucun CSCOM n'a été construit et le produit utilisé par le PAM pour soutenir cette activité (le mil) est jugé inadapté par les populations dans certaines zones de la région de Mopti. C'est dire donc que l'intervention du PAM devrait être mieux ciblée en se limitant aux zones où l'insécurité alimentaire est le problème primordial.



6.18 De plus, la forte demande a entraîné des difficultés dans la sélection des femmes bénéficiaires des vivres (180/trimestre/CSCOM). Souvent des effectifs plus importants se présentent (800 à 900) et l'élimination de certains fait surgir des frustrations et tensions au sein de la communauté. En voulant corriger cette situation, certains CSCOM ont créé d'autres problèmes en modifiant les critères de sélections : femmes enceintes du 2^{ème} trimestre pour les consultations prénatales retenues au lieu de celles du 1^{er} trimestre ; moyen pour récupérer des dettes auprès des femmes qui sont redevables du CSCOM (cas de Tacharane-Gao).

6.19 La pérennisation des CSCOM repose en premier chef sur la participation des populations à l'entretien, au maintien et à la gestion des ouvrages et autres réalisations socio-économiques. Une telle prise en charge dépendra bien sûr de leur capacité d'organisation, donc de la structuration du milieu et doit être le fruit de la sensibilisation, d'une réflexion et d'un engagement. Elle doit être l'émanation d'une démarche réellement participative auprès des APE, des CSCOM et de la communauté en général. La décentralisation, si elle est mise en œuvre correctement, devrait donner un coup d'accélérateur à la pérennisation en encourageant la prise en charge par les communautés des services de base en matière de santé et d'éducation.

6.20 **Le volet assainissement** ne répond pas exactement aux objectifs du FAAD : il est difficile d'y discerner la création d'actifs productifs et la nature des mécanismes institutionnels à mettre en place pour assurer la gestion et l'entretien de ceux-ci. C'est donc un problème réel de pérennisation de l'activité qui se pose. Il semblerait que la problématique d'assainissement de villes secondaires n'était pas bien maîtrisée par le PAM au moment de la formulation du volet. L'expérience a montré ensuite que l'assistance alimentaire ne peut avoir que des effets très limités en l'absence d'un plan urbain intégré d'assainissement (y compris les décharges finales) et d'équipements et investissements appropriés. Il faudrait aussi mener des campagnes de sensibilisation/formation avant le démarrage du projet et s'assurer de la volonté politique au niveau de la mairie etc. De plus, le PAM n'a pas pu identifier ni s'assurer le concours des partenaires intervenant dans ce domaine.

6.21 C'est ainsi que, dans un souci de valorisation, la stratégie d'intervention a été modifiée avec l'introduction de la décharge finale qui requiert des investissements importants. A cela s'ajoute l'absence de partenaires, à part les mairies (les Groupements d'intérêt économique (GIE) qui devraient s'en charger semblent faire défaut), le manque de support technique pour la mise en œuvre du programme en ce qui concerne les hôpitaux (à Gao, Mopti et Tombouctou) et certains problèmes institutionnels entre la DRS et l'Hôpital de Gao. Enfin, il faut signaler que la stratégie même de mise en œuvre apparaît peu conforme à l'objectif de la pérennisation.

6.22 Au niveau de l'assainissement des villes, cette stratégie consistait à subventionner des GIEs (en vivres) pendant une année tout en espérant qu'après cette période les ménages seraient d'accord pour couvrir les frais par leurs propres cotisations. Pour ce qui est des hôpitaux, après la fin de cette année de subventions, il était prévu de prélever une somme forfaitaire sur les salaires des travailleurs (manœuvres salariés) pour constituer un fonds de réserve pour action après le retrait du PAM (5000 FCFA/mois/bénéficiaires). Cette approche, qui ne reposait ni sur une sensibilisation préalable ni sur une responsabilisation des populations, fait que les communes et les populations (sauf à Djenné) se sont désintéressées au volet assainissement.

6.23 Il apparaît clairement que le Ministère de la Santé n'a pas été associé de façon suffisante dès le départ, à la conception et préparation du volet santé/nutrition. La mission est d'avis que celui-ci a été mal conçu et mal négocié ; d'où les difficultés théoriques de conception et les difficultés pratiques d'exécution que rencontre ce volet. Il semble aussi qu'en fonction des objectifs du gouvernement, il y a bien des actions à mener, lesquelles ne seraient pas forcément celles qui ont été choisies. A cet égard, il importe de focaliser les interventions du programme de pays dans des domaines précis avec une meilleure chance de succès. Aussi faut-il signaler que la stratégie de la promotion/diffusion d'une farine de complément à mettre sur le marché local, encore qu'il s'agisse d'un produit déjà existant, pose une



série de problèmes tant de nature juridique, institutionnel, logistique et d'organisation que de principe – gratuit ou payant, et de contrôle, composition nutritionnelle et conformité de la qualité.

Recommandations:

A la lumière de ces considérations, la mission présente les recommandations suivantes :

- Surseoir au volet couverture sanitaire (CSCOM) et envisager son remplacement éventuel par un autre volet plus axé sur l'actualité, à savoir l'assistance alimentaire aux familles atteintes par le VIH/SIDA. Au vu de la menace que représente cette endémie, la nécessité s'impose d'intensifier les actions d'éducation et de lutte contre le VIH/SIDA (notamment ceux visant les jeunes et les adolescents) Cette activité pourrait être menée sous forme de programme pilote dans une région comme celle de Mopti ou de Tombouctou. Ce retrait devrait se faire progressivement et sans heurts de façon à ce qu'il coïncide avec la fin de l'actuelle période de programmation. En même temps, le PAM devrait continuer à accompagner les efforts des comités de gestion et des ASACO (formation, plaidoyer et fourniture de produits non alimentaires) jusqu'à ce que certaines mesures d'accompagnement préalables soient opérationnelles sur le terrain : orientation des interventions au profit des activités génératrices de revenus ; favoriser la promotion des jumelages de coopération ; accélérer la prise en charges des CSCOM par les communes dans le cadre de la décentralisation (création d'un fonds d'appui spécial de l'état malien aux CSCOM des régions nord du Mali).
- Appuyer les APE et les comités de gestion par des actions de formation et de sensibilisation et par la promotion d'activités génératrices de revenus pour soutenir les cantines.
- Envisager le démarrage de l'activité assainissement par une zone pilote où les structures sont déjà en place: cas de Djenné où les populations sont motivées et où l'UNICEF est présent.
- Dans le cadre de la mission du technologue alimentaire, déterminer la faisabilité du programme envisagé de production et diffusion d'un aliment de complément dans les régions du nord du Mali.

Activité fondamentale 4 : Sécurité alimentaire (PRMC) et Préparation aux crises alimentaires (MLI 6145.00-2,4 millions de dollars)

Cette activité a été évaluée au Chapitre 4 dans la section qui traite l'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV).

7. CONCLUSIONS

7.1 En conclusion, il est clair qu'à moyen terme, l'insécurité alimentaire structurelle et conjoncturelle qui sévit dans les régions septentrionales du Mali continuera de limiter sévèrement la capacité des populations de cette zone à promouvoir leur propre développement économique et celui de leurs communautés villageoises et de la nation. Cette situation d'insécurité chronique et aiguë et la vulnérabilité extrême qui en est la conséquence, rend inefficaces les mécanismes traditionnels de solidarité et de survie. C'est pourquoi la mission considère que la concentration géographique des activités du PAM ainsi que le fort accent mis sur des actions visant la réalisation d'ouvrages de maîtrise de l'eau, de protection des terres agricoles et pastorales, la diversification des cultures, etc., ainsi que sur l'éducation et la formation et la préparation aux crises alimentaires sont justifiés et que l'assistance alimentaire dans cette zone devra être reconduite tant que la production céréalière ne sera entièrement sécurisée contre les aléas climatiques.

7.2 En même temps, l'épidémie du VIH/SIDA est venue alourdir les effets dévastateurs de l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité : le nombre de familles dirigées par une femme, par les grands-parents et même par des enfants, s'accroît rapidement. Quelle que soit la nature et la portée de la solution proposée, l'aide alimentaire aura sans doute un rôle important à jouer. Ceci constituera un défi énorme à relever



avec des problèmes sociaux et économiques à résoudre dans les domaines du développement, de la santé et de l'éducation/formation.

7.3 Ces considérations semblent bien appuyer les conclusions qui se dégagent de la présente évaluation dans le sens qu'il y a sans doute quatre **domaines où l'aide alimentaire au Mali a un avantage comparatif incontesté** : (i) appui au secteur de l'éducation afin d'élargir l'accès à l'éducation et augmenter le taux d'inscription et de fréquentation, avec un accent particulier sur les filles afin de parvenir à terme à une parité avec les garçons dans les effectifs ; (ii) appui aux programmes d'aménagement hydroagricole, de conservation et régénération des sols et des eaux et de protection des terres arables ; (iii) appui aux familles atteintes par le VIH/SIDA ; et (iv) prévention et préparation à la gestion des crises alimentaires (assistance au PRMC). En même temps, il faudra continuer à prêter une attention toute particulière aux mesures visant à corriger les déséquilibres en matière de genre et de développement économique régional à l'intérieur de ces zones d'intervention.



Annexes



ANNEXE 1 – MANDAT DE LA MISSION

Contexte

En 1994, le PAM a adopté la politique de l'approche-programme par pays qui remplace l'approche par projet qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale; il n'était guère possible non plus d'intégrer les différentes activités/projets du PAM de façon à obtenir un programme de pays cohérent. La nouvelle approche entraîne quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer les activités du PAM: elle repose sur une stratégie axée sur les populations et l'alimentation et utilise le "pays" comme entité de base de l'engagement du PAM. Un programme de pays doit apporter une réponse cohérente et ciblée aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire qui coïncident avec ceux du PAM et des autres partenaires d'aide. Cette nouvelle orientation va en outre dans le sens de la réforme de l'ONU (CCA, Plan cadre pour l'aide au développement (UNDAF), etc.).

L'approche programme par pays est présentée dans trois documents de référence clés: CFA 37/P/7 (avril 1994), CFA 38/P/6 (octobre 1994) et CFA 40/8 (octobre 1995). Dans le cadre des orientations prévues par le Schéma de stratégie de pays (SSP) et d'une justification précise de l'aide alimentaire, le programme de pays devrait apporter une orientation stratégique au niveau national au programme d'activités/projets du PAM. Les fonctions proposées de l'aide alimentaire devraient être fondées sur une analyse approfondie de la sécurité alimentaire nationale et de la vulnérabilité de groupes de population déterminés.

Programme de pays pour le Mali : Aperçu

Le programme de pays du Mali met l'accent sur le renforcement de la sécurité alimentaire par l'accroissement de la production, la constitution de réserves alimentaires aux niveaux national, régional et villageois, le ciblage des groupes particulièrement affectés par la pauvreté et l'insécurité alimentaire ainsi que le renforcement de la collaboration avec les autres partenaires.

Le programme s'articule autour des grandes lignes suivantes: une concentration géographique sur quatre régions, un élargissement à d'autres secteurs outre le développement rural afin de mieux cibler les populations les plus affectées par l'insécurité alimentaire et la malnutrition (cantines scolaires, centres de santé et préparation aux urgences), la mise en place d'outils plus performants pour la gestion des vivres et le suivi-évaluation, la prise en charge de l'organisation logistique jusqu'aux bénéficiaires et l'appui aux initiatives communautaires essentiellement en collaboration avec les partenaires les plus performants.

Le programme nécessite 29 788 tonnes de produits alimentaires réparties comme suit : 38 pour cent aux activités vivres-contre-travail (VCT) dans les secteurs de la production agricole, de l'environnement, des infrastructures rurales, de l'assainissement et de la formation, compte tenu des priorités du gouvernement et de leur impact durable sur la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté, 32 pour cent aux cantines scolaires, 14 pour cent à la santé-nutrition et 16 pour cent au volet sécurité alimentaire et préparation aux urgences.



Objectifs de l'évaluation du programme de pays pour le Mali

- 1) Évaluer dans quelle mesure les activités de développement en cours du PAM se sont inspirés de l'approche-programme par pays de façon à constituer un véritable PP.
- 2) Évaluer dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mobilisation des ressources et de mise en œuvre des programmes et projets du PAM, au siège et sur le terrain, ont favorisé ou entravé l'approche-programme par pays.
- 3) Évaluer dans quelle mesure le présent programme de pays a été un outil efficace pour préparer la contribution du PAM en matière de développement et de secours.
- 4) Déterminer si les activités¹ de développement en cours au Mali ont été conçues de façon à contribuer directement à la réalisation des objectifs du programme de pays.
- 5) Évaluer dans quelle mesure les divers projets/activités du PAM correspondent aux « bonnes pratiques » reconnues en matière d'aide alimentaire (dont les pratiques et principes présentés dans le document "Favoriser le développement").
- 6) Formuler des recommandations qui puissent être utilisées pour l'élaboration du prochain schéma de stratégie et programme de pays et rendre compte au Conseil d'administration.

Portée des travaux

Évaluer le programme de pays à la lumière des activités dont il se compose

L'évaluation du PP est axée avant tout sur l'élaboration et l'exécution du programme considéré comme un ensemble. Elle doit replacer le programme dans le contexte des principes de l'approche-programme par pays tels qu'ils avaient été établis et communiqués à tous les services du PAM au moment de l'élaboration du schéma de stratégie et du programme de pays en cours.

L'évaluation est axée avant tout sur le programme, mais porte également sur la façon dont les activités/projets ont été intégrés dans le programme et examine dans quelle mesure ces activités/projets apportent une contribution aux objectifs du PAM tout en atteignant leurs propres objectifs. ***Il est important d'établir une distinction entre l'évaluation du programme de pays et l'évaluation séparée de chacun des projets/activités qui constituent le PP (ce qui n'est pas le but de l'évaluation en cours).*** Pour l'évaluation d'un programme de pays, l'équipe travaille du général au particulier, du PP à l'activité. Les activités/projets sont évalués en fonction de leur logique et de la contribution attendue à la réalisation des objectifs du programme de pays. Les activités/projets peuvent d'ailleurs offrir l'occasion la plus commode d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs globaux du programme.

L'évaluation jugera si les engagements en faveur des femmes (adoptés lors de la Conférence des Nations Unies à Beijing) sont partie prenante du présent PP, et si la problématique hommes/femmes –

¹ Pour la programmation par pays du PAM, les éléments de développement essentiels d'un programme de pays sont actuellement dénommés activités plutôt que projets, terme justifié par l'ampleur de certaines composantes de programme de pays, mais qui peut provoquer une certaine confusion lorsqu'il s'agit de "projets" plus anciens. Ce terme peut aussi prêter à confusion lorsque des éléments des projets sont eux-mêmes dénommés activités. Il paraît néanmoins préférable d'utiliser le terme d'activité dans le présent document, étant entendu que pour certains programmes de pays, on avait l'habitude de parler de "projets" du programme, de sorte que dans ces pays, le terme d'activité peut correspondre à un projet.



en tant que possible contrainte majeure à l'amélioration de la sécurité alimentaire – est correctement intégrée dans le processus de programmation.

Les constatations et recommandations de l'évaluation doivent être orientées vers l'avenir, c'est-à-dire être formulées de façon à permettre l'élaboration de nouveaux SSP et programme de pays qui répondent à des conditions précises, notamment celles de la politique visant à "Favoriser le développement". Puisque cette politique date de 1999, il ne convient pas d'évaluer les programmes élaborés avant cette date en fonction de l'efficacité avec laquelle ils répondent aux nécessités de cette politique. L'équipe d'évaluation devra plutôt se demander si le programme en cours est compatible avec les prescriptions ressortant de cette politique et formuler des recommandations pour le PP/SSP à venir. Pour évaluer dans quelle mesure le programme répond à cette politique, on utilisera la liste de contrôle présentée à l'Annexe 5 ci-après.

Relier le programme de pays à d'autres activités

L'évaluation ne portera directement que sur les activités/projets définis dans le cadre du PP. Elle ne tentera donc pas de déterminer l'efficacité des activités/projets de secours et de redressement ou d'autres activités/projets de développement pouvant exister en dehors du PP. Cependant, elle devra couvrir les activités/projets de développement du PP qui ont été conçus en soutien à des opérations d'urgence, en cours ou à venir, et rechercher également pour quelle raison de telles activités/projets de développement peuvent exister en dehors du PP (le cas échéant).

Questions déterminantes et subsidiaires

L'évaluation porte sur les questions déterminantes et les questions subsidiaires énumérées ci-après:

1. Le processus d'élaboration du SSP et du PP a-t-il abouti à un PP conforme aux directives et aux politiques du PAM?

- 1.1. Comment les activités/projets amorcés avant l'établissement du PP ont-ils été modifiés pour mieux s'adapter à l'approche-programme par pays?
- 1.2. Le processus d'élaboration du SSP et du PP a-t-il comporté une analyse de l'insécurité alimentaire et de la vulnérabilité aux niveaux national et sous-régional (à l'intérieur du pays)? Le SSP et/ou le PP fait-il mention de documentation mise au point pour ce pays par l'unité ACV?
- 1.3. Le processus d'élaboration du SSP et du CP aboutit-il à l'identification d'une stratégie pour la programmation des interventions de développement du PAM dans le pays? A-t-il comporté, par exemple, des choix dans des domaines stratégiques tels que: partenaires clés appartenant ou non à l'État, zones géographiques cibles, critères de ciblage à l'intérieur des zones géographiques; domaines du programme pouvant être mieux traités par d'autres organisations?
- 1.4. Les activités/projets du PP sont-ils conçus de façon à se compléter (pour aborder le processus de l'insécurité alimentaire sous différents angles) ou être liés entre eux du point de vue du secteur, de la zone géographique, des bénéficiaires ou d'autres éléments communs? Dans la négative, y a-t-il des raisons valables justifiant l'absence de tels liens?
- 1.5. Existe-t-il des objectifs précis exprimés au niveau du programme de pays (par opposition au niveau de l'activité/projet)? Ces objectifs sont-ils pertinents, réalistes et réalisables, compte



tenu des activités/projets approuvés du PP?² En outre, la réalisation des objectifs peut-elle être mesurée au niveau du programme?

1.6. Existe-t-il des preuves que le PP en cours présente les caractéristiques souhaitables ci-après:

- ◆ intégration;
- ◆ cohérence;
- ◆ ciblage; et,
- ◆ souplesse.³

2. Dans quelle mesure les systèmes et procédures d'identification, de conception, d'établissement du budget, de mise en oeuvre et d'examen des programmes et projets du PAM ont-ils favorisé ou entravé l'approche-programme de pays?

2.1. Dans quelle mesure la délégation de pouvoirs aux bureaux régionaux et nationaux a-t-elle donné au directeur de pays une plus grande marge de souplesse pour élaborer et négocier un PP et opérer des transferts de ressources en cas de besoin? Le directeur de pays a-t-il utilisé avec dynamisme les pouvoirs qui lui ont été délégués?

2.2. Les bureaux de pays ont-ils disposé de déclarations de politique générale, de directives et d'un appui du personnel du siège appropriés pendant l'élaboration des SSP et des PP?

2.3. D'après l'expérience acquise par le bureau de pays du PAM, les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets de programmes et de projets sont-elles adaptées à une approche-programme par pays? Ménagent-elles la souplesse nécessaire en matière de planification et d'affectation des ressources?

2.4. La structure et la composition du personnel du bureau de pays sont-elles adaptées aux besoins de l'approche-programme par pays? Un appui technique approprié de brève durée peut-il être obtenu en cas de besoin?

2.5. Les procédures prévues de préparation et d'exécution du PP au niveau du pays ont-elles été suivies? Par exemple, un accord de PP a-t-il été signé avec le gouvernement? Des missions d'examen préalable ont-elles été organisées pour préparer des schémas de projet? Existe-il un Comité d'examen du programme? Fonctionne-t-il?

2.6. Quels problèmes ou obstacles ont-ils été identifiés pendant l'élaboration et la mise en oeuvre du PP?

3. Dans quelle mesure la conception, l'élaboration et la mise en oeuvre d'un programme de pays ont-elles renforcé l'efficacité de la contribution du PAM à la programmation à des fins de développement?

² Il sera nécessaire que les équipes d'évaluation déterminent si les buts et objectifs au niveau du programme et ceux des diverses activités qui constituent le programme s'harmonisent.

³ Ces termes sont définis comme suit dans le document CFA 38/P/6:

intégration: dans les priorités et les autres activités du pays même ainsi que dans celles du système des Nations Unies et d'autres donateurs;

cohérence: les éléments des sous-programmes du PAM dans le pays s'articulent étroitement les uns avec les autres pour répondre à un objectif clair;

ciblage: sur les zones géographiques et les ménages qui constituent les groupes cibles du PAM; et,

souplesse: les activités peuvent être ajustées au cours de la mise en oeuvre du programme pour s'adapter aux changements de situations.



- 3.1. Le gouvernement du pays a-t-il pleinement participé à l'examen des besoins pour la préparation du SSP et approuve-t-il les priorités déclarées du programme de pays?
 - 3.2. Le processus d'élaboration du programme de pays a-t-il renforcé la participation du PAM au processus du bilan commun du pays et du plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) en cours dans le pays? L'adoption du programme de pays renforce-t-elle la capacité du PAM de contribuer à la coordination au niveau des Nations Unies grâce aux notes de stratégie nationale, aux bilans communs de pays, à l'UNDAF ou à d'autres processus?
 - 3.3. Le processus d'élaboration du PP a-t-il eu une incidence visible sur l'aptitude du gouvernement national à prendre et à respecter des engagements dans le cadre du programme en ce qui concerne les contributions de contrepartie, notamment en moyens financiers et en personnel?
 - 3.4. Les mécanismes mis en place par le gouvernement pour l'exécution du PP sont-ils appropriés, efficaces et efficaces?
 - 3.5. Le programme de pays comporte-t-il des mesures de planification prospective au niveau du programme lui-même ou des activités? Prévoit-il dans un ou plusieurs activités/projets des mesures visant à ce que des dispositions de préparation aux catastrophes ou d'atténuation de leurs effets soient adoptées dans les projets de développement pour que la transition aux opérations de secours se fasse de façon plus efficace et plus rapide? Y a-t-il des raisons de penser que la planification prospective fera partie du prochain programme de pays?
 - 3.6. Le PP ne prévoit pas d'affectations de ressources, ni de planification pour des PRROS ou des opérations d'urgence; les décrit-il et fait-il mention d'une interaction effective ou potentielle entre les activités/projets de développement et les opérations d'urgence?
 - 3.7. Le mécanisme du PP a-t-il permis d'opérer les transferts de ressources nécessaires entre activités/projets de façon rapide et efficace?
- 4. Les activités/projets qui constituent le PP sont-ils conçus compte tenu des enseignements exposés dans le document « Favoriser le développement »? Ainsi:**
- 4.1. L'aide alimentaire est-elle la ressource la mieux adaptée aux activités/projets du PP? cette aide est-elle justifiée et nécessaire pour la réalisation des objectifs au niveau des activités/projets?
 - 4.2. Les partenaires du PAM pour chaque activité/projet sont-ils les plus appropriés? Quelles mesures ont-elles été prises au moment de la conception de l'activité/projet pour évaluer les partenaires possibles?
 - 4.3. L'aide alimentaire utilisée dans les activités/projets du programme de pays est-elle ciblée sur des sous-régions à déficit alimentaire et/ou des populations identifiées comme souffrant de la pauvreté et de la faim? Y a-t-il des preuves que les bénéficiaires visés sont bien touchés?
 - 4.4. Les activités/projets aboutissent-ils à la création d'actifs? Dans l'affirmative, quelles mesures ont-elles été mises en place pour faire en sorte que les bénéficiaires visés tirent profit de ces actifs?
 - 4.5. Quels sont les indicateurs susceptibles de servir à évaluer l'efficacité des activités/projets du PP qui font l'objet d'un suivi? Fournissent-ils des informations concernant la réalisation des



résultats, produits et impacts attendus? Des repères appropriés ont-ils été établis pour les indicateurs utilisés?

5. Les activités/projets du PP tiennent-ils convenablement compte des questions de parité entre les sexes? Sont-ils conformes à l'engagement du PAM en faveur des femmes?

5.1. L'approche Programme par Pays facilite-t'elle – ou rend-elle plus difficile – la réalisation des engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes/spécificités ? (On trouvera à l'Annexe 4 des indications détaillées pour traiter cette question.)

5.2. Quelles modifications faudrait-il apporter à de nouveaux SSP et PP pour qu'ils soient plus compatibles avec les engagements en faveur des femmes?

6. Dans quelle mesure l'utilisation de l'aide alimentaire dans les activités/projets en cours du PP est-elle conforme à la politique visant à "Favoriser le développement"⁴? (On trouvera à l'Annexe 5 des indications détaillées pour traiter cette question.)

6.1. Quelles modifications faudrait-il apporter à de nouveaux SSP et PP pour qu'ils soient plus compatibles avec la politique visant à "Favoriser le développement"?

7. Quelles mesures peut-on prendre au cours de l'élaboration du SSP et du nouveau PP pour renforcer l'efficacité de la contribution du PAM au développement au cours du prochain cycle de programmation?

8. Il y a-t-il d'autres enseignements à tirer de l'expérience acquise grâce à la conception et à l'exécution du programme de pays en cours?

Notes concernant la méthodologie

Étapes de l'évaluation

L'évaluation se divise en trois phases:

Phase I – Préparation et examen sur documents (cinq jours):

Avant la mission dans le pays, l'équipe examinera toute la documentation de base pertinente, notamment le SSP et le PP, les résumés d'activités, les rapports sur l'état d'avancement des projets, les rapports d'évaluation à mi-parcours ou finale, les publications/rapports spécialisés internationaux et nationaux pertinents. En outre, l'équipe devra rechercher et examiner les études effectuées en vue d'évaluations thématiques récentes, par exemple l'examen des engagements du PAM en faveur des femmes. L'équipe d'évaluation pourra se réunir au siège du PAM à Rome pour une mise au courant générale, ou bien examiner la documentation qui lui aura été envoyée puis rejoindre directement le terrain. Suite à la décentralisation de nombreuses fonctions du Programme au niveau du terrain, il est plus commode de prendre connaissance de certains documents relatifs aux programmes et aux activités/projets au niveau des bureaux régionaux et nationaux.

Avant le départ de la mission pour le pays faisant l'objet de l'évaluation, le Bureau de l'évaluation (OEDE) doit transmettre au bureau de pays le mandat qui doit être communiqué aux principaux centres de liaison du gouvernement pour la programmation du PAM et aux partenaires d'exécution.

⁴ Il importe de noter qu'il ne faut pas déduire de la question numéro 5 que le programme de pays en cours sera évalué rétrospectivement en fonction des critères de la politique visant à "Favoriser le développement". Le programme sera plutôt évalué en vue d'obtenir des indications sur les modifications requises éventuellement pour que les critères soient respectés à l'avenir.



Une petite équipe spéciale de parties prenantes clés du gouvernement et de représentants d'ONG clés (la composition précise de cette équipe relève du bureau de pays) peut être constituée pour examiner le mandat et assurer la réunion de compte rendu à la fin de la mission.

Phase II – Évaluation dans le pays (3 semaines):

Dans la mesure du possible, l'équipe doit rencontrer toutes les parties intéressées, notamment les bénéficiaires, les autorités locales et nationales, les principaux partenaires d'exécution et les autres organismes de développement intervenant dans les programmes UNDAF ainsi que les programmes du PAM.

Au cours des évaluations de programmes de pays, des données sont rassemblées dans les bureaux des principales parties prenantes de la capitale et sur le terrain où les membres de la mission peuvent visiter de grandes activités/projets de programme représentatifs. En pratique, il peut être souhaitable de passer les deux tiers du temps disponible dans la capitale et de consacrer le dernier tiers aux visites d'activités/projets sur le terrain.

Les informateurs clés avec lesquels l'équipe doit avoir des entretiens peuvent être divisés en plusieurs groupes:

Premier groupe: Personnel du PAM à plein temps et sous contrat travaillant à des activités/projets de développement;

Deuxième groupe: Partenaires institutionnels/acteurs de l'élaboration et de la coordination des programmes au niveau national, par exemple:

- Organismes des Nations Unies participant aux processus consultatifs intéressant le développement, par exemple, bilans communs de pays et UNDAF, notamment le PNUD, l'UNICEF, le FNUAP, la FAO, le FIDA, l'OMS;
- Les ministères du gouvernement qui interviennent au niveau national dans les consultations sur la coordination des donateurs (par exemple, Ministère de la coopération extérieure, Ministère de la planification, Ministère des finances) ou représentent les partenaires présents ou envisagés d'activités/projets de développement du PAM: Ministère de l'agriculture, Office national des eaux, Ministère de la santé, office national des forêts, selon le cas;
- Bureaux locaux de la Banque mondiale et de la banque de développement régionale;
- Donateurs bilatéraux jouant un rôle important dans des secteurs de programmation du PAM. Ces donateurs devraient être identifiés par le Bureau du PAM dans le pays. Ceux qui font partie de mécanismes travaillant à la coordination au niveau national présentent un intérêt particulier.
- Organisations non gouvernementales présentes au niveau national qui s'occupent de la sécurité alimentaire et/ou de la lutte contre la pauvreté. Le Bureau du PAM devrait pouvoir identifier un petit groupe d'ONG nationales et internationales qui s'occupent activement de l'aide alimentaire et/ou de la sécurité alimentaire et de la programmation de la lutte contre la pauvreté et ont une solide réputation. L'idéal serait que ces organisations soient reconnues par le gouvernement comme coparticipants aux programmes nationaux ou régionaux.

Troisième groupe: Partenaires institutionnels intervenant dans les activités du PAM

- Bureaux nationaux, provinciaux ou locaux des organismes qui mettent en œuvre les activités/projets du PAM pour le compte du gouvernement (personnel de l'Office des eaux,



fonctionnaires médicaux de district, agents des services de vulgarisation agricole, personnel de l'Office national des forêts, selon le cas);

- Personnel d'ONG nationales et internationales participant à la livraison de l'aide alimentaire du PAM et/ou à la planification et la réalisation d'infrastructures créées grâce à l'aide alimentaire;
- Personnel des organisations de services sociaux soutenues par l'aide alimentaire du PAM comme les unités de récupération nutritionnelle, les centres de santé maternelle et infantile, les écoles, etc.

Quatrième groupe: Participants et bénéficiaires

Les membres de la mission, accompagnés par des agents de projet, devraient rencontrer par groupes les participants des projets vivres-contre-travail, les enfants scolarisés et leurs parents, les personnes fréquentant les centres de santé maternelle et infantile, etc. Les groupes pourraient se composer d'anciens ou de représentants des villages, de femmes, de jeunes, etc. Les réunions permettront de procéder à un premier contrôle du ciblage des activités/projets de développement.

L'expérience antérieure fait penser qu'il serait utile que le bureau de pays du PAM organise une réunion ou un atelier (de préférence accueilli par le gouvernement) rassemblant l'équipe, les agents du PAM et les principales organisations intéressées pour étudier les conclusions préliminaires de l'évaluation avant le départ de l'équipe.

Phase III – Rédaction du rapport (5 journées de travail des membres de l'équipe, 10 journées de travail du chef d'équipe):

Pendant chaque phase de l'évaluation du programme de pays, le chef d'équipe doit confirmer les devoirs et les responsabilités de chaque membre, ce qu'il peut faire facilement en partant des produits de l'évaluation (voir Annexes 1 et 2) qui sont eux-mêmes articulés en fonction des objectifs et problèmes clés.

Le chef d'équipe est chargé de coordonner les contributions à l'aide-mémoire, au résumé d'évaluation et au rapport final et de rédiger ces documents. Les rapports individuels des membres de l'équipe peuvent soit être incorporés dans le rapport final, soit présentés sous forme d'annexes, en cas de besoin.

Itinéraire

Ci-dessous, projet d'itinéraire détaillé pour l'évaluation du PP:

Planification/examen sur documents	23 novembre – 5 janvier (5 jours)
Mise au courant au PAM à Rome	23-24 novembre 2000
Voyage au Mali	7 janvier 2001
Mission dans le pays	8 – 27 janvier 2001
Compte rendu de fin de mission au bureau de pays	25-26 janvier 2001
Voyage de retour à Rome	28 janvier 2001
Compte rendu de fin de mission au siège du PAM à Rome	30 janvier 2001
Date limite de présentation du rapport d'évaluation final	9 février 2001
Date limite de présentation du résumé d'évaluation	2 mars 2001



Organisation de la mission

Rôle du chef de mission: mettre définitivement au point la méthodologie et les aspects clés de l'évaluation, en consultation avec le responsable de l'évaluation OEDE. Le chef d'équipe précise également le rôle et la contribution de chaque membre de l'équipe, notamment l'apport individuel prévu à l'aide-mémoire, au résumé d'évaluation et au rapport final. Avec le concours du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM, le chef d'équipe définit les travaux préparatoires éventuellement demandés au bureau de pays et/ou à des consultants locaux avant la mission (il faut donner au moins 2 semaines de préavis au bureau de pays). Le Chef d'équipe a la responsabilité générale de la mission et fait la synthèse des contributions de toutes provenances, afin de préparer les documents nécessaires.

Le chef d'équipe est chargé d'établir les documents suivants:

- un **aide-mémoire** destiné à présenter les premières constatations et recommandations de la mission lors du compte rendu final au bureau de pays, au gouvernement et au siège;
- un **rapport d'évaluation final**;
- enfin, un **rapport résumé d'évaluation** à présenter au Conseil d'administration.

Le chef d'équipe doit présenter les conclusions de la mission à toutes les réunions de compte rendu final et veiller à ce que les documents énumérés ci-dessus soient tous soumis dans les délais prévus.

Rôle des autres membres de l'équipe: Fournir des contributions techniques correspondant à leurs qualifications individuelles et présenter des contributions écrites à l'aide-mémoire, au rapport d'évaluation final, au rapport résumé d'évaluation et au rapport final sous la direction du chef d'équipe et du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM.

Rôle du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM: Offrir un appui à l'ensemble de l'opération d'évaluation selon les besoins, notamment assurer la liaison entre les membres de l'équipe, les services compétents du siège du PAM et le bureau de pays. Le responsable de l'évaluation veille également à ce que l'évaluation soit menée conformément à l'orientation prévue et que le soutien logistique nécessaire soit fourni par les services du siège et le bureau de pays du PAM.

Rôle du bureau de pays du Mali : Donner des avis sur les dates de l'évaluation, de façon que les produits de l'évaluation soient disponibles pour la préparation du SSP. Faire en sorte que tous les documents nécessaires pour planifier l'évaluation et procéder à l'étude sur documents soient fournis en temps voulu. Participer à l'identification et au recrutement de consultants locaux, selon les besoins. Veiller à ce que les travaux préparatoires éventuellement nécessaires soient effectués dans le pays avant l'arrivée de l'équipe d'évaluation et faciliter le travail de ladite équipe pendant son séjour dans le pays. Préparer et organiser l'itinéraire de la mission dans le pays et organiser l'atelier/la mise au courant/le compte rendu final de l'évaluation du PP.

6.5 Produits de l'évaluation

- **Aide-mémoire** pour les comptes rendus de fin de mission au bureau de pays, au gouvernement et au siège (5 pages au maximum)
date limite: 24 janvier 2001
- **Rapport d'évaluation final et modèle de surveillance des recommandations**
date limite: 9 février 2001
- **Rapport résumé d'évaluation** (5 000 mots au maximum)
date limite: 2 mars 2001

Tous les rapports doivent être établis en français et être rédigés conformément aux schémas des Annexes 1 et 2. Les projets de rapport résumé d'évaluation et de rapport final doivent être examinés par le fonctionnaire chargé de l'évaluation d'OEDE avant d'être définitivement mis au point.



Le rapport résumé d'évaluation, les rapports techniques et le rapport d'évaluation final doivent être soumis en version papier, accompagnée d'une version électronique. Le cas échéant, les annexes doivent également être présentées en version électronique en utilisant le logiciel standard du PAM (Microsoft). Pour faciliter le traitement, le rapport résumé doit être soumis sous forme de texte simple non formaté (pas de numérotation des paragraphes, caractères gras, soulignage, etc.).

La mission est entièrement responsable de son rapport complet indépendant qui ne traduit pas nécessairement les vues du PAM.

L'évaluation doit se dérouler conformément au présent mandat et sous la direction générale d'OEDE.



Annexe 2 - Liste de contrôle pour réalisation des engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes/spécificités

Éléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
Engagement I: assurer l'accès direct des femmes à une nourriture appropriée					
<ul style="list-style-type: none"> Le programme de pays s'efforce-t-il réellement de faire parvenir la nourriture aux femmes, par exemple au moyen de cartes de rationnement pour les femmes? 	Ne s'applique pas				
<ul style="list-style-type: none"> Les activités du PP portent-elles sur les carences en micronutriments des femmes et des enfants? 	Rien n'a été entrepris en ce sens				+
<ul style="list-style-type: none"> Les activités du PP tiennent-elles compte des habitudes culinaires et alimentaires locales? 	Oui, dans la mesure des règlements du PAM. Le riz constitue l'une des céréales de base dans certaines régions. Les règlements du PAM n'en autorisent toutefois pas la distribution car cette céréale est considérée une nourriture de luxe et serait plus facile à revendre que le mil. Il est à noter que le PRMC considère actuellement d'inclure du riz dans ses stocks stratégiques.		+		
<ul style="list-style-type: none"> Les femmes ont-elles été consultées pour fixer la composition de l'assortiment alimentaire? 	Non				+
<ul style="list-style-type: none"> Les ménages dirigés par une femme bénéficient-ils d'une attention particulière en raison de leur pauvreté et de leurs problèmes de temps plus graves? 	Non (voir difficultés de ciblage au-delà des régions dans rapport d'évaluation)				+



Engagement II: prendre des mesures pour assurer l'accès sur un pied d'égalité et la pleine participation des femmes aux structures de pouvoir et à la prise de décisions					
• Le PP répond-il aux besoins stratégiques des femmes: adopte-t-il une optique qui met en question les rôles traditionnels de chaque sexe et émancipe les femmes? Décrire les modalités d'action.	L'intention y est mais les principes sont peu mis en pratique			+	
• Le PP porte-t-il sur les relations entre les sexes? Fait-il participer les hommes au dialogue sur les problèmes de statut des femmes?	Non				+
Engagement III: prendre des mesures positives pour favoriser l'accès des femmes sur un pied d'égalité aux ressources, aux emplois, aux marchés et au commerce					
• Les ressources du programme de pays sont-elles délibérément orientées vers les femmes et les jeunes filles lorsqu'il existe un écart important de 25% par exemple, entre hommes et femmes? ¹ (c'est le cas de la plupart des pays recevant une aide du PAM). Quelle action a-t-elle été entreprise?	Oui. Les actions en matière de santé et d'éducation visent les femmes en priorité. Une attention particulière est aussi portée aux femmes dans le cadre des VCT/VCF.			+	
• Les femmes participent-elles aux activités vivres-contre-travail? En qualité de travailleurs ou aussi de décideurs? Ont-elles la maîtrise des biens créés?	Les femmes travaillent dans le cadre des VCT et elles exécutent des travaux compatibles avec leur force physique, i.e. transport d'eau et de sable qui ne sont pas rémunérés. Les travaux qui demandent une grande force physique sont réservés aux hommes. Officiellement, les femmes participent peu aux prises de décision et elles n'ont la maîtrise d'actifs que sur une base très limitée (voir rapport d'évaluation)			+	

¹ Pour trouver des informations sur l'écart entre hommes et femmes dans votre pays, veuillez contacter le Conseiller principal pour la problématique hommes/femmes, SPP au Siège.



<ul style="list-style-type: none"> Le PP offre-t-il aux femmes des possibilités d'acquérir de nouvelles compétences dans le cadre d'activités vivres-contre-travail de façon à renforcer la durabilité du développement? 	Très peu			+	
<ul style="list-style-type: none"> Dans le cadre du PP, le bureau de pays joue-t-il un rôle d'avocat en faveur des femmes? En faveur de l'équité entre les sexes? Pour mobiliser des ressources en vue de travaux en partenariat? 	Les intentions et déclarations y sont. Les répercussions demeurent limitées.			+	
Engagement IV: établir et diffuser des données ventilées par sexe à des fins de planification et d'évaluation					
<ul style="list-style-type: none"> Les systèmes de S&E utilisés dans le PP tiennent-ils compte de la problématique hommes/femmes? Expliquez comment. 	Les données de suivi de la distribution des vivres sont désormais désagrégées par sexe. Pour le moment, le PAM/Mali ne dispose pas des ressources qui lui permettraient d'en arriver à une appréciation correcte des résultats en tenant compte de la problématique hommes/femmes.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Des informations qualitatives tenant compte de la problématique hommes/femmes sont-elles également rassemblées? 	Très peu et cela constitue une lacune sérieuse selon la consultante en sécurité alimentaire.			+	
<ul style="list-style-type: none"> Le PP considère-t-il les intrants, les effets, les résultats et l'impact dans une perspective tenant compte des différences entre les sexes? 	Le suivi se concentre surtout sur les intrants			+	
Engagement V: améliorer les comptes rendus des mesures prises pour mettre en œuvre les engagements					
<ul style="list-style-type: none"> Les fonctionnaires du PAM sont-ils considérés dans le PP comme responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration de la problématique hommes/femmes? Comment? 	Implicitement			+	
<ul style="list-style-type: none"> Le responsable pour la problématique hommes/femmes dispose-t-il de pouvoirs suffisants? d'appuis suffisants? 	Voir plus haut. Le pouvoir étant souvent lié aux ressources, qui sont limitées, le pouvoir effectif est également restreint			+	



<ul style="list-style-type: none">• Les partenaires d'exécution sont-ils considérés comme responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration de la problématique hommes/femmes, par exemple aux termes des lettres d'accord et mémorandums d'accord? Comment?	Les partenaires sont effectivement responsables, sans toutefois qu'un accord explicite et formel soit arrêté.		+		
--	---	--	---	--	--



Annexe 3: Liste de contrôle indicative concernant le degré de compatibilité des activités/projets avec la politique "Favoriser le développement"²

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
1. Engagement du gouvernement					
◆ Stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place – identifier la politique	Le système de sécurité alimentaire, que le PP appuie et auquel le PAM/Mali participe activement, repose sur une stratégie et un dispositif complet de sécurité alimentaire. Ce système fonctionne et est désormais financé à 70% par le gouvernement malien.	+			
◆ Coopération interministérielle établie – mentionner les comités, mécanismes existants	Des comités de coordination ont récemment été créés. Le comité de pilotage interministériel s'est réuni 1 fois et le comité de coordination technique, plus récent, ne s'est pas encore rencontré. L'ancrage institutionnel des comités est à revoir car il apparaît peu propice à susciter la coopération multisectorielle..			+	
◆ Ciblage des plus pauvres – notamment des femmes – mentions dans l'accord PP ou les plans d'activités	Les actions en matière de santé et d'éducation visent les femmes de façon prioritaire. Une attention particulière est aussi portée aux femmes dans le cadre des VCT/VCF. Le ciblage des pauvres demanderait de meilleures connaissances du milieu. La stratification qui prévaut au sein de certains groupes ethniques limitera vraisemblablement la portée du ciblage.		+		
◆ Personnel et autres ressources humaines affectées, selon capacité – éventuellement mentions d'agents de contrepartie insuffisants ou sous-qualifiés	Le personnel national affecté semble suffisant, mais son efficacité est freiné par le manque de ressources dont il dispose et, par conséquent, son peu de motivation.		+		

² Cette liste est établie d'après la liste de contrôle remplie figurant dans le document: *L'heure du changement: aide alimentaire et développement – Favoriser le développement en pratique*, PAM, mai 1999.



Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
♦ Identification des mesures connexes de renforcement des capacités si les qualifications ou la disponibilité de personnel de contrepartie posent des problèmes	Aucune disposition n'a été prise.				+
2. Coordination					
♦ Le programme fait mention des priorités UNDAF/Bilan commun de pays et y est conforme – citer références dans PP et activités à UNDAF/Bilan commun de pays	de nombreuses possibilités de collaboration et d'appui mutuel avec d'autres programmes des Nations Unies ont été saisies dans tous les domaines d'intervention		+		
♦ Liaisons complémentaires avec d'autres partenaires – preuves de participation de partenaires non traditionnels et non gouvernementaux	Liens très développés. Plus d'une 40taine de partenaires.	+			
3. Partenaires opérationnels					
♦ Identifier les partenaires opérationnels – citer les partenaires clés par activité	Partenaires « tout venant » incluant : instances gouvernementales, coopération multinationale, coopération bilatérale, ONG internationales, ONG locales.	+			
♦ Partenaires opérationnels choisis pour leur efficacité	Les partenaires sont, pour le moment, plutôt choisis par opportunisme (voir recommandations).	+			
4. Compréhension des besoins					
Besoins de consommation					
♦ Problème de consommation ? alimentaire convenablement identifié? – citer les mentions de l'ACV ou d'autres opérations de cartographie/ciblage et informations	Les problèmes de sécurité alimentaire ont été identifiés en fonction des données du système national de sécurité alimentaire (SAP).	+			



Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
◆ Nature du problème de consommation ? alimentaire – zone géographique, population touchée, gravité	La zone retenue pour le Mali (les 4 régions du nord) correspond à des régions où il existe un problème structurel d'insécurité alimentaire, à cause du caractère incertain des pluies (quantité et répartition).				
◆ Indicateurs principaux du problème de consommation ? alimentaire – indicateurs cités dans le PP et les documents relatifs aux activités	Les indicateurs d'insécurité ont été établis par le SAP. Ils ne sont toutefois pas explicités dans le PP.				
Lien entre la consommation et l'investissement					
◆ Comment l'alimentation ? a-t-elle été liée aux possibilités de développement dans le PP et le plan d'activité?	L'opportunité de l'aide alimentaire et de ses avantages comparatifs n'est pas véritablement discutée dans le PP. C'est un travail sur lequel le PAM/Mali devra réfléchir dans le cadre de la préparation prochaine du SSP.				+
5. Création d'actifs durables					
◆ Quels actifs ont été créés? Pour qui?	De nombreuses infrastructures de production et sociales.				
◆ Quels sont les avantages durables tirés des actifs créés? Pour qui?	Réduction du risque d'insécurité alimentaire dans le cas des infrastructures d'irrigation et augmentation du taux de la fréquentation scolaire, notamment celle des filles, dans le cas des écoles.				
6. Qualité du ciblage					
◆ Indicateurs appliqués pour identifier les zones géographiques et les groupes cibles dans ces zones	Les indicateurs utilisés ont été ceux du SAP. Quant aux groupes cibles, ils ne sont pas suffisamment connus. Même si cela était le cas, la portée du ciblage sera toujours tributaire du type de partenaires présents dans les régions retenues par le PAM.		+		
◆ Les femmes sont-elles ciblées sur un pied d'égalité?	Cela varie en fonction des activités (voir supra). Il n'est pas certain que cela soit toujours recommandable.		+		



Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
◆ Les zones ciblées correspondent-elles aux zones souffrant le plus d'insécurité alimentaire?	Oui	+			
◆ Méthodes/techniques utilisées pour identifier les groupes de participants à l'intérieur d'une zone géographique – citer les méthodes mentionnées dans les résumés d'activité.	Cela se fait, selon le cas, au gré des recommandations des instances gouvernementales avec lesquelles le PAM travaille (Ministères du Développement rural, de l'Éducation et de la Santé) et en fonction de la présence de partenaires d'exécution.				+
7. Participation					
◆ Participants ? au projet prenant part à la planification, à l'exécution et/ou au suivi	Les bénéficiaires n'ont pas participé à la planification et ne participent pas au suivi. Ce sont eux toutefois qui exécutent les composantes du PP.			+	
◆ Instruments et méthodes participatifs utilisés	Sensibilisation et formation de comités de gestion confiée aux partenaires d'exécution.		+		
◆ Mécanismes utilisés pour favoriser la participation	Diagnostic participatif et méthode GRAAP.				
◆ Comment les femmes et les hommes ont-ils participé à la prise de décisions? – citez les mentions, figurant dans les documents d'activité, de mesures spéciales visant à encourager la pleine participation aux prises de décisions	Les hommes participent davantage que les femmes qui ne participent que de façon très limitée. Les documents d'activité font tous allusion à la participation, sans toutefois proposer de mesures concrètes pour y parvenir.			+	
8. Rapport coût-efficacité					
◆ Solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire	Non advenu.				
◆ Mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum	Cela se fait par la force des choses, les promesses budgétaires n'étant pas toujours respectées.		+		



Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du PP et du projet avec la politique			
		Très élevé	Élevé	Bas	Très bas
9. Qualité technique					
♦ Mission d'évaluation des activités?	Oui, dans les secteurs du développement rural (VCT/VCF), et, très récemment, de l'éducation et de la santé.		+		
♦ À quel stade du cycle du programme a-t-on eu recours à des techniciens spécialistes?	En temps utile.		+		
♦ Provenance de ces spécialistes (FAO, OIT, UNESCO, OMS)?	FAO, UNESCO, OMS, OIT, etc.	+			
♦ Critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs?	Non advenu.				+
♦ Conditions dans lesquelles l'assistance du PAM n'est plus nécessaire – citer les mentions figurant dans le plan d'activité	Aucun plan de désengagement n'est systématiquement prévu. Cela se fait parfois au gré des circonstances et des personnes qui exécutent les activités.				+
10. Incidences sur le marché					
♦ Analyse de l'incidence sur les marchés locaux des importations ou des achats locaux effectués au titre de l'aide alimentaire	Le programme de sécurité alimentaire (PRMC) y veille et adopte des mesures de rectification lorsque cela s'avère nécessaire (cf. cas récent d'importation du blé dont une partie a été remplacée par la production locale à la demande des producteurs). A l'heure actuelle plus de 50% des vivres sont achetés localement. Les achats locaux ont toutefois un impact négatif sur le budget du bureau national. C'est un paradoxe sur lequel le PAM/Rome devrait se pencher.	+			
11. Démonstration des résultats					
• Indicateurs de résultats établis et utilisés?	A venir. Ces indicateurs devraient être déterminés dans le cadre de la préparation du prochain SSP.				+