



Programme Alimentaire Mondial

# Un Rapport du Bureau de l'Évaluation



*Rapport complet de l'évaluation à mi-parcours  
du programme de pays – MADAGASCAR  
(1999 – 2003)*

*(7 – 29 novembre 2001)*

*Rome, Septembre 2002*

*Réf. OEDE/2002/12*



## Remerciements

La mission a séjourné à Madagascar du 7 au 29 novembre 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. Gilbert Landart, chef de mission, FAO
- Mme Andrée Black-Michaud, consultante - développement rural, PAM/OEDE
- Mme Cécile Ramanitrera, consultante - groupes vulnérables, PAM Madagascar
- M. Romain Sirois, fonctionnaire - chargé de l'évaluation, PAM/OEDE



# Abréviations

AAA	Agro action allemande
ACN	Agent communautaire de nutrition
ACV	Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité
ADRA	Agence adventiste d'aide et de développement
AEDES	Association européenne pour le développement et la santé
AES	Approvisionnement en eau du sud
BAD	Banque africaine de développement
CARE	ONG internationale (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere)
CCA	Bilan commun de pays (Commun Country Assessment)
CDD	Comité de développement
CFEPCES	Certificat de fin d'étude du premier cycle de l'enseignement secondaire
CGDIS	Commissariat général au développement intégré du sud
CISCO	Circonscription scolaire
CLD	Comités locaux de développement
CLG	Comité local de gestion
CNS	Comité/conseil national de secours
COMPAS	Système informatisé de gestion et de suivi des vivres (Commodity Movement Processing and Analysis System)
CPE	Certificat d'étude primaire
CRIC	Conseil restreint d'intervention en cas de cataclysme
CSA	Corps suisse d'aide humanitaire
CSB	Mélange de farines de maïs et soja enrichies (Corn Soya Blend)
CYPRED	Planification préalable en cas de cyclone (Cyclone Preparedness)
DCPE	Document cadre de politique économique
DINA	Contrats programmes
DIRA	Direction interrégionale de l'agriculture
DIRESEB	Direction interrégionale de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base (Cellule de gestion)
DNP	Direction nationale du projet
DRA	Direction régionale de l'agriculture
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
DWHH	Agro action allemande (Deutsche Wuthungerhilfe)
EMOP	Opération d'urgence
EPP	Ecole primaire publique
EPT	Education pour tous (prévu en février 2002)
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (Food and Agriculture Organisation)
FED	Fonds européen de développement
FIDA	Fond international pour le développement agricole
FRAM	Association villageoise de parents d'élèves
GCV	Gestionnaire de vivres communautaires
GRET	Groupe de recherche et d'échanges technologiques



GTDR	Groupe de travail et de développement régional
HIMO	Haute intensité de main-d'oeuvre
INSTAT	Institut national de statistiques
KIOMBA	ONG malgache soutenue par l'Union européenne et opérant dans le sud de Madagascar. (« KIOMBA » est un terme désignant l'entraide communautaire dans l'Androy)
MINAGRI	Ministère de l'agriculture
MINESEB	Ministère de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base
NEU	Nouvelles écoles unitaires
OAES	Opération alimentation en eau dans le sud
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PAI	Programme d'appui intersectoriel (santé et agriculture)
PAM	Programme alimentaire mondial
PFRDV	Pays à faible revenu et à déficit vivrier
PIB	Produit national brut
PICS	Programme d'interventions cyclone et sécheresse
PIP	Programme d'investissement public
PMA	Pays les moins avancés
PNAE	Programme national pour l'amélioration de l'enseignement
PNC	Programme de nutrition communautaire
PNS	Programme de nutrition scolaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PP	Programme de pays
SAP	Système d'alerte précoce
SECALINE	Sécurité alimentaire et nutrition élargie (phase antérieure à SEECALINE)
SEECALINE	Surveillance et éducation des écoles et des communes en matière d'alimentation et de nutrition élargie
SNU	Système des Nations Unies
SPAP	Service de la programmation et des activités parascolaires
SSP	Schéma de stratégie de pays
TIEM	Transport interne, entreposage et manutention
UNDAF	Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (United Nations Development Assistance Framework)
VCF	Vivres contre formation
VCT	Vivres contre travail
VNU	Volontaire des Nations Unies
ZAP	Zones d'action pédagogique

**Équivalence monétaire :** (novembre 2001)  
1 dollar E.-U. = 6.184 francs malgaches



# Table des Matières

Liste des abréviations.....	iii
<b>1. RÉSUMÉ .....</b>	<b>1</b>
A. Portée et déroulement de l'évaluation .....	1
B. Principales conclusions et recommandations .....	1
<b>2. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM.....</b>	<b>5</b>
A. Justification de l'aide alimentaire du PAM .....	5
B. Pauvreté et insécurité alimentaire.....	6
C. Stratégies et politiques en rapport avec la pauvreté et la sécurité alimentaire .....	7
<b>3. PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITES FONDAMENTALES.....</b>	<b>8</b>
A. Description .....	8
B. Evaluation de la conception du Programme de pays, fondement analytique et orientation stratégique .....	9
<b>4. SYSTEMES ET PROCÉDURES À L'APPUI DU PROGRAMME DE PAYS15</b>	
A. Formulation .....	15
B. Mise en oeuvre .....	15
<b>5. FACTEURS D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME DE PAYS.....</b>	<b>16</b>
A. Cadre institutionnel.....	16
B. Logistique .....	17
<b>6. CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS FONDAMENTALES AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME.....</b>	<b>18</b>
A. Nutrition communautaire (activité 1) .....	18
B. Cantines scolaires (activité 2).....	24
C. Programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles (activité 3).....	27
<b>7. ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES FEMMES .....</b>	<b>30</b>



<b>8.</b>	<b>POLITIQUE VISANT À “FAVORISER LE DÉVELOPPEMENT” .....</b>	<b>30</b>
A.	Conclusions générales .....	30
B.	Conclusions par activité fondamentale .....	31
<b>9.</b>	<b>RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>33</b>

## **ANNEXES**

1. Mandat de la mission d'évaluation
2. Utilisation des ressources au 30 septembre 2001
3. Compatibilité de l'activité de nutrition communautaire avec la politique « Favoriser le développement »
4. Compatibilité de l'activité des cantines scolaires avec la politique « Favoriser le développement »
5. Compatibilité de l'activité d'atténuation des catastrophes naturelles avec la politique « Favoriser le développement »
6. Liste de contrôle pour réalisation des engagements en faveur des femmes
7. Liste des personnes rencontrées
8. Programme de la mission

## **CARTES**

Carte administrative de Madagascar

Carte de la répartition des activités du PAM à Madagascar



## 1. RÉSUMÉ

### A. Portée et déroulement de l'évaluation

L'objectif principal de l'évaluation était d'étudier comment l'approche-programme par pays, adoptée par le PAM en 1995, constitue un outil efficace pour la planification et la mise en oeuvre des activités de développement du PAM à Madagascar. L'évaluation a tenté d'apprécier si la stratégie de l'approche-programme a permis d'obtenir de meilleurs résultats qu'une mise en oeuvre de projets isolés dans ce pays.

L'analyse et les recommandations de la mission ne constituent donc pas une évaluation détaillée des activités fondamentales du programme de pays (PP) mais davantage une appréciation de la capacité, dans le cadre de la conception et de la mise en oeuvre, d'obtenir les bénéfices de l'approche-programme. Cependant, compte tenu de l'importance de la mise en oeuvre de la politique d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM consignée dans le document intitulé "Favoriser le développement"<sup>1</sup>, les activités du programme de pays ont été analysées en fonction de cette Politique qui vise globalement à créer les conditions favorables qui permettent aux ménages et aux communautés pauvres, souffrant d'insécurité alimentaire, de valoriser le capital humain ou de construire des actifs directement ou indirectement productifs dont ils seront les bénéficiaires directs.

La mission chargée d'évaluer le programme de pays du PAM à Madagascar a séjourné dans le pays du 7 au 29 novembre 2001. Dans tous les aspects de son travail, la mission a bénéficié d'un esprit très ouvert, constructif et de coopération tant de la part du bureau de pays du PAM que des représentants du gouvernement ou d'autres institutions.

La mission a travaillé étroitement avec la représentation du PAM, les contreparties gouvernementales et les partenaires impliqués dans la mise en oeuvre du programme de pays (cf. programme de la mission en annexe). La mission a effectué des visites de terrain dans les provinces de Tuléar (Districts de Tuléar, Ambovombe et Fort Dauphin) et de Toamasina (District de Mahanoro). Au terme de son séjour, la mission a présenté un aide mémoire à l'autorité gouvernementale de tutelle (Ministère de l'économie et du plan) en présence des principaux protagonistes du programme de pays.

### B. Principales conclusions et recommandations

#### *Conception*

L'examen a posteriori du schéma de stratégie de pays (SSP) et du programme de pays (PP) révèle que les deux documents sont largement répétitifs, avec un niveau de détail voisin quant aux activités à entreprendre, illustrant sans doute un déficit dans la formulation *ex-ante* des activités fondamentales du programme<sup>2</sup>. On relève par ailleurs certaines incohérences dans les statistiques mais également des incompatibilités entre les buts du programme et les objectifs associés aux activités fondamentales. L'adoption, par l'ensemble des protagonistes impliqués dans la préparation du programme de pays, de l'outil du cadre logique dans le processus de préparation permettrait de résoudre ces incohérences et d'assurer une cohésion entre les buts et objectifs des documents.

De plus, dans le cadre de la préparation du prochain programme de pays, le bureau du PAM devra engager une réflexion avec ses partenaires pour aboutir à une claire définition des objectifs du

---

<sup>1</sup> "Favoriser le développement" – Questions de politique générale; Session annuelle du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/A). Rome, 17-20 mai 1999.

<sup>2</sup> Le PP comprend 3 activités dites fondamentales: (i) nutrition communautaire; (ii) cantines scolaires; (iii) programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles.



programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles et des modus operandi différenciés, entre les opérations d'urgence et de développement. Par ailleurs, les efforts devront être accentués, notamment pour le sud du pays, pour aboutir à la signature de protocoles d'intervention avec des partenaires capables de garantir une utilisation optimale des ressources du PP. La coordination des intervenants extérieurs devra, par ailleurs, être renforcée, au niveau provincial.

Les procédures prévues pour la préparation et l'exécution du programme ont été globalement respectées. L'accord du programme de pays a été signé le 23 avril 1999 et des missions d'examen préalable ont été organisées pour préparer les résumés d'activité. On notera cependant que le temps pris pour la rédaction de ces résumés d'activité pour l'exécution du programme de pays, après son approbation par le Conseil d'administration du PAM, apparaît exagérément long puisque le dernier résumé a été signé entre le gouvernement et le bureau de pays du PAM en juin 2000, soit un an et demi après l'approbation du programme. Le processus de formulation du programme de pays, en intégrant la rédaction des résumés d'activité avant sa soumission au Conseil d'administration, en permettrait une mise en oeuvre plus rapide.

Il est recommandé de formuler les résumés d'activités avant que le processus de planification du programme de pays ne soit terminé afin d'assurer une meilleure intégration de ces documents. L'élaboration parallèle de cadres logiques pour chaque activité permettra une meilleure cohérence entre les buts et les objectifs associés au programme de pays et aux activités. La signature conjointe de l'accord du programme de pays et des résumés d'activités devrait avoir lieu dans les six mois qui suivent l'approbation du programme de pays par le Conseil d'administration.

### **Cohérence**

Chaque activité du programme possède des interlocuteurs bien identifiés au sein des ministères techniques. Un comité intersectoriel de pilotage du programme de pays présidé conjointement par le Directeur Général du Ministère de l'économie et des finances et par le directeur de pays du PAM a été mis en place. Il se réunit deux fois par an avec comme principal ordre du jour la revue de la mise en oeuvre du Programme. La périodicité des réunions et la composition du Comité paraissent adéquates. En revanche, pour s'assurer d'un fonctionnement durable du Comité il conviendrait de le doter d'un mandat plus étendu notamment lors de l'appréciation des sommaires d'activités, des rapports consolidés de suivi des activités du Programme ainsi que pour son calendrier de mise en oeuvre.

Dans le cadre de la préparation du prochain programme de pays, il est recommandé de confier au Comité intersectoriel de pilotage un mandat qui confirme notamment son rôle en matière de validation des résumés d'activités et des rapports de suivi-évaluation. De plus, le mandat devrait couvrir la planification anticipée de diverses activités du programme de pays ainsi que l'allocation de ressources d'urgence, en cas de besoin. Enfin, le Comité devrait veiller à la cohérence des activités et à la recherche de synergies entre celles-ci et les partenaires.

Des aléas climatiques imposent souvent le déclenchement d'opérations d'urgence (4 opérations d'urgence pendant les années 2000 et 2001: EMOP 6233, 6236, 6270, 6290). Ces ressources additionnelles en vivres ont des modalités de distribution différentes de celles des opérations de développement mais pour des activités souvent identiques. Cette situation, notamment dans le sud, a contribué à créer une confusion entre les objectifs de l'activité d'atténuation des effets des catastrophes et les moyens (les VCT) si bien que les activités entreprises s'inscrivent trop souvent dans le court terme (on entreprend des travaux *ad hoc* pour ne pas distribuer des vivres gratuitement) et ne répondent pas nécessairement aux objectifs de long terme formulés dans le programme de pays.

### **Intégration**

Le PAM détenteur d'un programme relativement important au sein de l'Organisation des Nations Unies (ONU) a certainement vu augmenter, avec l'existence du programme, sa capacité de contribuer à l'effort





de coordination et s'est vu confier la conduite de thèmes de réflexion majeurs comme l'implication sur les opérations du développement de la mise en place du processus de décentralisation par les Provinces autonomes ainsi que la gestion des risques et catastrophes. Par ailleurs, l'implication du PAM dans le processus de l'UNDAF devrait lui permettre d'alléger son SSP pour mieux se concentrer sur la préparation du nouveau programme et notamment la formulation des activités selon les procédures recommandées.

Lors de la préparation du prochain programme de pays, tenir compte de toute la dimension de la décentralisation (notamment l'autonomie accrue des provinces). Cela permettrait au PAM d'associer, le cas échéant, ses activités aux nouveaux plans de développement provinciaux et de bénéficier des ressources financières et techniques mobilisables. La coordination intersectorielle et entre toutes les parties prenantes, y compris le gouvernement, devrait être renforcée pour identifier les possibilités de collaboration.

### **Ciblage**

L'unité de d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) prévue dans le programme n'a pas été véritablement mise en place (une personne au sein du bureau de pays est chargée de liaison entre le PAM et les organismes d'alerte comme le comité national de secours (CNS). Les activités fondamentales sont toutefois mises en oeuvre (notamment pour les activités fondamentales de nutrition communautaire et d'éducation primaire) dans des zones d'insécurité alimentaire chronique et/ou soumis à des aléas climatiques fréquents. Pour le sud, les communes en difficulté alimentaire sont identifiées périodiquement sur la base de l'analyse des données météorologiques et agro économiques effectuées par le système d'alerte précoce (SAP). Ce ciblage géographique conjoncturel, certes nécessaire, engendre cependant des modalités d'une utilisation de l'assistance alimentaire très circonstanciée, de type urgence, souvent au détriment d'actions plus ambitieuses permettant d'atteindre des objectifs de développement à plus long terme tels que présentés dans le programme de pays.

L'activité de *nutrition communautaire* est ciblée sur les communautés pauvres en situation d'insécurité alimentaire. Cette activité est intégrée au sein du projet de SEECALINE, financé par la Banque mondiale, lequel s'inscrit nettement à la fois dans le cadre général de la politique nationale de santé (plan directeur de santé) dont les objectifs premiers sont de réduire le taux de malnutrition infantile juvénile et dans le plan d'action pour la nutrition adopté en 1998 qui recommande une approche multisectorielle pour combattre les diverses causes de la malnutrition. Une plus grande collaboration avec les agents de santé (CSB) du Ministère de la santé dans le suivi de croissance et des enfants malades apparaît souhaitable ainsi qu'avec le Ministère de l'agriculture pour améliorer l'offre des aliments au niveau des ménages.

L'amélioration du système de suivi évaluation pour l'activité des *cantines scolaires* apparaît comme une priorité. A cet égard, la mission de revue technique effectuée en mai 2001 a fait des recommandations qu'il convient de mettre en oeuvre. En l'absence de données chiffrées, on notera que les enseignants et le personnel de la circonscription scolaire (CISCO) insistent sur l'importance cruciale de la cantine sur la fréquentation scolaire. Par ailleurs, les visites effectuées par les missions dans les écoles attestent qu'il n'y a pas de discrimination selon le genre et que la fréquentation des écoles est globalement équilibrée entre garçons et filles. Enfin, la participation de la communauté, par l'intermédiaire des associations de parents d'élèves, est jugée satisfaisante.

Il est recommandé de mettre les ressources prévues dans le programme de pays pour l'ACV à disposition de l'activité et venir en priorité en appui au Comité national de secours. La petite unité ACV du PAM gagnerait à être mieux équipée et à disposer d'un budget de formation. En outre, il est nécessaire d'établir une distinction entre le ciblage pour les activités menées au titre du programme de pays et le ciblage pour les opérations d'urgence.



De plus, pour améliorer l'impact de l'activité et tirer parti des synergies entre les trois activités, lorsque les situations locales le permettent, faire coïncider les trois activités dans une même communauté tout en prenant en considération les capacités d'absorption pour ne pas engendrer des effets de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Une collaboration plus étroite entre le PAM et les Ministères de la santé et de l'agriculture est souhaitable pour cette activité. En outre, le ciblage devrait tenir compte des zones les moins bien loties sur le plan de la sécurité alimentaire et des habitudes de consommation alimentaire des ménages.

Enfin, pour améliorer le ciblage géographique des cantines scolaires ainsi que pour mesurer la participation de cette activité aux objectifs du programme de pays, refondre le système de suivi-évaluation de façon à ce qu'il intègre systématiquement des indicateurs de performance simples et permettant une analyse qualitative, ventilée par sexe, comme les taux de scolarisation et de fréquentation, les abandons scolaires et les redoublements. Une division géographique accompagnée d'une responsabilité intersectorielle du suivi serait de même souhaitable.

### ***Mise en oeuvre***

La structure et la composition du personnel du bureau national à Tananarive et du bureau auxiliaire de Fort Dauphin sont globalement adaptées aux besoins de la mise en oeuvre du programme. Le travail des volontaires des Nations Unies (VNU) et des conseillers-animateurs qui encadrent les activités sur le terrain est jugé essentiel à la réussite du programme. Les appuis techniques ponctuels du pôle de Maputo ont été parfois difficiles à mobiliser en raison du manque de personnel. Le programme a cependant bénéficié de l'indispensable appui technique pour les missions d'examen préalable des activités (y compris une mission d'appui technique financée par le PNUD) ainsi que des missions de revue technique pour les activités fondamentales de nutrition communautaire (septembre 2001) et des cantines scolaires (mai 2001).

La délégation de pouvoirs octroyée au directeur de pays a certainement rendu plus flexible la mise en oeuvre du programme de pays, notamment en opérant des prêts en vivres des activités de base vers des opérations d'urgence comme lors des cyclones qui ont touché l'est de Madagascar en février et mars 2000.

Le PAM s'est graduellement impliqué dans une maîtrise plus complète de l'acheminement des vivres jusqu'au bénéficiaire final (à l'exception de la nutrition communautaire assumée par le projet SEECALINE) pour minimiser les pertes enregistrées dans le stockage et l'acheminement des vivres. La gestion directe par le PAM du budget du transport interne, entreposage et manutention (TIEM) a facilité l'aboutissement des protocoles d'accord avec les partenaires extérieurs, notamment avec les ONG, et a permis de donner les moyens de suivi logistique mais aussi technique des activités grâce à la prise en charge des conseillers-animateurs indispensables pour la conduite des activités de développement. Cette responsabilité assumée par le PAM confère au programme de pays une souplesse dans l'exécution qui est un élément déterminant dans les facteurs de succès du programme.

### ***Problématique hommes-femmes***

L'engagement du PAM à l'égard des femmes dans le programme de pays et dans l'exécution de celui-ci est évident. L'activité de nutrition que le PAM appuie dans le contexte du projet SEECALINE s'adresse aux femmes et aux jeunes enfants et les femmes reçoivent une attention spéciale dans le cadre de cette activité. Chaque demande de VCT ou de VCF est examinée, choisie, et réalisée en tenant compte de l'avis des femmes. Sur les chantiers, les femmes sont presque partout légèrement majoritaires. En plus d'être impliquées comme bénéficiaires, les femmes participent activement comme gestionnaires au sein des comités. Nombreux sont les comités qui sont présidés ou co-présidés par des femmes et lorsque vient le moment de distribuer les vivres, ce sont des femmes qui sont désignées pour cette tâche. Les six animateurs qui relèvent du bureau auxiliaire de Fort Dauphin ont d'ailleurs reçu en mars 2000 à Rome,



lors de la journée de la femme, une distinction du PAM pour leur contribution à la promotion de la femme malgache.

### ***Activités fondamentales***

Les activités fondamentales de nutrition communautaire et d'éducation primaire ont été mentionnées sous la rubrique traitant du ciblage. Trois provinces du pays sont intéressées par le « *Programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles* »: le sud (Province de Tuléar) frappé régulièrement par des sécheresses et des invasions de criquets et l'est (provinces de Tamatave et Fianarantsoa) frappé par des cyclones et des inondations. Les activités dans l'est bénéficient d'un appui technique et financier satisfaisant de partenaires tels que CARE, ADRA et Agro action allemande qui leur permettent de répondre aux objectifs du programme. En l'absence de partenaires, les opérations dans le Sud sont conduites par les seuls conseillers-animateurs du PAM, assistés parfois d'ONG locales qui ne disposent pas de moyens suffisants, notamment matériels, pour donner l'envergure nécessaire aux activités qui par ailleurs s'inscrivent rarement dans un ensemble cohérent d'intervention.

### ***Application de la politique visant à "Favoriser le développement"***

Les objectifs des différentes activités du PP à Madagascar répondent aux exigences d'utilisation de l'aide alimentaire formulées dans le document "Favoriser le développement"<sup>3</sup>. Les activités fondamentales pourront donc être reconduites dans le prochain programme de pays en intégrant, le cas échéant, de nouveaux volets comme la formation fonctionnelle ou des interventions dans le cadre ONUSIDA. Les recommandations des récentes missions de revue technique et celles de cette mission d'évaluation à mi-parcours devront guider la préparation du nouveau programme.

Il est recommandé de définir clairement les objectifs de l'activité d'atténuation des effets des catastrophes naturelles et des modus operandi différenciés entre les opérations d'urgence et de développement. Accentuer les efforts, notamment pour le sud du pays, pour aboutir à la signature de protocoles d'intervention avec des partenaires capables de garantir une utilisation optimale des ressources du programme de pays.

## **2. CONTEXTE NATIONAL DE L'AIDE ALIMENTAIRE DU PAM**

### **A. Justification de l'aide alimentaire du PAM**

#### ***Contexte général***

Pays tropical dans son ensemble, Madagascar est l'une des plus grandes îles du monde (587.000 km<sup>2</sup>).<sup>4</sup> Géographiquement, le pays est constitué par une plaine côtière étroite au climat tropical chaud, soumise périodiquement aux inondations et aux cyclones ; par des montagnes et des hauts plateaux tempérés, dans le centre, qui occupent les 2/3 de la superficie totale ; et par une partie méridionale aux sols arides où la sécheresse est endémique.

D'un point de vue écologique, Madagascar est classé comme l'un des points critiques du globe, en raison de la richesse de sa biodiversité et à cause des dangers environnementaux qui la menacent. La destruction de l'environnement se produit de façon accélérée. La couverture forestière de l'est et de l'ouest est menacée de disparition et il est estimé que les forêts de Madagascar auront totalement disparu d'ici 25 à 40 ans. La culture sur brûlis, les feux de brousse et une exploitation incontrôlée des forêts pour produire du charbon de bois constituent des menaces pour l'environnement. La chasse constitue un autre danger et certaines espèces rares sont capturées pour être exportées illégalement.

---

<sup>3</sup> "Favoriser le développement" – op. Cit. p.2

<sup>4</sup> source : Dictionnaire, « Le petit Larousse illustré 2002 », édition Larousse, Paris, 2001



Selon l'institut national de statistiques (INSTAT), Madagascar comptait 15,5 millions d'habitants en 2000. Les 18 groupes ethniques présents à Madagascar vivent en relative harmonie et partagent une même langue avec des variations dialectales. Si les valeurs socioculturelles d'entraide, de solidarité et de recherche de consensus ont une influence positive, d'autres coutumes, en revanche, ralentissent le processus de développement, notamment dans les secteurs de la protection de l'environnement et de la santé.

Madagascar est doté d'un réseau routier de 11.849 Km de routes primaires et 17.869 Km de routes secondaires en mauvais état. Parmi 111 sous-préfectures (fivondronana), 44 sont classées comme virtuellement inaccessibles et 36 comme accessibles avec difficulté. L'insuffisance des infrastructures rurales, comme les moyens de transport, les écoles, les cliniques de santé et autres services explique une partie de la pauvreté des ménages ruraux. Les difficultés d'accéder à des marchés constituent une des causes importantes de l'insécurité alimentaire.

Madagascar fait partie des pays les moins avancés (PMA), à faible revenu et à déficit vivrier (PFRDV). Classé parmi les pays les plus pauvres du monde par le PNUD en 1998, le pays se plaçait au 153ème rang sur 174 avec un produit national brut (PIB) estimé à 257 dollars. Une tendance haussière semble toutefois se dessiner. A l'échelle nationale, le taux de croissance du PIB était de 3,9% en 1998, 4,7% en 1999, et 4,8% en 2000 ; toutefois les provinces de Fianarantsoa et de Tuléar, où intervient le PAM, accusent des retards économiques par rapport à l'ensemble du pays. Le volume d'exportation a augmenté de 8,5% en 2000, tandis que l'inflation diminue régulièrement. En 2000, le secteur rural constituait un secteur important de l'économie malgache avec près de 43% du PIB (agriculture, pêche, forêt et industries agro-industrielles). L'agriculture seule fournit environ 27% du PIB, 40% des exportations et représente le principal moyen de subsistance pour 75% de la population.

Le pays a un taux de malnutrition chronique des plus élevés d'Afrique : 50% des enfants de moins de trois ans souffrent de retard de croissance dû à une alimentation chroniquement insuffisante (moyenne de l'Afrique subsaharienne 42%). Entre 1992 et 1997, le taux d'insuffisance pondérale est passé de 36% à 40% et le niveau de malnutrition chronique a augmenté dans les mêmes proportions. Par ailleurs, environ 21% des mères d'enfants de moins de 3 ans présentent une malnutrition chronique.

L'île de Madagascar est divisée en six provinces (faritany), elles-mêmes découpées en sous-préfectures (fivondronana) et en communes. En 1998, la population malgache a voté une décentralisation du pouvoir public au niveau de provinces autonomes. Les structures sont en voie d'être mises en place mais le processus est très lent et plusieurs facteurs de blocage retardent l'implantation effective de la réforme : délégation de pouvoir au niveau central, délimitations géographiques floues pour ce qui est du palier intermédiaire entre les communes et la province.

## **B. Pauvreté et insécurité alimentaire**

Des normes internationales définissent que les individus, dont les revenus sont insuffisants pour assurer, outre les éléments non alimentaires, une ration alimentaire de 2100 calories par jour, vivent en dessous du seuil de pauvreté. Le seuil de pauvreté monétaire a été estimé à 736 644 Fmg en 1999<sup>5</sup>. Sur cette base, il est estimé que 71,3% de la population vivait en dessous du seuil de la pauvreté en 1999 et que de 30 à 40% des ménages souffrait d'insécurité alimentaire.

De 1993 à 1999, l'écart entre les riches et les pauvres s'est accentué. Les zones urbaines avec 25% de la population ont des niveaux de revenu et d'éducation plus élevés que les zones rurales. Au point de vue national, 75% de la population travaille dans l'agriculture. Plusieurs données indiquent qu'il existe des disparités importantes entre les différentes provinces. Les niveaux d'éducation et de malnutrition sont très défavorables à Tuléar, tandis que Fianarantsoa affiche le taux de malnutrition le plus élevé. Majunga accuse le taux net de scolarisation du pays le plus bas. La pauvreté économique est très accentuée à

---

<sup>5</sup> Document de Stratégie de réduction de la pauvreté. Octobre 2001.



Fianarantsoa et Majunga<sup>6</sup>. La pauvreté relative des provinces a changé au cours des six dernières années. Ce taux a augmenté à Majunga, où il est passé de 53% à 76%. En revanche, Tuléar, qui était la province la plus pauvre en 1993, se trouve maintenant en troisième place avec un taux de 71%. Quel que soit l'ordre, la pauvreté demeure très grande dans les trois provinces de Fianarantsoa, Majunga et Tuléar.

Compte tenu de la venue périodique des cyclones, des inondations, notamment dans l'est et le sud-est du pays, et des sécheresses ou des attaques de criquets dans le sud, l'insécurité alimentaire y est endémique. Les données suivantes illustrent la pauvreté et l'insécurité alimentaire<sup>7</sup> :

- un enfant sur deux souffre de malnutrition chronique ;
- plus d'un enfant sur dix souffre de malnutrition aiguë ;
- l'anémie est encore largement répandue chez les enfants de moins de cinq ans et chez les femmes enceintes ;
- les carences en micronutriments (iode, fer, vitamine A) restent un problème majeur ;
- l'agriculture est de moins en moins capable de subvenir aux besoins de la croissance de la population estimée à 2,8% ; l'indice de production agricole par habitant ainsi que celui de production alimentaire sont en baisse, ne représentant respectivement que 80,9% et 82,4%, par rapport à une base 100 entre 1989-1991 ;
- la consommation en riz est passée de 150 kg/an/tête en 1975 à 110kg/an/tête en 1995 ; le taux de couverture /jour/habitant en protéines reste faible, spécialement pour les provinces de Tuléar, Tamatave et Fianarantsoa allant de 34g à 42g alors que la norme des besoins de satisfaction est de 56g/jour/habitant ;
- la disponibilité en eau reste mal connue, mais la couverture nationale en eau potable serait de 33,6%.

### C. Stratégies et politiques en rapport avec la pauvreté et la sécurité alimentaire

Les politiques sectorielles du gouvernement définies dans le document cadre de politique économique (DCPE) visent à concilier les contraintes d'un ajustement structurel et les nécessités d'un développement humain équitable et durable, faisant de l'éradication de la pauvreté la priorité principale.

Les grandes orientations politiques en matière de sécurité alimentaire sont précisées dans la stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée officiellement par le gouvernement en décembre 1997. Ses axes stratégiques visent notamment: i) l'augmentation et la diversification de l'offre concernant les produits alimentaires de base ainsi que ii) l'amélioration de l'accès aux denrées et leur meilleure utilisation grâce à la promotion d'un régime alimentaire plus varié. Ces objectifs doivent être consolidés par le désenclavement des zones rurales, l'amélioration des techniques et des moyens de production et de stockage, un accroissement durable des revenus des ménages ainsi que le développement des capacités nationales et régionales en matière de suivi et d'élaboration des interventions appropriées pour prévenir les situations d'urgence ou y faire face. L'aide alimentaire fait partie intégrante de la stratégie nationale de sécurité alimentaire visant à soutenir les programmes de développement, les réformes sectorielles et à intervenir en cas d'urgence.

Le cadre stratégique de sécurité alimentaire est complété par d'autres instruments essentiels, notamment le plan d'action pour la nutrition et la stratégie de réduction de la pauvreté, elle-même appuyée par une lettre de politique de développement rural<sup>8</sup>. Il est prévu que le cadre de mise en œuvre de la politique de développement rural repose sur le plan d'action pour le développement rural dont l'organisation a été institutionnalisée par décret et qui comprend des comités nationaux et des groupes de travail et de développement régional (GTDR) composés des: i) services déconcentrés des ministères techniques concernés par le développement rural ; ii) autorités décentralisées (élus communaux, députés,

<sup>6</sup> INSTAT – EPM 2000.

<sup>7</sup> Revue conjointe de l'UNDAF. Juin 2001. Rapport final.

<sup>8</sup> Lettre de politique de développement rural. Avril 2001.



fonctionnaires de l'administration territoriale) ; iii) organisations non gouvernementales ; iv) agences d'exécution de projet de développement rural et v) organisations de producteurs. Chaque GTDR a élaboré son programme régional de développement rural.

Très récemment, des textes de base pour appuyer un « Programme de gestion des risques et des catastrophes à Madagascar » ont été élaborés pour renforcer la coordination des interventions d'urgence. Le document précise les stratégies et objectifs du futur programme. La politique et les décrets qui sous-tendent le programme sont sur le point d'être adoptés. L'objectif du programme<sup>9</sup> sera de réduire la vulnérabilité des populations aux catastrophes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de « réduire les faiblesses physiques, morales, sociales et économiques des personnes potentiellement exposées aux risques de catastrophes ». La stratégie nationale de gestion des risques et catastrophes est centrée sur le renforcement des capacités nationales en matière de prévention, atténuation, intervention et planification.

La stratégie repose sur deux préalables : le développement des institutions en charge de la gestion des catastrophes et le développement de mécanismes de financement pérenne. Elle est bâtie autour de cinq principes fondamentaux :

- le ciblage sur les individus ;
- l'approche tous risques (multirisques) ;
- le partenariat entre le gouvernement, la société civile, le secteur privé et la communauté internationale ;
- l'approche intégrée : prévention, atténuation (aussi appelée « mitigation »), intervention et planification ;
- la décentralisation.

Le comité national de secours (CNS), traditionnellement chargé de suivre et de gérer les situations d'urgence provoquées par les cyclones, aura désormais une vocation élargie à l'ensemble des catastrophes naturelles : cyclones, inondations, invasions acridiennes, sécheresses et choléra. Dans le cadre de la nouvelle stratégie, il est prévu que le CNS entreprenne des analyses régulières de la vulnérabilité à l'échelle nationale.

### **3. LE PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS FONDAMENTALES**

#### **A. Description**

Le programme de pays pour Madagascar a été approuvé par le Conseil d'administration du PAM lors de sa session de janvier 1999. Le coût total du programme était estimé à 19 millions de dollars<sup>10</sup> environ pour une utilisation de 40.000 tonnes de vivres programmée sur une période de cinq ans (1999-2003). Les secteurs d'intervention retenus dans le programme sont les suivants: (i) santé/nutrition; (ii) éducation primaire; et (iii) notamment trois volets comprenant l'aménagement et protection de l'environnement, la production agricole et les infrastructures rurales ainsi que la surveillance et la prévention des catastrophes naturelles.

La mise en oeuvre du programme a été organisée autour de trois axes d'intervention ou activités fondamentales:

- nutrition communautaire (activité 1)
- cantines scolaires (activité 2)
- atténuation des effets des catastrophes naturelles (activité 3)

---

<sup>9</sup> Document d'appui au programme gestion des risques et des catastrophes. Septembre 2001.

<sup>10</sup> Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En novembre 2001, un dollar des Etats-Unis équivalait à 6.184 francs malgaches.



Ces activités existaient sous forme de projets indépendants avant la mise en oeuvre du programme de pays (notamment en santé/nutrition et en éducation primaire). Les objectifs associés tels que présentés dans le document approuvé par le Conseil d'administration<sup>11</sup> en janvier 1999 sont les suivants:

- amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des enfants et des femmes enceintes au moyen d'activités de surveillance de la croissance et de l'utilisation plus efficace des produits locaux pour le sevrage;
- amélioration de l'accès à l'éducation de base, notamment pour les filles;
- amélioration de la sécurité alimentaire des ménages grâce à la construction et à la remise en état des infrastructures rurales et à des travaux d'aménagement;
- prévention et atténuation des effets des catastrophes naturelles en intervenant à temps en cas de difficultés alimentaires;
- amélioration et protection du potentiel de production agricole par la mise en valeur et la gestion des zones rurales sous-exploitées.

## **B. Évaluation de la conception du programme de pays, fondement analytique et orientation stratégique**

### *Evaluation globale*

L'examen a posteriori du SSP et du programme de pays révèle que les deux documents sont largement répétitifs, avec un niveau de détail voisin quant aux activités à entreprendre, illustrant sans doute un déficit dans la formulation ex-ante des activités du programme. On relève par ailleurs certaines incohérences dans les statistiques mais également des incompatibilités entre les buts du programme et les objectifs associés aux activités fondamentales. L'adoption, par l'ensemble des protagonistes impliqués dans la préparation du programme de pays, de l'outil du cadre logique dans le processus de préparation permettrait de résoudre ces incohérences et d'assurer une cohésion entre les buts et objectifs des documents.

Il existe une confusion quant au rôle du programme de pays par rapport aux domaines d'intervention, soient ceux relatifs au développement et ceux relatifs aux urgences. Par définition, le programme doit se concentrer sur des interventions à caractère de développement. Toutefois, il est évident que toute intervention d'urgence devra s'intégrer aux activités courantes, si tel est le cas. Les VCT prévues dans une des activités, ont été sporadiques et à court terme et leur conception fut fortement influencée par des préoccupations se rapprochant plutôt des interventions à caractère d'urgence.

On relève également d'une certaine confusion entre le programme de pays et le SSP quant au rôle dévolu à chacun des documents ainsi que le degré de détails requis. Le SSP devrait se concentrer sur le cadre d'orientation stratégique de la coopération entre le gouvernement et le PAM tout en tenant compte de celle élaborée dans le CCA. Le programme, quant à lui, explique comment et par quelles activités seront atteints les objectifs décrits dans le SSP en accord avec le document de l'UNDAF, sans toutefois donner trop de détails afin de permettre une plus grande souplesse et adaptabilité aux situations courantes au moment de la rédaction du document relatif à chacune des activités. Cette souplesse serait souhaitable quand le besoin de transférer des vivres d'une activité à l'autre se fait sentir sans être obligé de les rembourser nécessairement. Il y aurait peut-être lieu, éventuellement, de fusionner les deux documents étant donné le niveau élevé de coordination entre les agences de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à Madagascar. Ainsi, le CCA et l'UNDAF démontrent déjà clairement la direction de l'assistance au développement. Le SSP et le programme pourraient, respectivement, en préciser la direction stratégique et les domaines d'intervention pour ce qui est du PAM.

---

<sup>11</sup> WFP/EB.1/99/6/2



En examinant le SSP et le programme, on se rend compte que leur structure est similaire et l'information souvent répétée. Le niveau d'analyse devrait varier entre les deux documents. De plus, ils contiennent des renseignements incohérents. Ainsi, on retrouve des données sur l'état actuel du pays comme un produit national brut (PIB) de 250 \$ per capita dans le SSP et de 200 \$ dans le programme de pays ; une mortalité infantile de 166 pour 1000 ou 158,9 pour 1000 selon le document ; une insécurité alimentaire de 63% ou 80,3%, etc.

Les procédures prévues pour la préparation et l'exécution du programme ont été globalement respectées. L'accord du programme de pays a été signé le 23 avril 1999 et des missions d'examen préalable ont été organisées pour préparer les résumés d'activité. On notera cependant que le temps pris pour la rédaction de ces résumés d'activité pour l'exécution du programme de pays, après son approbation par le Conseil d'administration du PAM, apparaît exagérément long puisque le dernier résumé a été signé entre le gouvernement et le bureau de pays du PAM en juin 2000, soit un an et demi après l'approbation du programme. Le processus de formulation du programme de pays, en intégrant la rédaction des résumés d'activité avant sa soumission au Conseil d'administration, en permettrait une mise en oeuvre plus rapide.

Des aléas climatiques imposent souvent le déclenchement d'opérations d'urgence (4 opérations d'urgence pendant les années 2000 et 2001: EMOP 6233, 6236, 6270, 6290). Ces ressources additionnelles en vivres ont des modalités de distribution différentes de celles des opérations de développement mais pour des activités souvent identiques. Cette situation, notamment dans le sud, a contribué à créer une confusion entre les objectifs de l'activité d'atténuation des effets des catastrophes et les moyens (les VCT) si bien que les activités entreprises s'inscrivent trop souvent dans le court terme (on entreprend des travaux *ad hoc* pour ne pas distribuer des vivres gratuitement) et ne répondent pas nécessairement aux objectifs de long terme formulés dans le programme de pays.

L'unité de d'ACV prévue dans le programme n'a pas été véritablement mise en place (une personne au sein du bureau de pays est chargée de liaison entre le PAM et les organismes d'alerte comme le comité national de secours (CNS). Les activités fondamentales sont toutefois mises en oeuvre (notamment pour les activités fondamentales de nutrition communautaire et d'éducation primaire) dans des zones d'insécurité alimentaire chronique et/ou soumis à des aléas climatiques fréquents. Pour le sud, les communes en difficulté alimentaire sont identifiées périodiquement sur la base de l'analyse des données météorologiques et agro économiques effectuées par le SAP. Ce ciblage géographique conjoncturel certes nécessaire, engendre cependant des modalités d'une utilisation de l'assistance alimentaire très circonstanciée, de type urgence, souvent au détriment d'actions plus ambitieuses permettant d'atteindre des objectifs de développement à plus long terme tels que présentés dans le programme de pays.

Les activités du programme contribuent à la réduction de la pauvreté et s'inscrivent dans le plan cadre pour l'assistance des Nations Unies au développement (UNDAF) qui constitue désormais, à Madagascar, le cadre de référence qui donne les orientations à la programmation des activités de développement de l'ONU.

### ***Nutrition communautaire (activité 1)***

L'activité fondamentale consiste en la distribution de ration hebdomadaire de farine enrichie pendant quatre mois (17 semaines) à environ 486 244 enfants malnutris de moins de trois ans dans 45 Fivondronana et pour les enfants redoublants, estimés à 30% du nombre total des enfants malnutris, qui bénéficient d'un deuxième cycle de 120 jours de supplément alimentaire et d'une distribution de ration hebdomadaire à environ 329 153 femmes enceintes durant le dernier trimestre de leur grossesse (13 semaines), dans les mêmes fivondronana

Les objectifs de cette activité fondamentale s'intègrent dans les priorités définies par le gouvernement et s'articulent autour des activités engagées par d'autres partenaires. L'activité de nutrition communautaire vient en appui au projet SEECALINE II financé par la Banque mondiale. L'objectif global de cette





activité est de permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes. Pour ce faire l'assistance du PAM vise à:

- fournir un supplément alimentaire aux enfants malnutris âgés de 6 à 36 mois et aux femmes enceintes qui fréquentent les sites de nutrition communautaire de la SEECALINE ;
- inciter les femmes enceintes et les mères des enfants malnutris à participer aux activités de surveillance de croissance et aux séances d'éducation nutritionnelle ;
- Contribuer à renforcer les activités d'éducation nutritionnelle qui visent à faire évoluer le comportement des mères pour la préparation des aliments de sevrage et l'alimentation des enfants pendant des séances de démonstrations culinaires.

L'activité s'inscrit dans le cadre général (i) de la politique nationale de santé (plan directeur de santé) dont les objectifs sont de réduire le taux de malnutrition infanto juvénile de 163,9 pour mille actuellement à 45 pour mille en 2015, la mortalité infantile de 88 pour mille à 85 pour mille et la mortalité maternelle de 488 à 165 pour 100.000 naissances vivantes; (ii) de nutrition (plan d'action pour la nutrition) adopté en 1998 et qui recommande une approche multisectorielle pour s'attaquer aux nombreuses causes de la malnutrition et a comme but la recherche du bien-être nutritionnel de la population; (iii) dans la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

Cette activité trouve sa cohérence dans la complémentarité des trois activités fondamentales du programme: (i) un objectif commun de sécurité alimentaire pour les couches vulnérables; (ii) l'harmonisation du cycle de programmation des trois activités ; (iii) le choix des sites d'intervention (zones rurales, communautés pauvres) et le ciblage des couches les plus vulnérables (notamment les femmes et les enfants).

### ***Cantines scolaires (activité 2)***

#### *Objectifs et indicateurs*

L'objectif du PP relatif à l'activité fondamentale des cantines scolaires comporte deux considérations quantitatives dont « l'accès à l'école » qui se mesurera par le taux de fréquentation, d'abandons et le nombre des infrastructure (sauf pour l'entretien qui devient un élément qualitatif). La deuxième considération découle de la première mais met l'emphase sur les filles. Par contre le document de projet de l'activité des cantines scolaires reprend ces mêmes considérations quoique que d'autres à caractère qualitatif soient soudainement mentionnées. Ainsi, on retrouve également que la scolarisation sera améliorée, que les capacités de concentration et d'apprentissage seront augmentées et que des formations pour améliorer l'hygiène des cuisinières et responsables de cantines seront organisées.

Les buts du programme de pays ne sont pas toujours cohérents avec ceux du SSP ou les activités du plan d'opérations. Le programme peut reprendre le but spécifique à chaque activité, mais il est peut-être prématuré de détailler les objectifs particuliers respectifs. Il y est fait état du ciblage général que le PAM entend suivre pour l'élaboration d'activités spécifiques répondant aux objectifs du programme. Par exemple, la nécessité d'inclure une référence aux filles persiste dans les objectifs du programme de pays même si aucune donnée ne semble démontré un problème de déséquilibre. Cette allusion aux filles n'est cependant pas reprise dans les objectifs de l'activité fondamentale. En fait, la dernière revue technique de l'activité des cantines scolaires révèle que les filles représentent 54 pourcent des effectifs du premier niveau de l'école primaire. Cependant, on note une certaine détérioration de la présence des filles vers la fin du cycle.

Le programme précise également les indicateurs relatifs à chaque activité à un stade où on ne connaît pas forcément les objectifs de chacune d'elles. Les objectifs de l'activité des cantines scolaires sont assez détaillés étant donné que l'activité existait déjà au moment de la rédaction du programme de pays.



Toutefois, les objectifs de l'activité des cantines scolaires relatés dans l'annexe II du programme de pays ne sont pas les mêmes que ceux du résumé d'activité.

### Intégration entre les activités fondamentales

Les activités fondamentales ne sont pas vraiment intégrées en dépit des possibilités d'intégration entre celles de la santé/nutrition et des cantines scolaires. Une meilleure intégration des trois activités fondamentales serait souhaitable afin de créer une synergie au moment où les moyens disponibles sont restreints. Il est reconnu que plusieurs partenaires potentiels, qui étaient présents au moment des grandes sécheresses dans le sud, ont maintenant quitté la région. Il y a, toutefois, des connaissances techniques au sein du gouvernement qui semblent sous utilisées. Tel est le cas pour la direction inter régionale de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base par sa cellule de gestion (DIRESEB). L'intégration entre les activités n'est pas évidente dans la description contenue dans le programme. De fait, le document donne l'impression d'une série d'activités non reliées entre elles. Cette impression a été confirmée par les visites de terrain.

Le ciblage tant individuel que géographique pourrait être fait conjointement avec celle de nutrition communautaire en utilisant les données recueillies par le projet SEECALINE. Certains critères de sélection décrits dans l'activité ne semblent pas être pris en compte dans le ciblage tel le ratio obligatoire d'un maximum de 50 élèves par instituteur et de la présence de matériel didactique minimum pour l'enseignement.

L'outil VCT pourrait être utilisé pour des activités permettant entre autres la construction et la réparation des infrastructures scolaires. Cet outil pourrait aussi bénéficier d'une intégration entre les activités en terme de formation pour les intéressés et les parties prenantes ce qui permettrait une meilleure gestion et un meilleur suivi de l'impact du programme de pays.

### **Programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles (activité 3)**

#### Historique

Cette activité est l'héritière de deux lignées de projets antérieurs : i) des activités HIMO dans le cadre de la phase antérieure du « Projet de sécurité alimentaire et nutrition élargie » (SEECALINE), exécuté en partenariat avec la Banque mondiale ; et ii) des vivres contre travail (VCT), sur fonds EMOP, provenant de diverses opérations d'urgence successives, soit dans le sud ou dans le sud-est et l'est. L'originalité de cette activité dans le cadre du programme était de lui donner une vie propre au sein du programme afin de l'inscrire dans du plus long terme.

#### Orientation stratégique et objectifs

Le programme de pays est presque aussi schématique que le SSP. Le caractère dépouillé du programme en fait un document trop peu explicite pour les futurs exécutants qui l'ignorent et se reposent plutôt sur le résumé d'activité. De même, les protocoles d'entente sont élaborés en s'inspirant du résumé et non du programme de pays. Certes beaucoup plus détaillé, ce résumé ne reprend toutefois pas fidèlement les objectifs du programme dans le cas de cette activité fondamentale.

Une remise en question des étapes de préparation du programme de pays (refonte du SSP et du programme, voire même fusion, et formulation détaillée de chaque activité par une équipe pluridisciplinaire dont le résumé global constituerait le programme de pays par exemple) devrait être envisagée par le siège du PAM.

Presque un an et demi s'est écoulé entre l'approbation du présent programme par le Conseil d'administration du PAM (janvier 1999) et la signature de l'accord opérationnel avec le Ministère de l'agriculture pour la mise en route de l'activité (juin 2000). Quelles que soient les raisons (urgences et



reliquat d'anciennes opérations, notamment), la notion de programme d'ensemble n'est pas vraiment respectée puisque, pour le programme en cours, chaque activité fondamentale a été élaborée séparément ; chacune a également fait l'objet d'accords individuels et, en pratique, chacune a commencé et finira selon un calendrier qui lui est propre.

Une fois le programme approuvé, des dates butoir devraient être fixées pour la formulation détaillée et la signature des accords opérationnels.

Selon l'orientation stratégique du programme de pays, cette activité fait « partie intégrante de la stratégie et du plan cadre de gestion des catastrophes naturelles visant à améliorer la capacité d'intervention des collectivités les plus menacées tout en contribuant à combler le déficit conjoncturel de produits alimentaires dans les zones d'intervention ». Cette activité fondamentale est également en conformité avec les nouvelles stratégies et politique du gouvernement malgache sur lesquelles repose le futur programme de gestion des risques et catastrophes à Madagascar.

Pour y parvenir, le résumé d'activité précise que son objectif à long terme est de : préserver et consolider les capacités de survie des populations vulnérables des zones à risque à travers l'amélioration durable des infrastructures rurales de base, la formation et la contribution au renforcement des capacités institutionnelles nationales en matière de prévention et planification préalable des catastrophes naturelles.

Détaillés et chiffrés, les objectifs immédiats visent à :

- améliorer l'accessibilité des communautés villageoises, plus particulièrement des femmes, vers les marchés locaux et les centres d'approvisionnement en eau, par la construction et/ou la réhabilitation de pistes, de ponts et de passerelles, qui faciliteront également l'évacuation des produits agricoles et de préserver le bétail ;
- appuyer la construction / réhabilitation de petits ouvrages communautaires d'irrigation et d'approvisionnement en eau pour les hommes et les animaux, afin de permettre l'augmentation des productions agricoles ;
- soutenir la conservation des sols contre les risques d'érosion pluviales et éoliennes ;
- appuyer des séances de sensibilisation et de formation des groupes cibles en techniques de base pour la réalisation et l'entretien des infrastructures de base qui pourront être ainsi, en cas de détérioration ou destruction, réhabilitées immédiatement par les communautés elles-mêmes ;
- appuyer le démarrage de petites activités génératrices de revenus entreprises plus particulièrement par des Associations de femmes, leur permettant à court terme de pouvoir faire face, en cas de catastrophes naturelles, à la perte de productions agricoles et de biens essentiels par la vente de leurs produits ;
- mettre en place et assurer le fonctionnement opérationnel d'un système concerté d'analyse de la situation alimentaire et d'un mécanisme de coordination de la prévention et de la planification préalable en matière de catastrophes naturelles. En plus d'objectifs destinés à obtenir des résultats à court terme, la stratégie et les objectifs ouvrent donc des perspectives à moyen et long terme

#### Zone d'intervention et ciblage

L'activité fondamentale d'atténuation des effets des catastrophes naturelles prend place dans les provinces considérées les plus touchées par ces mêmes catastrophes: dans le sud, les sous-préfectures de Tuléar affectées par les sécheresses ou les acridiens ; au sud-est et à l'est, les sous-préfectures cycloniques de Fianarantsoa et de Tamatave.

L'unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité, établie en 1999 se limite à une personne au sein du bureau de pays. Ses fonctions consistent principalement à assurer la liaison entre le PAM et les



organismes d'alerte, comme le SAP, ou de coordination des interventions, tel le CNS. Pour le sud, les communes en situation d'insécurité alimentaire sont identifiées périodiquement sur la base de données météorologiques et agro économiques effectuées par le SAP. Ce ciblage géographique conjoncturel, certes nécessaire, engendre cependant des modalités d'assistance alimentaire très circonstanciée, de type urgence, souvent au détriment d'actions plus ambitieuses dans le temps et dans l'espace, permettant d'atteindre des objectifs de développement à plus long terme tels que prévus dans le programme de pays.

Le SAP doit incessamment publier une analyse de la vulnérabilité structurelle pour le sud et l'unité d'analyse et de cartographie du CNS se penche sur ces questions à l'échelle nationale. L'unité ACV propre au PAM à Madagascar devrait en tirer les leçons pour la formulation du prochain programme de pays.

### Coordination

Des aléas climatiques imposent souvent le déclenchement d'opérations d'urgence (quatre opérations d'urgence pendant les années 2000 et 2001 : EMOP 6233, 6236, 6270, 6290) qui entraînent une mobilisation des ressources de l'activité 3 pour la mise en œuvre des opérations d'urgence. Ainsi, l'activité 3, depuis sa mise en œuvre, est davantage associée aux interventions d'urgence de type EMOP qu'avec les deux autres activités fondamentales du programme. Ces relations privilégiées avaient d'ailleurs été prévues dans le programme de pays<sup>12</sup>.

### Souplesse

Dans les régions du sud-est et de l'est soumises aux cyclones, le PAM pré positionne des vivres qui sont utilisés pour cette activité, après la mi-mars, si aucune catastrophe n'est survenue. En cas d'urgence, si les quantités immédiatement disponibles ne suffisent pas, les stocks du sud sont provisoirement empruntés (y compris ceux destinés aux cantines scolaires) et les conseillers-animateurs de l'activité présents dans le sud peuvent être dépêchés dans le sud-est aider leurs deux collègues de la province de Fianarantsoa. Dans le sud, les quatre magasins où sont stockés les vivres pour les deux autres activités fondamentales servent de réserve d'intervention rapide en cas de calamité. A l'inverse, si toutes les vivres d'urgence ne sont pas distribuées, comme ce fut le cas dans le sud en 2000, car une partie importante est arrivée trop tard, voire non encore arrivée, leur reliquat est utilisé sous forme de VCT avec l'encadrement des conseillers-animateurs. Les passerelles entre les activités à l'intérieur du programme de pays sont moins nombreuses et systématiques et se limitent souvent à un appui des animateurs de l'activité de nutrition communautaire en matière de sensibilisation de la population dans le cadre des VCT ou à un appui en vivres contre formation (VCF), là où existent des cantines scolaires.

### Conséquences du chevauchement des opérations d'urgence et de développement

Ces ressources additionnelles en vivres des opérations d'urgence contribuent à créer une confusion entre les objectifs de l'activité d'atténuation des effets de catastrophes et les moyens (VCT) si bien que les activités entreprises s'inscrivent trop souvent dans le court terme (on entreprend des travaux ad hoc pour ne pas distribuer des vivres gratuitement) et ne correspondent pas nécessairement aux objectifs long terme formulés dans le programme.

Une réflexion devrait être entreprise avant l'élaboration des prochains SSP et PP pour clarifier les objectifs et stratégies propres à cette activité, afin que celle-ci se démarque des opérations d'urgence, même s'il reste inévitable et indispensable que des liens étroits soient maintenus entre les deux types d'interventions. Une participation active des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux à cette réflexion est capitale.

---

<sup>12</sup> Il est écrit que « bien entendu en cas de catastrophe majeure, une aide alimentaire d'urgence du PAM pourrait être approuvée en dehors du programme de pays ».



## **4. SYSTÈMES ET PROCÉDURES À L'APPUI DU PROGRAMME DE PAYS**

### **A. Formulation**

Le processus d'élaboration du programme a bénéficié de l'appui et des conseils techniques du bureau de région du PAM à Maputo (missions de janvier et juin 1998), une étude sur la faisabilité de la production locale d'aliments ainsi qu'une revue conjointe PAM/OMS/Banque mondiale de l'activité de nutrition communautaire. Une journée de réflexion sur les modalités d'intervention de l'aide alimentaire à Madagascar ainsi qu'un atelier sur les opérations vivres contre travail (VCT) ont été en outre organisés.

L'harmonisation des cycles de programmation a été mise en œuvre pour la majeure partie des agences / programmes de l'ONU. Il semblerait que la date de démarrage de certaines activités fut retardée sensiblement ce qui pourrait avoir un effet néfaste à long terme sur les bénéfices acquis par cette harmonisation. Ainsi, les vivres et les budgets qui s'y rattachent arrivent souvent plusieurs mois après l'approbation d'une activité fondamentale et de son plan opérationnel, ce qui met en danger les accords de coopération signés au préalable avec les partenaires. Ces retards vont également à l'encontre des effets positifs recherchés par l'harmonisation des cycles. Ce fut le cas pour l'activité des cantines scolaires qui a reçu les premiers vivres plusieurs mois après son début légal qui a handicapé cette activité pour l'atteinte des objectifs.

### **B. Mise en oeuvre**

La délégation de pouvoirs octroyée au directeur de pays a certainement rendu plus flexible la mise en oeuvre du programme de pays, notamment en opérant des prêts en vivres des activités de base vers des opérations d'urgence comme lors des cyclones qui ont touché l'est de Madagascar en février et mars 2000. Toutefois, les transferts de ressources définitifs entre les différentes activités de base apparaissent difficiles à réaliser car les ministères techniques accepteraient difficilement de se voir amputer des ressources même si leurs capacités de mise en oeuvre sont plus limitées que prévues. Le renforcement recommandé du comité intersectoriel de pilotage pourrait répondre à cette rigidité constatée.

Les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets et programmes et des activités n'ont pas facilité de manière significative le montage des budgets des activités. Des délais importants dans l'affectation par le siège des ressources, spécialement pour les "autres coûts opérationnels directs – ODOC", ont handicapé la flexibilité recherchée dans la mise en oeuvre et parfois entamé la crédibilité du PAM vis à vis des partenaires et du gouvernement.

La structure et la composition du personnel du bureau national à Tananarive et du bureau auxiliaire de Fort Dauphin sont globalement adaptées aux besoins de la mise en oeuvre du programme. Le travail des VNU et des conseillers-animateurs qui encadrent les activités sur le terrain est jugé essentiel à la réussite du programme. Les appuis techniques ponctuels du pôle de Maputo ont été parfois difficiles à mobiliser en raison du manque de personnel. Le programme a cependant bénéficié de l'indispensable appui technique pour les missions d'examen préalable des activités (y compris une mission d'appui technique financée par le PNUD) ainsi que des missions de revue technique pour les activités fondamentales de nutrition communautaire (septembre 2001) et des cantines scolaires (mai 2001).

Le PAM s'est graduellement impliqué dans une maîtrise plus complète de l'acheminement des vivres jusqu'au bénéficiaire final (à l'exception de la nutrition communautaire assumée par le projet SEECALINE) pour minimiser les pertes enregistrées dans le stockage et l'acheminement des vivres. La gestion directe par le PAM du budget du TIEM a facilité l'aboutissement des protocoles d'accord avec les partenaires extérieurs, notamment avec les ONG, et a permis de donner les moyens de suivi logistique mais aussi technique des activités grâce à la prise en charge des conseillers-animateurs indispensables pour la conduite des activités de développement. Cette responsabilité assumée par le PAM



confère au programme de pays une souplesse dans l'exécution qui est un élément déterminant dans les facteurs de succès du programme.

L'organisation et la répartition du travail semblent bien organisées. Ainsi, un bureau auxiliaire a été maintenu à Fort Dauphin et un bureau de liaison à Tuléar. Cette répartition est satisfaisante compte tenu des réalités de terrain et de la proximité de la majeure partie des activités dans le sud-est. Toutefois, les autorités provinciales se trouvent à Tuléar ce qui pourrait éventuellement inciter le PAM à considérer le transfert de son bureau auxiliaire de Fort Dauphin à Tuléar.

La sélection des bénéficiaires et surtout des régions d'intervention reposent en partie sur les données fournies par le SAP qui est quelquefois critiqué pour le choix de ces indicateurs ainsi que pour sa concentration géographique dans le sud. De plus, l'intérêt premier du SAP se concentre sur les besoins d'analyse de la vulnérabilité par rapport aux situations d'urgence ce qui peut biaiser son orientation. Sur cette base, le ciblage géographique (seule une province pour les cantines), la faisabilité, la proximité et la participation plus active ainsi que les opportunités offertes par certaines communautés comptent beaucoup dans la sélection. Le responsable de l'ACV travaille déjà de concert avec le personnel du SAP. Cependant, il serait opportun de collaborer de près avec les autres parties prenantes impliquées dans le domaine de l'identification de la vulnérabilité. Le CNS offre une sérieuse alternative au SAP par son application plus large des questions de vulnérabilité. Ainsi, l'analyse de vulnérabilité pourra être étendue à tout le pays et aux situations de développement répondant mieux aux besoins de ciblage du programme de pays.

La décentralisation gouvernementale actuellement en cours prévoyant une plus grande autonomie décisionnelle à certaines provinces, dont celle de Tuléar, est un facteur d'incertitude surtout du point de vue des nouveaux pouvoirs réels et des répartitions budgétaires. Le nouveau Commissaire qui sera en charge du domaine de l'éducation sera en fait le même qu'auparavant sauf qu'il héritera d'une responsabilité additionnelle, soit celle de la jeunesse et des sports. La disponibilité actuelle d'un budget insuffisant au niveau régional ajoute une surcharge de travail sur les capacités des bureaux du PAM tant à Tuléar qu'à Fort Dauphin qui assument déjà une grande responsabilité logistique.

## **5. FACTEURS D'EFFICACITÉ DU PROGRAMME DE PAYS**

### **A. Cadre institutionnel**

Le gouvernement a été impliqué dans l'élaboration du programme de pays et un comité ad hoc avait été institué par le Ministère de l'économie et des finances pour superviser le processus d'élaboration du programme. Le programme de pays est en conformité avec les politiques du gouvernement pour améliorer la sécurité alimentaire, lutter contre la pauvreté et atténuer les effets des catastrophes naturelles comme définies dans le document cadre de politique économique et dans la stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée en décembre 1997.

Chaque activité du programme possède des interlocuteurs bien identifiés au sein des ministères techniques. Un comité intersectoriel de pilotage du programme de pays présidé conjointement par le Directeur Général du Ministère de l'économie et des finances et par le directeur de pays du PAM a été mis en place. Il se réunit deux fois par an avec comme principal ordre du jour la revue de la mise en oeuvre du programme. La périodicité des réunions et la composition du Comité paraissent adéquates. En revanche, pour s'assurer d'un fonctionnement durable du Comité il conviendrait de le doter d'un mandat plus étendu notamment lors de l'appréciation des sommaires d'activités, des rapports consolidés de suivi des activités du programme ainsi que pour son calendrier de mise en oeuvre.

Le PAM a participé aux préparations du bilan commun du pays (CCA) et du plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) lancés en 1997 et qui ont abouti à la signature de l'UNDAF par toutes les agences onusiennes en mai 1998. De fait, la préparation du PP a largement



coïncidé avec la formulation de l'UNDAF et a bénéficié de la réflexion conduite par l'ensemble du système des Nations Unies sur ses priorités pour le développement de Madagascar. Les Fonds et Programmes des Nations Unies (PNUD, PAM, FNUAP) ont harmonisé leurs cycles de programmation afin d'assurer une meilleure coordination et une plus grande cohérence dans leurs interventions.

Le PAM détenteur d'un programme relativement important au sein de l'ONU a certainement vu augmenter, avec l'existence du programme, sa capacité de contribuer à l'effort de coordination et s'est vu confier la conduite de thèmes de réflexion majeurs comme l'implication sur les opérations du développement de la mise en place du processus de décentralisation par les provinces autonomes ainsi que la gestion des risques et catastrophes. Par ailleurs, l'implication du PAM dans le processus de l'UNDAF devrait lui permettre d'alléger son SSP pour mieux se concentrer sur la préparation du nouveau programme et notamment la formulation des activités selon les procédures recommandées.

Le PAM a également participé à la revue conjointe de l'UNDAF par le gouvernement et le système des Nations Unies, lancée au mois de juillet 2000 et achevée en juin 2001. Cette revue souligne les succès de la réponse unique de l'ONU aux catastrophes naturelles et l'harmonisation des cycles de programmation. Parmi les recommandations on relèvera la nécessité de définir une meilleure stratégie pour prévoir les demandes d'aide alimentaire et le renforcement de l'outil UNDAF pour la coordination. Le rapport de la revue conjointe de l'UNDAF souligne que la sécurité alimentaire et la nutrition sont probablement les thèmes sur lesquels l'ONU a le plus apporté sa contribution.

## **B. Logistique**

L'unité logistique a été créée cours d'année 2000. En effet, jusqu'en avril 2000, les activités logistiques étaient réparties entre différentes personnes affectées aussi à d'autres tâches (assistante de programme, JPO). L'unité logistique a été créée afin de gérer l'opération d'urgence déclenchée par le PAM pour venir en aide aux victimes des cyclones qui ont frappé Madagascar en début d'année 2000. A la demande du PAM, un logisticien du corps suisse d'aide humanitaire (CSA) a été dépêché sur place pour une période de 4 mois et la gestion opérationnelle de l'opération spéciale (SO) 6238 lui a été confiée.

L'opération d'urgence ayant dépassé quatre mois, le CSA a accepté de financer son logisticien jusqu'à fin novembre 2000. En fin d'année, une autre opération d'urgence était en cours dans le sud (sécheresse) et le PAM a demandé au CSA une nouvelle prolongation du contrat du logisticien. Le cahier des charges a été élargi afin d'inclure la mise en place d'une unité logistique permanente au sein du bureau du PAM.

Suite aux pertes enregistrées dans certains projets, l'unité logistique a été mandatée par le directeur de pays pour faire des propositions en vue d'améliorer le suivi et l'entreposage des vivres pour tous les projets de développement.

L'unité logistique est composée du chef de la logistique (CSA) et d'un adjoint national. Par manque de place au bureau du PAM, la logistique s'est installée dans d'autres locaux. Un véhicule et un chauffeur lui sont attribués.

Outre les attributions spécifiques à la logistique (transports internes, stockage, manutention), l'unité logistique assume d'autres tâches spécifiques, notamment :

- le réseau de communications (radio BLU)
- la gestion, l'entretien et l'équipement des véhicules (voitures et motos)
- les achats locaux d'équipements spécialisés (générateurs, etc.) et outillages VCT
- le contrôle préalable des factures liées aux activités de logistique.

Pour les trois activités fondamentales, la transmission de propriété au partenaire gouvernemental se faisait initialement au moment de l'entrée des vivres dans le pays (ports). Les formalités douanières, les transports, l'entreposage, la manutention étaient gérés par les partenaires nationaux, avec l'aide



cependant des VNU du PAM. Pour l'activité de nutrition communautaire, les vivres étaient transportés par SEECALINE vers leur magasin central de Betongolo (Tana). De là, ils étaient répartis entre les différentes Provinces. Pour l'activité des cantines scolaires, la cellule de gestion du Mineseb attribuait les transports au départ de Tuléar en direction des magasins de CISCO (11). Les magasins de CISCO étaient mis à disposition par le Gouvernement et gérés par des fonctionnaires du Mineseb.

Cette gestion ayant montré ses limites, le PAM a décidé de prendre le contrôle de la logistique en vue d'améliorer le suivi des vivres et espérer diminuer les pertes. Pour les trois activités fondamentales, les opérations de transit et dédouanement sont toujours assurées par le partenaire gouvernemental. Le reste de la logistique est de la responsabilité du PAM, soient :

- *L'entrepôt* : le PAM loue un nouveau magasin de transit à Tuléar un autre à Tamatave. Le PAM loue sept magasins secondaires (5 dans le sud, 2 sur la côte est) gérés par des magasiniers PAM et avec des gardiens PAM). Les magasins ont été équipés du matériel adéquat (bâches, balances, palettes, pulvérisateurs, poudreuses, extincteurs, produits de fumigation, raticide et insecticides, ...)
- *Le transport* : les transports primaires (du magasin de transit vers les magasins secondaires) sont gérés par le bureau logistique de Antananarivo. Une liste des transporteurs agréés par le PAM a été dressée, sur la base d'annonces publiées dans les journaux. Les transports secondaires (des magasins secondaires vers les sites ou écoles) sont gérés par le bureau auxiliaire de Fort Dauphin, en collaboration avec Tuléar.

Transfert de propriété : pour l'activité de nutrition communautaire: le PAM organise les transports jusqu'aux magasins SEECALINE. Le passage de propriété se fait au niveau de magasins provinciaux et SEECALINE assume les transports vers les sites sur fonds de la Banque mondiale; pour l'activité des cantines scolaires: le PAM assume les transports jusqu'aux écoles bénéficiaires; pour l'activité d'atténuation des effets des catastrophes naturelles: le PAM assume les transports de vivres jusque vers les magasins des ONG partenaires (CARE, AAA, ADRA, KIOMBA) et les sites VCT sous supervision PAM.

Le système informatisé de gestion et de suivi des vivres nommé COMPAS devrait être mis en place prochainement. Dans cette perspective, tous les magasins du PAM ont été équipés de radios (9 stations fixes) et douze véhicules sont également équipés (12 stations mobiles). Plusieurs stations sont également équipées pour la transmission de données par courrier électronique.

## **6. CONTRIBUTION DES ACTIVITÉS FONDAMENTALES AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME**

### **A. Nutrition communautaire (activité 1)**

#### ***Descriptif***

L'activité de nutrition communautaire du PAM vient en appui au projet SEECALINE II du gouvernement malgache et financé par la Banque mondiale. L'aide alimentaire du PAM consiste à fournir de la farine enrichie destinée à:

- apporter un supplément alimentaire aux enfants malnutris âgés de six à trente six mois et aux femmes enceintes qui fréquentent les sites de nutrition communautaire;
- inciter les femmes enceintes et les mères des enfants malnutris à participer aux activités de surveillance de la croissance et aux séances d'éducation nutritionnelle et sanitaire;
- contribuer au renforcement des activités d'éducation nutritionnelle par des démonstrations culinaires qui viseront à faire évoluer le comportement des mères pour la préparation des aliments de sevrage et l'alimentation des enfants.





Le projet SEECALINE, démarré en 1999, a pour objectif à long terme d'appuyer les efforts du gouvernement pour améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des enfants et pour objectifs immédiats de :

- contribuer à réduire de 30% la proportion d'enfants de moins de trois ans présentant une insuffisance pondérale (P/A) < -2E.T dans les zones d'intervention;
- contribuer à la sensibilisation et l'éducation des femmes visant un changement de comportement alimentaire de la famille et des enfants, et notamment, des meilleures pratiques d'allaitement maternel et de sevrage.

Le projet comprenait lors de son démarrage (phase 1 - 1985) quatre composantes:

- le programme de nutrition communautaire (PNC) dont l'objectif principal est d'améliorer l'état nutritionnel des enfants de moins de trois ans, des femmes enceintes et allaitantes, et de renforcer les moyens dont disposent les communautés pour lutter contre les déterminants de la malnutrition;
- le programme de nutrition scolaire (PNS), dont l'objectif est d'améliorer l'état nutritionnel des enfants scolarisés dans le primaire, les enfants non scolarisés du même groupe d'âge et des enfants d'âge préscolaire grâce à la promotion de la nutrition et de l'hygiène, la réalisation de séances de déparasitage, à l'organisation d'une supplémentation alimentaire en fer acide folique, à la promotion de la consommation du sel iodé;
- un programme d'appui sectoriel au Ministère de la santé et de l'agriculture;
- Une composante information, éducation, communication (IEC) transversale.

Une composante complémentaire a été introduite en 2000, appelée programme d'intervention cyclone et sécheresse (PICS) dont l'objectif est d'atténuer les effets des catastrophes naturelles sur l'état nutritionnel des enfants et des femmes enceintes et allaitantes et de réhabiliter les sites dévastés par les cyclones. Les sites PICS bénéficient des mêmes interventions que les sites PNC/PNS.

Les activités inscrites dans le PNC sont :

- l'éducation nutritionnelle (causeries de groupe, conseils individuels, démonstrations culinaires) ;
- la surveillance et la promotion de la croissance (pesées mensuelles ou bimensuelles) ;
- le supplément alimentaire en farine composée des enfants de 6 à 35 mois malnutris ou de poids stagnants, et des femmes enceintes dans le dernier trimestre de leur grossesse ainsi que leur supplément en vitamine A ;
- l'appui aux activités d'intérêt communautaire, visant à améliorer la nutrition et l'hygiène.

### ***Objectifs de l'assistance***

La fonction et le rôle de l'aide alimentaire du PAM dans le projet SEECALINE est de fournir un supplément alimentaire aux enfants malnutris et aux femmes enceintes et à renforcer les activités d'éducation nutritionnelle par des démonstrations culinaires pour un meilleur comportement nutritionnel. Les objectifs sont de répondre aux besoins nutritionnels spéciaux des jeunes enfants et des mères enceintes corrigent et limitent les répercussions d'une mauvaise nutrition sur les capacités physiques, la vulnérabilité aux maladies et le développement intellectuel de l'enfant.

Les objectifs spécifiques du programme SEECALINE II/PCN en relation avec l'activité du PAM sont de :

- réduire de 30% la proportion d'enfants de moins de trois ans présentant une insuffisance pondérale (poids/âge) < - 2ET) ;
- sensibiliser davantage les communautés aux problèmes de malnutrition et les rendre mieux à même de prendre les mesures voulues pour s'attaquer à ses causes.



L'étude anthropométrique, exécutée en juin 2001 a montré que, en moyenne le taux d'insuffisance pondérale dans 41 fivondronana, est de 44,1% en moyenne, contre 51,6% en moyenne en 1998 (étude INSTAT 4998), ce qui équivaut à une réduction de 15% du taux de malnutrition. Le taux de retard de croissance était de 50,9% et l'émaciation de 7,1% en 2001. L'étude de consommation exécutée également en 2001 dans les sites SEECALINE, a également montré que la consommation alimentaire des sites PCN semble plus diversifiée que dans les autres sites.

### ***Distribution***

Selon les dispositions du contrat opérationnel du PAM chaque enfant en insuffisance pondérale recevra une ration hebdomadaire de 1,5 kg de farine enrichie, soit environ 750 Kcal par jour, pendant un cycle de 4 mois. Les enfants en insuffisance pondérale après ces 4 mois bénéficieront d'un nouveau cycle de 4 mois. Les femmes enceintes fréquentant les sites PCN bénéficieront, durant le dernier trimestre de sa grossesse (13 semaines) recevront une ration hebdomadaire.

L'aide alimentaire est distribuée au niveau des sites par cycles: (i) le premier cycle est destiné aux enfants malnutris (zone rouge et jaune) recensés au début du cycle (à priori une centaine) et dure 17 semaines. L'admission en cours du cycle de nouveaux adhérents n'est pas autorisée; (ii) le second cycle, destiné aux redoublants du premier cycle dure également 17 semaines (estimé à 30% des bénéficiaires du 1er cycle). Les femmes enceintes doivent justifier leur grossesse par un « certificat » obtenu auprès d'un centre de santé.

D'après les observations de la mission d'évaluation à mi-parcours des activités du PAM, la farine est bien distribuée aux bénéficiaires selon les modalités prévues (1,5 kg de farine par semaine et par bénéficiaire pendant 17 semaines). Le nombre de femmes enceintes bénéficiaires est très limité; la date de démarrage du cycle dépend de la disponibilité de la farine dans les magasins de stockage provinciaux de la SEECALINE; les ruptures d'approvisionnement en farine au niveau des sites en cours de cycle sont relativement fréquentes. Par ailleurs, l'assistance du PAM est limitée aux nouveaux sites et seulement sur deux cycles, elle constitue donc une assistance de démarrage aux activités PCN.

L'enquête CAP de la SEECALINE (mai et juin 2001) signale que le partage intrafamilial est très répandu (50 à 60% des ménages partageraient la farine reçue avec un ou plusieurs membres de la famille, généralement les autres enfants non bénéficiaires), la quantité effectivement consommée par l'enfant bénéficiaire n'est donc pas connue. D'après les animateurs et les agents communautaires de nutrition (ACN) rencontrés lors des visites sur le terrain, la farine importée est plus appréciée par les bénéficiaires que la farine locale, ceci tient au goût et à cause de la granulométrie de la farine locale, plus difficile à préparer et à donner aux jeunes enfants. La qualité nutritionnelle des plats préparés et leur niveau de consommation par les bénéficiaires ne sont donc pas connus.

La distribution de farine apportée par le PAM au niveau des sites est plutôt considérée comme un support IEC (la première motivation des mères à venir au site est la distribution de farine). Tous les enfants malnutris au niveau d'un site ne sont pas bénéficiaires. Les changements de comportement alimentaires ne sont pas visibles. Des ruptures d'approvisionnement sont observées au niveau des sites. L'amélioration de l'état nutritionnel, au niveau des sites, a peu d'impact sur la situation au niveau de la communauté, étant donné que de nombreux enfants malnutris ne bénéficient pas de l'aide (à priori, seulement une centaine d'enfants malnutris sont admis). Le nombre de femmes enceintes bénéficiaires est très limité (cf. revue à mi-parcours des activités du PAM septembre 2001), ce qui semble s'expliquer par le fait que les sites sont généralement assez éloignés d'un centre de santé (55% des cas) d'où un faible accès des femmes enceintes au service de santé.

Une analyse plus détaillée de chaque site devrait être entreprise pour la programmation de la distribution de l'aide. Une révision des critères de sortie de l'enfant du programme de distribution de farine (courbe de poids ascendante pendant trois pesées successives), doit être également envisagée afin de favoriser une plus grande adhésion des enfants malnutris bénéficiaires. Il apparaît nécessaire d'améliorer le



dépistage des femmes enceintes. Une analyse des raisons du faible accès des femmes au site doit également être réalisée.

### **Coordination**

L'activité de nutrition communautaire est coordonnée par un bureau national de coordination, relevant du cabinet du Premier ministre, assisté par six bureaux de coordination régionaux qui travaillent avec des ONG locales. Des sites de nutrition sont créés dans les villages dont les habitants auront accepté d'élire un ACN et de fournir le local nécessaire. Au niveau de la communauté, l'activité est exécutée par les ACN et par des animateurs recrutés par des ONGs. L'ACN est directement responsable de toutes les interventions de nutrition au niveau du site (suivi de croissance, distribution des vivres, démonstrations culinaires etc.), tandis que l'animateur est chargé de promouvoir la mobilisation de la communauté et de mettre en place des activités communautaires visant à améliorer la nutrition, l'hygiène et l'assainissement des villages.

Le PAM signe des contrats d'achat annuels, renouvelables, avec les sociétés qui fabriqueront l'aliment composé. Les produits alimentaires, ainsi que le mélange de vitamines et de sels minéraux requis pour la fabrication de la farine nutritionnelle sont achetés localement par lesdites sociétés. Comme prévu dans le contrat opérationnel, l'aide alimentaire fournie par le PAM est livrée aux points de livraison convenus : magasins de stockage régionaux de la SEECALINE à Antananarivo, Antsiranana, Fianarantsoa, Mahajanga, Toamasina, Tuléar.

Le PAM supporte en partie les dépenses liées aux frais de transport intérieur, d'entreposage et de manutention des produits livrés par le PAM depuis les unités de fabrication jusqu'aux magasins régionaux où a lieu la passation de propriété des produits à distribuer. A partir de ces magasins, les ONG, avec le financement du projet SEECALINE, sont entièrement responsables du transport jusqu'aux sites de nutrition communautaire, du stockage et de la manutention tout au long de la chaîne. Des gestionnaires de vivres communautaires (GCV) sont formés également par le PAM. Le PAM doit fournir également des ustensiles de cuisine destinés aux démonstrations culinaires et SEECALINE doit financer l'achat des aliments pour 8 démonstrations par mois.

La mise en oeuvre de l'activité se fait conformément aux prescriptions d'un manuel de procédure financé par la Banque mondiale et publié en septembre 1998. Ce manuel précise de manière détaillée la méthode de sélection des sites, des bénéficiaires et des ONGs, les critères nutritionnels d'admission et de sortie du programme, les indicateurs de suivi évaluation des résultats et les relations entre les différents intervenants du programme.

Les ONG couvrent en général une trentaine de sites chacune à raison de dix sites par ACN. Un certain nombre d'ONGs dénote une faiblesse de la capacité de son personnel. Des ruptures d'approvisionnement en farine au niveau des sites ont été constatées; certains ACN se plaignent de recevoir assez tardivement les subventions du projet SEECALINE pour l'achat des matières premières nécessaires aux démonstrations culinaires; et de l'insuffisance des frais de transport et de l'acheminement des vivres jusqu'aux sites. Le matériel de cuisine a été fourni, dans certains sites, par le projet SEECALINE, le PAM n'ayant pu honorer cet engagement.

Bien qu'il ait été mentionné dans le contrat opérationnel que « sous réserve des ressources disponibles le PAM tâchera de fournir des ustensiles de cuisine », le PAM devrait équiper les nouveaux sites prévus. Toutefois, la fourniture de matériels de cuisine pour les démonstrations culinaires devrait faire partie de la participation des communautés au projet.

La mission souscrit aux recommandations de la revue à mi-parcours des activités du PAM concernant la nécessité de réduire les ruptures d'approvisionnement en vivres en vue d'améliorer la programmation des besoins à tous les niveaux et le pré positionnement des farines dans les sites les plus enclavés. Etant



donné que les ONGs sont les partenaires d'exécution du projet sur le terrain, le PAM devrait être impliqué dans la sélection et le choix des ONG.

### **Partenariat**

La direction nationale de la SEECALINE est rattachée directement à la primature et dispose du personnel nécessaire à l'exécution du projet. Dans le cadre du PNC, qui concerne l'activité du PAM, outre les agents administratifs et de gestion, le projet dispose au niveau national d'un nutritionniste, d'un spécialiste en IEC et d'un pédagogue. Au niveau des directions régionales se trouve un organigramme similaire en ce qui concerne les trois spécialistes cités. Les ONG sont les organes relais des directions régionales avec les sites. Cette situation fait que le projet ne recherche pas des coordinations ou partenariats pour fonctionner. Toutefois, dans le souci d'une pérennisation de l'activité, le projet devrait développer des relations de partenariat avec les services gouvernementaux de proximité (santé, éducation, agriculture).

### **Ciblage**

La mise en oeuvre des activités de nutrition communautaire est conditionnée par la mise en place des « sites PNC ». Un site est constitué d'un ensemble de villages, sélectionnés selon des critères définis dans le manuel de procédure de la Banque mondiale.

Le ciblage des villages intervient au niveau des communautés pauvres touchées par l'insécurité alimentaire. Les sites d'intervention sont implantés dans les zones rurales où le taux de malnutrition sont les plus élevés (enquête INSTAT 1998), c'est-à-dire, où le taux d'insuffisance pondérale (P/A) est égal ou supérieur à 43%. La sélection est faite en fonction du taux d'insuffisance pondérale par district pour les PNC, et plus récemment les districts affectés par les cyclones et la sécheresse (PICS). Les interventions au niveau des sites PICS sont les mêmes que pour les sites PNC. Les autres critères de sélection des sites sont l'accessibilité géographique, la présence d'une ONG (les sites sont sélectionnés par les ONG), l'existence d'un groupement de villageois. Un site doit en moyenne couvrir une population de 2000 habitants dans un rayon de 5 Km, soit environ 200 enfants de moins de 3 ans.

Le ciblage des bénéficiaires concerne les enfants de 6 à 36 mois, présentant une insuffisance pondérale < 2 E.T., les femmes enceintes vivant dans la zone d'influence du site pendant le dernier trimestre de grossesse et jusqu'à l'accouchement. Le chiffre moyen de 200 enfants pesés par site et de 50% de malnutris, soit 100 enfants. L'ACN doit recenser tous les enfants de moins de 3 ans et les femmes enceintes à partir du 6ème mois, dans la zone d'intervention. Ce recensement doit être fait une première fois au cours des deux premiers mois du programme et ensuite tous les ans.

La malnutrition infantile est définie à partir du rapport P/A, l'identification des enfants des enfants en insuffisance pondérale est donc faite à partir de la courbe de poids du carnet de santé de l'enfant. Les enfants de 6 mois à trois ans qui ne gagnent pas du poids à la 3ème pesée, ou qui se situent dans les zones rouges ou jaunes dès la première pesée, reçoivent de la farine pendant un cycle de quatre mois (dans le manuel de la Banque mondiale, les enfants en zone rouge doivent être référés dans les centres de santé en récupération nutritionnelle, si le rapport poids/taille était inférieur aux normes.

L'enfant cesse de recevoir du supplément alimentaire au bout de quatre mois s'il a atteint un poids normal ou s'il a gagné du poids durant les deux derniers mois (5 pesées bimensuelles de contrôle successif). Les enfants supplémentés n'ayant pas atteint un poids normal à la fin du cycle normal de quatre mois, bénéficient d'un deuxième cycle de supplément alimentaire de quatre mois

Les femmes enceintes résidant depuis trois ans dans le même village, et dans le dernier trimestre de leur grossesse reçoivent un supplément alimentaire.



Le chiffre d'une centaine d'enfants « supplémentés » par cycle est pris systématiquement comme référence dans de nombreux sites. Les enfants malnutris apparaissant au cours du cycle de distribution ne peuvent pas devenir bénéficiaires de l'aide alimentaire, même s'ils remplissent les critères d'adhésion. Le nombre de femmes bénéficiaires est très limité; Le critère de sortie, à la fin du cycle de quatre mois - courbe de poids ascendante après trois pesées successives - n'est pas appliqué régulièrement. Le taux de redoublement au niveau de certains sites sont de ce fait supérieurs à 30%.

Des modifications devraient être apportées<sup>13</sup> quant aux modalités de distribution de l'aide pour permettre une augmentation du nombre de bénéficiaires et une meilleure prise en compte de l'ensemble des enfants malnutris vivant dans le site pendant la période de distribution. Il conviendrait par ailleurs de mieux appréhender les critères de redoublement et de sortie dans la formation des ANC; ainsi que de mieux sensibiliser les communautés sur les objectifs de l'aide et les bénéficiaires cibles.

### **Suivi**

Les indicateurs susceptibles d'évaluer l'efficacité de l'activité seraient globalement les suivants:

- évolution du nombre d'enfants adhérents au site;
- pourcentage d'enfants pesés par rapport au nombre total d'enfants de moins de 3 ans du site;
- l'évolution des taux de malnutrition au niveau des sites d'intervention;
- le taux d'adhésion et de participation des mères aux séances de pesée et de démonstrations culinaires;
- nombre de rations distribuées;
- évolution du nombre de femmes enceintes fréquentant les sites.

### **Conclusions**

Les interventions du PAM, à travers le projet SEECALINE, répondent à la stratégie nationale de sécurité alimentaire par sa contribution à la diminution de la malnutrition, à la promotion d'une alimentation diversifiée et équilibrée (actions IEC) et à la promotion du suivi de la croissance de l'enfant (participation aux séances de pesées et de causeries). Dans le souci de pérennisation, il apparaît nécessaire que ces interventions soient complétées par des activités de production et/ou de promotion d'autres activités génératrices de revenu pour les mères qui fréquentent les sites communautaires (complément de formation et d'animation).

Le projet intègre plusieurs activités recommandées par la stratégie de santé du pays. Le Ministère de la santé intègre la prise en charge des maladies de l'enfant à la nutrition. Une plus grande collaboration avec les agents de santé (CSB) dans le suivi de croissance et la référence des enfants malades serait obligatoire. Les interventions du PAM gagneraient à intégrer ce volet pour atteindre les objectifs qu'il s'est fixé (réouverture des CRENI). Le ciblage des sites se fait par les ONG, partenaires de la SEECALINE. Il serait important d'assurer un chevauchement entre les trois activités fondamentales du programme de pays pour le ciblage des sites d'intervention.

Les ONGs constituent les partenaires relais entre le projet et les sites. Une meilleure sélection des ONGs serait nécessaire. Elles doivent être en mesure de contribuer à certaines charge de leur intervention et fournir du personnel (ACN, GVC) plus compétent. Le PAM aidera à faire et/ou parfaire leur formation. Le contrat opérationnel prévoit que le PAM doit fournir aux sites les matériels pour les démonstrations

---

<sup>13</sup> Cependant, prendre note que suite au rapport technique en agroalimentaire, datant d'octobre 2001, et découlant de la mission de revue à mi-parcours PAM / BM de la mi-septembre 2001, il y était préconisé (en page 18, point II.3.5) de réduire la période de « supplémentation » à 13 semaines et d'appliquer un "enrôlement souple" des enfants malnutris au cours de toute l'année (tout ceci pour tenir compte des ressources encore disponibles et d'avoir un meilleur impact). Un amendement au Contrat opérationnel a donc été élaboré en décembre 2001 (et signé en mars 2002) pour insérer cet élément dans la stratégie de « supplémentation ».



culinaires. La fourniture de ces matériels devrait faire partie de la contribution des communautés à l'activité.

## **B. Cantines scolaires (activité 2)**

### *Descriptif*

L'objectif à long terme de cette activité fondamentale consiste à soutenir les efforts du gouvernement malgache dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté et de promotion des ressources humaines à travers notamment la généralisation de l'accès à l'enseignement primaire. Les objectifs immédiats visent à améliorer les taux de scolarisation et de fréquentation dans les écoles bénéficiaires ainsi que l'amélioration des infrastructures scolaires par les collectivités et parents. De plus, on espère par cette activité, contribuer à réduire les abandons scolaires, renforcer la capacité de concentration et d'apprentissage des élèves et de faire la promotion de l'hygiène de base. Les objectifs de l'activité sont en accord avec la stratégie nationale pour l'éducation visant le développement des ressources humaines qui vise l'amélioration de la fréquentation scolaire en deuxième (10%) et troisième année (15%) en réduisant le décalage entre les filles et garçons et le renforcement de la capacité de concentration et d'apprentissage des élèves dans la province de Tuléar.

Cette activité d'une durée initiale de trois ans, d'octobre 1998 à octobre 2001, a été élaborée sous forme de projet en attendant la validation du SSP, en mai 1998, et l'approbation du programme de pays, en janvier 1999, par le Conseil d'administration du PAM. L'activité fut approuvée le 23 janvier 1998 par le Directeur exécutif du PAM pour un coût de 2 575 933 dollars au PAM et 1 151 700 dollars pour le gouvernement. Le plan d'opérations fut signé le 17 juillet 1998.

Le programme de pays a donc intégré ce projet préexistant et acquis des ressources pour sa prolongation éventuelle sur deux années additionnelles, d'octobre 2001 à décembre 2003, permettant ainsi une harmonisation de la durée de son exécution avec le cycle de programmation de l'ONU (1999-2003). Une mission de revue technique effectuée en mai 2001 par une équipe composée du PAM, de la FAO et de l'UNESCO a recommandé la poursuite de l'assistance du PAM tout en prenant des mesures visant à améliorer le ciblage, le suivi-évaluation et la logistique.

Le Ministère de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base (MINESEB) et le bureau de pays ont amendé le contrat opérationnel du projet en vue d'améliorer la logistique et le suivi : désormais, le transfert de propriété se fait au niveau des sites de distribution et non au port d'entrée. Le nombre (réduction), la qualité (restauration et revue des normes) et la localisation des magasins de transit des vivres ont été revus en terme d'efficacité et de couverture plus adéquate des zones à desservir. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des mesures correctives prises pour améliorer les aspects logistiques et minimiser les pertes enregistrées dans l'entreposage et l'acheminement des vivres vers les écoles. Le personnel national affecté au suivi et à l'évaluation du projet a été changé et formé en conséquence. Ces mesures rectificatives ont été prises pour consolider les acquis du projet, notamment le dispositif de gestion en place tant au niveau du ministère qu'au niveau du PAM.

Les visites de terrain effectuées par la mission dans la province de Tuléar, ainsi que les nombreux entretiens avec les différentes parties prenantes de cette activité, démontrent la grande popularité de cette dernière. Cette province est la seule bénéficiaire de cette activité étant donné qu'elle est l'une des plus pauvres du pays. Les dernières données disponibles de la fin de l'année scolaire 2000-2001 révèlent que l'activité couvrait 227 écoles totalisant 33 666 rattachés de l'aide alimentaire, soit 32 381 élèves (17 492 filles et 14 889 garçons), 674 enseignants (266 femmes et 408 hommes) et 611 cuisinières (femmes) répartis dans 11 CISCOS de la province. Par exemple, à la fin de la troisième année ou l'année en cours, l'activité devrait avoir atteint un total de 40 475 bénéficiaires (38 645 élèves, 780 instituteurs et 1,050 cuisinières) dans 210 écoles selon le plan d'opérations.



Les budgets respectivement contenus dans le programme de pays et l'activité des cantines diffèrent l'un de l'autre, soient 2 908 955 et 2 575 933 dollars des EU pour le PAM. Le coût pour le gouvernement diffère aussi de 287 750 à 1 151 700 dollars. Il est assurément difficile d'élaborer un budget définitif au moment de la rédaction du programme. Il est peut-être peu probant de préciser le budget avant l'élaboration détaillée des activités. Cependant, dans les faits et malgré le manque de moyens financiers, le PAM a dû prendre en charge la réception des vivres et leurs livraisons aux 5 magasins maintenant gérés par le PAM dans la province de Tuléar. Cela fait suite au manque de moyens des entités gouvernementales responsables de l'activité des cantines scolaires. Ceci monopolise une partie du budget du TIEM estimé à 95 dollars la tonne et fourni entièrement par le PAM ainsi qu'une partie des effectifs du PAM qui sont en nombre déjà limité quoique nombreux par rapport à d'autres opérations. Tous les intrants non alimentaires n'ont pas été fournis faute de fonds sur un total prévu de 293 700 dollars<sup>14</sup>.

### ***Coordination et partenariat***

Le PAM et la cellule de gestion travaillent en collaboration permanente dans la province de Tuléar. A l'heure actuelle, les données sont recueillies lors de visites de terrain effectuées par ces deux entités et suite à l'envoi de celles-ci par les CISCO. Cependant, il semble que le rôle de chacune des deux entités ne soit pas suffisamment défini. La Cellule devrait avoir l'essentiel de la responsabilité de la collecte d'information et de suivi et le PAM celui d'appui et de supervision.

La coordination entre les activités passe par une meilleure intégration entre le PAM et la cellule de gestion (nouvelle cellule mise en place le 26 janvier 2001) afin d'analyser ces données d'une façon plus élaborée permettant ainsi des comparaisons qualitatives. De plus, les conseillers-animateurs des autres activités pourraient contribuer à un recueil plus complet d'information lors de visites de terrain. Enfin, une coordination inter agences pourra également améliorer le suivi et éviter les duplications de ressources et permettra une meilleure compréhension de l'activité et de son impact ainsi que sur la rédaction de rapports plus analytiques.

Plusieurs organisations ont quitté la province de Tuléar au cours des dernières années ce qui rend plus difficile les partenariats. L'ONG Agro action allemande a cependant indiqué un intérêt pour cette région.

### ***Indicateurs et impact***

Un seul des objectifs du programme concerne directement cette activité, soit l'amélioration de l'accès à l'éducation de base notamment pour les filles. L'activité, quant à elle, a de nombreux objectifs qui sont pertinents et détaillés quoique ne faisant pas allusion au taux de redoublement, ni à celui de réussite aux examens d'entrée en sixième année, ni au ratio filles-garçons, ce qui permettrait une analyse qualitative plus complète visant à évaluer l'atteinte des objectifs.

Le ratio filles et garçons est remarquablement équilibré dans toutes les écoles visitées. Il y a même un nombre légèrement plus élevé de filles à 54% des effectifs du premier niveau (de la 11<sup>ème</sup> à la 7<sup>ème</sup> année). Cependant, le nombre de filles et de garçons commence à chuter en proportion égale à partir de la 9<sup>ème</sup> année. Deux raisons principales causant cette chute furent identifiées, soit l'abandon pour cause de mariages, travaux ménagers et transport d'eau pour les filles et la garde du bétail pour les garçons. De plus, les absences prolongées, sans abandon pour la plupart, se font apparemment sentir particulièrement en période de récoltes (octobre et mars/avril pour cette région) ou en période de sécheresse afin de permettre la recherche de vivres sous forme de tubercules et racines.

Les résultats immédiats attendus sont clairement indiqués dans le document de projet ce qui devrait faciliter le suivi de la progression de l'activité quant à l'atteinte des objectifs. Cependant, la mission a pris note que la collation du matin est quelquefois annulée (absence de la cuisinière par exemple) et aucun lien direct entre l'absence potentielle de collations du matin et une variation du taux de

---

<sup>14</sup> 4 motos sur les 11 prévues ont été fournies



fréquentation n'a été établi. De plus, les enfants des classes de l'après-midi viennent la prendre le matin quand ils peuvent venir à l'école. Les déjeuners sont quant à eux servis beaucoup plus régulièrement. Il y a également une certaine confusion entre les inscriptions et la fréquentation. Dans certains cas, les inscriptions théoriques atteignent parfois entre 10 ou 15%. L'absentéisme varie également d'un mois à l'autre selon les besoins des ménages. La gestion de l'aide alimentaire semble assez bonne malgré quelques lacunes en tenue des livres comptables. Les ruptures de stock passées qui avaient retardé sérieusement le démarrage ne s'observent plus, cependant, l'huile fait présentement défaut à l'activité des cantines scolaires.

L'impact réel de l'activité ne peut-être mesuré car les données disponibles sont insuffisantes. Les indicateurs de performance sont peu révélateurs pour une analyse complète de l'impact de l'activité n'ayant pas d'éléments qualitatifs et situés dans le temps. Ainsi, les indicateurs du PAM se concentrent sur des données quantitatives et l'analyse contenue dans les rapports est limitée. Des renseignements additionnels sont disponibles tant au niveau du ministère que des CISCO et pourraient aider à une évaluation complète de l'impact de cette activité.

### ***Ciblage***

Le ciblage géographique pour l'activité associée à l'éducation de base prend en considération la vulnérabilité en matière d'insécurité alimentaire, l'accessibilité et la participation des communautés mais il n'intègre pas des taux de scolarisation et de rétention car ces indicateurs ne sont pas disponibles au sein de la cellule de gestion des cantines scolaires.

La répartition inégale des écoles par l'activité des cantines scolaires à travers la région varie d'une couverture de 26,25% du nombre des écoles pour Tuléar II ; 15,5% pour Fort Dauphin ; 14,58% pour Sakaraha ; et, 8,20% pour Betsioky ce qui tend à concentrer l'accès à l'enseignement dans certaines zones au détriment des autres.

Il est probable que les critères de sélection pourraient être révisés afin de permettre un ciblage plus fin. Le nombre réduit du personnel enseignant continue d'être fréquent dans plusieurs écoles visitées. Les autres critères de sélection retenus pour le ciblage sont : les écoles publiques en zones rurales ; l'accès routier et à l'eau ; l'existence du cycle primaire complet ; et, l'engagement de la communauté. Enfin, des critères peuvent contribuer à exclure les villages/écoles les plus démunis à l'intérieur de la limite provinciale ce qui irait à l'encontre du but recherché (nombre d'élèves excédant 250 par école et 50 par instituteur) quoique utilisés que partiellement et d'une façon aléatoire à ce stade-ci. On pourrait considérer l'annulation des collations du matin qui pourraient être remplacées par une ration sèche distribuée mensuellement et sur la base de la régularité de la fréquentation.

Les absences prolongées en période de récolte ou les abandons pourraient être diminués notamment à partir de la 9<sup>ème</sup> année si une ration sèche (peut-être de l'huile) était fournie pendant cette période et peut-être en plus grande quantité ou exclusivement aux filles en fin de cycle quand leur présence tend à diminuer plus vite que celle des garçons.

Les contrats programmes (DINA) ont été signés tels que prévus entre le PAM et ses partenaires : la cellule de gestion de la DIRESEB, la circonscription scolaire (CISCO) et les comités de gestion ou associations villageoises de parents d'élèves (FRAM). Certains enseignants ont été recrutés et des infrastructures construites par la DIRESEB même si leur nombre ne suffit pas à couvrir la demande. Les FRAM et la communauté contribuent à la gestion des cantines ainsi qu'à la fourniture de bois de chauffe, d'eau et même d'huile qui fait actuellement défaut dû à une rupture de stock. De plus, ils offrent la main-d'oeuvre pour la construction d'infrastructures et le paiement du salaire des enseignants en attendant le recrutement officiel par le gouvernement.





## **Suivi**

Le suivi-évaluation de l'activité se limite principalement aux mouvements des denrées et en l'absence de suivi pédagogique et de scolarisation, l'impact de l'activité sur les objectifs du programme ne peut pas être véritablement apprécié ; ce qui est particulièrement vrai sur l'amélioration de l'accès à l'éducation de base par l'accroissement de la fréquentation scolaire tout en réduisant les abandons scolaires notamment pour les filles, pour qu'elles terminent le cycle d'éducation de base.

Le suivi de l'activité des cantines passe par le recueil sur le terrain de données d'indicateurs de performance qui seraient idéalement comparées à des données de référence/base. Le plan d'opérations prévoit des fiches qui pourraient permettre la récolte d'information qualitative même si celles-ci ont été simplifiées depuis. La PAM devait fournir 71 000 dollars pour l'amélioration du système de suivi. De plus, l'annexe 3 du document de projet reprend la plupart des indicateurs nécessaires. Les données recueillies par certains services de programmation des CISCO sont très élaborées et comprennent des références : taux de scolarisation et de fréquentation ; infrastructures ; abandons scolaires et redoublement ; et même, taux de réussite aux examens d'entrée en sixième année. Le service des statistiques des services de la programmation et des activités parascolaires (SPAP) découlant de la DIRESEB de Tuléar détient d'autres données utiles telle la répartition des effectifs, des redoublants et des enseignants, et ce, ventilé par niveau, par sexe, par année d'étude et par sous-préfecture et par année scolaire.

Les données quantitatives relatives aux cantines sont récoltées au niveau des zones d'action pédagogique (ZAP), des CISCO, du SPAP de la cellule de gestion sous la DIRESEB qui les analysent conjointement avec le PAM. Les données à caractère pédagogique qui permettraient une analyse qualitative sont recueillies par les mêmes entités mais ne sont pas partagées avec la cellule de gestion et le PAM pour permettre une analyse qualitative des données et une appréciation de l'impact de l'intervention. Le présent suivi des activités est trop axé sur les données quantitatives tel le tonnage des vivres et le nombre de bénéficiaires.

Seules quelques données supplémentaires serviraient à compléter les données nécessaires à une analyse complète. Par exemple, le nombre d'enfants d'âge scolaire mais non-inscrits, souvent aussi important en nombre que les inscrits, serait un élément supplémentaire qui enrichirait l'analyse des données. Très peu d'analyse qualitative est faite lors de leur rédaction. Il est donc difficile pour le moment, voire impossible, d'évaluer la progression des activités conformément aux objectifs fixés.

L'activité est justement circonscrite à la province de Tuléar qui est particulièrement soumise aux aléas climatiques (sécheresse) et à l'insécurité alimentaire. L'amélioration du système de suivi-évaluation apparaît comme une priorité. A cet égard, la mission de revue technique effectuée en mai 2001 a fait des recommandations qu'il convient de mettre en oeuvre. En l'absence de données chiffrées, on notera que les enseignants et le personnel de la CISCO insistent sur l'importance cruciale de la cantine sur la fréquentation scolaire. Par ailleurs, les visites effectuées par les missions dans les écoles attestent qu'il n'y a pas de discrimination selon le genre et que la fréquentation des écoles est globalement équilibrée entre garçons et filles. Enfin, la participation de la communauté, par l'intermédiaire des associations de parents d'élèves, est jugée satisfaisante.

## **C. Programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles (activité 3)**

### **Descriptif**

La préparation de cette activité a fait l'objet d'une assistance technique adéquate et le résumé d'activité constitue un bon document de référence pour la conduite des opérations. De plus un manuel de procédures - comprenant des directives pour les normes de travail, des protocoles d'entente tripartite, des fiches de suivi-évaluation, des exemples de procès verbal de réception des travaux - a été élaboré mais n'est pas suffisamment utilisé.



Cette activité fondamentale visant à l'atténuation des effets des catastrophes naturelles est mise en œuvre par l'intermédiaire de travaux effectués en VCT pour la construction d'infrastructures ou d'aménagements ruraux qui sont en général moins diversifiés que celles suggérées dans le programme de pays et le résumé d'activité. Un volet beaucoup moins conséquent en terme d'interventions et de budget vient en appui à des activités de formation (VCF). Ces actions sont en conformité avec le plan cadre gouvernemental sur les catastrophes et s'inscrivent dans la réponse intégrée que tente d'y donner l'ONU par l'intermédiaire de l'UNDAF.

Trois provinces sont intéressées par cette activité : la province de Tuléar dans le sud frappée régulièrement par des sécheresses et des invasions de criquets et les provinces de Tamatave et Fianarantsoa sur la côte est, affectées de façon répétée par les cyclones et les inondations. Les activités de la côte est bénéficient d'un appui technique et financier satisfaisant de partenaires tels que CARE, AAA et ADRA qui leur permettent de répondre aux objectifs du programme. Les opérations dans le Sud et dans la portion de la côte sont comprises entre Manakara et Mananjary sont conduites principalement par les conseillers-animateurs du PAM, parfois assistés d'ONG locales qui ne disposent généralement pas de moyens suffisants, notamment matériels<sup>15</sup>, pour permettre de les inscrire dans des plans et programmes de développement à moyen et long terme.

### ***Ciblage***

Les diagnostics annuels du SAP sont conjoncturels. Par ailleurs, ils se limitent aux sept sous-préfectures du sud qui ont été définies comme zones « traditionnellement » à risque en 1996. Des analyses du CNS, établies à partir de données pluriannuelles récentes, indiquent pourtant que d'autres zones sont également victimes de sécheresse endémique, notamment certaines sous-préfectures adjacentes de la côte ouest.

Le PAM devrait appuyer les efforts de ses partenaires de l'ONU qui tentent d'actualiser les statistiques sectorielles de base, de même que le CNS qui en fait l'analyse de façon plurisectorielle.

### ***Partenaires***

Même si les conseillers-animateurs du PAM, qui interviennent dans le sud et sur la côte sud-est, entre Mananjary et Manakara, sont apparus très dynamiques au cours des visites de terrain de la mission et même si les services gouvernementaux disposent de techniciens compétents, le PAM fait face à des difficultés de plusieurs ordres : i) partenaires sectoriels gouvernementaux, sous-équipés et sans budget de fonctionnement conséquent ; ii) lourdeurs bureaucratiques, qui retardent le paiement d'allocations de déplacement de plusieurs mois, alors que les techniciens qui appuient le PAM encourent des frais lorsqu'ils doivent se déplacer pour élaborer leurs devis ou suivre des travaux ; iii) manque de moyens de transport ; iv) absence de projet global de développement.

La situation est beaucoup plus satisfaisante sur la côte sud-est et est, là où interviennent de grandes ONG internationales, disposant d'un programme de travail englobant et intégré dans le domaine de la sécurité alimentaire.

Seule une coopération avec des partenaires qui disposent de moyens humains et financiers suffisants et qui ont une vision claire du développement dans des zones susceptibles d'être victimes de catastrophes naturelles, pourrait permettre à l'assistance du PAM d'être plus efficace. Le bureau du PAM à Madagascar devrait entreprendre dès maintenant des discussions avec ses principaux partenaires non gouvernementaux actuels pour les convier à intervenir dans le sud. L'ONG AAA pourrait s'y intéresser.

Il est envisagé que la communauté européenne finance des interventions du GRET<sup>16</sup> dans les zones du sud arides et à forte pression démographique, afin d'entreprendre : i) de la recherche de base sur les

---

<sup>15</sup> A l'exception de l'ONG KIOMBA qui dispose de certaines ressources propres.

<sup>16</sup> Projet de sécurité alimentaire et développement économique pour le Grand Sud de Madagascar.



mécanismes de survie des populations locales ; ii) de la recherche-développement sur des variétés de sorgho et légumineuses à cycle court ; et iii) des interventions pour parer aux difficultés intrinsèques des agriculteurs/éleveurs confrontés à des catastrophes naturelles endémiques. A défaut d'établir un partenariat avec cette association, le bureau du PAM devrait suivre de près les résultats de leurs travaux de recherches et l'exécution de leurs interventions.

Il conviendrait que le PAM organise un atelier d'information avec certains intervenants en matière de sécurité alimentaire pour expliquer les buts visés par cette activité. Les uns la perçoivent exclusivement comme un mécanisme d'appui alimentaire à court terme et, par conséquent, d'autres comprennent mal pourquoi son point d'ancrage institutionnel est au Ministère de l'agriculture et non au Ministère de l'intérieur dont dépendent le CNS et le Conseil restreint d'interventions en cas de cataclysme (CRIC).

### ***Intrants non alimentaires***

La signature de l'accord opérationnel avec le Ministère de l'agriculture pour la mise en route de l'activité fondamentale d'atténuation des effets des catastrophes naturelles n'ayant eu lieu qu'en juin 2000, les réalisations sont pour le moment limitées et circonscrites au sud-est et à l'est, à l'exception de quelques activités de formation. Comme dans le cas des VCT, entrepris grâce à des opérations d'urgence, l'amélioration et la consolidation des pistes demeure une activité prioritaire qui absorbe la majorité des ressources en vivres. Souvent, d'ailleurs, ces interventions viennent poursuivre et compléter ce qui a été entrepris en urgence (ce qui doit être encouragé). Une limite très sérieuse à la bonne conduite de ces travaux découle du manque d'intrants non alimentaires en quantités suffisantes, notamment dans un contexte pré ou post cyclonique. De nombreux dalots et ponts exposés aux inondations devraient être construits en béton et des ouvrages qui nécessitent du matériel sont nécessaires pour réduire les risques d'éboulement et glissements de terrain. Dans le même ordre d'idées, des barrières de pluie doivent être installées pour empêcher certains engins de circuler à des moments où leur passage risque d'anéantir le travail de réhabilitation accompli.

Le manque d'intrants non alimentaires risque d'entraver la création d'actifs durables, doublement nécessaires dans un contexte de catastrophes naturelles. Le bureau du PAM à Madagascar devrait entreprendre des démarches pour trouver des partenaires susceptibles d'apporter de telles ressources, comme cela se fait dans d'autres pays.

### ***Interventions d'urgence***

Les interventions d'urgence sont indispensables mais elles modifient forcément le déroulement de cette activité au sein du programme de pays. Cette perturbation est particulièrement sérieuse lorsque les vivres arrivent avec beaucoup de retard, comme ce fut le cas l'an dernier pour l'opération d'urgence (EMOP 6290). Dans le sud, en 2000, le SAP y avait diagnostiqué 20 communes et une partie de communes comme étant en difficulté alimentaire. Cette situation a déclenché des interventions d'urgence et mobilisé pratiquement toutes les ressources humaines du PAM dans le sud. En 2001, seules neuf communes ont été signalées en difficulté alimentaires par le SAP. Il est toutefois prévu que les vivres d'urgence planifiés pour 20 communes l'an dernier, mais arrivés en majeure partie trop tard (plus de 2000 tonnes de céréales), seront utilisés cette année pendant la période de soudure dans les neuf communes considérées actuellement en difficulté alimentaire par le SAP.

Il est à se demander comment chacun des quatre animateurs du sud réussira à organiser et encadrer correctement des VCT qui exigeront de 400 à 600 tonnes de vivres pendant la période de soudure 2001-2002, alors que des ONG internationales CARE et AAA, qui disposent de moyens humains et financiers autrement plus importants, ne prévoient pas y arriver.



## **Suivi**

L'utilisation d'indicateurs est relativement restreinte et se limite aux quantités de vivres octroyés, au nombre d'interventions entreprises par type d'ouvrage et au nombre de bénéficiaires par genre.

La préparation du prochain programme de pays, qui devrait être précédée d'un atelier d'élaboration du cadre logique, devrait se pencher sur un choix d'indicateurs simples qui permettraient d'aller au-delà du suivi de l'appui alimentaire à court terme. Les ONG internationales qui travaillent en partenariat avec le PAM sont rompues à ce genre d'exercice et leur association à la préparation du futur programme de pays ne pourrait être que bénéfique.

## **7. ENGAGEMENTS EN FAVEUR DES FEMMES**

L'engagement du PAM à l'égard des femmes dans le programme de pays et dans l'exécution de celui-ci est évident. L'activité de nutrition que le PAM appuie dans le contexte du projet SEECALINE s'adresse aux femmes et aux jeunes enfants et les femmes reçoivent une attention spéciale dans le cadre de cette activité. Chaque demande de VCT ou de VCF est examinée, choisie, et réalisée en tenant compte de l'avis des femmes. Sur les chantiers, les femmes sont presque partout légèrement majoritaires. En plus d'être impliquées comme bénéficiaires des vivres, les femmes participent activement comme gestionnaires au sein des comités. Nombreux sont les comités qui sont présidés ou co-présidés par des femmes et lorsque vient le moment de distribuer les vivres, ce sont des femmes qui sont désignées pour cette tâche. Les six animateurs qui relèvent du bureau auxiliaire de Fort Dauphin ont d'ailleurs reçu en mars 2000 à Rome, lors de la journée de la femme, une distinction du PAM pour leur contribution à la promotion de la femme malgache. Dans le sud, on note également davantage d'ouverture d'esprit chez certains chefs traditionnels pour ce qui est de la participation effective des femmes aux décisions touchant la vie communautaire.

Le processus amorcé sera soutenu par le plan d'action du PAM pour la femme qui entend former des chanteurs et des auteurs de théâtre pour qu'ils écrivent des chants et pièces pour sensibiliser la population et renforcer le rôle de la femme dans le développement.

Ces acquis ne devraient pas faire oublier que pour intervenir efficacement, de bonnes connaissances du milieu s'imposent. En milieu scolaire, le taux de scolarisation des filles est supérieur à celui des garçons dans toutes les provinces<sup>17</sup>. Puisque les cantines scolaires visent à généraliser l'accès à l'enseignement primaire, un suivi genre de cette activité devrait utiliser l'évolution des taux de déperdition des filles dans les classes les plus avancées du primaire (puisque dans la région de Tuléar celles-ci se marient extrêmement jeunes), plutôt que des taux globaux de scolarisation des filles versus ceux des garçons.

Dans un autre ordre d'idées, avant de proposer des supports pédagogiques destinés à promouvoir la femme, il conviendrait de bien connaître les coutumes locales, afin de ne pas enfreindre certains tabous, ce qui risquerait d'engendrer plus d'effets négatifs que positifs.

## **8. POLITIQUE VISANT À "FAVORISER LE DEVELOPPEMENT"<sup>18</sup>**

### **A. Conclusions générales**

Les objectifs des différentes activités fondamentales du programme de pays à Madagascar répondent aux exigences d'utilisation de l'aide alimentaire formulées dans le document "Favoriser le développement"<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Mei Zegers. Analyse de la situation socio-économique de Madagascar. Etude parrainée par le CRS. Avril 2001.

<sup>18</sup> "Favoriser le développement" – Questions de politique générale; Session annuelle du Conseil d'administration du PAM (WFP/EB.A/99/A). Rome, 17-20 mai 1999.



. Les activités fondamentales pourront donc être reconduites dans le prochain programme en intégrant, le cas échéant, de nouveaux volets comme la formation fonctionnelle ou des interventions dans le cadre ONUSIDA. Les recommandations des récentes missions de revue technique et celles de cette mission d'évaluation à mi-parcours devront guider la préparation du nouveau programme.

Le rôle de l'aide alimentaire du PAM au sein du projet SEECALINE est de fournir un supplément alimentaire aux enfants malnutris et aux femmes enceintes en associant des activités d'éducation nutritionnelle. Les objectifs visés sont de répondre aux besoins nutritionnels spécifiques des jeunes enfants et des mères enceintes pour corriger et limiter les répercussions d'une mauvaise nutrition sur les capacités physiques, la vulnérabilité aux maladies et le développement intellectuel de l'enfant. Cette activité fondamentale est en parfaite conformité avec le premier domaine d'activité retenu par la politique visant à favoriser le développement et qui consiste à "permettre aux jeunes enfants et aux mères allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels et autres besoins sanitaires connexes".

Le second pôle d'activités retenu dans la politique favoriser le développement vise à permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation. Les objectifs associés à l'activité fondamentale des cantines scolaires du programme de Madagascar sont également en conformité avec cette politique. Les cantines sont localisées dans une zone géographique cumulant insécurité alimentaire et faible taux de fréquentation scolaire. Les fonctionnaires du Ministère de tutelle, les instituteurs et les parents d'élèves soulignent toute l'importance de l'assistance alimentaire sur la présence indifférenciée des filles et des garçons à l'école. Une amélioration du système de suivi évaluation est nécessaire pour corroborer ces appréciations. Cette activité du programme de pays assiste également la formation et l'alphabétisation des femmes ; et le lancement d'un programme conjoint pour l'éducation non formelle lancée par le PNUD et l'UNESCO pourrait permettre de développer ces activités dans le nouveau programme.

L'activité fondamentale d'atténuation des effets des catastrophes naturelles applique deux des principes énoncés de la politique visant à favoriser le développement pour sa mise en oeuvre. En effet, les activités conduites grâce aux VCT permettent aux familles pauvres d'acquérir des actifs productifs et de les conserver et contribuent également à atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées. L'analyse et la gestion de l'information sur les risques et catastrophes devraient cependant être renforcées afin d'analyser les tendances et d'actualiser périodiquement les données disponibles à l'échelle nationale sur les risques et catastrophes.

Indépendamment d'une qualité technique toujours perfectible, les ouvrages réalisés par l'intermédiaire de VCT, comme les pistes de desserte, sont d'une grande utilité pour les communautés et contribuent à réduire l'insécurité alimentaire de populations très démunies notamment dans le sud du pays. La création ou la réhabilitation d'actifs productifs devrait cependant s'accompagner d'une meilleure connaissance du milieu, notamment sur les aspects de mode de faire valoir, pour un ciblage plus précis au sein de communautés.

## **B. Conclusions par activité fondamentale**

### ***Nutrition communautaire***

Dans son contrat opérationnel, la fonction du PAM, dans l'activité de nutrition communautaire, est de fournir un supplément alimentaire aux enfants de moins de trois ans en état de malnutrition et aux femmes enceintes. Son rôle est d'inciter les mères et femmes enceintes à participer aux activités nutritionnelles du PNC, de renforcer les activités d'éducation nutritionnelle pour aboutir à un changement de comportement nutritionnel. L'aide apportée sous forme de nourriture parvient directement et immédiatement aux communautés pauvres.

---

<sup>19</sup> "Favoriser le développement" – op. Cit.



Les interactions entre la distribution de farines et les autres activités du PNC sont positives : (i) le démarrage avec les suppléments alimentaires a un effet mobilisateur au niveau de la communauté; (ii) la fréquentation des activités des sites semble bonne et régulière. Les effets de l'aide alimentaire sur l'état nutritionnel des bénéficiaires ou sur le poids des enfants à la naissance (pour les femmes enceintes ayant bénéficié de supplément alimentaire) n'ont pas pu être analysés par la mission. Les informations contenues dans les registres des ACN sont peu exploitées et les informations disponibles sont disparates. Une analyse approfondie de ces données devrait donc être réalisée pour pouvoir donner une appréciation sur l'effet des suppléments sur la situation nutritionnelle des bénéficiaires.

### ***Cantines scolaires***

Cette activité fondamentale est l'un des cinq domaines d'activité de la politique visant à favoriser le développement en permettant aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation. Plusieurs thèmes de la politique sont repris par l'activité des cantines scolaires tels la fréquentation scolaire ainsi que l'apprentissage et concentration. Cependant, l'information recueillie par le suivi-évaluation manque d'analyse dans les documents révisés. La formation et l'alphabétisation ne font pas systématiquement parties de l'activité.

Les cantines scolaires sont utiles quoique des actions spécifiques visant à en améliorer l'impact soient souhaitables. Il fut noté que plusieurs enfants d'âge scolaire ne fréquentent toujours pas l'école. Un travail de sensibilisation plus soutenu sera nécessaire. De plus, la gestion et la collecte de données permettant un meilleur suivi et une évaluation continue sont insuffisants. Ainsi, il est difficile d'évaluer sur la base d'indicateurs précis la compatibilité de cette politique avec l'activité en question et son impact sur le développement. Enfin, la formation et l'alphabétisation des femmes n'est pas partie prenante de l'activité.

### ***Programme concerté d'atténuation des effets des catastrophes naturelles***

La conception de l'activité est en conformité avec les objectifs deux, trois quatre et cinq de la politique visant à favoriser le développement, soit :

- Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à 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.
- Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

En pratique, toutefois, seuls les objectifs trois et quatre sont concernés de façon significative. En permettant aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver, cette activité contribue également à atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées.

Même s'il est trop tôt pour juger de l'application de la politique visant à favoriser le développement, plusieurs indices portent à croire que certains types de travaux entrepris dans le contexte des VCT, comme les pistes par exemple, seront d'une grande utilité publique à court, moyen et long terme, à condition qu'elles soient bien gérées. Ces interventions permettent également d'atténuer momentanément l'insécurité alimentaire des pauvres en obtenant des vivres en échange du travail fourni pour les créer ou réhabiliter. La création ou la réhabilitation d'actifs productifs, commencées timidement, devront être poursuivies et s'accompagner de meilleures connaissances sur le milieu des participants. À Madagascar, 10% de la population détient 50% des terres et les cas de métayage sont extrêmement



nombreux. Pour rejoindre les cibles du PAM et éviter d'accentuer les inégalités foncières, des indicateurs de résultats à moyen et long termes devront être mis en place.

Les activités du nouveau programme de pays devraient comporter des objectifs, des données de référence et des indicateurs quantifiables et simples pour suivre et mesurer l'impact du programme sur sa capacité à lutter, à long terme, contre l'insécurité alimentaire des ménages pauvres.

## 9. RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

- Il est recommandé de formuler les résumés d'activités avant que le processus de planification du programme de pays ne soit terminé afin d'assurer une meilleure intégration de ces documents. L'élaboration parallèle de cadres logiques pour chaque activité permettra une meilleure cohérence entre les buts et les objectifs associés au programme de pays et aux activités. La signature conjointe de l'accord du programme de pays et des résumés d'activités devrait avoir lieu dans les six mois qui suivent l'approbation du programme de pays par le Conseil d'administration.
- Confier au Comité intersectoriel de pilotage un mandat qui confirme notamment son rôle en matière de validation des résumés d'activités et des rapports de suivi-évaluation. De plus, le mandat devrait couvrir la planification anticipée de diverses activités du programme de pays ainsi que l'allocation de ressources d'urgence, en cas de besoin. Enfin, le Comité devrait veiller à la cohérence des activités et à la recherche de synergies entre celles-ci et les partenaires.
- Lors de la préparation du prochain programme de pays, tenir compte de toute la dimension de la décentralisation (notamment l'autonomie accrue des provinces). Cela permettrait au PAM d'associer, le cas échéant, ses activités aux nouveaux plans de développement provinciaux et de bénéficier des ressources financières et techniques mobilisables. La coordination intersectorielle et entre toutes les parties prenantes, y compris le gouvernement, devrait être renforcée pour identifier les possibilités de collaboration.
- Mettre les ressources prévues dans le programme de pays pour l'ACV à disposition de l'activité et venir en priorité en appui au Comité national de secours. La petite unité ACV du PAM gagnerait à être mieux équipée et à disposer d'un budget de formation. En outre, il est nécessaire d'établir une distinction entre le ciblage pour les activités menées au titre du programme de pays et le ciblage pour les opérations d'urgence.
- Pour améliorer l'impact de l'activité et tirer parti des synergies entre les trois activités, lorsque les situations locales le permettent, faire coïncider les trois activités dans une même communauté tout en prenant en considération les capacités d'absorption pour ne pas engendrer des effets de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire. Une collaboration plus étroite entre le PAM et les Ministères de la santé et de l'agriculture est souhaitable pour cette activité. En outre, le ciblage devrait tenir compte des zones les moins bien loties sur le plan de la sécurité alimentaire et des habitudes de consommation alimentaire des ménages.
- Pour améliorer le ciblage géographique des cantines scolaires ainsi que pour mesurer la participation de cette activité aux objectifs du programme de pays, refondre le système de suivi-évaluation de façon à ce qu'il intègre systématiquement des indicateurs de performance simples et permettant une analyse qualitative, ventilée par sexe, comme les taux de scolarisation et de fréquentation, les abandons scolaires et les redoublements. Une division géographique accompagnée d'une responsabilité intersectorielle du suivi serait de même souhaitable.



- Définir clairement les objectifs de l'activité d'atténuation des effets des catastrophes naturelles et des modus operandi différenciés entre les opérations d'urgence et de développement. Accentuer les efforts, notamment pour le sud du pays, pour aboutir à la signature de protocoles d'intervention avec des partenaires capables de garantir une utilisation optimale des ressources du programme de pays.





# Annexes

## **Annexe 1 - Mandat pour l'évaluation du programme de pays à Madagascar**

### **1. 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 PP 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 (PP) 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 (bilan commun de pays (CCA), plan cadre pour l'aide au développement (UNDAF), etc.).

L'approche PP est présentée dans trois documents de référence clés du Conseil d'administration: 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 PP 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.

### **2. PROGRAMME DE PAYS A MADAGASCAR: APERÇU**

Le PP à Madagascar a été approuvé durant la première session du Conseil d'administration de janvier 1999 basé sur une SSP du mois de mai 1998. L'accord sur le PP a été signé entre le gouvernement de Madagascar et le PAM le 29 avril 1999

Le PP vise à soutenir les efforts du gouvernement de Madagascar dans la lutte contre la pauvreté et en particulier la réduction de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire des ménages, la promotion des ressources humaines et l'amélioration du cadre de vie des populations les plus démunies. L'exécution du Programme est basée sur une approche communautaire, un partenariat ouvert, notamment avec les ONGs et les autres agences des Nations Unies, une recherche de cofinancement, un meilleur ciblage des régions et des populations les plus démunies et surtout la consolidation du rôle et de la participation de la femme.

Le choix stratégique du PP se basait dans la politique du gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté. Les cinq objectifs du PP étaient les suivants :

- a) amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des enfants et des femmes enceintes au moyen d'activités de surveillance de la croissance et de l'utilisation plus efficace des produits locaux pour le sevrage ;
- b) amélioration de l'accès à l'éducation de base, notamment pour les filles ;
- c) amélioration de la sécurité alimentaire des ménages grâce à la construction et à la remise en état des infrastructures rurales de base et à des travaux d'aménagement ;
- d) prévention et atténuation des effets des catastrophes naturelles en intervenant à temps en cas de difficultés alimentaires ;
- e) amélioration et protection du potentiel de production agricole par la mise en valeur et la gestion des zones rurales sous-exploitées.

Le PP est plus concentré dans les zones les plus exposées aux risques des catastrophes naturelles et à la malnutrition et vise les populations les plus fragilisées et les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire.

Le PP approuvé par le Conseil d'administration nécessite environ 40.000 tonnes de produits alimentaires sur une période de cinq ans (1999-2003), soit 19,2 millions de dollars américains, dont 4,2 millions au titre de ressources supplémentaires et réparties comme suit : 55% pour un programme de nutrition communautaire cofinancé avec la Banque Mondiale, 15% pour l'alimentation scolaire et 30% affectés à un programme d'atténuation des effets des catastrophes naturelles.

**Le Programme de Pays comporte trois activités (projets) :**

**MAG 4553.01 – Nutrition communautaire** : cette activité vise : à réduire de 30% la proportion d'enfants de faible poids de moins de trois ans ; à réduire le nombre d'enfants présentant une insuffisance pondérale à la naissance ; et, à sensibiliser et éduquer les femmes bénéficiaires aux pratiques élémentaires en matière de santé et de nutrition. À la fin de l'activité, environ 486.244 enfants de 6 à 36 mois souffrant de malnutrition et 329.153 femmes enceintes environ auront bénéficié de l'aide alimentaire du PAM. Le PAM fournira à cet effet un total de 18.820 tonnes de farine nutritionnelle infantile enrichie dont la fabrication sera confiée partiellement à des industries alimentaires locales et les matières premières seront essentiellement achetées localement. Le projet d'une durée de 4 ans (2000 - 2003) est cofinancé par la Banque Mondiale et le gouvernement de Madagascar. Le coût total pour le PAM est de 14.870.133 dollars EU.

**État d'exécution:** En relais à un projet ayant démarré en 1994 et devant se terminer avant l'entrée en vigueur du présent PP, le projet a démarré effectivement en avril 2001. Une revue à mi-parcours conjointe Banque Mondiale/PAM a eu lieu du 17 au 28 septembre 2001 et a constaté que les quantités de farines octroyées par le PAM ne concernaient que les 4040 nouveaux sites de nutrition prévus pour distribution de suppléments alimentaires sur deux cycles (8 mois). Or dans le contrat opérationnel de l'activité, la distribution de suppléments alimentaires aux enfants malnutris et femmes enceintes devait être effectuée sur trois années par nouveau site.

Pour accroître l'impact des suppléments en farine, la revue à mi-parcours a recommandé : (i) l'augmentation à un an (au lieu de 8 mois) de la période de mise à disposition des farines au niveau des sites; (ii) la mise à la disponibilité de la farine à tous les enfants malnutris du site ayant de 6 à 35 mois, pendant cette période; et (iii) la réduction de la durée du cycle de distribution de suppléments en farine de 4 à 3 mois par individu. Pour la production locale de farine infantile enrichie, 2 contrats de production ont été signés avec 2 entreprises agro-alimentaires locales (PROBO et KOBAMA) au mois de juillet 2001.

**MAG 3936.01 - Cantines scolaires** : Le projet s'inscrit dans le cadre de la stratégie nationale pour l'éducation visant le développement des ressources humaines. Il vise l'amélioration de la fréquentation scolaire (10 et 15 % respectivement pour les deuxième et troisième année en réduisant le décalage en filles et garçons) et le renforcement de la capacité de concentration et d'apprentissage des élèves dans la province de Toliara. L'objectif à long terme du projet consiste à soutenir les efforts du Gouvernement malgache dans sa stratégie de lutte contre la pauvreté et de promotion des ressources humaines à travers notamment la généralisation de l'accès à l'enseignement primaire.

**État d'exécution:** La phase actuelle du projet de trois ans (octobre 1998 - octobre 2001) a été formulée sur la base de recommandations d'une mission d'évaluation effectuée en novembre/décembre 1995 par une équipe composée du PAM, UNESCO et OMS, suivie d'une revue technique par le PAM et l'UNESCO en mars 1997. Ce projet de trois ans, élaboré en attendant la validation du SSP (mai 1998) et l'approbation du PP (janvier 1999) par le Conseil d'administration du PAM fut approuvé le 23 janvier 1998 par le Directeur Exécutif du PAM (coût 2,575.933 USD)

De ce fait, le PP a intégré ce projet et provisionné des ressources pour sa prolongation éventuelle sur deux années additionnelles (octobre 2001- décembre 2003) permettant ainsi une harmonisation de la durée de son exécution avec le cycle de programmation (1999-2003). Une mission de revue technique effectuée en mai 2001 par une équipe composée du PAM, de la FAO et de l'UNESCO a recommandé la poursuite de l'assistance du PAM tout en prenant des mesures visant à améliorer le ciblage, le suivi & évaluation et la logistique.

Actuellement, le projet couvre 227 écoles totalisant environ 33.666 bénéficiaires (32.381 élèves, 674 enseignants et 611 cuisinières) répartis dans 11 CISCO de la province de Toliara. Sur la base des leçons tirées du passé, notamment au cours de l'année scolaire 1999/2000 et en attendant la mise en œuvre de la nouvelle phase du projet, le Ministère de l'Éducation et le bureau de pays ont amendé le contrat opérationnel du projet en vue d'améliorer la logistique et le suivi : désormais, le transfert de propriété se fait au niveau des sites de distribution et non au port d'entrée. Le nombre (réduction), la qualité (restauration et revue des normes) et la localisation des magasins de transit des vivres ont été revus en terme d'efficacité et de couverture plus adéquate des zones à desservir. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des mesures correctives prises par les deux parties pour améliorer les aspects logistiques et minimiser les pertes enregistrées dans le stockage et l'acheminement des vivres vers les écoles. Le personnel national affecté au suivi et à l'évaluation du projet a été changé et formé en conséquence. Le PAM a demandé aux 4 conseillers-animateurs du projet 6242.00 travaillant dans la région du sud de s'impliquer dans le suivi et l'évaluation au niveau des écoles.

Ces mesures rectificatives ont été prises pour consolider les acquis du projet, notamment le dispositif de gestion en place tant au niveau du Ministère qu'au niveau du PAM. Cependant, des problèmes fondamentaux restent encore à résoudre, notamment la répartition inégale des écoles à travers la région limitant l'opportunité d'accès à l'enseignement, le nombre réduit du personnel enseignant et la qualité de l'enseignement et la dégradation progressive des infrastructures scolaires faute de budget d'entretien.

**MAG 6242 - Préparation et atténuation des effets des catastrophes naturelles** : Madagascar est régulièrement frappé par des catastrophes naturelles récurrentes diverses telles que les sécheresses cycliques et les invasions de criquets dans le sud de la province de Toliara, les passages fréquents de cyclones et les inondations sur la côte est des provinces de Tamatave et Fianarantsoa. Dans ces zones marquées par l'insécurité alimentaire et la dégradation continue des ressources naturelles, 75% de la population vivent en dessous du seuil de la pauvreté. L'objectif du projet est d'aider les populations vulnérables de ces zones à améliorer durablement et à mieux préserver leurs moyens de subsistances, notamment les infrastructures rurales de base, leur permettant de développer leurs capacités de survie et de réponses aux catastrophes naturelles. Ainsi, les populations ont de meilleures chances de pouvoir gérer leur développement et se préparer à d'éventuelles catastrophes.

**État d'exécution** : Le projet a été élaboré à la suite d'une mission d'appréciation conjointe PAM/BIT (avec une contribution de l'USAID) qui a eu lieu du 10 au 28 mai 1999. Approuvé en mai 2000, le Contrat Opérationnel a été signé le 5 juin 2000 (coût 7,365.842 USD). Le projet n'a effectivement démarré qu'en avril 2001 (1<sup>er</sup> arrivage des vivres le 24 octobre 2000). Le projet est placé sous la tutelle générale du Ministère de l'Agriculture ; une Unité de Coordination du Programme a été établie à cet effet au sein du service de la Sécurisation Alimentaire. Un manuel de procédures d'exécution a été élaboré à l'usage des partenaires opérationnels, précisant les modalités et les étapes à suivre dans l'identification, l'approbation, l'exécution, le suivi et l'évaluation des microréalisations. Un Protocole d'Accord est signé par le représentant de chaque groupement et les parties prenantes, ou le cas échéant, une Lettre d'Entente co-signée avec l'ONG partenaire.

### **3. OBJECTIFS DE L'EVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS**

- 1) Évaluer dans quelle mesure les activités/projets de développement en cours du PAM se sont inspirés de l'approche PP 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 PP.
- 3) Évaluer dans quelle mesure le présent PP a été un outil efficace pour préparer la contribution du PAM en matière de développement et de secours.

- 4) Déterminer si les activités<sup>20</sup> de développement en cours en Madagascar ont été conçues de façon à contribuer directement à la réalisation des objectifs du PP.
- 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 des prochains SSP et PP et rendre compte au Conseil d'administration.

#### 4. PORTEE 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 PP tels qu'ils avaient été établis et communiqués à tous les services du PAM au moment de l'élaboration du SSP et du PP 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 PP 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 PP, 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 PP. 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 – 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).

---

<sup>20</sup> Pour la programmation par pays du PAM, les éléments de développement essentiels d'un PP sont actuellement dénommés activités plutôt que projets, terme justifié par l'ampleur de certaines composantes de PP, 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 PP, 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.

## 5. 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 PP?
- 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 d'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV)?
- 1.3. Le processus d'élaboration du SSP et du PP 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 PP (par opposition au niveau de l'activité/projet)? Ces objectifs sont-ils pertinents, réalistes et réalisables, compte tenu des activités/projets approuvés du PP?<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

### 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 PP?

- 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?

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

- 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 PP? 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-t-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 œuvre du PP?

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

- 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 PP?
- 3.2. Le processus d'élaboration du PP a-t-il renforcé la participation du PAM au processus du Bilan Commun du Pays (CCA) et du Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement (UNDAF) en cours dans le pays? L'adoption du PP 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. Le PP 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 PP?
- 3.5. 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?
- 3.6. 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 PP 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 PP 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"<sup>23</sup>? (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 PP en cours?**

## **6. NOTES CONCERNANT LA MÉTHODOLOGIE**

### **Étapes de l'évaluation**

*Les méthodes proposées ci-après ont un caractère indicatif et peuvent être révisées/affinées par le responsable de l'évaluation au Siège et/ou le chef d'équipe.*

L'évaluation se divise habituellement en trois phases:

<sup>23</sup> Il importe de noter qu'il ne faut pas déduire de la question numéro 5 que le PP 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.



### Phase I – Préparation et examen sur documents (3 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. Une petite équipe spéciale de parties prenantes clés du gouvernement et de représentants des ONGs 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. On doit donner la priorité aux réunions dans la capitale mais il est aussi nécessaire d'étudier les activités/projets de terrain. 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 (par exemple DANIDA pour les soins de santé primaire en Tanzanie, USAID pour la planification familiale et la survie des enfants en Ouganda). 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, 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.

### **L'équipe d'évaluation**

La composition de l'équipe d'évaluation doit être souple puisqu'elle dépend de l'ampleur du programme dans un pays déterminé et de son orientation sectorielle. C'est généralement OEDE qui organise et dirige

l'évaluation et l'équipe se compose habituellement de trois membres (2 internationaux y 1 nationaux), dont le chef, et doit regrouper les qualifications suivantes:

- ◆ nutrition/sécurité alimentaire des ménages (consultant/e international/e)
- ◆ planification/économie du développement (consultant/e international/e)
- ◆ sociologue économiste/problématique genre (consultant/e national/e)

### **Calendrier et itinéraire**

Examen/mise au point définitive du mandat d'évaluation	28.09.01
Planification/examen sur documents (3 jours)	02.-06.11.01
Mise au courant au PAM à Rome	Sans objet
Voyage à Madagascar	07.11.01
Mission dans le pays	08-28.11.01
Compte rendu de fin de mission au bureau de pays	29.11.01
Voyage au Mozambique (cluster)	29.11.01
Compte rendu de fin de mission au bureau cluster du Mozambique	29.11.01
Voyage de retour à Rome	30.11.01
Compte rendu de fin de mission au siège du PAM à Rome	Sans objet
Date limite de présentation du rapport d'évaluation final	15.12.01
Date limite de présentation du résumé d'évaluation	09.01.02

### **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 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 de Madagascar: 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.

### **Produits de l'évaluation**

- **Aide-mémoire** pour les comptes rendus de fin de mission au bureau de pays et au siège (5 pages au maximum)  
*date limite: avant départ de la mission*
- **Rapport d'évaluation final et modèle de surveillance des recommandations**  
*date limite: 14 jours après le départ de la mission*
- **Rapport résumé d'évaluation** (5 000 mots au maximum)  
*date limite: 1 mois après le départ de la mission*

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 du bureau de l'évaluation du PAM.

Les Annexes au présent mandat (non comprises dans le présent rapport) fournissent à l'équipe d'évaluation quelques outils à utiliser pour procéder à l'évaluation du PP et à en rendre compte.

**MADAGASCAR—PROGRAMME DE PAYS 1999–2003**  
**ANNEX 2 - UTILISATION DES RESSOURCES AU 30 SEPTEMBRE 2001**

		Distribution des produits alimentaires du PAM					Contributions du gouvernement			
		Engagement programme de pays (tonnes)	Engagement contrat op. (tonnes)	Quantités distribuées/ engagées au 30/9/01 (tonnes) 1)	Avancement (%) 2)	(Prorata) (%) 3)	Engagement contrat op. (dollars)	Total versé 4) (dollars)	Avancement (%)	(Prorata) (%)
<b>Activité fondamentale 1:</b>	Base	20 212	18 820	4 924	26	48	15 625 523	4 557 520	29	57
Nutrition communautaire	Complémentaire	Micronutriments	–	–						
			–	–						
<b>Activité fondamentale 2: (3)</b>	Base	5 755	3 450	2 146	62	62	1 751 700	366 753	21	83
Cantines scolaires	Complémentaire									
<b>Activité fondamentale 3:</b>	Base	9 730	8 700	6 560*	75	82	1 186 618	528 414	45	55
Atténuation des effets des catastrophes naturelles	Complémentaire	4 550	–	–						

(tonnes)

Opérations d'urgence	Engagement Lettre d'entente	Quantités réceptionnées	Quantités attendues	Quantités non financées
No 6233.00 (février 2000)— Cyclone	360,00	360,00	Sans objet	–
No 6236.00 (mars 2000)— Cyclone	4 458,50	3 656,37	Sans objet	802
No 6270.00 (juillet 2000)— Sécheresse	562,50	562,50	Sans objet	–
No 6290.00 (septembre 2000)— Sécheresse	3 150,00	1 898,00	1 100,00	152

1): avancement en pourcentage sur la durée totale du programme de pays.

2): avancement au prorata de la durée effective (30 septembre 2001).

3): durée de l'activité 1er avril 1999 au 30 octobre 2001.

4): taux de change au 1er novembre 2001: 1 dollar E.-U. = 6 184 francs malgaches.

\* Sur cette quantité, 2 882 tonnes ont été distribuées dans le cadre du programme de pays.

### Annexe 3 – Compatibilité de l'activité fondamentale de nutrition communautaire avec la politique visant à favoriser le développement

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très Bas
<b>1. Engagement du gouvernement</b>					
♦ Stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place - identifier la politique	- Stratégie nationale de sécurité alimentaire adoptée en 1997: - Plan National d'Actions pour la Nutrition; - Plan Cadre de Santé -Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté	x			
♦ Coopération interministérielle établie- mentionner les comités, mécanismes existants	Activité intégrée dans le programme SEECALINE rattaché directement à la Primature		x		
♦ Ciblage des plus pauvres - notamment des femmes - mentions dans l'accord PP ou les Plans d'activités	Actions en faveur des femmes et des enfants dans les zones rurales pauvres	x			
♦ Personnel et autres ressources humaines affectées, selon capacité - éventuellement mentions d'agents de contrepartie insuffisants ou sous qualifiés	Projet SEECALINE autonome Intervention avec des ONG		x		
♦ Identification des mesures connexes de renforcement des capacités si les qualifications ou la disponibilité de personnel de contrepartie posent des problèmes	Formation des agents communautaires de nutrition (ACN) Formation des animateurs Formation des gestionnaires de vivres Communautaires (GVC)		x		
<b>2. Coordination</b>					
♦ Le PP fait mention des priorités UNDAF/Bilan Commun de Pays et y est conforme - citer références dans PP et activités à UNDAF/Bilan commun du pays	Le PP vise à soutenir les efforts du Gouvernement dans la lutte contre la pauvreté et en particulier la réduction de la vulnérabilité à l'insécurité alimentaire	x			
♦ Liaisons complémentaires avec d'autres partenaires preuves de participation de partenaires non traditionnels et non gouvernementaux	Intégration dans le projet SEECALINE financé par la Banque mondiale	x			

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très Bas
<b>3. Partenaires opérationnels</b>					
♦ Identifier les partenaires opérationnels - citer les partenaires clés par activité	Santé – Education – Agriculture Coordonnée par le Bureau national de coordination relevant du Cabinet du Premier Ministre, assisté par six bureaux régionaux qui travaillent avec les ONG locales ; élaboration d'un manuel de procédure (sept 1998) précisant la méthode de sélection des sites, des bénéficiaires et des ONG, les critères nutritionnels d'admission et de sortie du programme, les indicateurs de résultats et les relations entre différents intervenants ; SEECALINE est financée par la Banque mondiale (idem phase précédente) ; Groupe d'action intersectoriel sur la nutrition (GAIN) pour faciliter les échanges et la coordination ; Groupe d'action IEC (Information, Education et Communication) qui cherche à harmoniser le travail des intervenants.			X	
♦ Partenaires opérationnels choisis pour leur efficacité	ONG		X		
<b>4. Compréhension des besoins</b>					
<i>Besoin de consommation</i>					
Problème de consommation alimentaire convenablement identifié ? - citer les mentions de l'ACV ou d'autres opérations de cartographie/ciblage et informations	La ration alimentaire ne couvre pas les besoins en nutriments -Enquête INSTAT - Bulletin SAP		X		
♦ Nature du problème de consommation alimentaire zone géographique, population touchée, gravité	Milieu rural; 70% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté	X			
♦ Indicateurs principaux du problème de consommation alimentaire - indicateurs cités dans le PP et les documents relatifs aux activités	50% de taux de malnutrition chronique et sévère chez les enfants de moins de 3 ans 7% des enfants présentent une insuffisance pondérale due à la malnutrition 21% des mères présentent une malnutrition chronique	X			

## Annexe 4 – Compatibilité de l'activité fondamentale des cantines scolaires avec la politique visant à favoriser le développement

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>1. Engagement du gouvernement</b>					
♦ Stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place – identifier la politique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stratégie nationale de sécurité alimentaire (déc. 1997) ;</li> <li>- Stratégie nationale de réduction de la pauvreté (oct. 2001) ;</li> <li>- Stratégie nationale de promotion des ressources humaines ;</li> <li>- Stratégie nationale de gestion des risques et des catastrophes ;</li> <li>- Plan cadre de développement de la santé (1998);</li> <li>- Plan national d'action pour la nutrition (1998) ;</li> <li>- Plan cadre gouvernemental sur les catastrophes.</li> </ul>	x			
♦ Coopération interministérielle établie – mentionner les comités, mécanismes existants	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité intersectoriel de pilotage ;</li> <li>- Système d'alerte précoce ;</li> <li>- Comité national de secours.</li> </ul>		x		
♦ Ciblage des plus pauvres – notamment des femmes – mentions dans l'accord PP ou les plans d'activités					
♦ Personnel et autres ressources humaines affectés, selon capacité – éventuellement mentions d'agents de contrepartie insuffisants ou sous qualifiés	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personnel des Circonscriptions scolaires (CISCO) ;</li> <li>- Conseillers animateurs (approche intersectorielle plus intégrée).</li> </ul>		x		
♦ Identification des mesures connexes de renforcement des capacités si les qualifications ou la disponibilité de personnel de contrepartie posent des problèmes					
<b>2. Coordination</b>					
♦ Le PP 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Référence à l'harmonisation des cycles telle que convenue dans l'UNDAF au para 2. Coordination de la rédaction du Bilan commun de pays (CCA) en 1997 et de l'UNDAF (juillet 1998) au para 12. Position commune dégagée du processus de rédaction conjointe de l'UNDAF au para 32. Examen des documents d'activités par les comités thématiques de l'UNDAF suivi d'avis et de conseils techniques (para 66c et 69). Organisation missions conjointes d'analyse et de l'impact du PP (para 76).</li> </ul>		x		
♦ Liaisons complémentaires avec d'autres partenaires – preuves de participation de partenaires non traditionnels et non gouvernementaux					



Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>3. Partenaires opérationnels</b>					
◆ Identifier les partenaires opérationnels – citer les partenaires clés par activité	Une Direction interrégionale de l'enseignement secondaire et de l'éducation de base (DIRESEB) ; une Cellule de gestion du projet (CDG) ; onze Circonscriptions scolaires (CISCO) « fiches » ; Zones d'action pédagogique (ZAP) suivi rapproché de l'exécution du contrat programme (DINA); les associations de parents d'élèves (FRAM) s'engagent à fournir les installations de base, les cuisinières, l'eau et le bois et constituer un comité de gestion ; PNUD, UNESCO (alphabétisation des femmes).	x			
◆ Partenaires opérationnels choisis pour leur efficacité	SEECALINE, CARE		x		
<b>4. Compréhension des besoins</b>					
<i>Besoins de consommation</i>					
◆ Problème de consommation alimentaire convenablement identifié ? – citer les mentions de l'ACV ou d'autres opérations de cartographie/ciblage et informations	Le ciblage est basé sur l'information fournie par le Système d'alerte précoce (SAP) qui se concentre par vocation sur les zones d'intervention d'urgence. Le PP, ayant une approche développement, ne peut dépendre que sur le SAP. Le Comité national de secours serait plus indiqué. L'unité ACV doit être renforcée.				x
◆ Nature du problème de consommation alimentaire – zone géographique, population touchée, gravité	Le Sud, le Sud-est et l'Est sont périodiquement touchés par des aléas climatiques (sécheresse, cyclones, criquets). Nonobstant ces problèmes de type « urgence », une véritable analyse de la vulnérabilité des ménages devrait être faite dans tout le pays pour permettre une meilleure compréhension des besoins alimentaires.			x	
◆ Indicateurs principaux du problème de consommation alimentaire – indicateurs cités dans le PP et les documents relatifs aux activités	Il y a souvent une incohérence et quelquefois une incompatibilité entre les indicateurs des sommaires d'activités et ceux du PP.		x		
<i>Lien entre la consommation et l'investissement</i>					
◆ Comment l'alimentation a-t-elle été liée aux possibilités de développement dans le PP et le plan d'activité ?					
<b>5. Création d'actifs durables</b>					
◆ Quels actifs ont-ils été créés ? Pour qui ?					
◆ Quels sont les avantages durables tirés des actifs créés ? Pour qui ?					

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>6. Qualité du ciblage</b>					
♦ Indicateurs appliqués pour identifier les zones géographiques et les groupes cibles dans ces zones	L'annexe 3 du plan d'opérations des cantines scolaires en fait état. Cependant, ceux-ci ne sont pas toujours recueillis et n'offrent que rarement la possibilité de faire une analyse qualitative des données en démontrant l'atteinte des objectifs de l'activité.			x	
♦ Les femmes sont-elles ciblées sur un pied d'égalité ?					
♦ Les zones ciblées correspondent-elles aux zones souffrant le plus d'insécurité alimentaire ?	Zone ciblée a le taux de pauvreté le plus élevé du pays (79%) et la consommation de céréales (225g/capita/jour) ; ration énergétique (1771kcal/capita) ; ménages présentant une insécurité alimentaire (54%) ; enfants présentant un retard de croissance dû à la malnutrition (50%) et une insuffisance pondérale (7%) ; région moins scolarisée du pays (garçons 56% et filles 55,5%).		x		
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.	Les CISCO identifient les écoles.			x	
<b>7. Participation</b>					
♦ Participants au projet prenant part à la planification, à l'exécution et/ou au suivi	Agents communautaires de nutrition (ACN) élus par la communauté et animateurs recrutés par les ONG ont un effet catalytique visant à sensibiliser et à améliorer la nutrition, l'hygiène et l'assainissement au niveau des communautés ; et six VNU (1 par province). Cependant, la planification est souvent faite à part. Seuls l'exécution et le suivi se font réellement sur le terrain. Les rapports de suivi ne fournissent pas suffisamment d'information sur l'avancée des activités, ni les problèmes, ce qui permettrait que de rectifier le tir au niveau de la planification, tant au niveau des activités que du PP lui-même. Les énergies se concentrent surtout sur l'exécution et partiellement sur le suivi. Ce dernier aurait besoin d'être amélioré.			x	
♦ Instruments et méthodes participatifs utilisés	Gestion des cantines scolaires et sensibilisation de la communauté par les comités de parents d'élèves (FRAM).		x		

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<i>Mécanismes utilisés pour favoriser la participation</i>					
♦ 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	Principales parties prenantes sont des femmes (gestionnaires, cuisinières, magasiniers, enseignants, etc.).		x		
<b>8. Efficacité par rapport au coût</b>					
♦ Solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire	Des efforts supplémentaires seront nécessaires pour réfléchir sur l'atteinte des objectifs particuliers du PP et non seulement des activités individuelles.				x
♦ Mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum	La prise en charge, par le PAM, de la gestion du transport et de l'entreposage a permis une réduction des coûts tout en augmentant l'efficacité des livraisons réduisant les ruptures de stocks causées par l'inaccessibilité de certaines zones en saisons des pluies.		x		
<b>9. Qualité technique</b>					
♦ Mission d'évaluation des activités ?	Mission d'évaluation du projet MAG 3936.00 en novembre 1995 une rectification du ciblage, suivi évaluation, et logistique ; mission de revue technique (PAM/UNESCO/FAO) en mai 2001 a identifié quelques problèmes donc les ruptures d'approvisionnement, suivi médiocre, difficulté d'accès des zones ciblées et mauvais ciblage, système de contrat programme ne tenant pas compte des efforts requis et des moyens humains et matériels disponibles, et retards de paiement des transporteurs. Il est recommandé de reformuler les objectifs pour qu'ils soient plus précis et mesurables dans le prochain sommaire. Durant la prolongation et consolidation, il est recommandé de renforcer la cellule de gestion et le suivi et indicateurs (incluant pédagogique et intégrant deux effets : fréquentation et qualité de l'apprentissage), d'encourager la contribution des parents et de minimiser les ruptures de stocks par le pré positionnant de stocks. Enfin, la formation et sensibilisation des enseignants, parents et partenaires est essentielle.	x			
♦ À quel stade du cycle du programme a-t-on eu recours à des techniciens spécialistes?	Au moment de la conception et de la rédaction du PP la plupart du temps par des missions d'appréciation et de formulation et des revues techniques. Les techniciens spécialisés des ministères concernés sont aussi consultés et participent à l'élaboration des sommaires d'activités.		x		
♦ Provenance de ces spécialistes (FAO, OIT, UNESCO, OMS)?	UNICEF, OMS, FAO, Banque mondiale		x		

Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
♦ Critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs?					
♦ Conditions dans lesquelles l'assistance du PAM n'est plus nécessaire – citer les mentions figurant dans le plan d'activité					
<b>10. Incidences sur le marché</b>					
Analyse de l'incidence sur les marchés locaux des importations ou des achats locaux effectués au titre de l'aide alimentaire					
<b>11. Démonstration des résultats</b>					
• Indicateurs de résultats établis et utilisés?				x	

## Annexe 5 – Compatibilité de l'activité fondamentale d'atténuation des catastrophes naturelles avec la politique visant à favoriser le développement

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>1. Engagement du gouvernement</b>					
♦ Stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place – identifier la politique	Les grandes orientations sont précisées dans la Stratégie nationale de sécurité alimentaire (1977). Ce cadre est complété par le Plan d'action pour la nutrition et par une Lettre de politique de développement rural (2001). Un Programme de gestion des risques et des catastrophes est sur le point de démarrer.	x			
♦ Coopération interministérielle établie – mentionner les comités, mécanismes existants					
♦ Ciblage des plus pauvres – notamment des femmes – mentions dans l'accord PP ou les plans d'activités	Une attention particulière est aussi portée aux femmes dans le cadre des VCF et surtout des VCT. Le ciblage des pauvres masculins et féminins demanderait de meilleures connaissances du milieu et des stratégies d'intervention bien réfléchies. La stratification qui prévaut au sein de certains groupes ethniques limite la portée du ciblage.			x	
♦ Personnel et autres ressources humaines affectées, selon capacité – éventuellement mentions d'agents de contrepartie insuffisants ou sous qualifiés	Le personnel affecté semble suffisant et compétent.		x		
♦ 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.				
<b>2. Coordination</b>					
♦ 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			x		
♦ Liaisons complémentaires avec d'autres partenaires – preuves de participation de partenaires non traditionnels et non gouvernementaux	Liens très inégalement développés selon les activités et les secteurs d'intervention. Les interventions dans le Sud nécessiteraient des partenaires non gouvernementaux avec une vision à plus long terme du développement et avec des moyens financiers conséquents.		Est et Sud-est x		x

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>3. Partenaires opérationnels</b>					
♦ Identifier les partenaires opérationnels – citer les partenaires clés par activité	Conseil national de secours (CNS) coordonne ; Comité restreint d'intervention en cas de catastrophe (CRIC) regroupe les partenaires d'exécution ; Unité de coordination du programme Vivres contre travail (VCT) sous le Ministère de l'agriculture ; Direction interrégionale de l'agriculture (DIRA) pour l'est ; Commissariat général au développement intégré du Sud (CGDIS) ; Comités locaux de développement (CLD) coordonnent localement ; Comités de gestion des usagers ; ONU (FAO, PNUD, BIT, FIDA, FENU, BM) ; BAD, VCT avec ONG (CARE, ADRA, Agro action allemande, CRS, DWHH, GTZ).				
♦ Partenaires opérationnels choisis pour leur efficacité					
<b>4. Compréhension des besoins</b>					
<i>Besoins de consommation</i>					
♦ Problème de consommation alimentaire convenablement identifié? – citer les mentions de l'ACV ou d'autres opérations de cartographie/ciblage et informations	Les problèmes d'insécurité alimentaire structurelle sont en voie d'être analysés (SAP pour le Sud et CNS pour l'ensemble du pays). La tendance dans le Sud, où existent pourtant des problèmes de sécheresse endémique, est d'intervenir dans des situations d'insécurité alimentaire conjoncturelle.		x		
♦ Nature du problème de consommation alimentaire – zone géographique, population touchée, gravité					
♦ Indicateurs principaux du problème de consommation alimentaire – indicateurs cités dans le PP et les documents relatifs aux activités					
<i>Lien entre la consommation et l'investissement</i>					
♦ 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.				x
<b>5. Création d'actifs durables</b>					
♦ Quels actifs ont été créés? Pour qui?	De nombreuses pistes ont été créées ou réhabilitées et quelques mares creusées dans le Sud. Rares sont les interventions qui portent sur des actifs de production ou sur la protection de l'environnement. Les pistes profitent autant aux hommes qu'aux femmes sans distinction de catégorie sociale. Les mares profitent marginalement plus aux femmes. Quant aux actifs productifs (drainage en vue de la riziculture, par exemple), la vigilance s'impose dans la mesure où les bénéficiaires des VCT ne sont pas forcément les propriétaires terriens qui profiteront des actifs par la suite.		x		

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
♦ Quels sont les avantages <b>durables</b> tirés des actifs créés? Pour qui?	Désenclavement, accès aux marchés et à l'eau. La pérennité de ces actifs est toutefois tributaire i) de leur pertinence ; et ii) de la qualité de leur conception et exécution qui semble meilleure sur la côte Est, en partie à cause de la présence d'intrants non alimentaires qui permettent d'entreprendre des travaux plus ambitieux.		Est et Sud Est x	Sud x	
<b>6. Qualité du ciblage</b>					
♦ Indicateurs appliqués pour identifier les zones géographiques et les groupes cibles dans ces zones	Puisque l'activité porte sur la préparation et l'atténuation des effets des catastrophes naturelles, les zones géographiques retenues sont des zones à cataclysme. La portée du ciblage autre que géographique n'est pas toujours claire, sinon que les constructions de piste exigent un travail difficile. L'annexe 5 du sommaire de l'activité concernant les catastrophes naturelles en fait état. Cependant, ils demeurent très quantitatifs. Il serait opportun d'en ajouter qui traiterait de l'avancement des travaux et des distributions alimentaires. L'annexe 10 du sommaire reprend les mêmes indicateurs d'une façon chiffrée et inclue des détails relatifs à la responsabilité, les sites, la fréquence et les outils pour le suivi.		x		
♦ Les femmes sont-elles ciblées sur un pied d'égalité?	Oui.		x		
♦ Les zones ciblées correspondent-elles aux zones souffrant le plus d'insécurité alimentaire?	Population vivant sous le seuil de la pauvreté (75% comparé à une moyenne nationale de 70%) ; pluviométrie annuelle du sud (400mm) ; passage régulier de cyclones dans le Sud-est et Est ; déforestation (200,000 ha/an dans le pays); mauvais état et faiblesse des voies de desserte = enclavement ; femmes n'ayant pas bénéficié de terres dû au système d'héritage (25%) ; elles les exploitent sous le régime de métayage. Le CNS est impliqué dans l'amélioration du ciblage géographique ainsi que les communes/villages sinistrés, l'unité de l'ACV, le SAP, les observatoires ruraux et les comités ruraux/locaux.	x			
♦ 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.	Dans le Sud, cela se fait à partir des analyses du SAP. A l'intérieur des communes à risque, le conseil communal et les populations soumettent leurs priorités.  Requêtes d'aide alimentaire venant des communautés ciblées viennent de celles-ci ou des ONG qui les encadrent. Le comité local de pilotage analyse les requêtes par rapport à leur faisabilité technique ainsi que les ministères et le SNU.		x		

Eléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>7. Participation</b>					
◆ 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.				x
◆ Instruments et méthodes participatifs utilisés	Dans certains cas, sensibilisation et formation de comités de gestion confiés aux partenaires d'exécution ou aux conseillers animateurs du PAM.		x		
◆ Mécanismes utilisés pour favoriser la participation	Idem		x		
◆ 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. Participantes sont majoritairement des femmes (traditionnellement à 60%). On vise maintenant 80%; les formulations s'adressent principalement aux femmes (vulgarisation en génie rural et civil, activités génératrices de revenus).			x	
<b>8. Rapport coût efficacité</b>					
◆ Solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire					
• Mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum	S'impose par des réductions budgétaires.		x		
<b>9. Qualité technique</b>					
◆ Mission d'évaluation des activités?	La mission inter agences de juillet 1996 avait recommandé un réaménagement et une extension géographique sous forme de VCT dans le Sud et l'Est pour préparer et atténuer les effets des catastrophes naturelles ; mission conjointe (PAM/BIT) d'appréciation et de formulation de mai 1999 a recommandé six types d'activités dans les zones à risque (Sud, Sud-est et Sud), soient : infrastructures de communication ; mise en valeur des terres agricoles ; protection de l'environnement ; développement des ressources en eau alimentaire ; microprojets villageois ; développement des ressources humaines. Pas d'évaluations dans le cadre du PP car l'activité démarre à peine.		x		
◆ À quel stade du cycle du programme a-t-on eu recours à des techniciens spécialistes?	Revue à mi-parcours des activités 2 et 3.		x		



Éléments essentiels de la politique	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays et de l'activité avec la Politique			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
♦ Provenance de ces spécialistes (FAO, OIT, UNESCO, OMS)?		x			
♦ Critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs?	Non advenu.				x
♦ 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. CARE travaille toutefois en très étroite collaboration avec les communes et Agro action allemande, avec des ONG locales.			x	
<b>10. Incidences sur le marché</b>					
♦ Analyse de l'incidence sur les marchés locaux des importations ou des achats locaux effectués au titre de l'aide alimentaire					
<b>11. Démonstration des résultats</b>					
• Indicateurs de résultats établis et utilisés?	Les indicateurs portent sur les quantités de vivres et de bénéficiaires, de même que sur les réalisations physiques (Km de piste, nombre de mares, etc.). Des indicateurs de résultats portant sur l'utilité et à la pérennité des actifs sont encore à venir.				x

## Annexe 6 - Liste de contrôle pour la réalisation des engagements en faveur des femmes

Eléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>Engagement I: assurer l'accès direct des femmes à une nourriture appropriée</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>	Ne s'applique pas				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les activités du PP portent-elles sur les carences en micronutriments des femmes et des enfants?</li> </ul>	Oui dans le cadre du projet SEECALINE				
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les activités du PP tiennent-elles compte des habitudes culinaires et alimentaires locales?</li> </ul>	Oui et elles tentent de les améliorer dans le cadre du projet SEECALINE		x		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les femmes ont-elles été consultées pour fixer la composition de l'assortiment alimentaire?</li> </ul>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>	Pas de façon spécifique. Le ciblage s'arrête au ciblage géographique et parfois socio-économique dans le cas de CARE				
<b>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</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>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.</li> </ul>	Oui, dans une large mesure. Les femmes sont invitées à participer aux comités de gestion dans le cadre des VCT et ce sont elles qui distribuent les vivres. Il a été remarqué, dans le Sud, une amélioration de leur pouvoir décisionnel au sein de certaines communautés.		x		
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>	Oui, il est constamment question de prêter une attention particulière aux femmes. En pratique, la personne responsable de l'approche « genre » au bureau de Madagascar a effectivement formé les conseillers-animateurs du PAM. Ceux-ci ont appris à utiliser des planches en couleur pour faire réfléchir l'ensemble de la population. Ce type de support visuel doit toutefois être utilisé avec beaucoup de circonspection, car nombreux sont les groupes ethniques qui ont des tabous interdisant d'aborder certains sujets.		x		

Eléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>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</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?<sup>24</sup> (c'est le cas de la plupart des pays recevant une aide du PAM). Quelle action a-t-elle été entreprise?</li> </ul>	De façon générale, oui. Les actions en matière de santé visent les femmes et les enfants des deux sexes en priorité et les actions d'appui à l'éducation s'adressent autant aux filles qu'aux garçons. Une attention particulière est aussi portée aux femmes dans le cadre des VCF et VCF.		x		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les femmes participent-elles aux activités vivres contre travail? En qualité de travailleurs ou aussi de décideurs? Ont-elles la maîtrise des biens créés?</li> </ul>	Les femmes travaillent dans le cadre des VCT et elles exécutent des travaux compatibles avec leur force physique. Les travaux qui demandent une grande force physique sont réservés aux hommes. Dans la mesure où la majorité des VCT sont consacrés aux pistes, les femmes en profitent au même titre que les hommes (évacuation des produits agricoles et, surtout, transport de l'eau avec charrettes). Tout comme les hommes de catégorie sociale peu élevée qui n'ont pas ou peu accès au foncier, elles n'ont la maîtrise d'actifs que sur une base très limitée. Ce sont les mécanismes qui permettraient de rejoindre l'ensemble des personnes de cette catégorie qu'il faut repenser.		+		
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>	Très peu			x	
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>				x	

<sup>24</sup> 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.

Eléments essentiels des engagements en faveur des femmes et de la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes	Observations détaillées	Degré de compatibilité du programme de pays avec les engagements en faveur des femmes et la politique d'intégration de la problématique hommes/femmes			
		Très élevé	Elevé	Bas	Très bas
<b>Engagement IV: établir et diffuser des données ventilées par sexe à des fins de planification et d'évaluation</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Les systèmes de S&amp;E utilisés dans le PP tiennent-ils compte de la problématique hommes/femmes? Expliquez comment.</li> </ul>	Les données de suivi de la distribution des vivres sont désagrégées par sexe. Pour le moment, le PAM/Madagascar ne dispose pas des ressources qui lui permettraient d'en arriver à une appréciation correcte des résultats en tenant compte de la problématique genre.		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Des informations qualitatives tenant compte de la problématique hommes/femmes sont-elles également rassemblées?</li> </ul>	Très peu.			X	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Le PP considère-t-il les intrants, les effets, les résultats et l'impact dans une perspective tenant compte des différences entre les sexes?</li> </ul>	Le suivi se concentre surtout sur les intrants.			X	
<b>Engagement V: améliorer les comptes rendus des mesures prises pour mettre en œuvre les engagements</b>					
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>	Oui		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>Le responsable pour la problématique hommes/femmes dispose-t-il de pouvoirs suffisants? d'appuis suffisants?</li> </ul>	Il semblerait que oui. Les animateurs du PAM ont été formés et les partenaires non gouvernementaux du PAM sont tous sensibles à la problématique hommes/femmes.		X		
<ul style="list-style-type: none"> <li>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?</li> </ul>	Les partenaires sont effectivement considérés responsables de cette mise en œuvre, sans toutefois qu'un accord explicite et formel soit toujours arrêté.		X		

## Annexe 7 – Liste des personnes rencontrées

- Mme Michelle Ratsivalaka, Directeur National, Projet MAG.4553.01 – SEECALINE
- M. Blanchard Andriamparany, Directeur National Adjoint, Projet MAG.4553.01 – SEECALINE
- Mme Sahondrasoa Ramarolahy, Responsable de l'Unité de Coordination du Projet MAG.6242.00 – Préparation et Atténuation des effets des catastrophes naturelles
- M. Faré Théodore, Directeur National, Projet MAG.3936.01 – Appui à l'Education de Base
- Mme Lucile Randrianarivelo, Secrétaire Permanent, Conseil National de Secours
- M. Gérard Bemananjara, Secrétaire Permanent Adjoint, Conseil National de Secours
- Mme Leslie Mourinière, Assistante Technique, Conseil National de Secours
- M. Yves Maire, Coordinateur de Programme Aide et Sécurité Alimentaire, Union Européenne
- M. John Ravelomanantsoa, Directeur Adjoint, ADRA
- M. Sylvain Houpier, Coordinateur de Projet, Agro Action Allemande
- M. Rakotonirina Raharinosy, Chef Circonscription Scolaire, Fort Dauphin
- M. Jarrel Rabemazava, Responsable d'Antenne, Projet MAG/97/008 – Composante Ressources Halieutiques, Fort Dauphin
- M. Tiaro Gabriel, FAFAFI, Fort Dauphin
- M. Maharante Jean de Dieu, Gouverneur de la Province Autonome de Tuléar
- M. Serily Kompe, Commissaire Général, Ministère de l'Education, Tuléar
- M. Lipozy Gaston, Chef de la Cellule de Gestion, Projet MAG.3936.01, Tuléar
- M. Régis Razafimandimby, Chef de Circonscription Scolaire, Sakaraha
- M. Etsimifalo, Adjoint de Programmation, Circonscription Scolaire, Sakaraha
- M. Berthin, Adjoint de Programmation, Circonscription Scolaire, Tuléar II
- M. Samuël Randriamboavonjy, Directeur Appui à la Migration, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Ville
- M. Holedjee Bin Issouf, Conseiller Technique, Commissariat Général au Développement Intégré du Sud
- Mme Vololona Ranaivoson, Ministère de l'Intérieur
- M. Régis Meritan, Conseiller technique du Programme Sécurité et aide alimentaire de l'Union Européenne
- M. Philippe Brossel, Responsable infrastructures (Agro Action Allemande)
- M. Junji Gomakubo, Premier Secrétaire à l'Ambassade du Japon

**Annexe 8 - Programme de la mission d'évaluation  
(7 au 29 novembre 2001)**

<b>Mercredi 07.11</b>	22h25	Arrivée de la mission
<b>Jeudi 08.11</b>		Briefing bureau PAM, documentation spécifique Organisation premiers rendez-vous
<b>Vendredi 09.11</b>	09h00	Réunion avec les Responsables des 3 Projets
<b>Samedi 10.11</b>		Consultations dossiers
<b>Dimanche 11.11</b>	10h00	Départ pour Tuléar
<b>Lundi 12.11</b>	8h30	Visite des installations du PAM
	9h00	Visite au Gouverneur
	10h00	Visite au Commissaire Général chargé de l'Education
	11h30	Visite au Dir. Régional SEECALINE
	15h00	Séance de travail avec la Cellule de Gestion Projet MAG 3936.01
		Nuit à Tuléar
<b>Mardi 13.11</b>	7h00	Départ pour CISCO de Sakaraha
	8h00	Escale à Andranovory - Visite de la cantine de l'EPP
	10h00	Andranovory - Visite de la cantine de l'EPP
	12h00	Ambahatsy II CISCO de Sakaraha
		Visite de la cantine scolaire EPP de Miary Lamatihy et/ou EPP
	13h30	Andranomaitso (CISCO - Sakaraha)
	15h00	Rencontre avec le Chef CISCO et Adjoint de Programme de Sakaraha
	16h00	Départ pour Tuléar
<b>Mercredi 14.11</b>		Visite de cantine scolaires de Tuléar II
	7h30	Départ de Tuléar pour Ankilibe
	8h00	Visite de la cantine scolaire de l'EPP Ankilibe
	10h00	Visite d'un autre type de cantine scolaire (Ecole Privée des Sœurs Ambohimahavelona)
<b>Mercredi 14.11</b>	12h00	Retour à Tuléar
	15h40	Départ sur Fort-Dauphin
	16h30	Arrivée Fort-Dauphin
	17h30	Réunion au bureau auxiliaire FD
		Nuit à Fort-Dauphin

<b>Jeudi 15.11</b>	7h	Départ sur Ambovombe
	7h30	Visite cantine scolaire d'Esalo(CISCO - FD)
	9h	Site SEECALINE Manambaro
	10h00	Piste de Bevilany - Berongo accès à une à une cantine scolaire
	11h30	Cantine scolaire d'Ankamena CISCO Amboasary Sud)
	14h30	Visite de courtoisie Sous-préfet Ambovombe
	15h15	Réunion avec les partenaires (services techniques, ONG, CGDIS SAP, KIOMBA, ECAR, GR
<b>Vendredi 16.11</b>	8h00	Pistes des Communes d'Ambanisarika et Ambinano encadrées par ONG KIOMBA
	10h00	Mares et pistes des Communes de Sihanamaro, d'Ambondro encadrées par les CA
	12h00	Cantine scolaire de Manja (Commune Ambondo)
	14h00	ONG SEECALINE Ambovombe
	16h00	Pistes et bassins de retenue d'eau de pluie à Ambovombe
<b>Samedi 17.11</b>	7h00	Retour sur Fort-Dauphin
	10h00	Réunion synthèse avec sous bureau FD FIDA, ADRA, FAO Pêche, AFI, ANGAP, EF
	16h50	Départ pour Tana
	18h05	Arrivée sur Tana
<b>Dimanche 18.11</b>	Repos	
<b>Lundi 19.11</b>	08h00	Départ sur Mahanoro à 08h00
		Visite Chantiers Sahabe CARE
		Visite sites SEECALINE, Miakara(ONG IDEE)
		Visite site SEECALINE Vohitromby(ONG IDEE)
		Visite site SEECALINE Ambalakininina(ONG AVOTRA)
<b>Lundi 19.11</b>	16h-17h	Visite de courtoisie au Sous-préfet
		Visite CARE
		Visite Magasin de stockage CARE et SEECALINE
<b>Mardi 20.11</b>	07h00	Visite chantier hydro-agricole CARE Andranambomaro
		Visite site SEECALINE Andranambo maro (ONG AVOTRA)
<b>Mardi 20.11</b>		Visite site chantier CARE Vohitrakoho
		Visite site SEECALINE Salehy(ONG ANKOAY)
		Visite site SEECALINE Androhomanas (ONG ANKOAY)
<b>Mercredi 21.11</b>	9h00	Réunion Responsables Programme Conjoint Education
	16h00	M. Yves Maire, Coordinateur de Programme Aide et Sécurité Alimentaire, Union Européenne

<b>Jeudi 22.11</b>	09h00	M. Fare Théodore, Directeur National Projet MAG.3936.01 (M. R. Sirois)
	17h00	M. John Ravelomanantsoa, ADRA (M. Sirois)
	16h00	M. Guy Razafinony, Directeur Général de L'Economie et du Plan (M. G. Landart)
<b>Vendredi 23.11</b>	08h30	M. Sylvain Houpier, Coordinateur de Projet Agro Action Allemande
	15h00	Mme Leslie Mourinière, Assistante Technique, Conseil National de Secours
	16h00	M. Bemananjara Gérard, Sec. Permanent Adjoint CNS
<b>Samedi 24.11</b>		Rédaction du rapport
<b>Dimanche 25.11</b>		Rédaction du rapport
<b>Lundi 26.11</b>		Rédaction du rapport
	16h00	M. Groma Kubo, 1er Secrétaire, Ambassade du Japon, Opération/Alimentation en Eau dans le Sud
<b>Mardi 27.11</b>		Bureau PAM
<b>Mercredi 28.11</b>	09h30	Réunion comité interministériel de pilotage PP
	15h30	Debriefing bureau PAM
<b>Jeudi 29.11</b>	10h00	Départ Messieurs Landart & Sirois : Johannesburg/ Maputo
		Départ Mme Black-Michaud



**MADAGASCAR  
CARTE ADMINISTRATIVE**



**Carte de la répartition des activités du PAM à Madagascar**

