



Programme Alimentaire Mondial

Un Rapport du Bureau de l'Évaluation



*Rapport Complet de l'Évaluation à mi-parcours du
Programme de Pays – BURKINA FASO
(2000-2004)*

(27 janvier – 20 février 2003)

Rome, Août 2003

Ref. OEDE/2003/02



Remerciements

La mission a séjourné au Burkina Faso du 27 janvier au 20 février 2003. 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 au travail de la mission pour l'accueil et le soutien qui lui ont été fournis.

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

- Mme Andrée Black-Michaud, chef de mission et consultante en développement rural
- M. Ibrahim Sanogo, consultant national en santé
- M. Jean-Pierre Silvéreano-Vélis, consultant UNESCO en éducation
- M. Romain Sirois, fonctionnaire chargé de l'évaluation qui a contribué au travail de la mission les deux premières semaines



Abréviations

| | |
|----------|---|
| AAP | Budget administratif et d'appui aux programmes (PSA) |
| ACOD | Autres coûts opérationnels directs (ODOC) |
| ACV | Analyse et cartographie de la vulnérabilité |
| A1, 2, 3 | Activité fondamentale 1, 2, 3 |
| A3F | Apprentissage du français fondamental et fonctionnel |
| AI | Alphabétisation initiale |
| BCV | Banque céréalière villageoise |
| CAD | Coûts d'appui directs (DSC) |
| CCA | Bilan commun de pays |
| CCP | Cadre de coopération (PNUD) |
| CEBNF | Centre d'éducation de base non formelle |
| CISSE | Centre d'information sanitaire et de surveillance épidémiologique |
| CSLP | Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté |
| CPAF | Centre permanent d'alphabétisation fonctionnelle |
| CREN | Centre de récupération et d'éducation nutritionnelle |
| CRS | Catholic Relief Services |
| CSPS | Centre de santé et de promotion sociale |
| CST | Connaissances scientifiques et techniques |
| CTC | Comité technique de coordination |
| CTP | Comités techniques provinciaux |
| DGAENF | Direction générale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle |
| DGS | Direction générale de la santé |
| DN | Direction nationale (de l'activité fondamentale) |
| DPAHRH | Directions provinciales de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques |
| DPEBA | Direction provinciale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation |
| DREBA | Direction régionale de l'enseignement de base et de l'alphabétisation |
| ECD | Equipe cadre de district |
| EDS | Enquête démographique et de santé |
| EPS | Education pour la santé |
| ET | Ecart type |
| FAO | Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture |
| FCB | Formation complémentaire de base |
| FCFA | Unité monétaire (franc) en circulation dans certains pays africains |
| FEER | Fonds de l'eau et de l'équipement rural |
| FMI | Fonds monétaire international |
| FNUAP | Fonds des Nations unies pour la population |
| FONAENF | Fonds national pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle |



| | |
|----------|---|
| FTS | Formation technique spécifique |
| GTZ | Coopération technique allemande (Deutsche Gesellschaft Für Technische Zusammenarbeit) |
| IDH | Indice de développement humain |
| INA | Institut national de l'alphabétisation |
| INEBNF | Institut national de l'éducation de base non formelle |
| INSD | Institut national de la statistique |
| LIPDHD | Lettre d'intention de politique de développement durable |
| MAHRH | Ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques |
| MEBA | Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation |
| MEF | Ministère de l'économie et des finances |
| MISOLA | Mil-soja-lait |
| NTIC | Nouvelles technologies de l'information et de la communication |
| OMS | Organisation mondiale de la santé |
| ONG | Organisation non gouvernementale |
| ONU | Organisation des Nations unies |
| PAD | Programme d'appui au développement |
| PAM | Programme alimentaire mondial |
| PATECORE | Projet de développement rural de la GTZ (Kongoussi) |
| PMA | Pays les moins avancés |
| PPI | Plan de parrainage international |
| PC-SEB | Programme conjoint des Nations unies de soutien à l'éducation de base |
| PDDEB | Plan décennal de développement de l'éducation de base |
| PIB | Produit intérieur brut |
| PNGT | Programme national de gestion des terroirs |
| PNUD | Programme des Nations unies pour le développement |
| PSAN | Projet de sécurité alimentaire et nutritionnelle |
| PSO | Plan stratégique opérationnel de croissance durable du secteur agricole (1999) |
| PSSA | Programme spécial de sécurité alimentaire (de la FAO) |
| SA | Service d'alphabétisation |
| SG/SPAM | Secrétariat général/Secrétariat permanent aux aides du PAM (MAHRH) |
| SIDA | Syndrome de l'immunodéficience acquise |
| SSP | Schéma de stratégie de pays |
| TIEM | Transport interne, entreposage et manutention (ITSH) |
| UGV | Union des groupements villageois |
| UNDAF | Plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement |
| UNESCO | Organisation des Nations unies pour la l'éducation, la science et la culture |
| UNICEF | Fonds des Nations unies pour l'enfance |
| VIH | Virus de l'immunodéficience humaine |
| ZAT | Zone d'animation technique |



Table des Matières

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | PORTÉE DE L'EVALUATION..... | 1 |
| 2. | DÉROULEMENT DE LA MISSION | 1 |
| 3. | CONTEXTE NATIONAL DES INTERVENTIONS DU PAM..... | 1 |
| 3.1 | Situation générale..... | 1 |
| 3.2 | Insécurité alimentaire et vulnérabilité..... | 3 |
| 3.3 | Politiques nationales de développement et sécurité alimentaire | 3 |
| 3.4 | Justification et volume de l'aide alimentaire du PAM..... | 4 |
| 4. | LE PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS FONDAMENTALES..... | 4 |
| 4.1 | Note de présentation..... | 4 |
| 4.2 | Conception du programme de pays, fondement analytique et orientation stratégique..... | 5 |
| 4.3 | Ciblage | 6 |
| 4.4 | Coordination et partenariat..... | 6 |
| 4.5 | Coordination entre les activités..... | 6 |
| 4.6 | Personnel, systèmes et procédures à l'appui du programme..... | 7 |
| 4.7 | Problématique hommes femmes et application de la politique favoriser le développement | 8 |
| 4.8 | Recommandations pour l'amélioration du programme en cours et du prochain programme | 8 |
| 5. | CONTRIBUTION DE L'ACTIVITÉ FONDAMENTALE 1 AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS | 9 |
| 5.1 | Antécédents..... | 9 |
| 5.2 | Formulation et conception | 9 |
| 5.3 | Résultats escomptés | 10 |
| 5.4 | Conséquences du démarrage tardif sur la conception de l'activité..... | 11 |
| 5.5 | Coordination, concertation et partenariat..... | 12 |
| 5.6 | Complémentarité, orchestration et synergie entre les interventions | 14 |
| 5.7 | Mise en oeuvre..... | 14 |
| 5.8 | Exécution de l'activité | 16 |
| 5.9 | Conclusions et recommandations..... | 19 |
| 6. | CONTRIBUTION DE L'ACTIVITÉ FONDAMENTALE 2 AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS..... | 19 |
| 6.1 | Antécédents..... | 19 |
| 6.2 | Formulation et conception | 20 |
| 6.3 | Coordination et partenariat..... | 22 |
| 6.4 | Partenaires d'exécution..... | 23 |
| 6.5 | Structures, systèmes et procédures en place | 23 |
| 6.6 | Complémentarité et orchestration des activités..... | 24 |
| 6.7 | Obtention d'effets immédiats et de résultats à plus long terme | 25 |
| 6.8 | Conclusions et recommandations..... | 27 |



| | | |
|-----------|--|-----------|
| 7. | CONTRIBUTION DE L'ACTIVITÉ FONDAMENTALE 3 AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS..... | 28 |
| 7.1 | Antécédents..... | 28 |
| 7.2 | Formulation et conception | 29 |
| 7.3 | Coordination et partenariat..... | 31 |
| 7.4 | Complémentarité, orchestration et synergie entre les interventions | 32 |
| 7.5 | Mise en oeuvre..... | 33 |
| 7.6 | Effets et résultats..... | 37 |
| 7.7 | Conclusions et recommandations..... | 40 |
| 8. | RAPPEL DES PRINCIPALES OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 41 |
| 8.1 | Observations et conclusions..... | 41 |
| 8.2 | Recommandations..... | 42 |

ANNEXES

| | |
|-----------|---|
| Annexe 1: | Mandat de la Mission |
| Annexe 2: | Tableau – Distribution d'aide alimentaire : état d'avancement |
| Annexe 3: | Tableau – Disponibilité budgétaire : état progressif |
| Annexe 4: | Proposition de cadre logique pour l'activité fondamentale dans le domaine de la santé |
| Annexe 5: | Personnes rencontrées |
| Annexe 6: | Documents consultés |
| Annexe 7: | Engagements envers les femmes et respect de la politique « Favoriser le développement » |

CARTES

Carte du Burkina Faso - Zones d'intervention des activités du PAM



1. PORTÉE DE L'ÉVALUATION

L'objectif principal de l'évaluation était d'étudier comment l'approche programme par pays, adoptée par le Programme alimentaire mondial (PAM) en 1994, constitue un outil efficace pour la planification et la mise en œuvre des activités de développement du PAM au Burkina Faso. L'évaluation a tenté d'apprécier si l'approche programme a servi de cadre de référence pour la formulation et si elle permet d'obtenir de meilleurs résultats qu'une continuation de projets isolés lors de l'exécution. Il est à noter que le programme de pays du Burkina Faso fait partie d'une première génération de programmes, dits « de transition », qui présentent des lacunes communes dans leur conception et procédures pour la mise en œuvre.

L'analyse et les recommandations de la mission portent donc en premier lieu sur une appréciation de l'articulation logique des objectifs du programme, de l'intégration de celui-ci avec les priorités du gouvernement et celles des organismes des Nations unies, de la cohérence de ses activités fondamentales, de la pertinence de son ciblage et, enfin, de la souplesse supplémentaire que l'approche programme devrait permettre. Deuxièmement, la mission a tenté d'apprécier si, dès à présent, il est possible de déceler des effets immédiats et des résultats à plus long terme du programme dans son ensemble et de chacune de ses activités fondamentales.

2. DÉROULEMENT DE LA MISSION

Dans tous les aspects de son travail, la mission a bénéficié d'un esprit très ouvert et constructif tant de la part du bureau national du PAM à Ouagadougou que du bureau régional de Dakar et des représentants du gouvernement ou d'autres institutions.

La mission a travaillé étroitement avec la représentation du PAM et les contreparties gouvernementales. Un aide-mémoire a été présenté aux membres du comité de pilotage, puis aux principaux partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux avant de quitter le pays. La mission a rencontré le Ministre d'Etat chargé de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques, le Ministre des enseignements primaire et secondaire, le Ministre de la santé, le secrétaire général du ministère des finances et du budget, les membres du comité de pilotage, le représentant résident du PNUD, le chef de la délégation de l'union européenne, le représentant de la banque mondiale, l'OMS, l'UNICEF et la FAO, tous les partenaires bilatéraux et les responsables des principales ONG qui interviennent dans le secteur de l'éducation, la santé nutrition et le développement rural.

La mission d'évaluation a séjourné au Burkina Faso du 27 janvier au 20 février 2003.

3. CONTEXTE NATIONAL DES INTERVENTIONS DU PAM

3.1 Situation générale

Pays enclavé, de climat semi-aride et faiblement doté en ressources naturelles, le Burkina Faso est l'un des pays les moins avancés (PMA) et les plus pauvres au monde. Il couvre une superficie de 274 000 km² et il est limité au nord et à l'ouest par le Mali, au sud par la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Togo et le Bénin et à l'est par le Niger. L'administration territoriale est organisée en 45 provinces et 350 départements. Sa population d'environ 11,5 millions de personnes en 2002 affichait un taux de croissance de 2,38% par an. La densité démographique moyenne de 44 habitants/km², la plus élevée du sahel, cache des écarts marqués : de 5 habitants/km² dans certaines provinces à plus de 100 habitants/km² dans le Plateau central où la dégradation des terres agricoles constitue un problème majeur.



Du nord au sud, on distingue globalement trois grandes zones climatiques : la zone sahélienne avec une pluviométrie annuelle inférieure à 600 mm; la zone nord soudanienne, comprise entre 11°30' et 14° de latitude nord, avec une pluviométrie variant entre 600 et 900 mm; et la zone sud soudanienne, située au sud de 11°30' de latitude nord, avec une pluviométrie de plus de 900 mm. La durée de la saison pluvieuse s'étale de trois mois au nord et de six à sept mois au sud.

L'économie burkinabé repose essentiellement sur le secteur agricole, caractérisé par une agriculture de subsistance et des systèmes de production agro-pastoraux pour la plupart extensifs et peu productifs. Le secteur agricole occupe plus des trois-quarts de la population active. Il contribue à hauteur de 39% au produit intérieur brut (PIB) en 1998 et 87% des recettes d'exportation (dont 70 à 75% proviennent du coton et 10% de la vente du bétail sur pied). Le secteur secondaire contribue pour près de 18% au PIB et le tertiaire pour 43%.

Alors que la croissance du PIB n'avait pas dépassé 2,7%/an de 1984 à 1994, elle a atteint 5,6% par an en moyenne entre 1994 et 1999, grâce à des programmes de stabilisation et de réformes structurelles. Malgré ces importants progrès économiques, la population burkinabé reste l'une des plus pauvres du monde avec un produit intérieur brut¹ par habitant de 220 dollars par an², plus faible que dans la plupart des pays voisins (250 au Mali, 330 au Togo, 380 au Bénin, 390 au Ghana et 700 en Côte d'Ivoire). Selon l'indice du développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Burkina fait partie des pays les moins avancés (169^e sur 175 pays recensés)³. Les enquêtes sur la pauvreté menées entre 1994 et 1998 montrent que la proportion de la population située en dessous du seuil de pauvreté fixé à 72 690 francs CFA⁴ en 1998 atteignait 45,3% en 1998. En témoignent l'espérance de vie qui n'atteint pas 47 ans, le taux brut de scolarisation des enfants limité à 41% en 1998-99 (35% pour les filles) et le taux d'alphabétisation des adultes estimé à 27%, l'un des plus bas au monde⁵. Malgré des progrès depuis l'indépendance, la situation sanitaire de la population reste globalement préoccupante. En 1998, la mortalité maternelle était de 484 pour 100 000 naissances vivantes, le quotient de mortalité infantile de 105,3^{°/°}. Seulement 28% des enfants âgés de 12-23 mois sont complètement vaccinés contre les principales maladies de l'enfance. La malnutrition⁶ frappe 29% des enfants de 0 à 5 ans et 14% des femmes en âge de procréer. La prévalence moyenne du VIH/SIDA était de 6,5% en 2000⁷ faisant du Burkina Faso le 2^e pays le touché par l'épidémie en Afrique de l'Ouest. Les besoins essentiels en matière d'habitat, d'eau potable et d'assainissement ne sont pas couverts.

Perçue comme l'une des voies de sortie de la pauvreté, la migration touche plus d'un Burkinabé sur quatre. Le Burkina constitue le principal pays d'émigration d'Afrique de l'Ouest : trois millions de ses ressortissants vivent à l'étranger. Le principal pays de destination demeure la Côte d'Ivoire. On estime à 1 750 000 le nombre de Burkinabés y vivant. Les flux migratoires ne sont pas exclusivement destinés à l'étranger car la surcharge démographique du Plateau central et du Nord par rapport aux ressources disponibles incite les populations à se déplacer vers l'Ouest, moins peuplé et plus fertile, ou vers les deux grands pôles urbains intérieurs: Ouagadougou et Bobo-Dioulasso⁸.

¹ Le revenu par tête était de 325 \$ des Etats-Unis en 1998.

² Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

³ Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) – Rapport de développement humain, 2002.

⁴ CFA: monnaie commune de certains pays africains, dont le cours est indexé à l'euro et anciennement au franc français. En février 2003, 1 dollar des États-Unis équivalait à environ 611 francs CFA, au taux de change en vigueur de l'ONU. En juin 2003, il en valait environ 557.

⁵ Ministère de l'économie et finances (MEF), n.d. Burkina Faso : Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté.

⁶ Programme de pays du Burkina Faso. WFP/EB.1/99/6/1.

⁷ ONUSIDA-OMS ; Fiche épidémiologique sur le VIH/SIDA et les infections sexuellement transmissibles; Burkina Faso, mise-à-jour 2000 (révisée).

⁸ Bilan commun de pays (CCA). Edition 2000.



3.2 Insécurité alimentaire et vulnérabilité

Les activités de production dans le secteur rural constituent la principale source d'emploi et de revenus pour 80% de la population. Il existe environ 1 300 000 exploitations agricoles dont 87% pratiquent une agriculture de subsistance et/ou un élevage intensif caractérisés par une faible productivité.

La faible productivité de l'agriculture et de l'élevage exerce une forte pression sur les ressources naturelles déjà fragiles dans les zones surpeuplées du Plateau central. Par rapport aux années soixante, on observe une aridification du nord, une diminution de la période de croissance végétale de 20 à 30 jours et le déplacement des isohyètes de 100 mm vers le sud. Les jachères courtes, le faible usage des engrais, le surpâturage et la coupe du bois de chauffe ont un effet direct sur la déforestation et la disparition du couvert végétal. Les conditions climatiques adverses, l'enclavement du pays et la faible productivité de l'agriculture couplés avec la dégradation des sols et des ressources en eau constituent des contraintes majeures à la croissance économique et entraînent une grande pauvreté et l'insécurité alimentaire sévère des populations rurales. Les revenus tirés de l'agriculture et de l'élevage sont fortement tributaires de la pluviométrie qui connaît une grande variabilité interannuelle, source d'insécurité.

La pauvreté absolue est principalement un phénomène rural qui affecte surtout le secteur agricole. Plus de trois pauvres sur quatre sont des agriculteurs vivriers. Le régime alimentaire inadéquat et peu varié de ces populations pauvres, auquel s'ajoute de mauvaises conditions d'hygiène, est à l'origine d'un taux élevé de malnutrition. Pendant la période de soudure, de juillet à septembre, la couverture des besoins alimentaires en milieu rural est souvent critique, avec l'épuisement des stocks de l'année écoulée. C'est à ce moment qu'on dénombre le plus de cas de malnutrition aiguë, entraînant la hausse de la morbidité et de la mortalité infanto juvénile.

3.3 Politiques nationales de développement et sécurité alimentaire

Le programme de pays s'inscrit dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement, telle que définie dans la Lettre d'intention de politique de développement humain durable (1996-2005) (LIPDHD) et le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) qui en découle, les politiques gouvernementales de santé et d'éducation et la stratégie de développement agricole durable pour l'horizon 2010.

Selon la LIPDHD élaborée en 1995, mais qui sert toujours de cadre de référence, la finalité des efforts de développement est de permettre à chaque burkinabé d'accéder à :

- la sécurité économique liée à l'accès à l'éducation, à la formation professionnelle et à un emploi rémunérateur ;
- la sécurité sanitaire liée à l'accès au moindre coût à des soins médicaux aussi bien préventifs que curatifs ;
- la sécurité alimentaire liée à l'accès à une alimentation de base y compris l'eau potable ;
- la sécurité environnementale liée à la préservation d'un environnement sain ; et
- la sécurité individuelle et politique liée à la mise en valeur de principes vertueux de bonne gestion de la cité que sont la primauté du droit, la responsabilité et la participation, l'efficacité et la transparence.

Les objectifs quantitatifs majeurs poursuivis par le gouvernement au cours des années à venir sont : i) d'augmenter le PIB par habitant d'au moins 3% par an entre 2000 et 2002 et de 4 à 5% par an à partir de 2003 ; ii) réduire l'incidence de la pauvreté de 45% à moins de 30% à l'horizon 2015 ; iii) améliorer l'espérance de vie d'au moins dix ans.



3.4 Justification et volume de l'aide alimentaire du PAM

Même si, de façon globale, le Burkina Faso maintient un taux acceptable de sécurité alimentaire, il reste soumis à des crises céréalières liées à la pluviométrie. Par ailleurs, l'équilibre relatif cache de fortes disparités provinciales. C'est précisément dans les provinces à déficit chronique que le PAM a décidé de concentrer ses appuis dans le cadre du présent programme de pays.

L'aide publique au développement constitue l'une des sources privilégiées du financement du développement au Burkina Faso. En 1998, le financement de l'économie nationale était assuré à 79% par des ressources extérieures, équivalant à 37 dollars par habitant. De cette aide, 51%, soit 206 millions de dollars, provenaient de l'assistance multilatérale dont à peu près la moitié venait des institutions des Nations unies (y compris la Banque mondiale et le Fonds monétaire international). Pour l'ensemble du système des Nations unies, environ 8% est reçu au titre de l'aide alimentaire dont le PAM fournit à peu près la moitié.

4. LE PROGRAMME DE PAYS ET SES ACTIVITÉS FONDAMENTALES

4.1 Note de présentation

Approuvé⁹ en janvier 1999 pour la période¹⁰ 2000-2004, avec un coût opérationnel direct estimé à 19 millions de dollars, le programme en cours comporte des interventions d'appui dans trois secteurs principaux, correspondants à trois activités fondamentales : le développement rural (première activité ou A1) ; l'éducation de base (alphabétisation – deuxième activité ou A2) ; et les soins de santé primaire (troisième activité ou A3). Alors que les deux dernières activités fondamentales ont commencé leurs opérations dès 2000, le démarrage officiel de celle en développement rural a été différé jusqu'en 2002. Au moment de sa formulation, il était prévu que les activités 2 et 3 reçoivent, chacune, 40% des ressources en vivres du programme et que 20% des vivres soient affectés au développement rural. Selon son document fondateur, le programme de pays vise à :

- Atténuer la vulnérabilité des populations rurales face à l'insécurité alimentaire et aux effets de la sécheresse.
- Favoriser l'alphabétisation des femmes.
- Améliorer l'état nutritionnel et sanitaire des femmes et des enfants dans les zones ciblées.

En conformité avec le SSP, le programme de pays spécifie aussi que les activités d'appui à l'alphabétisation et aux soins de santé primaire doivent se dérouler dans 11 provinces, alors que le développement rural s'adresse à 25 provinces. Cette recommandation a été revue par la suite : tandis que les interventions dans le domaine de la santé primaire sont actuellement concentrées dans 11 districts sanitaires¹¹, celles d'alphabétisation et de développement rural touchent 25 provinces (annexe 1).

Deux des trois activités de base (A1 et A3) existaient sous forme de projet avant l'avènement du programme de pays. Leurs objectifs, interventions et ressources ont toutefois été modifiés dans le cadre du programme de pays. L'A2 n'existait pas sous forme de projet indépendant, mais constituait un volet des interventions de développement rural.

⁹ Programme de pays du Burkina Faso. WFP/EB.1/99/6/1.

¹⁰ Le programme de pays sera prolongé d'un an pour le synchroniser avec le cycle de programmation du plan cadre des Nations unies qui doit débiter en 2006.

¹¹ Les districts sanitaires correspondent à peu de choses près aux provinces.



4.2 Conception du programme de pays, fondement analytique et orientation stratégique

Bien que la formulation du programme de pays se soit déroulée avant celles du bilan commun de pays (CCA), daté de 2000, et du cadre des Nations unies pour le développement (UNDAF), paru en 2001, elle est en conformité avec les deuxième et troisième défis prioritaires identifiés par la suite dans le bilan qui portent respectivement sur la sécurité alimentaire et la sécurité dans les secteurs sociaux.

Suivant en cela les recommandations du schéma de stratégie de pays (SSP) qui l'avait précédé, le programme de pays précise que les activités doivent être recentrées sur les provinces du Sahel, du Plateau central et du Sud-est : 25 provinces pour le développement rural et 11 provinces ou districts sanitaires pour l'éducation et la santé/nutrition. Les deux documents se démarquent cependant, l'un de l'autre car, à la suggestion du conseil d'administration du PAM, 80% des ressources du programme sont destinés aux secteurs sociaux, contrairement aux 60% préconisés par le SSP. Par ailleurs, l'appui à l'éducation, initialement prévu pour l'éducation formelle, mais largement appuyée par un autre donateur, a été remplacé par un appui à l'éducation non formelle et sa zone de couverture élargie de 11 à 25 provinces (voir carte).

Le document du programme de pays, qui devrait être le document de référence principal pour la mise en œuvre du programme, n'occupe pas la place qui lui revient et ce sont les Résumés d'activités, et les Plans d'opérations, beaucoup plus détaillés, mais rédigés séparément et sans synchronisation, qui servent de documents de référence. Lors de sa formulation, le programme de pays, n'a pas reçu d'appui extérieur et il ne comporte ni cadre logique d'ensemble, ni indicateurs de performance. Il n'y a pas toujours de cohérence, non plus, entre le programme de pays et les autres documents pour ce qui est de la nature de l'activité, les objectifs, la population cible et les résultats escomptés.

La formulation des activités (notamment A1 et A2) n'a pas suivi un processus linéaire, mais a été soumise aux aléas de réorientations dont la justification ne figure pas toujours dans les documents écrits. Des explications verbales ont pu être fournies à la mission par les agents du PAM actuellement responsables du programme de pays. Elles ont permis d'élucider les raisons des modifications motivées par des adaptations conjoncturelles, sans toutefois nécessairement tenir compte des autres composantes du programme de pays et sans référence à un cadre logique global de l'intervention du PAM au Burkina Faso. Il en est de même pour la préparation de l'actuel projet pilote de cantines scolaires et des interventions prévues en matière de VIH/SIDA.

Il n'existe aucun indicateur de suivi pour l'ensemble du programme. La complexité des facteurs qui interviennent dans la réduction de la pauvreté obligera sans doute le PAM à limiter son suivi évaluation à un suivi plus rigoureux des effets immédiats, des résultats à moyen terme et de l'impact de chaque activité à plus long terme. Quelle que soit l'activité, les indicateurs de performance proposés dans les plans d'opération sont disparates et mal sériés : les indicateurs de processus et d'intrants, qui permettent de mesurer, ce qui a été injecté dans l'activité (nombre de centres et villages assistés, nombre et sexe des bénéficiaires, nombre de rations journalières distribuées), côtoient parfois des indicateurs d'impact, généralement invérifiables sur une courte période (taux de mortalité maternelle et taux de mortalité infantile, par exemple).

Pour parer à ces défaillances de conception du programme de pays et de ses activités, le PAM à Ouagadougou a entrepris, avec un consultant, la constitution d'une banque de données informatisée pour l'appui en alphabétisation qui reprend quelquefois des renseignements déjà disponibles d'autres sources, soit internes ou externes au PAM



4.3 Ciblage

Diverses missions d'évaluation ont souligné la dispersion des interventions des projets antérieurs et recommandé un recentrage dans une zone géographique circonscrite. Comme la plupart des autres agences des Nations unies, le PAM a donc focalisé toutes les interventions de son programme dans la moitié Est du pays où sont situées les provinces où l'indice de pauvreté est le plus élevé et l'équilibre alimentaire, le plus précaire. Ce choix semble mieux adapté à certaines activités, celles du développement rural et de l'éducation par exemple, qu'à d'autres, notamment l'appui aux groupes vulnérables, car c'est dans l'Ouest du pays que la malnutrition chronique est la plus élevée. Vu l'impossibilité de faire coïncider toutes les priorités, la zone retenue apparaît cependant optimale dans le cadre du programme où des synergies devraient être établies entre les interventions des trois grands secteurs d'intervention. L'exercice d'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) en cours devrait permettre d'affiner le ciblage à l'intérieur de cette zone géographique.

4.4 Coordination et partenariat

Bien qu'elles ne soient pas liées à l'approche programme, les mesures destinées à accroître la rigueur dans la gestion des vivres (possibilité de recours à des transporteurs privés, signature conjointe des documents de transport), adoptées dans tout le Sahel avant l'élaboration du programme de pays, permettent au PAM à Ouagadougou une plus grande maîtrise de ses ressources pour la mise en œuvre du programme de pays. En matière de logistique, le ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH) constitue le principal partenaire du PAM.

Chaque activité fondamentale possède des interlocuteurs bien identifiés au sein des ministères techniques. Chaque ministère veille également à ce que sa contrepartie financière soit annuellement approuvée. Le ministère des affaires étrangères assure la liaison entre le gouvernement et le PAM pour toutes les questions de politique générale relatives à l'accord de base.

Un Comité interministériel de pilotage du programme de pays créé en août 2002 est placé sous la tutelle du ministère des finances et du budget. Il comporte les directions nationales pour chacune des activités fondamentale (DN), le responsable de la structure de gestion logistique relevant du MAHRH, un représentant du ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale, un représentant du ministère de la promotion de la femme, un représentant du ministère des finances et du budget et un représentant du PAM qui assure le secrétariat du comité. Ce Comité est responsable de l'orientation politique du programme de pays, de l'évaluation et de la mise en œuvre des trois activités fondamentales.

En plus de ses partenaires gouvernementaux, le PAM entretient des relations de partenariat avec plusieurs bailleurs de fonds bilatéraux ou multilatéraux et un nombre considérable d'ONG. La nature du partenariat varie énormément d'une activité à l'autre. Dans le cas du développement rural (A1), la mise en veilleuse de l'appui pendant deux ans a refroidi certains partenaires qui commencent toutefois à redevenir demandeurs car les besoins à la base sont incommensurables. Quant à l'A2 qui vient en appui à l'alphabétisation, la partie gouvernementale marque le pas, ce qui incite le PAM à établir directement des liens avec une pléthore de partenaires dont le niveau de ressources humaines et financières est extrêmement hétéroclite. Vu la pénurie de partenaires non gouvernementaux, l'exécution de l'A3 repose principalement sur le dispositif des formations sanitaires de l'Etat.

4.5 Coordination entre les activités

Malgré l'existence de cadre, structures et personnes affectées à la coordination, la complémentarité et la synergie entre les interventions est très limitée entre les activités. C'est là une des faiblesses majeures du programme de pays. Ce cloisonnement est d'autant plus préoccupant que l'A2, qui appuie l'alphabétisation, et constitue une activité transversale qui devrait renforcer les deux autres activités fondamentales, fonctionne presque en circuit fermé. La nomination officielle tardive du DN de cette



activité (août 2001), la mise en œuvre différée de l'activité de développement rural (juin 2002), de même que la nomination récente des points focaux de chacune des activités dans les services déconcentrés de l'Etat expliquent en partie ce manque de complémentarité. Par ailleurs, la création tardive du Comité de pilotage et le caractère informel qui entoure la coordination et la concertation au niveau provincial n'ont pas facilité la création de synergies.

Les rares exemples de complémentarité entre activités du programme de pays sont redevables à l'intérêt que certains partenaires portent à plusieurs des secteurs d'interventions que le PAM assiste également. Par exemple, certaines ONG qui interviennent en alphabétisation appuient également des interventions dans le secteur agricole et, plus rarement, dans le domaine de la santé.

Il est à noter toutefois que, suite aux turbulences politiques de Côte d'Ivoire en septembre 2002, la disponibilité de vivres du programme de pays a permis, sans délai, la distribution de vivres aux personnes contraintes de quitter ce pays pour revenir au Burkina Faso. Même s'il s'agit d'emprunts, ces transferts provisoires dénotent une souplesse dans l'utilisation des ressources du programme de pays quand les circonstances l'exigent.

4.6 Personnel, systèmes et procédures à l'appui du programme

Les appuis techniques et méthodologiques ont été nombreux, qu'il s'agisse d'appuis du siège à Rome ou de consultants extérieurs au PAM. Ils ont porté sur la logistique, l'approche genre et les activités, en tant que réalisations sectorielles. Récemment, une formation a été organisée sur l'élaboration d'un cadre logique, ce qui devrait faciliter l'élaboration du prochain programme de pays.

Les ressources humaines, leur profil et leur déploiement sur le territoire semblent en adéquation avec la bonne conduite du programme. Le représentant est appuyé par un administrateur de programmes et deux chargées de programmes. Une administratrice auxiliaire (JPO) vient compléter l'équipe de mise en œuvre du programme de pays depuis Ouagadougou. Sur le terrain, chacun des bureaux auxiliaires de Dori et de Fada est coiffé par un chef.

De façon générale, les systèmes et procédures apparaissent mal adaptés à la conduite de l'approche programme. L'incertitude au sujet des ressources alimentaires et financières disponibles pour la durée du programme, voire même d'une année à l'autre, sont peu propices à l'établissement d'une planification à moyen terme et d'une programmation annuelle rigoureuse.

Comme pour tous les petits bureaux, le budget disponible est très restreint. Les seuls fonds régulièrement disponibles sont ceux relatifs à l'administration et l'appui au programme (AAP), pour un total annuel de 55 000 dollars. Les fonds AAP, CAD, ACOD et TIEM¹² n'ont souvent totalisé qu'un pourcentage réduit des prévisions budgétaires, telles que décrites dans le Programme de pays¹³. Un peu moins de 1 million de dollars ont été mis à la disposition du bureau de pays pour honorer ses obligations. Le CAD qui sert à couvrir les dépenses du bureau relatives à l'exécution du programme de pays a été principalement utilisé pour le paiement des salaires et le suivi des activités. En 2002, les fonds CAD alloués au bureau ont enregistré une diminution de près de la moitié du fait du remboursement de l'avance reçue l'année précédente. Par contre, les allocations TIEM qui découlent directement des tonnages reçus ou achetés localement ont été suffisantes pour couvrir les dépenses de transport interne d'entreposage et de manutention des vivres (voir tableau récapitulatif en annexe).

¹² AAP : budget administratif et d'appui aux programmes (PSA) ; CAD : coûts d'appui directs (DSC) ; ACOD : autres coûts opérationnels directs (ODOC) ; TIEM ; transport interne, entreposage et manutention (ITSH).

¹³ Pour l'ensemble du programme de pays, les fonds ont totalisé respectivement : 55 000 dollars, 70 000 dollars et 212 500 dollars pour l'année 2000 ; 54 000 dollars, 141 500 dollars et 182 000 dollars pour 2001 ; et 55 000 dollars, 76 500 dollars, 13 500 dollars et 131 500 dollars pour 2002.



Quant aux fonds ACOD institués après la formulation du programme, qui servent à financer les dépenses encourues par les partenaires de mise en œuvre, y compris le gouvernement, ils se sont limités, en tout, à 13 500 dollars, ce qui n'a pas permis au PAM de faire face à toutes ses obligations relatives à la fourniture de véhicules, de matériel informatique et à l'organisation des nombreuses sessions de formation prévues. Aucun fond ACOD ne fut reçu en 2000 et 2002 ; ceci s'expliquerait par le fait que la plupart des stocks écoulés au cours de ces deux années provenaient de reliquats des précédents projets de développement et qu'ils ne pouvaient, d'après le siège du PAM, générer de fonds ACOD dans le cadre du programme de pays.

4.7 Problématique hommes femmes et application de la politique "favoriser le développement"

L'engagement du PAM envers les femmes au Burkina Faso est évident. Celles-ci sont les principales bénéficiaires des activités 2 et 3 et les requêtes soumises par des femmes sont prioritaires dans le cadre de l'A1. De plus, il est démontré que l'appui du PAM est très bénéfique aux femmes qui désirent s'alphabétiser.

Le programme de pays ne présente aucune contradiction majeure avec la nouvelle politique « Favoriser le développement », bien qu'il ait été formulé avant la parution officielle de celle-ci. Le programme de pays est en conformité avec les cinq objectifs de la politique visant à « Favoriser le développement »¹⁴. Par ailleurs, l'essentiel des directives concernant le ciblage géographique des activités est respecté. Quelle que soit l'activité de base, l'aide alimentaire constitue un outil efficace pour parer momentanément à l'insécurité alimentaire de certains ménages et groupes vulnérables. Dans la mesure où les bénéficiaires de l'aide auront moins de chances d'être marginalisés et qu'ils seront mieux outillés pour contribuer au processus de développement, le programme contribuera, à plus long terme, à atténuer les causes de l'insécurité alimentaire.

4.8 Recommandations pour l'amélioration du programme de pays en cours et du prochain programme

Concernant le programme en cours

- **Recommandation :** A l'instar de ce qui se fait pour le suivi de l'activité d'alphabétisation, entreprendre une démarche similaire pour suivre les résultats des deux autres activités, ce qui impliquera une collecte de données qui aille au-delà de la mise en place des vivres, du nombre de bénéficiaires et d'unités touchées ou réalisées. Le défi consistera à retenir un nombre restreint d'indicateurs simples à suivre, mais significatifs. Une personne compétente de chaque direction nationale de l'activité, les partenaires et le personnel du PAM devraient être étroitement associés au processus de réflexion, puis d'élaboration de la banque de données informatisée et formés à son exploitation.
- **Recommandation :** Rechercher une complémentarité des activités dans la même zone et en faveur des mêmes groupes cibles afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions du PAM. Dans cette perspective, les partenaires intégrant les dimensions

¹⁴ Objectif 1 : « Permettre aux jeunes enfants et aux mères enceintes et allaitantes de répondre à leurs besoins nutritionnels spéciaux et autres besoins sanitaires connexes ». Objectif 2 : « Permettre aux ménages pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation ». Objectif 3 : « Permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver ». Objectif 4 : « Atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones exposées à des crises répétées de cette nature. Objectif 5 : « Permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables ».



d'alphabétisation, formation, développement rural ou initiation aux soins de santé primaires, devront être privilégiés lors des sélections.

Concernant la formulation du prochain programme

- **Recommandation :** Effectuer l'essentiel de la formulation des résumés d'activité de façon simultanée, conjointement avec la préparation du prochain programme de pays, dont celui-ci serait une synthèse.
- **Recommandation :** Elaborer un cadre logique propre à chaque activité qui prenne néanmoins en considération les autres composantes du programme de pays. Dans le cas où des modifications s'avéreraient nécessaires, elles devront être dûment justifiées au regard des objectifs à long terme de l'ensemble de l'intervention du PAM dans le pays.

5. CONTRIBUTION DE L'ACTIVITÉ FONDAMENTALE 1 (DÉVELOPPEMENT RURAL) AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS: EFFETS IMMÉDIATS ET RÉSULTATS À MOYEN TERME

5.1 Antécédents

La première activité de base du programme de pays fait suite à un projet à buts multiples (appui à l'aménagement des ressources naturelles, la production agricole, la sécurité alimentaire, la formation et la construction d'infrastructures rurales). Sa date d'achèvement était fixée au 31 décembre 1998. Une évaluation à mi-parcours conduite en juin 1997 recommandait d'améliorer l'efficacité du projet grâce à: i) une clarification dans le processus de sélection des opérations; ii) une meilleure cohérence autour de secteurs prioritaires d'interventions redéfinis; et iii) la mise en place d'un système de suivi évaluation basé sur une claire responsabilisation des intervenants directs. La mission d'évaluation faisait aussi valoir que le suivi des activités de formation technique spécifique était difficilement réalisable, compte tenu du manque d'information de base sur la formation ainsi effectuée ainsi que sur la diversité des intervenants et le manque de coordination de ces activités.

Les ressources alimentaires de ce projet précurseur étaient évaluées à 18 849 400 dollars (dont 10% des ressources pour la formation) et le nombre de bénéficiaires de 250 000/an, quoique invérifiable selon l'évaluation à mi-parcours.

5.2 Formulation et conception

Modifications par rapport au projet précédent : coûts, type d'appui et zones d'intervention

Tout en étant revue à la baisse du point de vue de l'allocation des ressources (vivres d'une valeur d'environ trois millions dollars, au lieu d'un peu moins de 19 millions dollars), la première activité fondamentale (A1), telle que définie dans le document de l'actuel programme de pays, reprend toutefois les grands axes d'intervention de l'ancien projet. En revanche, la formulation du programme de pays élimine certains types d'appui comme ceux destinés à la colonisation de nouvelles terres et les compléments de salaire aux ouvriers des travaux publics, de même que tout l'appui en matière de formation. La zone d'intervention géographique prioritaire de l'A1 est, par ailleurs, désormais limitée à 25 provinces du Sahel, du Plateau central et du Sud-est.



Objectifs, ressources et nombre de bénéficiaires

L'objectif à long terme de l'A1, qui vient en appui au développement rural, est parfois implicite dans certains documents, mais il peut se définir comme étant la diminution de l'insécurité alimentaire grâce à deux sous objectifs : i) la valorisation du potentiel de production ; et ii) la diminution de la durée de la période annuelle d'insécurité alimentaire. A peu de différences près, les objectifs immédiats de cette activité sont, selon le programme de pays, le résumé de l'activité et le plan d'opérations, de :

- Protéger, récupérer et valoriser les terres dégradées ou abandonnées en vue d'une augmentation des superficies cultivées.
- Augmenter la disponibilité des ressources en eau pour intensifier et sécuriser la production.
- Constituer des stocks de réserve des villages des régions confrontées aux aléas climatiques et aux contraintes commerciales en les dotant de banques céréalières.
- Equiper les villages défavorisés en infrastructures sanitaires et éducatives.

La promotion de la participation des femmes, qui constitue un thème transversal qui devrait être pris en compte dans la réalisation de chaque objectif, est parfois considéré comme un objectif à part entière.

L'activité nécessite, selon les dernières données disponibles du programme de pays, la mobilisation de 7 513 tonnes de denrées pour un coût évalué à environ 3,8 millions de dollars pour le PAM et à 2,3 millions de dollars pour le gouvernement.

Ciblage et bénéficiaires

Les interventions de l'activité fondamentale s'exécutent dans 25 provinces déficitaires en eau et exposées à l'insécurité alimentaire¹⁵. Ce ciblage géographique d'intervention s'appuie sur la carte de pauvreté établie par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le gouvernement à partir des enquêtes de 1996 sur la priorité des ménages, selon l'institut national de la statistique (INSD). Il tient également compte des recommandations de la mission d'évaluation du projet précédent tenue en juin 1997. Les bénéficiaires sont les membres des groupements travaillant sur les sites sélectionnés annuellement dans les 25 provinces déficitaires.

Il était prévu dans le programme de pays que 50 000 personnes bénéficient de rations alimentaires chaque année. Dans le résumé d'activités, le nombre de bénéficiaires a toutefois été revu à la baisse (28 000, au lieu de 50 000) et dans le plan d'opérations, les normes de travail, modifiées.

5.3 Résultats escomptés

Il existe une disparité totale entre, d'une part, les résultats escomptés dans le programme de pays et, par ailleurs, ceux prévus dans le résumé de l'A1 et son plan d'opérations.

¹⁵Soit les provinces suivantes (voir carte en annexe) : Séno, Soum, Oudalan, Yagha, Gourma, Gnagna, Komandjari, Kourientenga, Boulgou, Tapoa, Kompienga, Koulpelogho, Namentenga, Bam, Samatenga, Zoundweogo, Nahouri, Bazega, Ganzourgou, Oubritenga, Passoré, Yatenga, Loroum Kourweogo, Zandoma.



Tableau 1 : Résultats escomptés selon les différents documents

| Objectifs immédiats | Volet s'y rapportant ¹⁶ | Résultats escomptés | |
|--|--|---|--|
| | | Programme de pays | Résumé et Planops |
| Protéger, récupérer et valoriser les terres dégradées | Aménagement des ressources naturelles et protection de l'environnement | *14 300 ha d'ouvrages en pierre *398 seuils en enrochement | *30 000 ha de terres protégées ou récupérées grâce à diguettes |
| Augmenter la disponibilité des ressources en eau | Aménagement des ressources en eau | *31 383 mètres de puits *445 ha de petites retenues d'eau | *580 ha de bas-fonds aménagés ¹⁷ *3150 ravines traitées *500 petites retenues d'eau construites |
| Constituer des stocks de réserve au niveau villageois | Dotation de villages en capital céréalier | *63 banques céréalières | *150 banques céréalières ¹⁸ |
| Equiper les villages défavorisés en infrastructures sanitaires et éducatives | Construction d'infrastructures sanitaires et éducatives | *44 centres de santé *444 écoles | *100 infrastructures |

Des changements supplémentaires ont également été apportés aux composantes et aux résultats après la signature du plan d'opérations. Il en sera question dans la section intitulée « Mise en œuvre ».

Commentaires

Indépendamment des modifications apportées à l'activité à cause des circonstances, il existe de nombreuses disparités fondamentales entre les documents (proportion des ressources du programme de pays ; objectifs immédiats ; nombre de bénéficiaires, notamment). La refonte du SSP et du programme de pays en un seul document devrait éliminer, selon le cas, certaines redondances ou inconsistances.

Comme il déjà été recommandé, la formulation des résumés d'activités en même temps que le programme de pays permettrait une plus grande cohérence. Ces changements au cycle de préparation du programme de pays sont déjà acceptés et mis en œuvre dans d'autres pays de la sous région. Le Burkina Faso gagnerait à s'y employer dans le cadre de la formulation du prochain programme.

5.4 Conséquences du démarrage tardif sur la conception de l'activité

Contrairement aux deux autres activités de base, le démarrage officiel de la troisième activité a été longtemps différé, parce qu'une partie des ressources en vivres octroyées au précédent projet de développement BKF 3326.01 avaient été dissipées entre 1996 et 1999. Les activités du PAM en matière de développement rural ont donc été suspendues en septembre 1999 pour ne reprendre qu'après une mission d'audit et la signature d'un protocole d'accord entre le PAM et le gouvernement en juillet 2001 pour le remboursement des vivres disparus entre 1996 et 1999. Officiellement, les

¹⁶ Parfois appelé composante.

¹⁷ Dans dix provinces.

¹⁸ Dans neuf provinces.



interventions en matière de développement rural n'ont donc démarré qu'en juin 2002, soit après la signature du plan d'opérations en mars de la même année.

Entre-temps, le volet d'appui aux constructions d'infrastructures sanitaires et éducatives, prévu dans le programme de pays pour appuyer un projet conjoint PNUD/UNICEF/PAM/UNESCO/FNUAP a cessé d'être d'actualité. Lorsque le gouvernement a demandé, en 2001, d'appuyer le lancement d'une campagne massive de création de fosses fumières, le PAM disposait donc de ressources en vivres non utilisés. Puisque le litige avec le gouvernement au sujet des vivres dissipés était résolu, il a été convenu, après consultation avec le bureau régional, d'affecter l'année suivante ces vivres à la réalisation de fosses fumières dans les 25 provinces sélectionnées pour l'exécution de l'activité, même si celle-ci n'avait pas officiellement commencé. Cette modification a été entérinée en octobre 2002 par le Comité de pilotage qui venait d'être créé. A la demande du gouvernement en 2001, le bureau du PAM à Ouagadougou a doté 55 banques de céréales de 10 tonnes de vivres pour pallier les mauvaises récoltes de certaines provinces de la zone prioritaire du programme de pays, plutôt que de procéder à des distributions de type urgence¹⁹.

Entre, d'une part, la formulation du programme de pays et celle de l'activité et, par ailleurs, la signature du plan d'opérations, un objectif et un volet ont été supprimés et une opération a commencé à être exécutée, avant même le démarrage officiel.

5.5 Coordination, concertation et partenariat

Conformité avec les stratégies gouvernementales et l'UNDAF

La première activité fondamentale (A1) cadre avec les orientations et la stratégie de développement agricole durable arrêtées par le gouvernement burkinabé pour l'horizon 2010. Bien que la formulation du programme de pays se soit déroulée avant celles du bilan commun de pays daté de 2000 (CCA) et du cadre des Nations unies pour le développement paru en 2001 (UNDAF), elle est en conformité avec le deuxième défi prioritaire identifié dans le CCA qui porte sur la sécurité alimentaire. Malgré les retards accusés dans le démarrage de son exécution, l'A1 reste également pertinente eu égard au plan stratégique opérationnel de croissance durable du secteur agricole de 1999 (PSO), et de la Lettre de politique de développement rural décentralisé de 2001, deux documents fondamentaux pour la promotion du secteur agricole établis par la suite.

Dispositif institutionnel et partenariat

Le résumé de l'activité prévoit que le ministère de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (MAHRH) assure la tutelle de l'activité de développement rural et qu'un directeur national soit affecté à plein temps pour administrer l'A1.²⁰ Le résumé de l'activité recommande également qu'un partenariat actif soit développé avec les projets financés par d'autres bailleurs dont

¹⁹ Malgré ces modifications et la suppression des infrastructures éducatives et sanitaires, les volets retenus lors de la signature du plan d'opérations en mars 2002 font état d'interventions de : i) défense et de restauration des sols axées sur la réalisation de cordons pierreux végétalisés (6 000 ha/an) ; ii) de maîtrise et conservation des eaux grâce à la mise en valeur de bas-fonds (116 ha/an), le traitement de ravines (630 unités/an), et la réalisation de petites retenues d'eau (100 unités/an); iii) une dotation de 10 tonnes comme fonds de démarrage pour les banques céréalières de village (dotation à 30 banques/an); et... iv) des constructions d'infrastructures dans le domaine éducatif et sanitaire (à raison de 20/an).

²⁰ Le cadre institutionnel dans lequel il était prévu que l'activité se déroule comportait : i) Un comité de coordination technique chargé de l'approbation du plan de travail annuel de l'A1. Il devait regrouper le PAM, la DN de l'activité et les partenaires techniques et financiers. ii) Un directeur national relevant du ministère qui assure la mise en œuvre des différentes activités. iii) Les agents des directions provinciales de l'agriculture, de l'hydraulique et des ressources halieutiques (DPAHRH) sur le terrain pour appuyer/conseiller les populations et assurer le suivi de l'ensemble des activités.



l'intervention vise la recherche de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté, la priorité devant être accordée aux projets et partenaires qui disposent d'un personnel d'encadrement sur le terrain.

Le secrétariat permanent aux aides du PAM, autrefois responsable de la logistique et de l'exécution de l'A1, est en cours de restructuration. Un nouvel arrêté du MAHRH, daté du 4 février 2003, vient en effet d'abolir l'ancien secrétariat permanent aux aides du PAM, qui relevait du Secrétaire général, pour le remplacer par un service chargé de la gestion des aides du PAM qui relève de la Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles et qui a comme principales fonctions de :

- Stocker et gérer les aides alimentaires mises à la disposition du Burkina Faso pour les projets PAM qu'il exécute ou exécutés par d'autres structures.
- Gérer les aides non alimentaires mises à la disposition du gouvernement par le PAM.
- Elaborer avec les partenaires de terrain les programmes de distribution des vivres octroyés par le PAM.
- Distribuer les vivres aux organisations de base conformément aux programmes adoptés.
- Appuyer la mise en place et la gestion des banques de céréales.
- Elaborer les rapports techniques de son ressort.

L'incertitude règne sur la mise en œuvre et le suivi des volets de développement rural, autres que les banques céréalières. Les accords prévoient bien un Directeur national de l'activité mais rien ne semble arrêté à ce jour.

Ce sont les chefs de zones d'animation technique agricole (ZAT) qui servent principalement d'intermédiaires entre le PAM et le MAHRH. Un cahier des charges, signé par chaque ZAT définit ses obligations en matière de : i) recensement des besoins annuels en appui du PAM ; ii) suivi des réalisations sur le terrain ; iii) bonne tenue des cahiers de chantier par les bénéficiaires ; et de iv) réception et gestion des vivres. Le cahier des charges est signé par le ZAT. Les recensements des interventions à soutenir sont consolidés au niveau provincial par le directeur de l'agriculture, avant d'être retransmis à la DN de l'activité et au PAM. En fonction des priorités, des critères à respecter et des disponibilités en vivres, une programmation annuelle provisoire est établie. Des visites de terrain apportent des renseignements supplémentaires et permettent une programmation définitive.

Pour ce qui est des partenaires non gouvernementaux, leur nombre reste pour l'instant limité, en partie à cause du démarrage tardif de l'A1 qui s'est produit officiellement en juin 2002, alors que plusieurs partenaires potentiels avaient déjà établi leur programme de travail annuel. Des mesures ont été prises par le responsable de l'ex-Secrétariat permanent aux aides du PAM pour parer à cette lacune : des membres du Secrétariat ont participé aux réunions de programmation du ministère dans les 25 provinces touchées par l'activité afin d'informer les responsables provinciaux et leurs partenaires non gouvernementaux (projets et ONG) de la possibilité de se prévaloir de l'appui du PAM à condition de souscrire à certains critères. A l'heure actuelle, le partenariat se limite au PSSA, au projet PATECORE de la GTZ, au PAD, à l'ONG Génération montante et au PS/CES –AGF.

Trouver des partenaires financiers et techniques fiables s'impose afin de s'assurer que les travaux entrepris soient exécutés dans les délais prévus et que les agriculteurs disposent d'ouvrages de qualité. Le partenaire idéal devrait intervenir dans deux des secteurs prioritaires du PAM pour assurer une meilleure complémentarité des activités fondamentales du programme de pays.



Parmi les critères de sélection pour le partenariat, mentionnons des :

- Partenaires qui partagent les objectifs/orientations de l'activité²¹.
- Partenaires avec des ressources humaines, logistiques et financières conséquentes.
- Partenaires qui répondent aux premières exigences et qui sont également compétents techniquement dans le domaine du développement rural.
- Partenaires qui intègrent eux-mêmes les interventions des secteurs appuyés par le PAM à l'intérieur de l'activité et entre les activités (par exemple : fosses fumières et maraîchage avec petite retenue d'eau ; ou encore, formation à la gestion et banques céréalières).

5.6 Complémentarité, orchestration et synergie entre les interventions

Un comité interministériel de pilotage du programme de pays créé en août 2002 est placé sous la tutelle du ministère des finances et du budget. Il s'est réuni pour la première fois en novembre de la même année. Il comporte les DN de chacune des trois activités fondamentales, le responsable de la structure de gestion logistique relevant du MAHRH, un représentant du ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale, un représentant du ministère de la promotion de la femme, un représentant du ministère des finances et du budget et un représentant du PAM qui assure le secrétariat du comité. Ce comité est responsable de l'orientation politique du programme de pays, de l'évaluation et de la mise en œuvre des trois activités de base dont le développement rural.

Le compte-rendu de la première réunion du comité de pilotage du programme de pays souligne le peu de synergies qui existe entre les différentes activités, notamment entre l'activité d'alphabétisation (A2) et celle de développement rural²². Le démarrage tardif de l'activité de développement rural, les points d'ancrage institutionnel qui diffèrent selon les activités, la création tardive du comité de pilotage et le caractère informel qui entoure la coordination et la concertation au niveau provincial sont peu propices à la création de synergies.

Les rares exemples de complémentarité sont redevables à l'intérêt que certains partenaires portent à plusieurs des secteurs d'interventions que le PAM appuie également. Par exemple, certaines ONG qui interviennent en alphabétisation appuient également des interventions dans le secteur agricole. Ce genre de partenariat devrait être exploré plus systématiquement car toutes les instances appuyées par le PAM ne sont pas forcément au courant que le programme s'intéresse également au secteur du développement rural. Tel que recommandé précédemment, les critères de sélection en matière de partenariat dans le contexte de l'A1 devraient tenir compte des possibilités de synergie, dès à présent.

5.7 Mise en oeuvre

Programmation annuelle

La liste des objectifs programmés pour 2002 et leur taux de réalisation donne plusieurs informations utiles.

²¹ Certains partenaires qui appuient des banques céréalières villageoises sont plutôt orientés commercialement que préoccupés par la sécurité alimentaire au niveau local, par exemple.

²² Compte-rendu de la réunion du Comité interministériel de pilotage du programme de pays, 22 novembre 2002.



Tableau 2 : Suivi des objectifs pour 2002 en matière de développement rural²³

| Type d'interventions | Prévues durant une année dans le planops | Prévues dans la programmation 2002 | Réalisées au 30/09/02 | %/objectifs annuels du planops | % objectifs de la programmation 2002 |
|--------------------------------------|--|------------------------------------|-----------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Ha protégés par des cordons pierreux | 3 813 | 3824 | 2 901 | 76% | 76% |
| Nombre de fosses fumières | non prévues initialement | 15 674 | 13 322 | - | 85% |
| Ha de bas-fonds aménagés | 253 | 143 | 98 | 39% | 69% |
| Nombre de ravines traitées | 210 | 230 | 202 | 96% | 88% |
| Nombre de petites retenues d'eau | 56 | 56 | 32 | 57% | 57% |
| Nombre de banques de céréales | 36 | 110 | 21 | 57% | 19% |
| Nombre d'infrastructures | 100 | annulé | Annulé | 20% | annulé |

Il ressort de ce tableau que :

- Certaines interventions, comme les infrastructures, prévues dans le plan d'opérations n'ont pas été exécutées à cause du non démarrage du programme conjoint PNUD/UNICEF/PAM/UNESCO/FNUAP. Le plan d'opérations signé officiellement fait pourtant état de ces constructions.
- D'autres appuis, non programmés, ont été ajoutés par la suite, notamment les fosses fumières.
- Faute de partenaires, certaines interventions complexes, coûteuses et longues (comme les retenues d'eau) n'ont pu être entreprises à la hauteur de ce qui avait prévu.
- 55 banques céréalières villageoises (BCV) ayant été mises en place en 2001 pour atténuer un problème d'insécurité alimentaire conjoncturelle, le PAM a préféré tirer des leçons de cette expérience et la consolider avant de s'engager dans un appui plus volumineux.

Par ailleurs, la programmation tardive des interventions à appuyer n'a pas permis de procéder aux distributions de vivres avant les travaux collectifs et ont empêché la distribution de repas sur les chantiers comme prévu dans le plan d'opération.

De nouvelles dispositions qui ont été prises par le MAHRH (entre autres, information sur les conditions d'octroi de l'appui du PAM, nomination de points focaux au niveau du terrain) devraient conduire à une remontée des besoins en appui en temps opportun et ce manque de synchronisation devrait s'atténuer à partir de 2003.

En matière de programmation, un problème majeur subsistera toujours : la difficulté d'arriver à une estimation correcte des objectifs chiffrés de chaque type d'intervention, que ce soit dans le Plan d'opérations ou d'une année à l'autre. En effet, plusieurs facteurs militent contre l'instauration d'une

²³ Source : MAHRH/SG/SPAM. Mémoire d'exécution de l'activité de développement rural, septembre 2002.



programmation rigoureuse : i) les changements fréquents de hauts responsables au niveau ministériel entraînent souvent des modifications des priorités immédiates qui ne coïncident pas forcément avec les objectifs fixés par les techniciens du ministère et du PAM ; ii) les requêtes sont formulées par des associations villageoises ou des projets/programmes qui ont leur propres priorités ; enfin iii) le siège du PAM ne peut garantir que les ressources prévues pour la durée de la mise en oeuvre du programme de pays pourront être obtenues.

L'appui aux fosses fumières a conduit à une modification des objectifs définis dans les divers documents de préparation du programme de pays et de l'activité. Il est indéniable que, en soi, l'augmentation de la production agricole, grâce à une fertilité accrue des sols est souhaitable. Cette modification ne s'inscrit toutefois dans aucune stratégie de programmation globale.

A l'intérieur de la zone du programme de pays, le choix des villages à appuyer avec des BCV est déterminé par la situation annuelle de la sécurité alimentaire. Même si une campagne est largement excédentaire, comme ce fut le cas en 2002, certains départements éprouvent des pénuries : les banques céréalières y sont donc implantées en priorité. Aucune stratégie nationale d'ensemble ne guide donc l'exécution de ce volet non plus. Le danger de ne pas rentabiliser de façon optimale le peu de ressources dont dispose le PAM pour ce volet (1 500 tonnes de céréales pour 5 ans) est d'autant plus grand que la formation du personnel d'encadrement du MAHRH en matière d'appui à la gestion est insuffisante. Des sessions de formation de ce personnel ont toutefois été organisées conjointement par le PAM et la DN de l'activité en 2002 et il est prévu qu'elles se poursuivent en 2003.

5.8 Exécution de l'activité

Appréciation d'ensemble

- L'intérêt démontré par le MAHRH dans son partenariat avec le PAM se traduit par l'obtention en 2002 et 2003 de ressources de l'Etat pour la mise en oeuvre de l'activité qui sont à la hauteur, voire même au-dessus, des engagements pris dans le Plan d'opérations.
- Les responsables de l'activité au PAM et au MAHRH sont capables de travailler ensemble, de façon complémentaire pour suivre, évaluer et rectifier le tir.
- Dans un autre ordre d'idées, les interventions appuyées par cette activité suscitent une très grande mobilisation des populations.

Résultats du volet BCV

Les 55 banques de céréales qui avaient reçu une dotation du PAM en 2001 ont fait l'objet d'une évaluation conjointe PAM/MAHRH²⁴ en décembre de cette année.

Points forts

- Les villageois manifestent une forte adhésion à ce volet de banques céréalières (44 intéressent des organisations mixtes et 11 des organisations féminines).
- Une forte proportion des banques ont une bonne organisation .
- Les organisations paysannes ont effectivement bien réceptionné les vivres et ont signé des protocoles d'accord avec le PAM.
- La presque totalité des banques ont ouvert un compte bancaire.
- La plupart des BCV ont dégagé des résultats satisfaisants et peuvent se réapprovisionner.
- a vente des céréales a permis de satisfaire les besoins d'environ 38 000 personnes, à raison de 15 kg de céréales/mois/personne.

²⁴ MAHRH, Secrétariat général, Direction des prévisions et des statistiques agricoles. Rapport de supervision conjointe des banques de céréales villageoises, décembre 2001.



Points faibles

- Le volume de ressources destiné à ce volet est très limité dans le cadre du programme de pays (1 500 tonnes pour 5 ans, alors que les capacités de stockage en milieu villageois sont estimées à 45 000 tonnes/an)²⁵.
- Les agents de suivi du MAHRH n'ont pas encore la formation nécessaire pour jouer leur rôle de conseiller. Des cours de formation organisés l'an dernier et appelés à se poursuivre en 2003 devraient permettre de remédier à ces lacunes.
- Les membres des comités de gestion, notamment les femmes, sont souvent analphabètes et ne jouent pas leur rôle se contentant d'une figuration symbolique.
- Certains villageois ont une mauvaise perception de l'esprit de l'aide et vendent à crédit.
- Certaines BCV connaissent des méventes pour des raisons de manque de stratégie ou de connaissances des influx de céréales des pays environnants en période de soudure.

Des améliorations sensibles pourraient être obtenues si le PAM, en partenariat avec d'autres intervenants, entreprenait des réflexions sur les stratégies et moyens pour :

- Déterminer comment un réseau de banques céréalières pourrait être créé et consolidé dans le cadre du plan d'ensemble du dispositif de sécurité alimentaire décentralisé.
- Renforcer la formation du personnel responsable de l'appui-conseil et de la supervision.
- Alphabétiser et former les membres des comités de gestion.
- Diffuser sans retard des documents de suivi en langues locales (mis au point par le FEER) comme cela est prévu.
- Définir des indicateurs, simples, de suivi des résultats.

Volets conservation/amélioration des sols et des ressources en eau

Résultats

Il est trop tôt pour juger des résultats de l'ensemble des interventions de ces volets au-delà de la réalisation du nombre d'interventions programmées (tableau 2) et de la distribution des vivres (annexe 2).

Seul l'appui à la création d'environ 13 000 fosses fumières fournit quelques pistes d'appréciation des performances :

- Les agriculteurs ont pris conscience de l'importance de produire du fumier de bonne qualité.
- Chaque fosse fumière produit environ 3,40 tonnes de compost.
- Pour diverses raisons, tous les agriculteurs n'ont pas jugé bon de remplir à nouveau les fosses durant la saison des pluies, même si le problème de l'arrosage ne se pose pas en hivernage.
- Dans les zones encadrées par les services techniques de l'Etat, le petit outillage le plus élémentaire n'a pas été mis en place, malgré les promesses réitérées faites aux agriculteurs par le MAHRH.

²⁵ Burkina Faso . Stratégie nationale de sécurité alimentaire. Tome 1 : diagnostic. Document final, mai 2000.



Points à améliorer du point de vue de la gestion de l'activité

Le « Rapport d'auto-évaluation de la première année d'exécution²⁶ » de l'activité fournit nombre de renseignements utiles sur les difficultés rencontrées durant la première année d'exécution :

- Le manque de normes de travail précises pour les différents types d'intervention dans le Résumé de l'activité a forcé les responsables de son exécution à reconduire les normes de l'ancien projet.
- Les dimensions spécifiées dans les critères (50 ha minimum pour les cordons pierreux et les bas-fonds) excluent les directions provinciales de l'agriculture presque partout et les liens avec d'autres partenaires sont peu nombreux.
- Les petites retenues d'eau sont difficilement réalisables pendant les six mois durant les vivres sont octroyés.
- L'arrivée tardive des vivres en 2002 (liée aux délais de signature des documents) n'a pas permis de cuisiner sur les chantiers comme stipulé par le PAM.
- Faute d'avoir pu superviser durant la période des travaux, l'âge de certaines réalisations a été difficilement appréciable sur le terrain.

Points à améliorer d'un point de vue technique

Le rapport d'exécution de l'activité préparé par l'ex-secrétariat permanent aux aides du PAM²⁷ apporte un éclairage plus technique :

- **Cordons pierreux** : i) le faible niveau des agents techniques de l'agriculture conduit dans bien des cas à ne pas assurer une confection adéquate de cordons pierreux et à ne pas les végétaliser ; ii) il n'y a pas d'association de mesures complémentaires, comme un apport en fumure organique, ce qui en réduit l'efficacité pour la fertilisation des sols et la meilleure infiltration de l'eau.
- Sites irrigués : i) les raisons du choix du maïs et du niébé comme spéculations irriguées de contre-saison ne sont pas bien comprises des agriculteurs qui risquent de les délaissier ; ii) le manque d'organisation paysanne sur les sites irrigués est peu propice à un approvisionnement en intrants en temps opportun et au moindre coût.
- Ravines : i) sans appui extérieur conséquent, il est difficile de réaliser correctement des ravines ; ii) le manque de mesures d'accompagnement pour pérenniser les traitements de ravines (plantes grimpantes, espèces épineuses, enherbement) fragilise le dispositif en place.
- **Petites retenues d'eau** : celles-ci s'étalent sur plusieurs années et elles demandent un financement important, d'où leur faible taux de réalisation.

Ces diverses observations mettent en exergue deux nécessités incontournables : celle d'assurer une plus grande synergie interne entre les interventions entreprises dans le contexte du développement rural et celle de s'associer avec des partenaires extérieurs qui disposent de compétences et de moyens financiers pour valoriser l'aide alimentaire du PAM que ce soit dans le domaine du développement rural ou dans des domaines qui viennent en complément comme l'alphabétisation et la formation technique par exemple.

²⁶ PAM. Rapport d'auto-évaluation de la première année d'exécution de l'activité de base développement rural du programme de pays 2000-2004. Bernadette Tapsoba, janvier 2003.

²⁷ MAHRH, Secrétariat général, Direction des prévisions et des statistiques agricoles. Rapport d'exécution de l'activité de base « Développement rural » : quatrième trimestre 2002. Janvier 2003.



5.9 Conclusions et recommandations

La mission constate que cette activité est en voie de rattraper le retard pris à cause de son démarrage tardif. Certains résultats sont déjà perceptibles et, sous réserve d'association avec des partenaires appropriés, l'exécution des volets dont l'avancement est plus lent devrait s'accélérer. Un certain nombre de points demeurent à améliorer, à la fois pour une exécution immédiate et dans la perspective de la préparation d'un nouveau programme de pays, ce qui conduit à formuler les recommandations suivantes :

Concernant la nature des interventions

- **Recommandation :** Réserver les ressources de cette activité aux interventions collectives difficiles dont la durée avoisine ou dépasse deux mois. Ne les attribuer à des fosses fumières que lorsque celles-ci sont assorties d'interventions de récupération des terres ou d'intensification, grâce à la petite irrigation, par exemple.

Concernant la nécessité d'établir des partenariats bien ciblés

- **Recommandation :** De façon générale, accorder la priorité aux interventions où existent des capacités d'encadrement technique de bon niveau et de financement supplémentaires pour en assurer une plus grande synergie. De façon plus spécifique, tirer des leçons de l'étude qui est prévue par le bureau du PAM pour établir un bilan des différentes expériences en matière de banque céréalières. En partager les conclusions avec les autres intervenants dans ce domaine afin de définir une stratégie d'intervention complémentaire permettant d'atteindre une masse critique de stock villageois de vivres de réserve et d'assurer des mesures d'accompagnement dans les domaines de la formation des comités de gestion des BCV, de l'appui-conseil et de la supervision.

Concernant la formulation du prochain programme de pays

- Quitte à entreprendre un plaidoyer auprès de partenaires actuels et potentiels²⁸, revoir à la hausse les ressources allouées à l'activité de développement rural, proportionnellement à la dimension des problèmes de conservation et de restauration du capital foncier et de mise en valeur des ressources hydrauliques au Burkina Faso. Au vu de la très forte mobilisation des populations pour les interventions de cette activité et de la mise en œuvre prochaine du programme d'appui aux communautés dans le processus de développement décentralisé²⁹, la demande devrait considérablement augmenter.

6. CONTRIBUTION DE L'ACTIVITÉ FONDAMENTALE 2 (SOUTIEN À L'ÉDUCATION DE BASE (ALPHABÉTISATION)) AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS: EFFETS IMMÉDIATS ET RÉSULTATS À MOYEN TERME

6.1 Antécédents

L'aide du PAM au secteur de l'éducation a débuté au Burkina Faso en 1967, dans le cadre du projet Haute Volta 366 "Alimentation des élèves du secondaire et du technique" qui s'est développé en trois phases successives de 1967 à 1982. L'apport du PAM visait à fournir un support budgétaire au

²⁸ Notamment Allemagne, Autriche, Danemark, France, Pays-Bas et Suisse.

²⁹ Il s'agit du successeur du Programme national de gestion des terroirs (PNGT) dénommé « Programme de développement rural à la base » prévu pour 15 ans et majoritairement financé par la Banque mondiale.



gouvernement pour le développement de l'éducation en milieu rural, l'amélioration de l'état nutritionnel des élèves et la préparation à la prise en charge progressive des cantines par les autorités locales. L'aide alimentaire a ainsi permis au gouvernement, grâce aux économies réalisées, de financer la construction de centres d'enseignement général, de salles de classes supplémentaires et d'équiper certains établissements et cantines en matériels divers.

Antérieurement à l'actuel programme de pays (2000-2004), l'appui au secteur éducatif ne constituait pas une activité en tant que telle. Dans le cadre du cycle 1993-1999, ce soutien était intégré dans un projet multisectoriel de développement rural (Projet BKF 3326.01) dont il composait le sous-volet III visant l'appui à la formation rurale. Cette formation avait pour objectif d'améliorer le niveau des connaissances des paysans dans les domaines de l'agriculture, de la conservation des eaux et des sols, de la foresterie et de la gestion des unités économiques villageoises. Elle incluait des cours d'alphabétisation, une formation complémentaire de base et une formation technique spécialisée. Une mission d'évaluation à mi-parcours (juin 1997) a pu constater que l'aide alimentaire avait un impact déterminant sur la participation et sur l'assiduité des stagiaires aux sessions de formation.

6.2 Formulation et conception

Le schéma de stratégie de pays (SSP) élaboré en 1998 prévoyait pour le cycle suivant (2000-2004) la formulation d'un projet à part entière pour soutenir l'action du gouvernement en matière d'éducation de base. Celui-ci consistait en un projet de cantines scolaires axé sur les écoles primaires nouvellement construites dans 11 provinces les plus pauvres et les moins scolarisées du pays (Gnagna, Gourma, Komandjari, Kompiega, Namentega, Oudalan, Sanmatenga, Séno, Soum, Tapoa et Yagha). Ce projet devait constituer le volet alimentaire du programme conjoint des Nations Unies (FNUAP, PAM, PNUD, UNESCO, UNICEF) "Accès à l'éducation de base" prévu pour la période 1998-2002 et en cours d'élaboration au moment de la formulation de la présente activité.

Le SSP a été approuvé par le conseil d'administration du PAM en mai 1998. Le Conseil a cependant souligné que la priorité devait être accordée au développement des ressources humaines : alimentation des groupes vulnérables et alphabétisation des adultes. Sans commentaire détaillé, le Conseil a noté que la composante cantines scolaires ne serait pas prise en compte lors de la préparation du programme de pays pour la période 2000-2004, ce dernier devant favoriser l'alphabétisation des femmes.

Sous réserve de la remarque qui précède, la stratégie de ciblage géographique et sectoriel définie dans le SSP, et approuvée par le conseil d'administration, a été reconduite lors de la formulation du programme de pays. Le programme de pays se décompose ainsi en trois activités fondamentales : soutien aux soins de santé primaires, soutien à l'éducation de base (alphabétisation) et développement rural. La part allouée à la valorisation des ressources humaines (santé et alphabétisation) représente 80% et celle allouée au développement rural 20%. Selon le programme de pays, et conformément au SSP, les activités de soins de santé primaires et d'alphabétisation doivent être mises en œuvre dans les 11 provinces les plus pauvres du pays, des appuis au secteur du développement rural devant être fournis dans 25 des 45 provinces du pays les plus déficitaires en eau où la situation alimentaire est précaire.

L'aide alimentaire au secteur de l'éducation de base doit encourager les populations des zones ciblées à participer aux cours d'alphabétisation et offrir aux bénéficiaires un complément alimentaire. L'activité répond aux priorités de développement définies par le PAM dans sa politique « Favoriser le Développement » visant entre autres à encourager les ménages pauvres à investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation.

Le résumé de l'activité fondamentale "Soutien à l'éducation de base : alphabétisation" BKF 6130 a été approuvé le 29 juin 1999 par le représentant du PAM au Burkina Faso et le directeur régional pour le Sahel après son adoption par le comité *ad hoc* composé entre autres des ONG, de partenaires de la



coopération bilatérale et multilatérale impliqués dans le secteur de l'éducation de base au Burkina Faso.

Objectifs, ressources et nombre de bénéficiaires

L'objectif à long terme de l'activité est d'appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de son plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) lequel a notamment pour objectifs de :

- Développer et diversifier les actions d'alphabétisation afin de toucher, par des formules adaptées, l'ensemble des publics concernés, en particulier les jeunes et les femmes, et de porter ainsi le taux d'alphabétisation à 40% en 2009.
- Améliorer la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'éducation non formelle par la diversification des actions de post-alphabétisation.

Trois objectifs immédiats sont assignés à l'activité :

- Contribuer à augmenter les taux de fréquentation des centres d'alphabétisation dans les 25 provinces ciblées par l'activité.
- Contribuer à relever le taux de participation et d'assiduité des femmes sur toute la durée du cycle d'alphabétisation initiale (AI) et de formation complémentaire de base (FCB).
- Contribuer à relever le taux de réussite des femmes en fin de cycle AI et FCB par l'amélioration de leur capacité de concentration et d'assimilation.

L'assistance alimentaire encourage les communautés villageoises à fréquenter régulièrement les cours d'alphabétisation et apporte un appoint alimentaire sous forme de repas quotidien cuisiné, aussi bien pour les auditeurs qu'à leurs enfants en bas âge et à leurs nourrices³⁰.

Selon le résumé, l'activité cible les 25 provinces situées dans les zones les plus pauvres du pays et à faibles taux d'alphabétisation. Toutefois, afin de tenir compte des capacités d'absorption, elle ne devait être mise en œuvre la première année que dans 14 d'entre elles (dont 11 correspondent à la zone d'intervention pour le soutien aux soins de santé primaires) et étendue à l'ensemble à partir de la deuxième année. Elle est l'une des composantes du programme conjoint des Nations unies de soutien à l'éducation de base (PC-SEB 2000-2004) et couvre l'ensemble des 25 provinces retenues. Le programme conjoint finalisé regroupe le FNUAP, le PNUD, l'UNESCO, le PAM et l'ONG CRS/CATHWEL (Catholic Relief Services).

L'activité prévoit, selon les dernières données disponibles du programme de pays, la distribution de 14 189 tonnes de denrées sous forme de repas journaliers pour une moyenne de 194 966 bénéficiaires (y compris les enfants en bas âge et leurs nourrices, ainsi que les cuisinières) par an pendant 5 ans.

Le résumé de l'activité indique qu'il est également prévu de réserver 15% de l'allocation en vivres à des activités complémentaires en faveur des jeunes fréquentant les centres d'éducation de base non formelle (CEBNF), aux apprenants des villages associés à la relance de l'opération ZANU ainsi qu'aux actions de formations techniques spécifiques (FTS) menées dans les centres permanents d'alphabétisation fonctionnelle (CPAF) avec une attention particulière pour les groupements de femmes.

La formulation de l'activité a été suivie par l'élaboration d'un plan d'opérations détaillé conclu le 7 mars 2000 entre le gouvernement et le PAM. Le démarrage officiel de l'activité est intervenu le 1^{er} avril 2000.

³⁰ Il s'agit de la personne qui garde les enfants en bas âge, généralement une fillette.



Projet connexe

Donnant suite à l'attente du ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA), le PAM a préparé un projet pilote de cantines scolaires d'une durée de deux ans à l'intention des élèves des écoles primaires en milieu rural de 10 provinces. Il est proposé que ce projet soit exécuté pendant la durée du présent programme de pays et placé sous la responsabilité de la Direction nationale de l'activité (DN) chargée de l'exécution de l'activité.

Commentaire

A travers la séquence conduisant du SSP au plan d'opérations, l'activité de soutien à l'éducation de base a connu un certain nombre de modifications dont certaines sont tout à fait essentielles, notamment en ce qui concerne les bénéficiaires, le ciblage géographique et la finalité :

- Initialement dirigée vers des cantines scolaires de l'enseignement primaire relevant de l'éducation formelle (dans le SSP), l'aide alimentaire a finalement été consacrée à l'alphabétisation des adultes, particulièrement des femmes, relevant de l'éducation non formelle (dans le programme de pays).
- Ciblant à l'origine 11 provinces où les taux bruts de scolarisation étaient les plus faibles (dans le SSP), il a ensuite été prévu que l'assistance serait axée essentiellement sur les centres d'alphabétisation des 11 provinces où les taux d'alphabétisation étaient les plus faibles (dans le programme de pays). Le résumé de l'activité indiquait pour sa part que l'intervention commencerait dans 14 provinces (dont les 11 précédemment mentionnées) pour être progressivement étendue aux 25 provinces retenues pour l'activité fondamentale "Développement rural". Finalement, dès son lancement, et sans passer par une phase de transition, l'activité a été exécutée dans 21 des 25 provinces du pays prévues pour l'activité fondamentale "Développement rural" et correspondant à la zone de convergence des agences du système des Nations unies.
- Principalement destinée à inciter les analphabètes, et plus particulièrement les femmes, à s'inscrire dans les centres d'alphabétisation puis à les fréquenter avec assiduité durant les deux cycles AI et FCB, l'aide alimentaire devait être également consacrée pour partie à des activités complémentaires à finalité plus fonctionnelle : jeunes déscolarisés des CEBNF, opération ZANU, formations techniques spécialisées (FTS). La part de l'allocation en vivres réservée à ces activités était fixée à 15% dans le résumé de l'activité. Elle a été réduite à 8% dans le pan d'opérations.

Il ressort de ce qui précède que, tout comme l'activité fondamentale de développement rural, la formulation de l'activité n'a pas suivi un processus linéaire, mais qu'elle a été soumise aux aléas de réorientations dont la justification ne figure pas toujours dans les documents écrits. Des explications verbales ont pu être fournies à la mission par les agents du PAM actuellement en charge du programme de pays. Elles ont permis d'élucider les raisons des modifications motivées par des adaptations conjoncturelles, mais sans que ces dernières tiennent nécessairement compte des autres composantes du programme de pays et sans référence à un cadre logique global de l'intervention du PAM dans le pays.

6.3 Coordination et partenariat

Coordination avec le système des Nations unies

Un programme conjoint Burkina Faso/Système des Nations unies de soutien à l'éducation de base (PC-SEB) a été approuvé le 12 août 1999 entre le gouvernement du Burkina Faso et, d'une part quatre agences du système des Nations unies (FNUAP, PAM, PNUD, UNESCO) et, d'autre part, l'ONG CRS/Cathwel. Le programme devait démarrer en janvier 2000 pour prendre fin en décembre 2004. Dans le cadre de ce programme, il était prévu que le PAM apporte sa contribution sous forme de



vivres pour appuyer les activités de mise en place des infrastructures (vivres contre travail) et soutenir des activités d'alphabétisation.

Des changements majeurs intervenus tant au niveau de la politique et des orientations de la partie nationale que des agences du système des Nations unies ont conduit en 2002 à une reformulation du PC-SEB. Il s'agit notamment de l'adoption du Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) et du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2001-2005, ainsi que du second cadre de coopération du Burkina Faso avec le PNUD (CCP) 2001-2005. Dans cette perspective, le PC-SEB a été reformulé dans deux domaines d'intervention prioritaires du PNUD à savoir la lutte contre le VIH/SIDA et la Promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Par ailleurs, au moment de cette reformulation, les partenaires ayant opté pour l'exécution directe avaient déjà exécuté tout ou partie de leurs activités tandis que l'exécution de la contribution du PNUD accusait un retard d'environ 28 mois. Il en est résulté que le programme conjoint en tant que tel est resté quasi lettre morte et s'est progressivement transformé en un programme propre au PNUD.

On peut noter que l'UNICEF, dont la participation au programme conjoint était initialement prévue, n'y a finalement pas participé. En revanche, en septembre 2002 l'UNICEF et le PAM ont signé un accord par lequel les deux agences se sont engagées à renforcer leur coopération en menant des activités conjointes au profit d'enfants en âge scolaire (voir plus loin la section intitulée « Complémentarité et orchestration des activités »).

6.4 Partenaires d'exécution

Suite au premier Forum sur l'alphabétisation (1999), et pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par le PDDEB, le Burkina Faso a fait le choix de la stratégie dite du "faire faire" : d'un côté, l'État continue de s'impliquer dans le cadre méthodologique global tant sur le plan politique (lois, décrets, structuration institutionnelle, concertation générale, suivi-évaluation, etc.), que sur le plan technique (formation et recherche assurées par l'INEBNF, ex-INA), ainsi que sur le plan financier, notamment avec l'ouverture d'un Fonds pour l'alphabétisation et l'éducation non formelle (FONAENF, créé en mars 2002). D'un autre côté, il revient à la société civile - et en particulier aux ONG - de mobiliser les communautés de base et de se préparer à des actions d'alphabétisation/formation supplémentaires.

La création de ce fonds devrait avoir des conséquences sur la mise en œuvre de l'A2. En effet, un certain nombre de critères stricts définissent les conditions d'éligibilité des partenaires d'exécution à l'aide alimentaire du PAM. Parmi ceux-ci figure l'obligation de présenter des garanties de capacité financière pour mener à bien les activités programmées (formation puis rémunération des animateurs et des superviseurs, fourniture de matériel didactique, etc.). On peut espérer qu'un grand nombre d'opérateurs pourront bénéficier des subventions du fonds et présenter ainsi les garanties de capacité de financement requises. Cela devrait permettre d'élargir l'éventail des partenaires d'exécution du PAM dont le nombre a diminué de près d'un tiers entre la première et la deuxième campagne d'alphabétisation. Il sera cependant nécessaire pour les responsables du FONAENF et du MEBA de mettre en place un dispositif assurant une large diffusion de l'information concernant les procédures de mise en œuvre du fonds et le montage des dossiers de demande de subvention.

6.5 Structures, systèmes et procédures en place

Le plan d'opérations conclu entre le PAM et le gouvernement fixe le cadre institutionnel de l'activité. Celui-ci comprend un comité technique de coordination (CTC) au niveau central et des comités techniques provinciaux (CTP) de coordination. L'exécution de l'activité est placée sous la responsabilité d'une direction nationale de l'activité (DN) directement rattachée au secrétaire général du ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (MEBA). Dans la mise en œuvre de l'activité, la DN coopère avec les structures décentralisées de l'État, directions régionales et provinciales de l'enseignement de base et de l'alphabétisation (DREBA et DPEBA). Dans chaque



province ciblée par l'activité, la DN de l'activité dispose d'un point focal, fonctionnaire relevant du service d'alphabétisation (SA).

Dans les faits, la nomination officielle d'un directeur national de l'activité n'est intervenue qu'en août 2001 et celle des points focaux en septembre 2002. Par ailleurs, le comité interministériel de pilotage du programme de pays a tenu sa première réunion le 22 novembre 2002, soit près de deux ans après le démarrage de la deuxième activité fondamentale. Les divers comités techniques n'avaient toujours pas été constitués au moment de la présente mission.

Commentaire

Le retard dans la mise en place du cadre institutionnel prévu par le plan d'opérations a conduit jusqu'ici le PAM à assurer quasiment seul l'exécution de la majeure partie des opérations.

Dans l'attente de la mise en place des comités techniques, ce sont en effet les sous-bureaux du PAM, en liaison avec les DPEBA, qui ont effectué la sélection des partenaires engagés dans la mise en œuvre de l'alphabétisation sur le terrain, la sélection finale étant faite par le bureau central du PAM.

Chaque campagne d'alphabétisation est précédée de la signature de protocoles d'accord entre le PAM, la DN de l'activité et chacun des partenaires d'exécution retenus, stipulant les obligations de chacun d'entre eux. Bien que ces protocoles soient *a priori* tripartites, ils ont été jusqu'ici présentés à la signature de la DN de l'activité sans qu'elle ait participé à la sélection des partenaires. Le PAM a ainsi été conduit à entretenir des relations directes avec chacun des partenaires retenus et à en effectuer le suivi par lui-même. Chaque rapport final sur les deux campagnes d'alphabétisation réalisées à ce jour a été préparé par le bureau du PAM sans intervention de la contrepartie.

D'un autre côté, les possibilités de fonctionnement de la direction nationale de l'activité ont été pour partie limitées par l'absence de certains équipements qui devaient lui être fournis par le PAM (Cf. la fourniture d'articles non alimentaires prévue dans le plan d'opérations). Il en est de même pour certaines formations à l'intention des partenaires, préalables au lancement des campagnes, qui n'ont pu être organisées faute de financement.

6.6 Complémentarité et orchestration des activités

Le programme de pays met en relief l'aspect transversal de l'alphabétisation et les complémentarités souhaitables entre les trois domaines d'activité qu'il comporte : les cours d'alphabétisation doivent permettre une meilleure assimilation des notions d'éducation sanitaire et nutritionnelle dispensée dans le cadre de l'activité de soutien à la santé; de même, un pont est jeté entre alphabétisation et développement rural, les cours d'alphabétisation étant censés permettre aux groupements villageois d'acquérir les connaissances de base nécessaires à la gestion des denrées des banques céréalières, par exemple. Il est dit dans le programme de pays que "les activités se complètent dans la même zone et en faveur des mêmes groupes cibles pour assurer la cohérence de l'intervention du PAM".

La complémentarité des activités ne se réalise qu'au cas par cas, lorsque des partenaires d'exécution portent un intérêt à plusieurs des secteurs d'intervention que le PAM appuie également. C'est par exemple le cas de l'association Tin Tua dont les activités s'inscrivent dans un programme embrassant à la fois l'éducation de base, la sécurité alimentaire et la lutte contre la pauvreté, le développement institutionnel et la décentralisation.

Comme mentionné plus haut, le PAM avait prévu dans le SSP de mettre en œuvre un programme d'alimentation scolaire au profit des élèves des écoles primaires dans les provinces du Sahel, du Plateau central et de l'Est du pays. Afin d'éviter une duplication de cette assistance avec l'ONG CRS/Cathwel, le PAM a réorienté son appui en faveur de l'alphabétisation des adultes. A ce jour, il a été constaté que les efforts déployés par l'Etat et l'ONG CRS/Cathwel ont permis de pourvoir en



cantines scolaires au niveau national seulement 53,3% des écoles existantes (30% pour la dernière année, si l'on exclut les écoles à "cantines endogènes"). Le programme en cours ne prévoit aucune extension de la zone couverte durant les prochaines années. Au contraire, l'ONG a d'ores et déjà programmé son retrait progressif de ce secteur d'intervention d'ici à 2015. De plus les élèves des écoles satellites soutenues par l'UNICEF ne sont pas bénéficiaires des cantines scolaires.

Conformément à l'attente du ministère de l'éducation de base (MEBA), le PAM a préparé un projet pilote de cantines scolaires d'une durée de deux ans à l'intention des élèves des écoles primaires en milieu rural de 10 provinces (Gnagna, Gourma, Komondjari, Namentenga, Oudalan, Sanmatenga, Séno, Soum, Tapoa, et Yagha). Il est proposé que ce projet soit exécuté pendant la durée du présent programme de pays et placé sous la responsabilité de la DN, chargée de l'exécution du BKF 6130.

Un projet pilote de déparasitage des enfants d'âge scolaire financé par le PAM est en cours d'exécution dans le pays. Néanmoins, les activités entreprises ne couvrent que 3 des 10 provinces d'intervention du présent projet pilote (Oudalan, Séno et Soum). Afin d'optimiser les effets bénéfiques de la distribution de l'aide alimentaire, dans le cadre du partenariat signé avec le PAM, l'UNICEF s'est engagé à financer les activités de déparasitage et de fourniture de micro-nutriments pour l'ensemble des 10 provinces du présent projet.

Commentaire

Bien qu'il soit prévu de placer l'activité de soutien à l'alphabétisation et le projet pilote de cantines scolaires sous la responsabilité de la même DN de l'activité, il n'existe pas dans l'immédiat de complémentarité directe entre les objectifs de ces deux activités, non plus que d'interaction explicitement recherchée. Le fait qu'elles appuient toutes deux le secteur de l'éducation de base constitue le principal point de convergence de ces deux activités.

On sait qu'il existe une corrélation entre l'alphabétisation des adultes et la scolarisation des enfants, des adultes alphabétisés ayant une meilleure perception des bienfaits de la scolarité que des adultes analphabètes. Conséquemment, la demande scolaire s'en trouve modifiée. C'est d'autant plus vrai pour les femmes néo-alphabètes qui encouragent la scolarisation de leurs enfants, et plus particulièrement des filles, bien plus que leurs homologues analphabètes. Ce constat et les possibles synergies qu'il sous-tend devraient être pris en compte lors du prochain programme de pays.

6.7 Obtention d'effets immédiats et de résultats à plus long terme

Objectifs immédiats

Les deux premières campagnes d'alphabétisation organisées dans le cadre de la programmation de l'activité ont été marquées de la façon suivante :

- Un très grand nombre de centres d'alphabétisation ont été couverts dès la première année (4 640), relevant d'une grande diversité de partenaires (92). Avec un total de 113 485 bénéficiaires, la campagne 2000-2001 a atteint 61% de son objectif. Compte tenu de la complexité d'organisation et de gestion, due notamment à l'incapacité de certains partenaires à tenir leurs engagements, des critères de sélection plus stricts ont été appliqués par le PAM lors de la deuxième campagne, conduisant à la diminution du nombre de partenaires et de centres couverts (3 446 centres pour 57 partenaires). Cette campagne a concerné 117 643 bénéficiaires, soit 58% de l'objectif visé. On peut espérer que la création récente du FONAFEN permettra, grâce à ses subventions, à un plus large éventail d'opérateurs de satisfaire aux critères d'éligibilité pour les aides du PAM et que le nombre de bénéficiaires de l'A2 s'en trouvera augmenté.
- Considérant le nombre total de personnes ayant été inscrites dans les centres d'alphabétisation au niveau national, on constate que le PAM a fourni une aide alimentaire à 54% d'entre elles au



niveau AI en 2000-2001, et à 72% au niveau FCB. Ces pourcentages ont été respectivement de 59% et 57% pour la campagne 2001-2002.

- L'examen des pourcentages de réussite des auditeurs au niveau national et dans les centres soutenus par le PAM fait apparaître un avantage en faveur de ces derniers :
 - En 2000-2001, les taux de réussite en fin de cycle AI étaient identiques au niveau national et dans les centres appuyés par le PAM, soit 63%, mais on comptait un écart de plus de 7 points en fin de cycle FCB au terme duquel une personne est déclarée alphabétisée (84% dans les centres PAM contre 77% au niveau national). Cet écart était de près de 10 points chez les femmes.
 - En 2001-2002, les taux de réussite en fin de cycle AI étaient de 64 % au niveau national et de 68% dans les centres soutenus par le PAM. Ils étaient respectivement de 80% et 82% en fin de cycle FCB. L'écart était de 3 points pour les deux cycles en faveur des femmes fréquentant les centres recevant l'aide alimentaire.
- Les bonnes performances des centres d'alphabétisation bénéficiant de l'aide du PAM sont à rapprocher du taux d'abandon qui y a été plus faible que le taux au niveau national, lors des deux campagnes et dans les deux cycles d'alphabétisation :
 - En 2000-2001 : AI, 11% dans les centres PAM contre 16% au niveau national ; FCB, 12% contre 16%.
 - En 2001-2002 : AI , 16% dans les centres PAM contre 17% au niveau national ; FCB, 14% contre 18%.

Tableau 3 :

Résumé des taux d'inscription, de réussite et d'abandon (AI et FCB)

| Campagne d'alphabétisation | | 2000-2001 | | 2001-2002 | |
|---|-------------|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Type de centre (avec ou sans aide alimentaire) | | Sans appui | Appui du PAM | Sans appui | Appui du PAM |
| Cycle | Effectifs | Nombres totaux (hommes et femmes) | | | |
| AI + FCB | Prévus | 190 000 | 190 000 | 190 000 | 190 000 |
| AI + FCB | Réels | 115 000 | 115 000 | 115 000 | 115 000 |
| AI + FCB | Par centre | 53 000 | 62 000 | 47 000 | 68 000 |
| Cycle | Indicateur | Pourcentage | | | |
| AI | Inscription | 46 | 54 | 41 | 59 |
| FCB | | 28 | 72 | 43 | 57 |
| AI | Réussite | 63 | 63 | 64 | 68 |
| FCB | | 77 | 84 | 80 | 82 |
| AI | Abandon | 16 | 11 | 17 | 16 |
| FCB | | 16 | 12 | 18 | 14 |

De ce qui précède, on peut donc conclure que l'activité est en bonne voie pour atteindre la majorité des objectifs immédiats qui lui ont été assignés.

Objectifs à long terme

Objectif quantitatif

L'objectif à long terme de l'activité de soutien à l'éducation de base est de contribuer à atteindre les objectifs du plan décennal de développement de l'éducation de base PDDEB, notamment un objectif quantitatif : un taux d'alphabétisation de 40% en 2009 (ce taux étant généralement considéré comme la condition préalable incompressible, mais non suffisante, à tout décollage économique et social, dans un cadre de lutte contre la pauvreté et pour un développement humain équitable et durable), soit trois millions d'alphabétisés contre 1,3 aujourd'hui.



Faute de l'existence de données systématiques fiables et d'outils statistiques appropriés, il est impossible de connaître l'évolution du taux d'alphabétisation dans les provinces d'intervention du PAM depuis le début de l'activité et *a fortiori* d'apprécier la part de l'aide alimentaire dans la réalisation des projections chiffrées.

Afin de se pourvoir de meilleurs instruments de suivi et d'évaluation, avec l'appui d'une assistance technique de la GTZ, le PAM a entrepris la constitution d'une banque de données informatisée. Celle-ci devrait favoriser une meilleure gestion du cycle de l'activité et permettre une exploitation plus approfondie des résultats mis en évidence.

Il serait souhaitable qu'une personne compétente de la DNA, certains partenaires d'exécution et du personnel du PAM soient étroitement associés au processus d'élaboration de la banque de données informatisée et formés à son exploitation. A terme, cette banque de données devra être gérée par la DNA et ses ressources rendues accessibles aux organismes gouvernementaux directement concernés, tout particulièrement l'INEBNF, la direction générale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle (DGAENF) et le Secrétariat permanent de mise en œuvre du PDDEB.

Objectif qualitatif

Les objectifs du PDDEB ne sont pas seulement quantitatifs mais également qualitatifs. Le PDDEB vise aussi à améliorer la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'éducation non formelle par la diversification des actions de post-alphabétisation.

Jusqu'à présent, le PAM a soutenu en priorité les deux premiers niveaux de formation (AI et FCB) au terme desquels une personne est considérée comme alphabétisée. Toutefois, lors de la formulation de l'activité, il était également prévu de réserver 15% de l'allocation en vivres à des activités complémentaires (CEBNF, opération ZANU, FTS, notamment), avec une attention particulière pour les groupements de femmes. Le pourcentage réservé à ces activités a été diminué à 8% dans le Plan d'opérations. Dans les faits, au cours de l'exécution, il a été de l'ordre de 3%.

La finalité des cours d'alphabétisation n'est pas l'obtention d'un certificat mais l'acquisition de connaissances de base utiles au développement individuel et communautaire. Ces connaissances doivent être maintenues, enrichies et approfondies par des activités de post-alphabétisation. Selon les indications récentes de l'Institut national d'éducation de base non formelle (INEBNF, ex-INA), celles-ci peuvent se concrétiser à travers plusieurs options : un cycle d'acquisition de connaissances scientifiques et techniques (CST) de 600 heures, obligatoire pour tout néo-alphabète souhaitant devenir animateur/trice d'alphabétisation; l'apprentissage du français fondamental et fonctionnel (A3F) pour lequel deux approches sont actuellement mises en œuvre au Burkina Faso; des formations techniques spécialisées (FTS) de durées variables. Ces diverses options doivent pouvoir être soutenues à travers l'activité BKF 3160.

6.8 Conclusions et recommandations

La mission constate que l'activité fondamentale "Soutien à l'éducation de base : alphabétisation" est en bonne voie pour atteindre les objectifs immédiats qui lui ont été assignés. Cependant un certain nombre de points demeurent à améliorer, à la fois pour une exécution immédiate et dans la perspective de la préparation d'un nouveau programme de pays, ce qui conduit à formuler les recommandations suivantes :

Concernant le système en place

- **Recommandation** : Désormais pourvue d'un budget et des ressources humaines nécessaires, il est indispensable que la DN de l'activité prenne en charge rapidement toutes ses responsabilités, telles que prévues par le plan d'opérations, et qu'elle coopère très étroitement



tant avec les structures décentralisées de l'Etat (DREBA, DPEBA) qu'avec les DN responsables des deux autres activités fondamentales (développement rural et santé nutrition) du programme de pays, et avec le PAM. En même temps, il est nécessaire que le bureau du PAM puisse réunir les fonds lui permettant de faire rapidement face à tous ses engagements, conformément au Plan d'opérations conclu avec le gouvernement.

Concernant les finalités de l'alphabétisation et la sélection des partenaires d'exécution

- **Recommandation** : La complémentarité des activités dans la même zone et en faveur des mêmes groupes cibles doit être recherchée afin d'assurer la cohérence de l'intervention du PAM. Les partenaires intégrant les dimensions d'alphabétisation, formation, développement rural, initiation aux soins de santé primaires, etc., doivent être privilégiés lors des sélections préalables aux campagnes d'alphabétisation. Dans cette perspective, il est également souhaitable d'augmenter la part de l'allocation en vivres consacrée à des activités d'éducation et de formation faisant suite aux deux cycles d'alphabétisation de base.

Concernant la formulation du prochain programme de pays

- **Recommandation** : Sous réserve que le projet pilote cantines scolaire puisse effectivement démarrer pour l'année scolaire 2003-2004, et selon les résultats de son évaluation au terme de deux années d'exécution, il pourrait être envisagé de l'étendre en l'intégrant dans la formulation d'une activité fondamentale de soutien à l'éducation de base englobant alphabétisation et cantines scolaires. Cette activité pourrait être programmée dans le cadre du cycle 2005-2010 du prochain programme de pays, en conformité à la fois avec la durée du PDDEB et avec le cycle de programmation de l'UNDAF.

7. CONTRIBUTION DE L'ACTIVITÉ FONDAMENTALE 3 (ASSISTANCE AUX GROUPES VULNÉRABLES) AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS: EFFETS IMMÉDIATS ET RÉSULTATS À MOYEN TERME

7.1 Antécédents

La troisième activité fondamentale de l'actuel programme de pays « Assistance aux groupes vulnérable » a été précédée par un premier projet dénommé « Alimentation complémentaire des groupes vulnérables » (projet BKF 4959). Formulé en décembre 1994 et approuvé en avril 1995, son plan d'opérations sera signé le 19 décembre de la même année pour une durée de quatre ans. D'un coût total 11 299 290 dollars (9 735 040 pour le PAM et 1 564 250 pour le gouvernement), ce projet avait pour objectif à long terme de contribuer à la mise en œuvre, par le ministère de la santé, de l'Initiative de Bamako qui vise à donner à tous l'accès aux soins de santé primaires. L'activité nécessite, selon les dernières données disponibles du programme de pays, la mobilisation de 14 139 tonnes de denrées.

Les objectifs immédiats de ce projet initial étaient de : i) contribuer à la récupération nutritionnelle des enfants souffrant de malnutrition grave admis dans les centres de récupération et d'éducation nutritionnelle (CREN) ; ii) encourager les femmes enceintes et les mères allaitantes considérées à risque à fréquenter régulièrement les structures sanitaires ; iii) augmenter la disponibilité en aliments des ménages comprenant des femmes enceintes et/ou des mères allaitantes présentant des carences nutritionnelles et des enfants souffrant de malnutrition modérée ; iv) contribuer aux efforts d'information, d'éducation, et de formation entrepris par le ministère de la Santé à l'intention des femmes.

La zone d'intervention couvrait les zones menacées de malnutrition, les zones à déficit alimentaire fréquent ou chronique et deux centres de santé et promotion sociale (CSPS) de Ouagadougou et de



Bobo Dioulasso. Les provinces du Passoré, du Soum, du Gourma, du Sanmatenga, du Bazèga et de la Bougouriba avaient été choisies en fonction de la prévalence de la malnutrition et de carence en micronutriments, de la mise en place effective de l'Initiative de Bamako et de l'existence de structures sanitaires fonctionnelles.

Les bénéficiaires directs étaient 88 200 enfants de 6 à 59 mois souffrant de malnutrition modérée, 3 280 enfants souffrant de malnutrition grave et admis dans les CREN, 3 280 accompagnatrices d'enfants admis au CREN, 35 320 femmes enceintes et/ou mères allaitantes fréquentant régulièrement la consultation et les auxiliaires de santé et autres bénévoles des centres médicaux et CSPS chargés de la distribution des vivres.

Au total, 17 784 malnutris modérés et 3 177 malnutris sévères ont été récupérés avec un taux moyen de récupération de 45% chez les malnutris sévères ; 1 978 215 personnes ont été enregistrées aux principales activités de santé maternelle et infantile dont 35% à la consultation du nourrisson, 31% à la vaccination des enfants et 13% à la consultation prénatale. Près de 28 500 séances d'éducation pour la santé ont été organisées.

En raison des contraintes budgétaires du gouvernement, le dispositif n'a pas pleinement fonctionné : la Direction nationale technique du projet était composée d'un seul fonctionnaire à temps partiel sans aucun budget de fonctionnement. Ceci explique le taux assez faible de consommation des vivres du projet (35%). Selon le rapport de clôture, élaboré par le directeur national du projet, l'élan a été brisé en 1998 par le nouveau ciblage géographique proposé dans le schéma de stratégie de pays (SSP) qui a entraîné un désengagement anticipé des zones du Sud-ouest et du Centre. La durée du projet, initialement prévue pour quatre ans, a été ainsi ramenée à trois ans.

En effet, le SSP, élaboré en 1998, prévoyait que les activités futures s'orientent essentiellement vers les zones rurales les plus pauvres où les conditions de vie sont les plus précaires : Centre-sud, Sud-est, Centre-nord et Nord.

7.2 Formulation et conception

Intégration

Le programme de pays, approuvé en janvier 1999, s'intègre dans la politique sociale et économique définie dans la Lettre d'intention de politique de développement humain durable 1996-2005 du gouvernement. Il s'intègre aussi dans les programmes conjoints des Nations unies pour l'amélioration de l'accès aux soins de santé primaires 1999-2003.

Le résumé de l'activité fondamentale « Assistance aux groupes vulnérables » consacre la concentration de celle-ci dans les provinces d'intervention du programme conjoint des Nations unies "Soins de santé primaires". Il était prévu que ce renforcement par d'autres organismes des Nations unies soit complété par des partenariats avec d'autres intervenants (ONG, communautés à la base, par exemple) pour venir en appui au ministère de la santé et permettre ainsi d'aplanir les difficultés constatées dans l'exécution du précédent projet.

But, objectifs et résultats escomptés

La finalité du programme de pays est la réduction de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire et l'« Assistance aux groupes vulnérables » s'inscrit dans le cadre général de la valorisation des ressources humaines, principal facteur de production de richesse. Cette activité fondamentale contribue donc à la lutte contre la pauvreté et l'insécurité alimentaire.

L'objectif à long terme de l'A3 est de contribuer à la mise en œuvre de la politique sanitaire du Burkina Faso à travers la stratégie de l'Initiative de Bamako, notamment : i) l'amélioration de la



demande relative aux soins de santé primaires, en particulier dans leurs aspects préventifs et promotionnels ; ii) le renforcement de la participation des populations à la prise en charge des services de santé ; et iii) le développement des initiatives communautaires en rapport avec les soins de santé primaires.

Ces trois axes sont cohérents avec les stratégies principales contenues dans le document de politique sanitaire nationale, à savoir ³¹:

- l'accroissement de la couverture sanitaire nationale ;
- l'amélioration de la qualité et de l'utilisation des services de santé ;
- l'optimisation de la gestion des ressources humaines en santé ;
- l'amélioration de l'accessibilité financière des populations aux services de santé ;
- la réduction de la propagation de VIH/SIDA ;
- la promotion de la santé des groupes vulnérables ;
- le renforcement des capacités institutionnelles du ministère de la santé.

L'activité « Assistance aux groupes vulnérables », en contribuant à l'augmentation de la demande en soins, cadre bien avec la politique sanitaire. En effet, l'utilisation des services de santé est faible et se situe à moins de 20% au niveau national.

L'A3 contribue donc à la mise en œuvre de la politique sanitaire nationale en améliorant l'état de santé de la population et en rendant celle-ci plus productive.

Les objectifs immédiats assignés à l'A3 consistent à :

- Augmenter la fréquentation régulière des services de santé à travers les activités préventives et de réhabilitation nutritionnelle.
- Améliorer l'état nutritionnel des enfants, des femmes allaitantes ou enceintes à risque ou en état de malnutrition au niveau des centres de santé.
- Améliorer l'état nutritionnel des enfants, à risque ou en état de malnutrition au niveau communautaire.
- Promouvoir l'éducation sanitaire et nutritionnelle des femmes allaitantes ou enceintes dans les centres de santé et au niveau communautaire.

De ces quatre objectifs, seuls les deuxième et troisième répondent parfaitement à la définition d'un objectif qui est la description de l'état futur positif durable du groupe cible à la fin d'une phase de l'activité et grâce à l'action de cette dernière. Le premier objectif pourrait en effet conduire à un changement de comportement, sans forcément entraîner de changement positif dans la situation du groupe cible. En effet, le fait d'augmenter la fréquentation des centres de santé n'aura un impact positif sur la situation du groupe cible que si le personnel est motivé et si les services offerts sont de bonne qualité. Quant au quatrième objectif, il est plutôt une stratégie d'amélioration de l'état nutritionnel et sanitaire des femmes allaitantes ou enceintes. Les deuxième et troisième objectifs d'amélioration de l'état nutritionnel des enfants et des femmes allaitantes ou enceintes, avec comme résultat intermédiaire l'augmentation de la fréquentation des services de santé, contribuent donc à l'objectif à long terme de concourir à la mise en œuvre de la politique sanitaire du Burkina. En effet, l'une des stratégies de cette politique est la promotion de la santé des groupes vulnérables, en particulier les femmes et les enfants.

A la lumière de cette stratégie, le ciblage et les critères de sélection des bénéficiaires sont pertinents. Une réserve s'impose cependant pour la sélection des enfants par l'indice poids/âge. Un indice poids-âge inférieur à la médiane pour l'âge peut dénoter une malnutrition récente (et parfois ponctuelle),

³¹ Ministère de la santé, septembre 2000.



alors qu'une taille inférieure à la médiane pour cet âge se rapporte à une situation chronique, donc plus indicatif d'un problème de fond. Il est à noter que l'évaluation de 1998 avait déjà fait une recommandation dans ce sens. Le plan d'opérations aborde cette question également, mais seulement dans le cas des CREN.

Les résultats escomptés, ou objectifs chiffrés, sont de :

- Assister 170 centres de santé y compris les CREN. Il s'agit des CREN de Barsalogo, Boulsa, Kaya et Fada.
- Assister au moins 50 villages pilotes afin d'améliorer l'état nutritionnel des enfants à risque ou en état de malnutrition au niveau communautaire.
- Procurer une assistance alimentaire annuelle à 52 960 bénéficiaires, soit 264 800 bénéficiaires pendant les cinq années de l'activité.

7.3 Coordination et partenariat

Niveau national

La composante santé n'a pas de protocole d'accord proprement dit, le ministre de tutelle ayant estimé que le contrat opérationnel était suffisant comme document légal de coopération. L'organe d'exécution de l'activité santé au niveau central est composé du ministère de la santé, du PAM, du comité technique de coordination et du service du MAHRH chargé de la logistique. Le comité technique de coordination est une instance à caractère consultatif regroupant la direction nationale de l'activité (DN), le PAM et des services techniques du ministère de la santé : direction des études et de la planification, centre national de nutrition et direction de la santé de la famille. Les actions des membres de ce comité se limitent à la participation de certains de ses membres comme personnes ressources à des formations et à des missions de suivi de l'exécution sur le terrain.

La DN de l'activité est hiérarchiquement rattachée à la direction générale de la santé. Ce rattachement est pertinent en raison du rôle de celle-ci dans la coordination de la mise en œuvre de la politique sanitaire nationale. Ce rattachement institutionnel favorise la cohésion et l'intégration de l'exécution de l'activité sur le terrain. En revanche, certains membres de l'équipe de la DN ne répondent pas exactement aux profils proposés dans le plan d'opérations. En effet, le poste d'assistant qui devrait être occupé par un(e) nutritionniste a été confié à un agent de santé, ce qui prive l'équipe de la DN de compétences dans ce domaine.

Niveaux régional et provincial

Les directions déconcentrées et décentralisées des services techniques concernés sont chargées de la mise en œuvre. Les sous-bureaux du PAM de Fada et Dori apportent leur appui à ces structures. Les districts sanitaires délimitent le cadre d'exécution des activités opérationnelles. L'équipe cadre de district (ECD) en assure la supervision technique. Au sein de l'ECD, un point focal ou coordonnateur suit l'exécution de l'activité et rend compte au médecin chef et au DN dans les domaines suivants: consolidation des données statistiques sur les bénéficiaires, mouvement des denrées, visites mensuelles dans les formations sanitaires. Il était prévu l'achat de motocyclettes pour faciliter le déplacement des coordonnateurs, ce qui ne s'est jamais produit. Ceux-ci doivent donc limiter leurs visites de terrain aux sorties conjointes avec les responsables des sous-bureaux du PAM de Dori et Fada. Plusieurs de ces coordonnateurs sont les responsables des centres d'information sanitaire et de surveillance épidémiologique (CISSE). Dans la région sanitaire de Dori, c'est le cas des districts de Gorom et de Djibo ; celui du district de Dori, qui était également le responsable CISSE, vient d'être remplacé par le responsable de la santé de la reproduction. Au niveau de Sebba, c'est le responsable lèpre et à Barsalogo dans la région sanitaire de Kaya, c'est encore le responsable CISSE qui est le « coordonnateur PAM ». Il s'agit d'une situation d'autant plus surprenante que chaque équipe cadre dispose d'un responsable à la santé de la reproduction, domaine qui recouvre toutes les questions de



santé des groupes cibles de l'A3. Tout se passe comme si les statistiques primaient sur les stratégies au lieu d'en refléter le succès de la mise en œuvre au profit des bénéficiaires. Les sorties de supervision des responsables CISSE et les rapports lus se limiteraient, selon les témoignages du terrain, au soutien technique pour remplir les fiches de gestion des bénéficiaires et celles des mouvements des denrées.

Niveau communautaire

L'approvisionnement des formations sanitaires est sous la responsabilité conjointe du PAM, de la structure de gestion logistique du MAHRH et du ministère de la santé par l'intermédiaire de la DN. Cette dernière doit transmettre au PAM, quatre semaines après chaque campagne de distribution, un rapport sur le mouvement des vivres reçus et distribués par formation sanitaire. La réception effective des vivres est certifiée par un procès-verbal de réception signé par le responsable de la formation sanitaire ou le membre désigné du comité local de gestion des vivres au niveau du village. On déplore ici des pertes évitables de denrées et des ruptures fréquentes en vivres consécutives à des retard d'approvisionnement. La remontée des informations connaît également des dysfonctionnements qui causent de nombreux retards dans l'acheminement des rapports à la DN et au PAM.

En pratique, le rôle des comités de gestion dans la gestion des vivres se borne le plus souvent à assister le chef de poste. La politique sanitaire nationale du Burkina Faso confère pourtant la co-gestion des structures de santé périphérique à la communauté via des comités de gestion élus et formés. Les dépôts de vente des médicaments dans les formations sanitaires visitées dans la région sanitaire de Dori disposent habituellement de médicaments témoins comme la chloroquine, le paracétamol, le cotrimoxazole, les sels de réhydratation orale et le mébendazole. Cette situation témoigne donc d'une certaine efficacité des comités de gestion qui assurent en outre la gestion des recettes financières générées par les activités de santé.

Note sur le partenariat

La collaboration avec le Projet de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PSAN) et avec l'ONG Plan de parrainage international (PPI) prévue dans le contrat opérationnel n'a pas été effective. Le PSAN est arrivé à terme avant la fin des négociations avec le PAM et l'ONG PPI a renoncé à la collaboration, n'ayant pas suffisamment de personnel à affecter à la gestion des vivres. En revanche, l'accord avec les religieuses de Barsalogho et la mission catholique de Boulsa donne de bons résultats sur le terrain. Dans le district sanitaire de Barsalogho, la prévention, la prise en charge curative et le suivi des petits malnutris obéit aux règles techniques préconisées.

7.4 Complémentarité, orchestration et synergie entre les interventions

Etat des lieux

Il existe peu de complémentarité entre le volet assistance aux groupes vulnérables d'une part, l'alphabétisation et le développement rural d'autre part, chaque activité étant exécutée séparément des autres à l'intérieur de son ministère technique. Lors des visites de terrain, quelques cas d'alphabétisation FTS ont été signalés sur le VIH/SIDA. Pourtant, le rôle de l'alphabétisation dans le domaine de la santé communautaire est indéniable. Ce rôle est d'autant plus important au regard des objectifs de l'appui du PAM et de la situation sanitaire de la zone d'intervention.

De la nécessité d'une complémentarité d'approche

Le projet a pour objectifs l'augmentation de la fréquentation des centres de santé et l'amélioration de l'état sanitaire et nutritionnel des femmes et des enfants de moins de 5 ans. L'augmentation de la fréquentation des centres de santé dépend de plusieurs facteurs dont l'accessibilité géographique, l'accessibilité financière et les facteurs socio-culturels.



L'accessibilité géographique est très limitée dans la zone d'intervention. Or il est établi que pour les populations résidant au-delà de 5 km du centre de santé, la fréquentation régulière est compromise. Pour les districts sanitaires de la région sanitaire de Dori, la situation se présente de la façon suivante : la population vivant dans un rayon de 10 km autour d'un centre de santé représente 42% pour le district de Dori ; 48% pour Sebba et 71% pour Gorom, soit une moyenne régionale de 53%. Près de la moitié de la population vit donc à plus de 10 km d'un centre de santé.

Dans un tel contexte, les approches de proximité sont capitales pour assurer une couverture sanitaire correcte. Basées essentiellement sur des acteurs communautaires, ces approches de proximité nécessitent de l'alphabétisation pour potentialiser les interventions des comités de gestion des centres de santé, des agents de santé communautaires et d'autres acteurs communautaires.

Impliquer davantage les comités de gestion

La politique sanitaire nationale accorde une importance particulière au rôle des comités de gestion dont les membres ont la charge de la planification budgétaire, la gestion et la mobilisation communautaire autour des centres de santé. Ceux-ci constituent le premier contact des populations avec le système officiel de santé. L'alphabétisation des membres des comités de gestion dans une optique de renforcement de leurs compétences en planification budgétaire et en gestion est donc indiscutable.

Rejoindre plus efficacement les villageois qui vivent au-delà de 5 km d'un centre

En raison de la faible couverture sanitaire géographique et du peu de personnel, le rôle des agents communautaire de santé apparaît incontournable. Par exemple, des accoucheuses villageoises alphabétisées pourraient :

- comprendre des brochures simples sur l'identification des grossesses à risques et inciter ces femmes à accoucher au centre de santé ;
- se référer à des documents écrits sur la conduite correcte d'un accouchement normal ;
- utiliser des supports éducatifs pour la sensibilisation.

Les stratégies classiques de sensibilisation qui consistent à regrouper ponctuellement les groupes cibles autour d'un thème de discussion ont montré leurs limites. En effet, peu de choses est retenu par les populations car chaque thème se discute à des intervalles importants en raison de la multitude de thèmes à discuter. En outre, il est clairement établi que l'information ne conduit pas forcément au changement de comportement, le cas des médecins fumeurs en atteste. En effet, le changement de comportement est un phénomène complexe qui comporte une forte composante sociale. L'approche au moyen de « pairs » consiste à créer les conditions dans lesquelles les membres d'un groupe social donné forgent un nouveau comportement sur la base d'une information juste et par influence mutuelle les uns sur les autres. Le changement de comportement est alors social.

Des leaders féminins, alphabétisées et formées dans le domaine de la promotion de bonnes habitudes alimentaires, pourraient jouer le rôle de pairs auprès de femmes qui appartiennent à la population cible de cette activité et veiller à l'éducation des autres mères dans leurs villages respectifs.

7.5 Mise en oeuvre

Ciblage géographique

Le ciblage géographique du programme de pays, conformément au reste des autres agences du système des Nations unies, se fonde sur l'indice de pauvreté et l'insécurité alimentaire. Ainsi, le PAM cible principalement les zones rurales à faible productivité globale, à faible IDH et dont les indicateurs de santé et de l'insécurité alimentaire notamment les taux de fréquentation des formations sanitaires,



de malnutrition, et d'accès à des aliments de base ne sont généralement pas satisfaisants. Onze provinces sont concernées : le Séno, l'Oudalan, le Yagha, le Sanmatenga, le Namentenga, le Gourma, la Tapoa, la Gnagna, la Kompienga, la Komandjari et le Soum (voir carte). Ces 11 provinces correspondent à 11 districts sanitaires (Dori, Gorom-Gorom, Sebba, Kaya, Barsalagho, Boulsa, Fada, Diapaga, Bogandé, Pama, et Djibo) regroupés dans les trois régions sanitaires de Kaya, Dori et Fada N'Gourma. La zone géographique couvre intégralement les deux régions sanitaires de Fada N'gourma et de Dori, également couvertes par le Programme conjoint santé du système des Nations unies.

Une disponibilité alimentaire suffisante et stable est certes fondamentale pour une population, mais l'état nutritionnel des individus est tributaire de plusieurs autres facteurs.

Selon le rapport de l'enquête démographique et de santé 1998-1999 (EDS), le retard de croissance, témoin d'une malnutrition chronique, atteint 40 % des enfants de moins de 5 ans dans les régions de l'Ouest du pays, 38% dans la région du Centre sud contre respectivement 36,7% et 35,5% dans le Nord et l'Est. L'insécurité alimentaire au nord et à l'est du pays n'est donc pas l'unique facteur déterminant.

En effet, selon le même rapport, des grossesses rapprochées, un niveau très bas d'éducation formelle de la mère et les pratiques d'allaitement sont autant de facteurs qui agissent sur la croissance et l'état de santé.

Chez les mères, l'état nutritionnel est un déterminant de la mortalité maternelle et du bon déroulement des grossesses. Il influence la morbidité et la mortalité des jeunes enfants. Bien que la taille varie d'une population à une autre, selon l'EDS, il existe une association entre la taille, le statut socio-économique et la largeur du bassin. Les femmes de petites tailles sont susceptibles d'avoir des complications pendant la grossesse et l'accouchement et donnent naissance à des enfants de faible poids. L'enquête a révélé qu'en milieu urbain, les femmes ont une taille un peu plus élevée (162,5 cm) qu'en milieu rural (161,5 cm). Les femmes de Ouagadougou et du Nord ont la taille moyenne la plus élevée (162,5 et 162,1) contre 161,4 cm dans les autres régions. Là également, le niveau d'instruction joue un rôle.

Commentaire

Au sens strict, le ciblage géographique à la seule moitié Est du pays ne se justifie donc pas, en ce qui concerne l'objectif de l'amélioration de l'état nutritionnel des femmes et des enfants, si cet objectif est extrait de son contexte, c'est-à-dire de l'ensemble du programme de pays.

Sélection des différentes catégories de bénéficiaires

Les mères

Par contre, les critères de sélection des bénéficiaires sont pertinents car ils correspondent aux groupes spécifiques définis dans le document de politique sanitaire nationale. En effet, la sélection des bénéficiaires de l'activité dans les centres se fait parmi les groupes cibles des enfants et des femmes allaitantes ou enceintes qui viennent aux consultations des nourrissons ou aux consultations pré et postnatales sur la base des critères suivants :

- Toutes les femmes enceintes de moins de 45 kg et les femmes enceintes de moins de 60 kg qui présentent en plus l'un des deux facteurs de risque suivants : une anémie grave ou une grossesse gémellaire.
- Toutes les mères allaitantes de moins de 45 kg et les mères allaitantes de moins de 60 kg présentant l'un des quatre facteurs de risque suivants : une anémie grave, une mère venant d'accoucher de jumeaux, une mère ayant eu un bébé dont le poids à la naissance était



inférieur à 2,5 kg, ou une mère dont l'enfant de moins de 6 mois est en insuffisance pondérale ($P/A < 80\%$).

Les enfants

Concernant les enfants de 6 à 59 mois en état de malnutrition, la sélection est fondée sur le poids par rapport à l'âge au niveau des centres. Il est recommandé, pour une comparaison avec les enquêtes nationales et internationales, de s'en référer aux normes exprimées en écart-type (ET) plutôt qu'en pourcentage. Mais au Burkina Faso, le système d'information sanitaire préconise jusqu'à présent l'utilisation des normes exprimées en pourcentage de la médiane. Les critères sont donc :

- Tous les enfants modérément mal nourris dont le poids par rapport à l'âge est inférieur à 80% des normes (ou à défaut $< 2ET$, 22% selon l'enquête EDS 1993).
- Tous les enfants sévèrement mal nourris dont le poids par rapport à l'âge est inférieur à 60% des normes (ou à défaut $< 3ET$, 8% selon l'enquête EDS 1993).
- Les signes cliniques de malnutrition protéino-énergétique (oedèmes) sont pris en compte pour la sélection. Les jumeaux et orphelins ne sont sélectionnés que s'ils sont en état ou à risque de malnutrition.
- Les enfants considérés à risque, tels que ceux dont la courbe de poids/âge est horizontale ou descendante depuis trois pesées mensuelles consécutives, sont également pris en charge.
- Pour la réhabilitation nutritionnelle (qui relève d'un CREN dépendant d'un CSPS), on utilisera un indicateur plus précis qui est le poids par rapport à la taille. Les enfants dont le poids pour la taille est inférieur à 70%, (ou rapport poids/taille inférieur à $< 3ET$, 2,7% dans l'enquête EDS 1993), sont reçus au CREN.
- Pour les enfants dans les villages, on respecte les mêmes normes si le village dispose des instruments nécessaires, sinon on utilise le périmètre brachial. Sont sélectionnés en priorité, les enfants dont le tour de bras se situe dans la zone rouge ou dans la zone jaune.

Sélection des formations sanitaires

Les 170 Formations Sanitaires concernées obéissent aux critères suivants :

- Exécuter le Paquet minimum d'activités (PMA) préconisé par le Ministère de la santé et qui comprend des consultations préventives prénatales et de nourrissons.
- Disposer d'un minimum de trois agents de santé requis pour l'exécution du PMA.
- Mettre en place l'Initiative de Bamako.
- Disposer d'un local de stockage des denrées alimentaires du PAM.

Nature de l'appui

Il est prévu qu'au niveau des centres, l'A3 procure en moyenne une assistance alimentaire annuelle à environ 53 000 bénéficiaires. Pour l'activité pilote au niveau des 50 villages, les bénéficiaires quotidiens sont estimés à 15 pendant 300 jours par an pour la bouillie soit 225 000 rations par an. Pour les populations ne fréquentant pas régulièrement les formations sanitaires, notamment pour les enfants en état ou à risque de malnutrition, il est prévu que l'activité du PAM se déroule au niveau communautaire, ce qui fait défaut dans la plupart des cas (voir supra). Le peu d'importance apporté à l'approche communautaire constitue l'une lacune majeure de cette activité, alors qu'elle mériterait une attention particulière.



Renforcement de l'approche communautaire

Dans le domaine éducatif. Il conviendrait également de compléter et d'amplifier toutes les actions qui se mènent au centre de santé et en stratégie avancée en les développant également au niveau communautaire. Les étapes suivantes devraient être prises en ligne de compte :

- Identifier des éducatrices destinées à jouer le rôle de « pair » au sein des associations féminines et des accoucheuses villageoises.
- Alphabétiser ces éducatrices dans le domaine de la gestion, l'élaboration de rapports simples, la promotion de la santé materno-infantile, la promotion de bonnes habitudes alimentaires, la lutte contre le VIH/SIDA, et l'approche genre.
- Entreprendre des activités d'éducation sur le terrain avec le soutien technique du personnel de santé.
- Organiser l'approvisionnement mensuel en vivres à partir des magasins des centres de santé pour les démonstrations culinaires et l'alimentation complémentaires des groupes cibles dans leurs villages respectifs. L'Union des groupements villageois d'Arbinda possède une expérience intéressante dans le domaine de la formation et de l'organisation d'activités de démonstration culinaires au village ; cette expérience devrait être mise à profit.
- Inciter les femmes à se regrouper par village autour d'une mère (ou plusieurs) leader alphabétisée et formée en santé maternelle et infantile. Cette mère leader formera les autres en techniques de préparation de la bouillie enrichie. La préparation aura lieu tous les jours à tour de rôle et distribuée aux petits malnutris au village même, ce qui permettrait de donner le minimum de rations possibles pour la récupération des cas modérés (une par jour au lieu de deux par semaine comme à l'heure actuelle). Une contribution de 5 à 10 francs CFA par ration de bol de bouillie servira à acheter les denrées d'enrichissement.

Pour la gestion des vivres. Les comités de gestion devraient assumer, après leur formation (ou recyclage) en techniques de planification budgétaire, la pleine responsabilité de la gestion des vivres ainsi que le définit la politique sanitaire nationale : d'une part, les vivres appartiennent à la communauté et, par ailleurs, leur gestion par les infirmiers chefs de poste et les coordonnateurs n'a pas été exempte de tout reproche.

Les comités de gestion devraient également fixer le niveau de participation financière de la population, tout comme ils le font, en collaboration avec l'équipe cadre, pour les prix des médicaments et des actes infirmiers. Les recettes générées par la vente des emballages vides seront gérées au même titre que les autres recettes du CSPS dans le cadre d'un plan budget. Les membres des comités de gestion doivent être convaincus de la nécessité de couvrir les dépenses nécessaires à l'exécution de l'activité, notamment les dépenses nécessaires à l'enrichissement des bouillies. Le PAM signera avec les équipes cadres et les comités de gestion des protocoles d'accord dans ce sens.

Système de suivi

Cadre logique

L'activité ne dispose pas de cadre logique, ce qui entrave le suivi des résultats et des objectifs.

Indicateurs

Les indicateurs proposés (nombre de centres et villages assistés, nombre et catégorie de bénéficiaires par sexe, taux de réhabilitation des malnutris modérés et sévères, fréquentation par les femmes et les enfants, nombre de séances d'éducation pour la santé, le mouvement des denrées et le nombre de rations journalières distribuées) permettent globalement de mesurer la réalisation des objectifs



immédiats et les résultats escomptés. Toutefois des indicateurs comme le nombre de centres et villages assistés, le nombre et catégorie de bénéficiaires par sexe, le mouvement des denrées et le nombre de rations journalières sont tout au plus des indicateurs de processus ou d'intrants. Leur analyse permet de mesurer ce qui a été injecté dans l'activité ainsi que les villages et les bénéficiaires appuyés. Ils ne donnent aucune indication sur le changement positif dans l'état du groupe cible.

Par contre, le taux de réhabilitation des malnutris modérés et sévères chez les femmes et les enfants sont des indicateurs d'impact qui permettraient de mesurer l'amélioration de l'état nutritionnel du groupe cible. En dehors du fait que le système de suivi actuel ne permet pas de mesurer ces indicateurs d'impact, il convient de se demander dans quelles mesures l'activité « Assistance aux groupes vulnérables » peut, à elle seule, réaliser cet objectif. Tout au plus, l'aide du PAM peut aider à récupérer les cas de malnutrition et à organiser des activités au niveau communautaire, base du changement de comportement et de promotion de bonnes habitudes alimentaires.

Il serait donc plus réaliste de se limiter à des indicateurs qui mesurent une situation que l'apport de vivres du PAM modifie en créant une mobilisation des populations cibles, que ce soit dans les centres de santé ou au sein de la communauté : amélioration de la couverture en soins préventifs et promotionnels, augmentation des consultations prénatales et des nourrissons, taux de dépistage de la malnutrition par la surveillance de la croissance, couverture vaccinale, notamment.

Collecte des données

Dans un autre ordre de données, le système séparé de collecte des données a abouti à une multiplication des supports de collecte. En dehors du mouvement des vivres, toutes les données sanitaires nécessaires pour le suivi de l'activité par le PAM et la DN se trouvent dans les supports du système d'information sanitaire. Il conviendrait de libérer les infirmiers de cette tâche et la confier au coordonnateurs de district qui devraient extraire les données des rapports périodiques des formations sanitaires.

7.6 Effets et résultats

Note introductive

Les objectifs immédiats visés par l'activité sont l'augmentation de la fréquentation régulière des services de santé à travers les activités préventives et de réhabilitation nutritionnelle ; l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants, des femmes allaitantes ou enceintes à risque ou en état de malnutrition au niveau des centres de santé ; l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants, à risque ou en état de malnutrition au niveau communautaire ; la promotion de l'éducation sanitaire et nutritionnelle des femmes allaitantes ou enceintes dans les centres de santé et au niveau communautaire.

Approvisionnement des centres

Contrairement au projet précédent, l'approvisionnement des centres a connu une exécution plus effective. En effet, les formations sanitaires ont été approvisionnées 9 fois en 32 mois, ce qui correspond à 100% de réalisations. Toutefois, les centres déplorent des ruptures de vivres assez fréquentes dues plutôt à des problèmes de transport qu'à des problèmes de disponibilité dans les magasins du PAM

Fréquentation des centres de santé

L'augmentation de la fréquentation des centres de santé est indéniable. Les chutes significatives pendant les périodes de rupture permettent de lier cette augmentation à l'action du PAM. Profitant de cette situation, le personnel a pu toucher beaucoup de consultants par des actions diverses. Dans la



région sanitaire de Dori par exemple, les taux de couverture en consultation prénatale pour les trois districts ont évolué entre 2000 et 2002 de la façon suivante :

Tableau 4 : Taux de couverture prénatale entre 2000 et 2002 dans la région sanitaire de Dori

| Districts | 2000 | 2001 | 2002 |
|-----------|--------|--------|--------|
| Dori | 49,89% | 68,78% | 66,12% |
| Sebba | 17,07% | 50,42% | 61,5% |
| Gorom | 31,5% | 27,21% | 27,48% |

Toutefois, la question de la durabilité des acquis au niveau de la fréquentation oblige à des réserves vis-à-vis de la stratégie quand on considère les chutes brutales aux périodes de rupture. En outre, la stagnation des chiffres dans le cas du district sanitaire de Gorom doit être analysée sous l'angle de la pertinence de la stratégie, le rythme d'approvisionnement en vivres ayant été le même partout. En effet, la dispersion de l'habitat dans cette région confirme le rôle important de l'accessibilité géographique dans la fréquentation des centres de santé.

Récupération nutritionnelle

Par contre, le taux de récupération nutritionnelle, qui devrait témoigner de l'amélioration de l'état nutritionnel des groupes cibles, est faible, voire nul. En pratique, les rations alimentaires sont distribuées de la façon suivante au sein des formations sanitaires :

- La distribution de bouillie prend place à la formation sanitaire, en moyenne deux fois par semaine, pour tous les enfants présents à la consultation.
- Selon qu'ils sont classés comme cas modérés ou légers, la prise en charge ambulatoire des enfants malnutris obéit à deux schémas. Les cas modérés reçoivent une ration mensuelle pendant trois mois de suite et les cas sévères pendant six. Les contrôles de la croissance permettent de « décharger » les enfants au bout de ces périodes s'ils ont récupéré leur poids normal.
- Les mères remplissant les critères reçoivent une ration mensuelle six mois de suite.

Ce schéma de prise en charge comporte plusieurs inconvénients, dont la quasi-impossibilité thérapeutique de récupérer un enfant malnutri sévère de cette façon. En effet, ce cas d'espèce répond à un schéma bien codifié exécuté en hospitalisation sous surveillance médicale³².

Un autre inconvénient majeur grève les chances de récupération déjà minimes des petits malnutris sévères soumis à ce régime ambulatoire. En effet, il est absolument impensable, dans un contexte d'insécurité alimentaire, de penser qu'une ou deux bouillies par semaine au centre et des rations données pour être préparées à la maison seront destinées au seul malade et seront suffisantes pour la récupération. Les taux calculés avec les données disponibles à la direction régionale de Dori et présentés ci-dessous témoignent de cette situation :

³² Le traitement alimentaire de la première phase est à base d'une alimentation liquide (lait thérapeutique) fractionnée idéalement en 12 prises par 24 heures. Cela est fondamental car l'hypoglycémie est le principal ennemi de ces enfants qui les emporte le plus souvent la nuit. Le traitement médical complète cette alimentation. La fin de cette phase qui correspond à la reprise de l'appétit permet au petit malade de suivre le traitement des cas modérés fait de régime familial, de bouillies enrichies, d'un suivi à domicile et d'un suivi lors des consultations de santé maternelle et infantile en ambulatoire.



Tableau 5:
Taux de récupération nutritionnelle des enfants et mères dans la région sanitaire de Dori

| Cible/District | Dori | Sebba | Gorom |
|----------------|-------|-------|-------|
| Enfants | 7,89% | 6,23% | 6,70% |
| Mères | 2,97% | 8,07% | 1,8% |

En comparaison, le taux de la récupération des enfants malnutris sévères au CMA de Barsalogo était de 69,42 % en 2002. Parmi les structures visitées par la mission dans les régions sanitaires de Dori et Kaya, l'exécution technique de la récupération nutritionnelle selon des normes techniques acceptables, n'est faite que dans le district sanitaire de Barsalogo. Le même schéma serait également suivi à Boulsa et à Kaya. Cette situation pose le double problème de la formation du personnel en techniques de gestion du problème de la malnutrition et celui du partenariat.

De la nécessité d'élargir la collaboration avec des ONG pour l'exécution

La collaboration fructueuse avec les religieuses de Barsalogo met en lumière la nécessité de passer des accords avec les ONG qui font déjà de la récupération nutritionnelle.

Dans le même ordre d'idée, un appui à des unités de production de la farine pour alimentation complémentaire MISOLA, en même temps qu'il créerait des revenus pour les associations féminines qui la fabriquent mettra à la disposition des éducatrices villageoises un produit plus digeste qui améliorerait le taux de récupération.

De la nécessité de trouver de nouveaux partenaires pour la formation du personnel gouvernemental

La formation du personnel en technique de récupération nutritionnelle et de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant est une nécessité. Cette formation, de même que celle des éducatrices villageoises, pourrait être assurée par des ONG compétentes en la matière. Il s'agirait dans un premier temps de former un pool de formateurs dans les régions sanitaires. Ce pool de formateurs serait composé du responsable chargé de la santé de la reproduction au sein de l'équipe cadre de district, du responsable des soins infantiles à l'hôpital de district et des deux médecins du district. Ce pool de formateurs assurerait ensuite la formation du personnel des centres de santé en stratégie correcte de récupération nutritionnelle.

La même ONG pourrait offrir un appui qui aille au-delà de la formation en récupération nutritionnelle sous forme d'appui technique périodique et de conseil en management au PAM et à la DN de l'activité, notamment.

La promotion de l'éducation sanitaire

Les préalables à l'éducation sanitaire grâce à des causeries dans les formations sanitaires peut être estimée satisfaisante car le personnel a été formé et les groupes cibles, mobilisés. L'impact de ces causeries demeure toutefois impossible à apprécier dans le cadre de cette évaluation. Mais, à l'instar des consultations prénatales, on peut considérer que, depuis la distribution de vivres, le nombre d'auditeurs a augmenté. L'insuffisance du personnel dans la plupart des centres et, souvent, la non maîtrise de la langue locale par le personnel de santé vient atténuer les effets réels que les causeries seraient susceptibles d'entraîner.

Effets à long terme

La stratégie du PAM, à savoir inciter les femmes et les enfants à fréquenter la consultation de santé maternelle et infantile ne peut être considérée que comme une « stratégie alternative transitoire » à un problème de fond. La fréquentation d'un centre de santé et l'amélioration de l'état sanitaire des



populations dépendent de plusieurs facteurs : infrastructures sanitaires en nombre suffisant, personnel disponible et motivé, qualité des services, facteurs socio-culturels, accessibilité financière, niveau d'instruction en particulier celle des mères, etc.

Tant que ces facteurs ne seront pas pris en considération et des mesures adoptées pour les modifier, l'« alternative transitoire » doit être utilisée pour susciter une mobilisation autour de la distribution des vivres afin d'exécuter le maximum possible de soins préventifs et promotionnels.

7.7 Conclusions et recommandations

Incontestablement, la distribution des vivres entraîne une augmentation de la fréquentation des centres de santé. Malgré les bonnes performances de cette activité en terme d'avancement de la consommation de vivres par rapport aux prévisions, la mission considère les améliorations suivantes doivent être apportées dans certains domaines clés, soit à court terme soit dans le contexte de la formulation du prochain programme de pays :

Concernant le système en place

- **Recommandation :** Placer l'ensemble des actions exécutées dans le cadre de l'appui du PAM sous la coordination des responsables santé de la reproduction. En revanche, au niveau régional, la responsabilisation du chargé des statistiques sanitaires et de la surveillance épidémiologique comme coordinateur se justifie à double titre : il fait partie du service de lutte contre la maladie et de protection des groupes spécifiques. Il veillera à l'extraction des données statistiques nécessaires au PAM et à la DN de l'activité pour la gestion de l'activité. Au niveau national, le rôle consultatif du comité technique de coordination national devrait être renforcé pour la planification et le suivi sur le terrain dans les domaines de la santé de la reproduction et de la surveillance nutritionnelle. Enfin, le recrutement d'un nutritionniste pour assister la DN, tel que prévu dans la composition de l'équipe, compléterait les compétences de celui-ci pour les questions autres que celles de santé publique et de prise en charge médicale sur le terrain.

Concernant le renforcement du partenariat

- **Recommandation :** Renforcer le partenariat avec d'autres intervenants spécialisés dans le domaine de la nutrition pour assurer des interventions satisfaisantes dans le domaine nutritionnel. Les partenaires devront former le personnel des centres de santé à la récupération nutritionnelle et faire en sorte que les comités de gestion puissent jouer leur rôle. Une plus grande implication de ces comités dans la collecte des fonds auprès des mères et leur utilisation correcte pour l'enrichissement de la bouillie leur permettrait de jouer un rôle plus actif, tout en les sensibilisant aux règles de base d'une alimentation correcte.

Concernant les stratégies pour rejoindre les bénéficiaires

- **Recommandation :** Elaborer des stratégies pour toucher les bénéficiaires au niveau communautaire. Identifier et former des relais dans les villages pour former les mères à la nutrition.

Concernant la formulation du prochain programme de pays

- **Recommandation :** A défaut de pouvoir renforcer le partenariat de façon significative, dans le prochain programme de pays revoir les objectifs et résultats en fonction des améliorations que l'apport des vivres du PAM permet d'apporter : couverture en consultation prénatale, taux de dépistage de la malnutrition par la surveillance de la croissance, couverture vaccinale, par exemple. L'objectif principal dans une telle situation pourrait être le renforcement de



l'utilisation des services. Ne garder l'objectif d'amélioration nutritionnelle que là où du personnel bien formé et équipé peut mener l'activité à bien. Poursuivre, voire renforcer, l'appui au projet VIH/SIDA qui figure parmi les priorités du gouvernement.

8. RAPPEL DES PRINCIPALES OBSERVATIONS, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Observations et conclusions

1. Le programme de pays est en conformité avec la seconde phase de la Note de stratégie nationale (2001-2005) qui s'inscrit dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement, telle que définie dans la Lettre d'intention de politique de développement humain durable (1996-2005). Il est également en adéquation avec les grands axes du programme de lutte contre la pauvreté qui doit guider les efforts de développement dans les années à venir. Même si l'élaboration du bilan commun de pays n'était pas complétée au moment de sa formulation, le programme de pays est en concordance avec les deuxième et troisième défis prioritaires identifiés par la suite.
2. Le programme devra être prolongé d'un an pour le synchroniser avec le prochain cycle de programmation de l'UNDAF qui débutera en 2006. Enfin, l'évaluation a été conduite à la lumière de la nouvelle stratégie d'utilisation de l'aide alimentaire du PAM énoncée dans la politique « Favoriser le développement ».
3. L'engagement du programme de pays envers les femmes est évident. Les objectifs des trois activités fondamentales mises en œuvre répondent aux exigences d'utilisation de l'aide alimentaire qui y sont précisées et le programme de pays est compatible avec les 5 objectifs de la politique « Favoriser le développement ».
4. Les procédures pour la préparation du programme ont globalement été respectées. Il existe toutefois de nombreuses incohérences entre le programme et les autres documents pour ce qui est de la nature des activités, les objectifs, la population-cible et les résultats escomptés. La formulation des résumés d'activités devrait être effectuée simultanément, conjointement avec la préparation du programme dont il serait une synthèse établie selon les nouvelles directives pour l'élaboration du nouveau « *Country Programme Format* ». Les ressources humaines apparaissent en adéquation avec la bonne marche du programme. En revanche, les systèmes et procédures semblent mal adaptées à une planification et une programmation rigoureuse des activités. Le volume des ACOD durant les trois premières années d'exécution du programme n'a pas permis au bureau de faire face à ses engagements les plus fondamentaux comme la formation. Le ciblage apparaît optimal au vu de la zone de concentration de la plupart des agences des Nations unies et dans l'optique d'une synergie entre les interventions. L'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) en cours devrait permettre de le raffiner.
5. Les activités fondamentales 1 et 2 apparaissent en bonne voie de réalisation de leurs objectifs, bien que du point de vue de l'état d'avancement de la distribution de l'aide alimentaire (annexe 2), la 3^e activité donne l'illusion d'être celle qui fonctionne le mieux. Le tableau démontre que les distributions de vivres ont varié d'une activité à l'autre. Celle du développement rural a bénéficié du plus faible pourcentage de distribution de vivres avec 27 pour cent des quantités prévues à l'origine. Ce pourcentage indique un retard de mise en œuvre. Cependant, un important rattrapage fut atteint en 2002, avec 91 pour cent des prévisions. Le retard de l'activité d'alphabétisation est moins prononcé, avec 39 pour cent des distributions alimentaires prévues, contre une distribution théorique, après trois ans, de 65 pour cent. Un important rattrapage eu lieu en 2002, à 84 pour cent des prévisions. L'activité des groupes vulnérables, ou secteur santé, a progressé de 60, mais atteint 100 pour cent des



prévisions sur trois ans, grâce une progression importante des distributions en 2002, avec 94 pour cent.

6. Les taux de distribution des vivres ne reflètent donc pas forcément les résultats obtenus au vu des objectifs et doivent être utilisés avec circonspection. Dans un autre ordre d'idées, le système de suivi des résultats est trop embryonnaire actuellement pour permettre un suivi adéquat. C'est là un des points faibles de la plupart des programmes de pays de la première génération qui devrait être amélioré le plus rapidement possible.

8.2 Recommandations

Concernant le programme en cours et ses trois activités fondamentales

Le programme de pays en général

- Elaborer un cadre logique propre à chaque activité qui prenne néanmoins en considération le programme de pays. Effectuer l'essentiel de la formulation des sommaires d'activités de façon simultanée, avec la préparation du prochain programme de pays qui en serait une synthèse.
- A l'instar de ce qui se fait pour le suivi de l'activité d'alphabetisation, entreprendre une démarche similaire pour suivre les résultats des deux autres activités, ce qui impliquera une collecte de données qui aille au-delà de la mise en place des vivres, du nombre de bénéficiaires et d'unités touchées ou réalisées. Le défi consistera à retenir un nombre restreint d'indicateurs simples à suivre, mais significatifs. Une personne compétente de chaque direction nationale de l'activité (DN), les partenaires et le personnel du PAM devraient être étroitement associés au processus de réflexion, puis d'élaboration de la banque de données informatisée et formés à son exploitation.
- Rechercher une complémentarité des activités dans la même zone et en faveur des mêmes groupes cibles afin d'assurer la cohérence et la complémentarité des interventions du PAM. Dans cette perspective, les partenaires intégrant les dimensions d'alphabetisation, formation, développement rural ou initiation aux soins de santé primaires, devront être privilégiés.

L'activité de développement rural

- Réserver les ressources de cette activité aux interventions collectives difficiles dont la durée avoisine ou dépasse deux mois. Ne les attribuer à des fosses fumières que lorsque celles-ci sont assorties d'interventions de récupération des terres ou d'intensification, grâce à la petite irrigation, par exemple. Accorder la priorité aux interventions bénéficiant d'encadrement technique et de financement.
- Tirer des leçons de l'étude qui est prévue par le bureau du PAM pour établir un bilan des différentes expériences en matière de banque céréalières. En partager les conclusions avec les autres intervenants dans ce domaine afin de définir une stratégie d'intervention complémentaire permettant d'atteindre une masse critique de stock villageois de vivres de réserve et d'assurer des mesures d'accompagnement dans les domaines de formation des comités de gestion des banques céréalières villageoises, d'appui-conseil et de supervision.

L'activité d'appui à l'éducation de base

- Désormais pourvue d'un budget et des ressources humaines nécessaires, il est indispensable que la DNA prenne en charge rapidement toutes ses responsabilités, telles que prévues par le plan d'opérations, et qu'elle coopère très étroitement tant avec les structures décentralisées de l'Etat (DREBA, DPEBA) qu'avec les DN responsables des deux autres activités



fondamentales (développement rural et santé/nutrition) du programme de pays, et avec le PAM. En même temps, il est nécessaire que le bureau du PAM puisse réunir les fonds lui permettant de faire rapidement face à tous ses engagements, conformément au Plan d'opérations conclu avec le gouvernement.

- La complémentarité des activités dans la même zone et en faveur des mêmes groupes cibles doit être recherchée afin d'assurer la cohérence de l'intervention du PAM. Les partenaires intégrant les dimensions d'alphabétisation, formation, développement rural, initiation aux soins de santé primaires, etc., doivent être privilégiés lors des sélections préalables aux campagnes d'alphabétisation. Dans cette perspective, il est également souhaitable d'augmenter la part de l'allocation en vivres consacrée à des activités d'éducation et de formation faisant suite aux deux cycles d'alphabétisation.

L'activité d'assistance aux groupes vulnérables

- Placer l'ensemble des actions exécutées dans le cadre de l'appui du PAM sous la coordination des responsables santé de la reproduction. En revanche, au niveau régional, la responsabilisation du chargé des statistiques sanitaires et de la surveillance épidémiologique comme coordinateur se justifie à double titre : il fait partie du service de lutte contre la maladie et de protection des groupes spécifiques. Il veillera à l'extraction des données statistiques nécessaires au PAM et à la DN pour la gestion de l'activité. Au niveau national, le rôle consultatif du comité technique de coordination national devrait être renforcé pour la planification et le suivi sur le terrain dans les domaines de la santé de la reproduction et de la surveillance nutritionnelle. Enfin, le recrutement d'un nutritionniste pour assister la DN de l'activité, tel que prévu dans la composition de l'équipe, compléterait les compétences de celui-ci pour les questions autres que celles de santé publique et de prise en charge médicale sur le terrain.
- Renforcer le partenariat avec d'autres intervenants spécialisés dans le domaine de la nutrition pour assurer des interventions satisfaisantes dans le domaine nutritionnel. Les partenaires devront former le personnel des centres de santé à la récupération nutritionnelle et faire en sorte que les comités de gestion puissent jouer leur rôle.
- Elaborer des stratégies pour toucher les bénéficiaires au niveau communautaire. Identifier et former des relais dans les villages pour former les mères à la nutrition.

La formulation du prochain programme

L'activité de développement rural

- Quitte à entreprendre un plaidoyer auprès de partenaires actuels et potentiels³³, revoir à la hausse les ressources allouées à l'activité de développement rural, proportionnellement à la dimension des problèmes de conservation et de restauration du capital foncier et de mise en valeur des ressources hydrauliques au Burkina Faso. Au vu de la très forte mobilisation des populations pour les interventions de cette activité et de la mise en œuvre prochaine du programme d'appui aux communautés dans le processus de développement décentralisé³⁴, la demande devrait considérablement augmenter.

³³ Notamment Allemagne, Autriche, Danemark, France, Pays-Bas et Suisse.

³⁴ Il s'agit du successeur du Programme national de gestion des terroirs (PNGT) dénommé « Programme de développement rural à la base » prévu pour 15 ans et majoritairement financé par la Banque mondiale.



L'activité d'appui à l'éducation de base

- Sous réserve que le projet pilote cantines scolaire puisse effectivement démarrer pour l'année scolaire 2003-2004, et selon les résultats de son évaluation au terme de deux années d'exécution, il pourrait être envisagé de l'étendre en l'intégrant dans la formulation d'une activité fondamentale de soutien à l'éducation de base englobant alphabétisation et cantines scolaires. Cette activité pourrait être programmée dans le cadre du cycle 2005-2010 du prochain programme de pays, en conformité à la fois avec la durée du PDDEB et avec le cycle de programmation de l'UNDAF.

L'activité d'assistance aux groupes vulnérables

- A défaut de pouvoir renforcer le partenariat de façon significative, dans le prochain programme de pays revoir les objectifs et résultats en fonction des améliorations que l'apport des vivres du PAM permet d'apporter : couverture en consultation prénatale, taux de dépistage de la malnutrition par la surveillance de la croissance, couverture vaccinale, par exemple. L'objectif principal dans une telle situation pourrait être le renforcement de l'utilisation des services. Ne garder l'objectif d'amélioration nutritionnelle que là où du personnel bien formé et équipé peut mener l'activité à bien. Poursuivre, voire renforcer, l'appui au projet VIH/SIDA qui figure parmi les priorités gouvernementales.



Annexes



ANNEXE 1

MANDAT DE LA MISSION

Contexte

En 1994, le Programme alimentaire mondial (PAM) a adopté l'approche-programme par pays remplaçant l'approche par projet qui ne permettait pas de relier facilement l'assistance du PAM à la planification nationale globale ni à assurer la cohérence interne de l'action du PAM dans le pays. Le document en question³⁵ précise que l'aide doit être programmée de façon plus intégrée, cohérente, ciblée, et souple. De plus, le document précise que l'approche « ajoute une dimension de planification programmatique, qui fonde l'identification et l'exécution des activités »³⁶. La singularité du PAM, en ce sens que ses activités s'exercent dans l'intégralité du continuum urgence-développement, y est mentionnée, quoique la prévisibilité des urgences y soit également traitée³⁷. La nouvelle approche a entraîné quelques changements fondamentaux dans la manière de planifier et de programmer les activités du PAM. Ladite approche repose sur une stratégie d'intégration des diverses activités, ciblant les mêmes populations bénéficiaires, d'une façon souple et cohérente, tout en utilisant l'aide alimentaire comme intrant et le "pays" comme entité de base ; les activités fondamentales proposées devant être fondées sur une analyse approfondie, mais changeante, de la sécurité alimentaire nationale et de la vulnérabilité de groupes de population déterminés. La souplesse peut même permettre le transfert des ressources d'une activité à une autre selon les besoins³⁸, tout en effectuant des changements profonds en matière de personnel et de gestion³⁹.

Une évaluation thématique de cette approche⁴⁰, s'étant concentrée surtout sur les aspects de ciblage et d'intégration, a révélé que la plupart des programmes de pays de la première génération auront servi de phase transitoire. Elle aura permis d'affiner le ciblage géographique, le renforcement de la cohérence avec les priorités des gouvernements et l'intégration coordonnée de la programmation onusienne. Au cours de cette période transitoire, d'autres efforts parallèles sont venus renforcer l'approche-programme, tels l'avènement des schémas de stratégie de pays (SSP) et l'utilisation accrue de l'analyse et de la cartographie de la vulnérabilité (ACV). Par contre, le succès relatif de l'approche-programme a été limité, entre autres, par la difficulté d'obtenir les ressources nécessaires au coûts d'appui et le manque de systèmes de suivi efficaces axés sur les résultats. Enfin, les programmes de faible envergure ne justifient peut-être pas leurs mises en place.

Cette mission d'évaluation devra examiner : si le programme de pays (PP) a apporté un appui cohérent et sélectif aux objectifs stratégiques du pays bénéficiaire, tels que contenus dans la note de stratégie nationale (NSN) et dans le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), ainsi que son supplément contenant les éléments d'actualisation du CSLP sur les orientations de politiques et d'actions pour la période 2001-2003⁴¹, qui définissent les domaines prioritaires d'assistance ; et si l'orientation du PP se conforme à la réforme des activités de l'ONU en matière de développement, découlant directement de la stratégie commune du système des Nations unies dans le pays hôte, telles

³⁵ Nota bene : Le texte fondateur se réfère au document intitulé « Le Programme Alimentaire Mondial et l'approche programme » présenté et approuvé au Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire en décembre 1994 (CFA : 38/P/6).

³⁶ CFA : 38/P/6 ; paragraphe 5 ; page 2.

³⁷ CFA : 38/P/6 ; paragraphe 19 ; page 5.

³⁸ CFA : 38/P/6 ; paragraphe 41 ; page 9.

³⁹ CFA : 38/P/6 ; paragraphe 46 ; page 10.

⁴⁰ Document : Rapports d'évaluation ; « Rapport résumé de l'évaluation thématique de l'approche-programme par pays » ; examiné au Conseil d'administration d'octobre dernier (EB.3/2002/6/8).

⁴¹ Documents publiés par le Ministère de l'économie et des finances.



que décrites dans le bilan commun de pays (CCA) et le plan cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF)⁴² et les objectifs de développement du millénaire du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

L'examen du rôle précis du programme, dans ce contexte d'intervention plus large, doit tenir compte des politiques du PAM⁴³, de tous documents connexes et tous rapports d'évaluation préalables. Il faut également tenir compte des présentes discussions sur la refonte partielle du processus d'harmonisation des cycles de programmation du PAM⁴⁴, qui résulteront en une fusion des documents stratégique et de programmation, notamment le SSP et le PP, et l'harmonisation des cycles de programmation des agences de l'ONU, ainsi que des nouveaux engagements en faveur des femmes⁴⁵ pour les recommandations concernant le futur, même si ces documents n'existaient pas au moment de la mise en œuvre du présent programme de pays. Enfin, la nouvelle politique concernant la programmation à l'ère du SIDA: l'action du PAM dans la lutte contre le VIH/SIDA servira de référence.

Programme de pays pour le Burkina Faso : Aperçu

Pour soutenir la politique de développement du Burkina Faso, le Conseil d'administration du PAM a approuvé, le 21 janvier 1999, le programme de pays couvrant la période 2000-2004 (BKF 10000.0). Ce programme a pris en compte les grands domaines d'intervention définis dans le schéma de stratégie de pays ainsi que les orientations de la NSN du gouvernement burkinabé qui définit les domaines prioritaires d'assistance dans lesquels le gouvernement souhaite concentrer l'aide du système des Nations unies. Cette note s'inscrit dans le cadre de la politique économique et sociale du gouvernement telle que définie dans la lettre d'intention de politique de développement humain durable (1996-2005).

Le PP s'articule autour de trois activités de base qui sont : l'assistance aux groupes vulnérables (santé), le soutien à l'éducation de base et le développement rural. L'appui du PAM au secteur de l'éducation de base se limite au volet alphabétisation. La composante cantines scolaires prévue dans le SSP, et qui était largement appuyée par l'ONG CRS n'a en définitive pas été prise en compte.

Bien qu'ayant été approuvé avant l'adoption de la politique du PAM "Favoriser le développement", le PP répond aux cinq priorités de développement définies par le PAM dans cette politique, par les trois activités fondamentales constituant le PP, ainsi qu'il suit :

⁴² Nota bene : La réforme onusienne, concernant l'harmonisation des cycles de programmation du système des Nations Unies entreprise en 1997, a précédé un long processus. Deux documents découlent de ce processus onusien, soit le bilan de stratégie de pays (analyse commune de pays - CCA), d'octobre 2000, qui représente le document stratégique précurseur et le plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement : 2001-2005 (UNDAF), de février 2001, qui est, quant à lui, le document de programmation pour un pays donné. Ainsi, il faudra tenir compte pour cette évaluation, du fait que ce processus n'était toujours pas achevé en 1999, au moment de la formulation du PP, influençant donc le niveau de compatibilité et d'intégration effectives entre le PP et ces documents.

⁴³ Documents de politiques: A. Question de politique générale ; « Favoriser le développement » ; approuvé au Conseil d'administration annuel de 1999 (EB.A/1999/4-A). B. Question de politique générale ; « Engagements du PAM en faveur des femmes : examen à mi-parcours de la mise en œuvre 1 » ; examiné au Conseil d'administration annuel de 1999 (EB.A/1999/4-B) ; C. Question de politique générale ; « Programmation à l'ère du SIDA: l'action du PAM dans la lutte contre le VIH/SIDA » ; présenté prochainement pour approbation au Conseil d'administration de février 2003 (EB.1/2003/4-B).

⁴⁴ Document : Question de politique générale ; « Examen de l'harmonisation des programmes et des processus de programmation concernant le cycle des programmes du PAM » ; approuvé au Conseil d'administration d'octobre dernier (EB.3/2002/4-B).

⁴⁵ Document : Question de politique générale ; « Politique concernant la problématique hommes-femmes (2003-2007) : engagements renforcés en faveur des femmes pour assurer la sécurité alimentaire » ; approuvé au Conseil d'administration d'octobre dernier (EB.3/2002/4-A).



- l'activité fondamentale "assistance aux groupes vulnérables" répond à la priorité numéro 1 : permettre aux jeunes enfants, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes de satisfaire leurs besoins nutritionnels spéciaux et leurs besoins sanitaires connexes ;
- l'activité fondamentale "soutien à l'éducation de base : Alphabétisation" répond à la priorité numéro 2 : permettre aux familles pauvres d'investir dans le capital humain grâce à l'éducation et à la formation ;
- l'activité fondamentale "développement rural" répond aux priorités 3, 4 et 5, à savoir :
 1. permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver ;
 2. atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions exposées à des crises répétées de cette nature ;
 3. permettre aux ménages qui sont tributaires des ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables

Le programme de pays cible 25 provinces dans les zones rurales les plus pauvres du pays. Le choix de la zone d'intervention est basé sur les résultats d'une étude du profil de pauvreté au Burkina Faso menée par la banque mondiale d'octobre 1994 à janvier 1995. Une mission ACV du bureau régional est prévue cette année pour analyser le niveau de vulnérabilité des populations à la sécurité alimentaire et confirmer le maintien ou pas de l'intervention du PAM dans la zone actuellement couverte. En outre, dans le cadre de l'harmonisation des cycles de programmation des agences de l'ONU à partir de l'an 2006, il a été admis de demander une prolongation du PP pour couvrir l'année 2005.

Par ailleurs, compte tenu des priorités que le gouvernement accorde au VIH/SIDA et au développement de l'enseignement primaire, deux projets pilotes VIH/SIDA et cantines scolaires qui n'étaient pas prévus dans le PP ont été initiés. Une demande de révision budgétaire sera soumise pour l'inclusion de ces deux activités au programme de pays à compter de janvier 2003.

Activité fondamentale N° 1 : (ex-BKF 6129) - "Soutien aux soins de santé primaires"

Cette activité fondamentale bénéficie de 40 % des ressources allouées au PP. La mise en oeuvre effective de l'activité sur le terrain a eu lieu dès début avril 2000 avec une première livraison des vivres aux formations sanitaires retenues. Cette activité couvre 11 districts sanitaires correspondant à 11 provinces à faible indice de développement humain et dont les indicateurs de santé sont les plus bas. De par cette activité, le PAM apporte une alimentation complémentaire aux groupes à risque de malnutrition à travers les activités préventives de consultations prénatales, postnatales et de nourrissons sains. L'activité est essentiellement axée sur les femmes et les enfants ; environ 70% des bénéficiaires ciblés sont des mères et des fillettes.

L'activité appuie les politique et stratégie nationales du secteur sanitaire qui visent à améliorer l'état de santé des populations et particulièrement le couple "mère-enfant". Cette politique est basée sur les principes définis par la stratégie de l'initiative de Bamako qui met l'accent entre autres, sur le paquet minimum d'activité (PMA).

La stratégie de l'activité consiste à appuyer les principales activités préventives et promotionnelles des formations sanitaires à travers une distribution ciblée de vivres pour attirer le maximum de personnes vers ces activités. Le personnel de santé est appelé à profiter de ce contact fréquent et régulier pour intensifier l'information, l'éducation et la communication (IEC) à l'endroit des femmes afin de faire passer des messages clés de santé et d'induire des changements de comportements. Dans le cadre de la mise en oeuvre de la stratégie avancée, un volet pilote "Action bouillie" au niveau de 50 villages a été introduit.

Les objectifs immédiats sont les suivants :

- augmenter la fréquentation régulière des services de santé à travers les activités préventives et de réhabilitation nutritionnelle ;
- améliorer l'état nutritionnel des enfants (6 à 59 mois) en état de malnutrition au niveau des centres de santé et au niveau communautaire ;



- promouvoir l'éducation sanitaire et nutritionnelle des femmes allaitantes ou enceintes dans les centres de santé et au niveau communautaire.

L'activité prévoit la distribution de 14 139 tonnes de denrées sous forme de rations sèches pour un total annuel de 22 290 bénéficiaires (enfants mal nourris, futures mères et mères allaitantes).

Activité fondamentale N° 2 : (ex-BKF 6130) – “Soutien à l'éducation de base : alphabétisation”

Cette activité, relative à l'alphabétisation, représente 40 % du budget du programme de pays. Sur les 45 provinces du pays, cette activité couvre les 25 qui sont situées dans les zones les plus pauvres, exposées à l'insécurité alimentaire et où les taux d'alphabétisation sont très bas. La zone d'intervention de cette activité telle que le programme de pays le prévoyait, couvrait uniquement 11 provinces ; les mêmes que celles que couvre actuellement l'activité “assistance aux groupes vulnérables”. Cependant, après analyse lors de l'élaboration du résumé de cette activité, le nombre de provinces a été porté à 25 afin de renforcer la complémentarité et de créer un effet de synergie entre cette activité et celle du “développement rural” qui couvre aussi ces mêmes provinces.

Cette activité fondamentale vise l'amélioration de l'accès à l'éducation de base “alphabétisation”, notamment l'accroissement des taux de :

- fréquentation des centres d'alphabétisation des 25 provinces ;
- participation et d'assiduité des femmes sur la durée des cycles AI et FCB ;
- réussite des femmes en fin de cycle AI et FCB pour l'amélioration de leur capacité de concentration et d'assimilation.

L'assistance du PAM servira de :

1. stimulant aux communautés villageoises et les incitera à participer et à fréquenter régulièrement les cours d'alphabétisation (AI et FCB) ;
2. d'appoint alimentaire permettant d'assurer le repas aux femmes apprenantes, à leurs enfants en bas âge qui les accompagnent, ainsi qu'à leurs gardiennes. Cet apport réduira convenablement le stress alimentaire qui est l'une des causes de l'absentéisme, d'abandon et de baisse de concentration des femmes apprenantes au cours.

L'activité prévoit la distribution de 14 189 tonnes de denrées sous forme de repas journaliers pour une moyenne annuelle de 194 966 bénéficiaires, dont 116 980 apprenants et 77 986 enfants à bas âge et leurs nourrices. Le PP prévoyait, à l'origine, 107 530 bénéficiaires d'aide alimentaire.

Activité fondamentale N° 3 : (ex-BKF 6131) - “Développement rural”

Cette activité constitue la troisième composante du PP par laquelle l'aide alimentaire du PAM est fournie aux bénéficiaires sous forme de "vivres-contre-travail" (VCT). Son démarrage a accusé un retard suite à une mauvaise gestion des ressources de l'ancien projet (BKF DEV3326.01) par la contrepartie. Les activités ont effectivement démarré en juin 2002 après la signature du Plan d'opérations en mars de la même année. Les volets retenus comprennent les activités de a) défense et de restauration des sols axées sur la réalisation de cordons pierreux végétalisés ; b) de maîtrise et de conservation des eaux à travers la mise en valeur de bas-fonds, le traitement de ravines, et la réalisation de petites retenues d'eau ; c) la dotation de banques de céréales en fonds de démarrage soit 10 tonnes par unité.

Sur requête du gouvernement et en accord avec le PAM, le volet d'appui aux constructions d'infrastructures sanitaires et éducatives a été supprimé au profit d'une assistance à la réalisation de fosses fumières nécessaires à la fertilisation des sols. Cette activité couvre aussi les 25 provinces les plus pauvres et exposées à l'insécurité alimentaire.

Les objectifs de l'activité visent :

- la protection des terres agro- pastorales contre l'érosion éolienne et hydrique, la récupération et la valorisation des terres dégradées ou abandonnées en vue d'une augmentation des superficies cultivées ;



- l'augmentation de la disponibilité des ressources en eau ;
- la constitution de stocks de réserves dans les villages par l'approvisionnement en céréales des banques implantées dans les régions confrontées aux aléas climatiques et aux contraintes commerciales.

L'activité prévoit son assistance à 28 000 personnes par an, quoique le PP en prévoyait 50 285 à l'origine. Le tonnage total est de 7 513 tonnes pour 5 ans et pour un coût estimé à 3,5 millions de dollars E.U. Au 30 septembre 2002, 1 837 tonnes de vivres ont été distribuées par le PAM dans le cadre de cette activité. Au vu de l'importance actuelle de la demande pour cette activité, il est envisagé de distribuer le reliquat des engagements estimé à 5 676 tonnes durant les trois dernières années du Programme de pays, soit en moyenne 1 892 tonnes par an.

Portée de l'évaluation

L'évaluation est axée avant tout sur le programme de pays, tout en tenant compte des autres opérations en cours, en ce sens qu'elles peuvent influencer sur le programme de pays. Il est important d'établir une distinction entre l'évaluation du programme de pays et l'évaluation séparée de chacune des parties constituantes, soit ses activités fondamentales, ce qui n'est pas le but de l'évaluation en cours. L'évaluation touchera aussi, au besoin, quelques points supplémentaires susmentionnées, tels que relevés par l'évaluation de l'approche-programme, notamment le niveau des ressources par rapport à la tâche et le manque de systèmes de suivi efficaces, axés sur les résultats. D'une façon plus générale, l'évaluation examinera l'intégration, la cohérence, le ciblage et la souplesse⁴⁶ du PP.

Il serait utile d'identifier, en début de mission, les points saillants ainsi que des hypothèses de travail, afin d'orienter la collecte de données et d'information, permettant ainsi une meilleure analyse comprenant des arguments solides. Les constatations et recommandations de l'évaluation devront non seulement proposer des mesures correctives, au besoin, mais doivent aussi être orientées vers l'avenir, c'est-à-dire être élaborées de façon à guider la formulation du prochain programme de pays, y compris l'orientation stratégique, analyse qui était auparavant comprise dans le SSP.

Objectifs de l'évaluation

- 1) Déterminer si la pertinence du programme de pays, pour ce qui à trait à sa formulation et conception, a été structuré d'une façon **cohérente** et en suivant la logique de cause à effet⁴⁷. Tenir compte, non seulement, des documents relatifs à ses activités fondamentales, mais aussi, des autres documents stratégiques et programmatiques, autant gouvernementaux que de l'ONU.
- 2) Examiner le niveau de coordination, concertation et partenariats entre le PAM et les parties prenantes. Etablir si les modalités et la durée des ententes sont liées non seulement aux possibilités d'élargissement, de financements et d'apports respectifs, mais également aux mandats respectifs, à la nature des interventions, à la présence ou l'absence de partenaires capables, selon le cas. Examiner le processus de décentralisation en cours et ses effets potentiels sur la mise en oeuvre du PP.

⁴⁶ 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 de l'Organisation 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.

⁴⁷ L'outil du cadre logique sert à déterminer si le programme est formulé de façon à obtenir les résultats escomptés, en s'appuyant sur ces objectifs. De plus, celui-ci doit découler des autres documents stratégiques et programmatiques de référence.



- 3) Examiner si les structures, systèmes et procédures du programme (PAM, contrepartie nationale, autres partenaires), contribuent efficacement à la mise en œuvre. Examiner les structures en place, systèmes de suivi, plans de visite et rapports périodiques.
- 4) Apprécier la complémentarité, l'orchestration et la synergie entre les interventions, tels les activités et le programme de pays, ainsi qu'entre ce dernier et les opérations d'urgence en cours. Evaluer les domaines de synergie potentielle, en relation à l'alphabétisation et autres types de formation. L'**intégration** des interventions et la **souplesse** de leurs mises en œuvre devront faire l'objet d'une attention particulière sous cette section. Examiner les causes ayant menées au démarrage tardif de l'activité de développement rural. Préciser les raisons et les répercussions de cette suspension sur le programme de pays, les bénéficiaires des projets et les récipiendaires de l'aide alimentaires, ainsi que les répercussions sur les autres activités et opérations d'urgence en cours.
- 5) Evaluer le degré d'obtention d'effets immédiats et de résultats, à plus long terme, par rapport, autant du programme de pays, que de ses activités fondamentales. Examiner ces effets et résultats en comparaison à l'envergure de la tâche et des objectifs. Les effets immédiats se mesurent au niveau des extrants et les résultats (impact) à long terme à celui des effets directs (réalisations). Déterminer également s'il est légitime de **cibler** les mêmes régions pour chacune des activités, dans une optique d'intégration transversale (programme) plutôt que sectorielle (projet).
- 6) Formuler des conclusions et recommandations pouvant être utilisées pour l'amélioration du PP en cours ainsi que la formulation du prochain document, qui contiendra l'information stratégique ainsi que programmatique. Préciser les enseignements tirés, le cas échéant.

Questions déterminantes et subsidiaires

1. Formulation et conception du programme de pays:

- 1.1. Est-ce que le processus de concertation et de formulation a comporté des arbitrages dans des domaines stratégiques tels que: partenaires clés, zones géographiques, critères de sélection des régions ciblées ? Ceux-ci découlent-ils des principaux documents stratégiques du gouvernement, de l'ONU et du PAM ?
- 1.2. Est-ce que le document du PP est pertinent par rapport : aux documents stratégiques et d'orientation du gouvernement, tels le CSLP et son supplément ainsi que la NSN ; ceux stratégique (CCA) et de programmation de l'ONU (UNDAF) ; ainsi que les priorités du PAM, telles que définies dans ses politiques susmentionnées. Est-ce que le PP exploite bien les secteurs et zones de convergence possible avec les partenaires présents au Burkina Faso ?
- 1.3. Les procédures prévues de formulation du PP dans le pays ont-elles été suivies ? Le processus de formulation du PP s'est-il appuyé sur des analyses ou études de l'insécurité alimentaire des ménages, la malnutrition des particuliers et de la vulnérabilité aux niveaux national et sous régional ? Le PP fait-il mention d'autres études préalables en matière d'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) ?
- 1.4. Existe-t-il des objectifs précis exprimés au niveau du programme de pays (par opposition au niveau de l'activité) ? Ces objectifs sont-ils pertinents et réalisables, compte tenu des activités approuvés du PP ?⁴⁸ L'aide alimentaire est-elle justifiée pour la réalisation des objectifs tant au niveau du programme de pays qu'à celui des activités ?
- 1.5. Le bureau de pays a-t-il disposé des déclarations de politique générale, des directives et d'un appui du personnel du siège/bureau régional, appropriés pendant la formulation du PP ?

⁴⁸ Il sera nécessaire que les équipes d'évaluation déterminent si les buts et objectifs du programme et ceux des diverses activités constitutives s'harmonisent.



2. Coordination, concertation et partenariats:

- 2.1. Est-ce que la coordination entre l'ONU, le PAM et le gouvernement est suffisante concernant les aspects politique et décisionnel ainsi que celles reliés aux opérations ? Le gouvernement approuve-t-il les priorités déclarées du PP ?
- 2.2. Est-ce que le gouvernement a contribué à la mise en œuvre du PP, tel que prévu ? Quelle est la conformité des ressources fournies (humaines, financières, matérielles) par rapport aux stipulations du programme de pays et des contrats opérationnels ? Les structures de coordination, tel le Comité de pilotage ou régionales/provinciales, sont-elles fonctionnelles ?
- 2.3. Le programme a-t-il renforcé la synergie entre le PAM, le gouvernement et l'ONU dans les processus conjoints de planification. Améliore-t-il la capacité de contribution du PAM à la coordination en général ?
- 2.4. Quelles mesures ont été prises lors de la conception de l'activité pour évaluer les partenaires possibles? Les partenaires du PAM pour chaque activité/projet sont-ils les plus appropriés? Existe-t-il des accords de partenariats entre le PAM et les ONG ? Sont-ils suffisamment explicites pour établir les rôles et responsabilité de chaque partie prenante ? Quels sont les problèmes qui en découlent ? En préciser les points forts et faibles, le cas échéant.

3. Structures, systèmes et procédures de mise en oeuvre:

- 3.1. Quels principaux problèmes ou obstacles ont été identifiés pendant la mise en œuvre du PP et quelles ont été les mesures correctives prises? En préciser la teneur, le cas échéant.
- 3.2. Les résumés d'activité, contrats opérationnels et autres accords nécessaires ont ils été préparés en temps opportun ? Est-ce que la division des tâches et la description des obligations, autant du PAM que du gouvernement, y sont suffisamment élaborées ? Quels sont les problèmes qui en découlent ? En préciser les points forts, s'il y a lieu.
- 3.3. Est-ce que l'aide alimentaire est gérée et utilisée par le bureau de pays, la contrepartie nationale, les institutions bénéficiaires et autres en conformité aux règles établies dans les accords de base et contrats opérationnels? Existe-il des forums périodiques où les modalités de mise en oeuvre de l'intervention peut être discutée, conjointement avec les partenaires ?
- 3.4. Est-ce que le système de suivi, plans de visites et rapports périodiques permettent le suivi efficace ? Est-il basé plutôt sur les activités ? Est-ce que les rapports de suivi contiennent les renseignements nécessaires, permettant aux responsables de suivre la progression et prendre les mesures correctives, au besoin ? Sinon, en préciser les faiblesses.
- 3.5. Quel est le degré d'efficacité des dispositions budgétaires, y compris la disponibilité des fonds (AAP, CAD, ACOD, TIEM)⁴⁹, en temps opportun ? D'après l'expérience acquise par le bureau de pays, les procédures et les règles régissant l'établissement des budgets de programmes et de projets sont-elles adaptées à une approche-programme par pays? Est-ce que le PP a un budget propre ou dépend-il des budgets de chacune des activités ?
- 3.6. Est-ce que la mobilisation des ressources comble les besoins du PP, en temps voulu ? Quelles en sont les contraintes ? Le niveau des ressources atteint-il les prévisions et sinon, préciser les pourcentages et les effets de ce manque sur la mise en œuvre du programme ?
- 3.7. Quel est le degré d'efficacité des dispositions logistiques en vigueur, tout en en précisant les éléments essentiels? Comment le transport est-il organisé et qui en est responsable ? Est-il effectué à un coût compétitif ?

4. Complémentarité, orchestration et synergie entre les interventions:

- 4.1. Les nouvelles activités du PP sont-elles conçues de façon à se compléter pour aborder l'insécurité alimentaire sous différents angles ou à se regrouper du point de vue du secteur, de la zone

⁴⁹ AAP : budget administratif et d'appui aux programmes (PSA) ; CAD : coûts d'appui directs (DSC) ; ACOD : autres coûts opérationnels directs (ODOC) ; TIEM : transport interne, entreposage et manutention (ITSH).



géographique, des bénéficiaires ou d'autres éléments communs? Examiner les points forts et les faiblesses des activités en général. Y a-t-il complémentarité et compatibilité ?

- 4.2. Comment les projets antérieurs au PP ont-elles été intégrés au programme de pays ? Est-ce que cette complémentarité peut être exprimée autrement qu'en apports logistiques et de personnel ?
- 4.3. Est-ce qu'une synergie plus grande pourrait être faite à l'aide d'une activité plutôt qu'une autre ? Examiner le potentiel de celles de l'alphabétisation et/ou de la santé. Y a-t-il d'autres domaines potentiels de collaboration/intégration ?
- 4.4. Préciser, en détails, les raisons du démarrage tardif de la troisième activité fondamentale. Aurait-ils pu être évités ? En préciser les principales raisons. Quelles sont les principales enseignements tirés de ce démarrage tardif ?
- 4.5. Est-ce que les interventions d'urgence en cours sont complémentaires et bien orchestrées avec le PP ? Quels sont les répercussions que celles-ci ont sur le PP ? Est-ce que le PP offre la souplesse nécessaire en matière de planification et d'affectation des ressources ? Y a-t-il des exemples concrets de cette souplesse ? Quelles en sont les limites ? Examiner les transferts de vivres d'une activité à l'autre et entre le PP et les autres opérations.
- 4.6. Y a-t-il des projets pilotes dans des domaines d'intervention précis ? Examiner le projet pilote des cantines scolaires. Y a-t-il lieu de modifier (réduire, amplifier ou réorienter) les interventions relatives au VIH/SIDA ?

5. Obtention d'effets immédiats et de résultats, à plus long terme:

- 5.1. Est-ce que les programmations conjointes existantes (secteurs représentés par les trois activités) et autres potentielles, y compris des interventions en éducation de base (cantines scolaires) ou en santé (tuberculose et VIH/SIDA), sont propices à l'atteinte de résultats, non seulement aux stades de mise en oeuvre et de suivi des activités, mais aussi en tenant compte des zones d'intervention ?
- 5.2. Est-ce que l'aide alimentaire est ciblée sur des sous régions à déficit alimentaire ou des populations identifiées comme souffrant de la pauvreté et de la faim? Comment le ciblage des bénéficiaires et le choix des critères de sélection sont-ils effectués ? Sont-ils compatibles pour chacune des activités et pour le programme de pays? Est-ce que le PAM a eu recours à des partenaires, qui ont leur propre agenda et territoire par rapport au ciblage ?
- 5.3. Y a-t-il lieu d'améliorer le ciblage et revoir les critères de sélection ? Est-ce que les données et rapports disponibles sur la sécurité alimentaire des ménages, la vulnérabilité (ACV et autres organismes), taux de malnutrition, ratio hommes-femmes, etc.) offrent une base suffisamment solide pour le ciblage?
- 5.4. Est-ce que le système de suivi (notamment, le choix des indicateurs de performance, la cueillette d'information et l'analyse des données) est suffisamment bien orchestré ? Quels sont les indicateurs susceptibles de servir à évaluer l'efficacité des activités du PP ? Fournissent-ils de l'information, autant sur l'atteinte des effets immédiats que sur les résultats ou impact du programme et/ou activités ? Est-ce qu'une approche participative, au niveau des communautés, permettrait de mieux mesurer les résultats du PP et de ses activités ?
- 5.5. Des données de référence appropriées ont-elles été établies, dès le début du programme, à des fins comparatives ?
- 5.6. Est-ce que les rapports permettent une analyse complète de la progression de la mise en oeuvre du PP, y compris ses activités ? Permettent-ils d'identifier les problèmes éventuels, liés à la mise en oeuvre ? Permettent-ils que des mesures correctives soient prises par les gestionnaires, au besoin ? Est-ce que le Comité de pilotage est fonctionnel et sert de comité de revue et d'analyse de ces rapports?
- 5.7. Comment le programme de pays a-t-il contribué à la réalisation des engagements du PAM en faveur des femmes, l'intégration des sexes et la politique visant à « Favoriser le développement » (voir de plus amples détails en annexe 1) ?

6. Conclusions et recommandations:

- 6.1. Elaborer les conclusions et recommandations principales.



- 6.2. Quelles modifications faudrait-il apporter au nouveau PP pour qu'il soit plus compatible avec la politique visant à "Favoriser le développement" et les engagements en faveur des femmes?
- 6.3. Quelles mesures peut-on prendre au cours de l'élaboration du prochain PP pour renforcer l'efficacité de l'intervention du PAM au cours du prochain cycle de programmation?
- 6.4. Y a-t-il d'autres enseignements à tirer de l'expérience acquise grâce à la formulation, conception et à la mise en œuvre du PP en cours? Comment les enseignements tirés peuvent contribuer à améliorer la formulation du prochain programme de pays ?

Notes concernant la méthodologie

Etapes 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.

Pendant 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. L'évaluation aura lieu, approximativement, du 27 janvier au 22 février 2003 et se divisera en trois phases:

Phase I – Préparation et examen préalable des documents (3 à 5 jours environ):

L'équipe examinera, au préalable, toute la documentation pertinente, notamment le SSP et le PP, les résumés d'activités, les rapports sur l'état d'avancement des projets, les rapports d'évaluation précédents, les publications/rapports spécialisés internationaux et nationaux pertinents. En outre, l'équipe devra rechercher et examiner les études/examens effectués, par exemple l'examen des engagements du PAM en faveur des femmes et la politique visant à favoriser le développement. D'autres documents pertinents seront consultés pendant les première et dernière semaines de la mission. Avant le départ de la mission, le bureau de l'évaluation (OEDE) doit transmettre au bureau de pays le mandat de mission qui doit être communiqué aux principales parties prenantes auprès du gouvernement et des partenaires d'exécution, ainsi qu'aux représentants d'ONG clés.

Phase II – Évaluation au Burkina Faso (24 jours environ):

Dans la mesure du possible, l'équipe doit rencontrer toutes les parties intéressées, notamment les bénéficiaires de l'aide alimentaire, les bénéficiaires des activités, les autorités locales et nationales, les principaux partenaires d'exécution et les autres organismes intervenant dans les programmes UNDAF et du PAM. Au cours de l'évaluation, 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 des sites d'activité représentatifs. On doit donner la priorité aux réunions dans la capitale mais il est aussi nécessaire de se réunir avec les représentants régionaux, provinciaux ou de districts et d'étudier les activités de terrain. En pratique, il peut être souhaitable de passer les deux tiers du temps disponible dans la capitale et de consacrer l'autre tiers aux visites sur le terrain. Ces visites peuvent également être entrecoupées de pauses, permettant des mises au point à mi-parcours, ou un retour sur la capitale, permettant d'autres rencontres, si nécessaire.

Les informateurs clés avec lesquels l'équipe doit avoir des entretiens comprennent le personnel du PAM étant impliqué, de près ou de loin, aux activités en cours. Les partenaires institutionnels/acteurs de l'élaboration et de la coordination des programmes au niveau national, y compris :

- Organismes des Nations Unies participant aux processus consultatifs tels, le bilan commun de pays (CCA) et le plan cadre de l'ONU pour l'aide au développement (UNDAF);
- Les ministères du gouvernement qui interviennent au niveau national dans les consultations sur la coordination des donateurs;
- Bureaux locaux de la Banque mondiale et des banques régionales de développement;
- Donateurs bilatéraux jouant un rôle important dans des secteurs de programmation du PAM;
- Organisations non gouvernementales qui s'occupent de la sécurité alimentaire et/ou de la lutte contre la pauvreté ;



- Tout le personnel des organisations soutenues par l'aide alimentaire du PAM comme les unités de récupération nutritionnelle, les centres de santé maternelle et infantile, les écoles, etc.

Enfin, les membres de la mission, accompagnés par des agents de projet, devraient rencontrer, par groupe, les enfants scolarisés et leurs parents, les filles des centres de formation, les pensionnaires et élèves des centres pour handicapés, les filles des foyers du secondaire et généralement, les pensionnaires des institutions d'aide à l'enfance, les personnes fréquentant les centres de santé maternelle et infantile, les participants des projets VCT (s'il y a lieu), 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 et des bénéficiaires de l'aide.

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 parties prenantes pour discuter des conclusions préliminaires de l'évaluation avant le départ de l'équipe. Il peut même être utile d'organiser une réunion similaire au début de la mission entre l'équipe et une partie du personnel du PAM au pays pour discuter du calendrier, du mandat de mission, notamment les questions déterminantes et hypothèses de travail.

Phase III – Rédaction des rapports (l'équivalent de 5 journées supplémentaires de travail pour les membres de l'équipe et de 10 à 13 pour le chef d'équipe):

Le chef d'équipe est chargé de coordonner les contributions à l'aide-mémoire, au rapport de synthèse et au rapport complet et de rédiger ces documents. Les contributions écrites et verbales des membres de l'équipe peuvent soit être incorporés dans les rapports, soient présentées sous forme d'annexes, en cas de besoin. L'aide-mémoire devra être complété avant que l'équipe quitte le pays et, requiert donc, quelques jours de rédaction vers la fin de la mission, soit en sus des journées supplémentaires de rédaction des rapports complet et de synthèse.

L'équipe d'évaluation

La composition de l'équipe d'évaluation doit être souple et rassemblant l'expertise nécessaire par rapport à l'ampleur du programme au pays et à son orientation sectorielle. C'est généralement OEDE qui organise et dirige l'évaluation et l'équipe se compose habituellement de trois ou quatre membres, dont le chef, et doit regrouper les qualifications suivantes:

- ◆ Expertise en éducation (alphabétisation)
- ◆ Expertise en santé
- ◆ Expertise en développement rural
- ◆ Bonne compréhension de la problématique hommes-femmes
- ◆ Connaissance particulière du PAM, de son cycle de programmation et de ces politiques ainsi que de l'ONU en général

Calendrier général

Ce calendrier devra être accompagné d'un programme de réunions (4 jours en début de mission) et de visites détaillé (5 à 6 jours), fourni par le bureau de pays en collaboration avec Dakar et Rome.

| | |
|---|-------------------------------------|
| Examen/mise au point définitive du mandat de la mission d'évaluation | Précédant la mission sur le terrain |
| Planification/examen sur documents (de 3 à 5 jours) | Précédant la mission sur le terrain |
| Mise au courant au PAM à Rome | Sans objet |
| Voyage au Burkina Faso | 27 janvier 2003 |
| Briefing, réunions préliminaires, rencontres | 28 au 31 janvier 2003 |
| Visites de terrain (utiliser le « elsewhere rate » pour les planifications budgétaires) | 1 ^{er} au 6 février 2003 |
| Réunions supplémentaires, travail d'équipe, consultation des documents, rédaction de l'aide-mémoire, préparation des comptes-rendus | 7 au 18 février 2003 |



| | |
|---|---|
| Comptes-rendus de fin de mission au PAM (et/ou autre lieu), y compris la présentation de l'Aide-mémoire en présence de toutes les parties prenantes | 19 et 20 février 2003 |
| Voyage de retour et fin du travail (pour tous les membres de l'équipe, sauf le consultant national) | 20 février 2003 |
| Voyage au bureau régional de l'Afrique de l'ouest à Dakar (chef de mission) | sans objet |
| Compte rendu/présentation de l'Aide-mémoire au bureau régional à Dakar (ODD) | sans objet |
| Voyage au siège du PAM à Rome (chef de mission) | 20 février 2003 |
| Compte rendu de fin de mission au siège du PAM à Rome (chef de mission) | 21 février 2003 (ou mardi le 25 février, en avant-midi, au frais du consultant) |
| Voyage de retour (chef de mission) | 22 février 2003 |
| Date limite de présentation du rapport d'évaluation complet (de 10 à 13 jours de rédaction après mission) | Au plus tard le 31 mars 2003 |
| Date limite de présentation du rapport d'évaluation de synthèse (temps de rédaction susmentionné) | Au plus tard le 31 avril 2003 |

Les rôles de chacun

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, aux rapports de synthèse et complet. 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 (sous la rubrique « produits de l'évaluation »). Enfin, le chef d'équipe doit présenter les conclusions de la mission pendant les réunions de compte-rendu et veiller à ce que les produits de la mission, soient tous soumis dans les délais prévus.

Rôle des autres membres de l'équipe: Présenter des contributions écrites sous la direction du chef d'équipe et du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM pour la rédaction de l'aide-mémoire et des rapports. Au besoin, fournir d'autres contributions, selon les demandes explicites du chef de mission, sur la base des responsabilités préalablement répartis au début de la mission.

Rôle du fonctionnaire chargé de l'évaluation du PAM: Offrir un appui à l'ensemble de la mission selon les besoins, notamment assurer la liaison entre les membres de l'équipe, les services compétents du siège du PAM, le bureau régional 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 et administratif nécessaire soient fournis avant, pendant et après la mission. Enfin, le fonctionnaire sera responsable de mener à terme les préparatifs nécessaires à la présentation des produits/résultats de l'évaluation au Conseil d'administration, y compris les rapports et documents relatifs.

Rôle spécifique au bureau de pays (en accord avec le bureau régional de Dakar): 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 le calendrier des réunions et visites ainsi que l'itinéraire de la mission dans le pays et organiser l'atelier/la mise au courant/les comptes-rendus finaux de l'évaluation du PP au bureau de pays et au siège à Rome.



Produits de l'évaluation

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 des comptes-rendus finaux, au bureau de pays et au bureau régional de Dakar (au maximum 5 pages);
- un **rapport d'évaluation complet, y compris toutes les annexes**;
- enfin, un **rapport de synthèse** à présenter au Conseil d'administration (au maximum 5000 mots).

Le rapport de synthèse et le rapport complet de l'évaluation ainsi que tout renseignement technique pertinent au besoin, doivent être soumis en version papier, accompagnée d'une version électronique. Tous les rapports susmentionnés doivent être établis en français. Pour faciliter le traitement, le rapport de synthèse doit être soumis sous forme de texte simple non formaté (pas de numérotation des paragraphes, caractères gras, soulignage, etc.). Le cas échéant, les annexes doivent également être présentées en version électronique en utilisant le logiciel standard du PAM (Microsoft). Les rapports de synthèse et complet doivent être examinés par le fonctionnaire chargé de l'évaluation d'OEDE avant d'être définitivement mis au point. Ils devront couvrir l'ensemble des questions déterminantes et subsidiaires ainsi que les points saillants établis dans ce mandat. Ils contiendront une partie descriptive, une autre contenant l'analyse et, enfin, une conclusion et des recommandations, tenant compte de l'analyse précédente. De plus, les rapports contiendront de l'information pertinente à la préparation de la prochaine phase du programme de pays. Si tel est le cas, les leçons tirées de la mise en oeuvre de la présente phase y seront précisées.

Enfin, le rapport complet aura en annexe les documents suivants :

- Mandat de mission
- Evaluation des engagements et politiques du PAM (en se basant sur le tableau en annexe 1 au mandat de mission)
- Liste des personnes rencontrées
- Liste des documents consultés

L'Annexe 1, au présent mandat, fourni à l'équipe d'évaluation quelques outils à utiliser pour procéder à l'évaluation du PP et à en rendre compte, à savoir la liste indicative résumant l'essentiel des cinq engagements en faveur des femmes⁵⁰ et l'intégration des sexes ainsi que la politique "Favoriser le développement", en vigueur au moment de la mise en oeuvre du présent programme de pays.

L'évaluation doit se dérouler conformément au présent mandat et sous la direction générale du bureau de l'évaluation (OEDE). La mission est entièrement responsable de ces produits qui ne traduiront pas nécessairement les vues du PAM.

⁵⁰ Au moment de la mise en oeuvre du présent programme de pays, la nouvelle politique concernant la problématique hommes-femmes (2003-2007), approuvée au Conseil d'administration d'octobre 2002, n'était pas en vigueur. Celle-ci contient de nouveaux engagements renforcés en faveur des femmes pour assurer la sécurité alimentaire et ceux-ci devront fait l'objet d'une attention particulière de la mission, au moment de faire les recommandations relatives à la formulation de la prochaine phase du programme de pays.



**DISTRIBUTION D'AIDE ALIMENTAIRE—ÉTAT D'AVANCEMENT
PROGRAMME DE PAYS 10000.0 (durée initiale 2000–2004) ET OPÉRATION D'URGENCE DU PAM**

| | Quantités approuvées (tonnes) | | | Volume au 31 janvier 2003 | | Pourcentage | | |
|---|--|--|---|--|--|---|--|-----------------------------|
| | Quantités totales de produits (5 ans) | Allocation annuelle moyenne théorique | Allocation moyenne théorique sur 3 ans | Quantités effectivement distribuées en 2002 | Quantités distribuées pendant les 3 premières années | Progrès en 3 ans ¹ (%) | Progrès en 2002 ² (%) | Prorata ³ (%) |
| | A | B | C | D | E | F = E/A | G = D/B | H = E/C |
| Développement rural (20 pour cent) (activité 1; ex-6131) | 7 513 | 1 503 | 4 509 | 1 363 | 2 047 | 27 | 91 | 45 |
| Alphabétisation (40 pour cent) (activité 2; ex-6130) | 14 189 | 2 838 | 8 514 | 2 380 | 5 514 | 39 | 84 | 65 |
| Groupes vulnérables (40 pour cent) (activité 3; ex-6129) | 14 139 | 2 828 | 8 484 | 2 650 | 8 451 | 60 | 94 | 100 |
| Total, programme de pays (100 pour cent)⁴ | 35 841 | 7 169 | 21 507 | 6 393 | 16 012 | 45 | 89 | 74 |
| Total, opération d'urgence (Victimes du conflit en Côte d'Ivoire No 10245.0) | 436 | 436 | s/o | 88 | s/o | s/o | 20 | s/o |
| TOTAL GÉNÉRAL | 36 277 | 7 605 | s/o | 6 481 | s/o | s/o | 85 | s/o |

¹ F = E/A: Quantités effectivement distribuées, après les trois premières années de mise en oeuvre du programme de pays, comparées aux prévisions sur la durée initiale du programme de pays, à savoir cinq ans (2000–2004). La prolongation d'une année n'est pas considérée dans ces calculs.

² G = D/B: Quantités effectivement distribuées en 2002, comparées à l'allocation annuelle moyenne théorique.

³ H = E/C: Quantités effectivement distribuées, après les trois premières années (2000–2003) de mise en oeuvre du programme de pays, en proportion de l'allocation moyenne théorique sur la même période.

⁴ Ces montants ne prennent pas en compte les reliquats de projets antérieurs qui ont été disponibles lors de la mise en oeuvre du programme de pays.



**DISPONIBILITÉ BUDGÉTAIRE — ÉTAT PROGRESSIF
PROGRAMME DE PAYS 10000.0 (2000–2004) ET OPÉRATION D'URGENCE DU PAM**

| | Montant approuvé (dollars) | | | Budget au 31 janvier 2003 | | Pourcentage | | |
|---|----------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|--|---|---------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|
| | Total sur cinq ans | Prévision annuelle moyenne théorique | Prévision moyenne théorique sur 3 ans | Montants effectivement disponibles en 2002 | Montants reçus pendant les trois premières années | Progrès en trois ans ¹ (%) | Progrès en 2002 ² (%) | Prorata ³ (%) |
| | A | B | C | D | E | F = E/A | G = D/B | H = E/C |
| Budget administratif et d'appui aux programmes | 275 000 | 55 000 | 165 000 | 55 000 | 165 000 | 60 | 100 | 100 |
| Coûts d'appui directs | 1500 000 | 300 000 | 900 000 | 183 000 | 394 500 | 26 | 61 | 44 |
| Autres coûts opérationnels directs | 0 | 0 | 0 | 13 500 | 13 500 | 0 | 0 | 0 |
| Transport intérieur, entreposage et manutention | 1 268 000 | 254 000 | 762 000 | 132 000 | 403 000 | 32 | 52 | 53 |
| Autres allocations spéciales ⁴ | 89 000 | - | - | 0 | 89 000 | | | |
| TOTAL⁵ | 3 132 000 | 609 000 | 1 827 000 | 383 000 | 1 065 000 | | | |

¹ F = E/A: Montants effectivement reçus, après les trois premières années de mise en oeuvre du programme de pays, comparées aux prévisions sur la durée initiale totale du programme de pays, à savoir cinq ans (2000–2004).

² G = D/B: Montants effectivement reçus en 2002, comparés aux prévisions annuelles moyennes théoriques.

³ H = E/C: Montants effectivement reçus, après les trois premières années (2000–2003) de mise en oeuvre du programme de pays, en proportion des prévisions moyennes théoriques sur la même période.

⁴ Le bureau de pays a reçu un budget supplémentaire (AAP), pour la sécurité (28 000 dollars) en 2001 et pour des groupes électrogènes (61 000 dollars) en 2002.

⁵ Ces montants ne prennent pas en compte les reliquats de projets antérieurs qui ont été disponibles lors de la mise en oeuvre du programme de pays.



ANNEXE 4

Proposition de cadre logique pour l'activité fondamentale dans le domaine de la santé

Finalité dans le cadre du PP : Contribuer à la réduction de l'insécurité alimentaire et de la pauvreté au Burkina Faso

| Éléments clés | Indicateurs | Source de vérification | Conditions critiques |
|---|---|--|--|
| Objectif : Le taux de couverture en soins préventifs et promotionnels des femmes et des enfants s'est amélioré | -Taux de couverture en consultation prénatale -Taux de dépistage de la malnutrition | Rapports statistiques | Personnel de santé en nombre adéquat et stable |
| Résultat 1 : L'organisation des services de santé est fonctionnelle | -Des éducatrices (« pairs ») alphabétisées et formées en santé de la reproduction sont actives dans toutes les associations féminines et tous les villages | -Rapports d'évaluation de la formation FTS -Rapports d'activités des centres de santé | |
| Résultat 2 : Les mères habitant les zones d'intervention appliquent les mesures de prévention et de prise en charge de la malnutrition modérée | -% des enfants nourris exclusivement au sein -Connaissances des mères de la thérapie de réhydratation par voie orale | -Enquêtes CAP | |
| Résultat 3 : Les formations sanitaires offrent des services de santé materno-infantile de qualité | -Tous les prestataires sont formés en technique de prise en charge intégrée des maladies de l'enfant -Au moins 8 supervisions par an des acteurs communautaires par le personnel de santé -Au moins 4 supervision par an du personnel des centres de santé par l'équipe cadre -Au moins 3 supervisions par an des équipes cadres par la DRS -Au moins 2 supervisions par an des équipes régionales par la DGS/DNA -90% des enfants malnutris modérés sont récupérés après 45 jours | -Rapports de formation -Rapports de supervision par niveau -Statistiques des CSPPS | |
| Résultat 4 : Une unité de soins infantiles intégrés est fonctionnelle au CMA | -Tous les enfants malnutris sévères hospitalisés bénéficient du schéma thérapeutique standard | -Fiches de traitement | |



| | | | |
|--|--|--|--|
| Résultat 5 : La fourniture en vivres des formations sanitaires est correcte | -Il n'y a pas de ruptures dans la distribution de vivres au bénéficiaires, aux villages, aux CSPS | -Fiches de gestion de stock des CSPS | |
| Résultat 6 : Le système de suivi-évaluation permet une gestion efficace de l'activité | -Les supports de collecte de données sont intégrés dans ceux du système de santé -Les différents niveaux analysent les données et font la rétro-information aux échelons inférieurs -Les cadres de concertation par niveau sont fonctionnels | -Supports de collecte du district -Rapports d'analyse des équipes cadres de district, des DRS et de la DGS/DNA -Pv de réunions | |



ANNEXE 5

PERSONNES RENCONTREES

| | | | |
|-------------------|---------------------|---|---|
| Gabriel | AYIH | Représentant | PAM |
| Nassirou | BÂ | DNA | Projet BKF 6130 |
| Azara | BAMBA | | OMS |
| Lamoudja | BANGOU | Membre | COGES Namougou |
| Rodrigue | BARRY | Chargé de communication | OMS |
| Aminata | BASSOLET | Accoucheuse auxiliaire | CSPS Markoye |
| Boniface | BATIONO | Secrétaire permanent aux aides du PAM | Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources halieutiques |
| Eloi | BAYALA | Infirmier chef de poste | CSPS Diabatou |
| Christophe | BAYILI | Infirmier | CSPS Markoye |
| Francis Alain | BERE | Chef sous-bureau | Dori |
| Pierre | BIKABA | Secrétaire général, Haut-Commissariat | Sanmatenga |
| Issa Martin | BIKIENGA | Coordonnateur des programmes | CILSS |
| Koumba | BOLY BARRY | Programme Alphabétisation/Formation | Coopération suisse |
| Gianpietro | BORDIGNON | Conseiller principal, Chargé des Programmes | Bureau régional pour l'Afrique de l'Ouest (ODD – PAM) |
| Hamidou | CISSE | Président du comité de gestion du CSPS | Katchirga |
| Mamadou | CISSE | Directeur | PSSA |
| Souleymane | COMPAORÉ | Préfet | Ouahigouya |
| Anselme | CONOMBO | Chef de Zone | PAD Koupèla |
| Hadiara | COULIDIATY | | Association Tin Tua |
| Adama | COURA | Président UGV | Arbinda |
| Claude | DALBÉRA | Spécialiste éducation et développement | Projet d'appui à l'Education nationale (PAEN) |
| Bertin | DAH | Coordinateur santé | Dori |
| Zakaria | DAO | Infirmier breveté | C S P S Bilanga |
| Abdoulaye | DIALLO | Président et nombreux membres | Union des éleveurs de Kaya |
| Mahamady | DIALLO | DNA | Projet BKF 6129 |
| Salif | DIALLO | Ministre d'Etat | Agriculture, Hydraulique et Ressources halieutiques |
| El Hadj Moustapha | DIOUF | Coordonnateur des Programmes | UNICEF |
| Gaoussou | DOUGOURI | Responsable statistique et coordinateur PAM | District sanitaire de Djibo |
| Mah | DRABO | Infirmière | CSPS Seytenga |
| Akpaka | EKIOU | Directeur administratif | GTZ |
| Joan | FRENCH | Représentant | UNICEF |
| Rasmané | GAMBRAOGO KINDO | Chef Service Alphabétisation | Yatenga |
| Mady | GANAME | Gestionnaire | District sanitaire de Barsalogo |
| Antonio | GARCIA VELAZQUEZ | Ambassadeur, Chef de Délégation | Union Européenne |



Rapport complet de l'évaluation du Programme de Pays - Burkina Faso

| | | | |
|------------------|-----------|---|---|
| Mohamed-Mahmoud | HACEN | Représentant | OMS |
| Kadiza | HEBA | Secrétaire bétail UGV | Arbinda |
| Arsène Armand | HIEN | Ministre délégué chargé de l'Alphabétisation et de l'Education non formelle | |
| Seydou | ILBOUDO | Maïeuticien | CSPS Arbinda |
| Noël | KABORE | Secrétaire général | Ministère des Finances et du Budget |
| Alain | KABORÉ | DRAHRH | DRAHRH Nord Ouahigouya |
| Alaye | KABORE | Infirmier | CSPS Markoye |
| Seni | KABOU | Préfet | Arbinda |
| Jeanne | KABRE | Agent itinérant de santé | CSPS de Markoye |
| Mohamed | KASSOUM | Bénévole PAM | |
| Ferdinand | KONATÉ | Assistant | Sous bureau PAM Fada |
| Parfait | KOUAMA | Responsable statistique et coordinateur PAM | District sanitaire de Gorom |
| Marie-Noël | KOYARA | Représentante | FAO |
| Nicaise | KPONOU | Administrateur des Programmes | PAM |
| Ousmane | LANKOANDÉ | | ICODEV Bogandé |
| Yempouani | LANKOANDE | Infirmier | CSPS Arbinda |
| Christian | LEMAIRE | Coordonnateur Résident des Nations Unies, Représentant Résident | PNUD |
| Moussa | LOMPO | Vice-président UGV | Arbinda |
| Yemboado | LOMPO | | Association Tin Tua |
| Adama | MAIGA | Secrétaire général de l'union des groupements villageois | Arbinda |
| Adjara | MAIGA | Trésorière comité gestion | CSPS Setenga |
| Djeneba | MAIGA | Matrone | CSPS Arbinda |
| Salimata | MAIGA | Bénévole PAM | |
| Jean | MAZURELLE | Représentant Résident | Banque Mondiale |
| Abel | NABA | Président | COGES Ouagadougou |
| Antoine | NADINGA | Bénévole | CSPS Diabatou |
| A. Jean-Baptiste | NATAMA | Conseiller technique | Ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale |
| Moussa | NEZIE | Responsable statistique et coordinateur PAM | District sanitaire Dori |
| Anatole | NIAMEOGO | Conseiller en éducation | CRS/CATHWEL |
| Emmanuel Y. | NIKIEMA | Spécialiste en gestion des ressources naturelles | Banque Mondiale |
| Amadé | OUEDRAOGO | Chef de Projet cantines scolaires | CRS/CATHWEL |
| Daniel | OUEDRAOGO | Coordonnateur national | Programme conjoint Burkina Faso/Système des Nations Unies de Soutien à l'éducation de base (PC-SEB) |
| Fati | OUEDRAOGO | Consultante éducation | Ambassade du Canada |
| Germaine | OUEDRAOGO | Programme Alphabétisation/Formation | Coopération Suisse |



Rapport complet de l'évaluation du Programme de Pays - Burkina Faso

| | | | |
|-----------------|-------------------|--|---|
| Lazare | OUEDRAOGO | Conseiller Pédagogique | Direction Générale de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle (DGAENF) |
| Mathieu | OUEDRAOGO | Ministre de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation | |
| Moumouni | OUEDRAOGO | Directeur régional de l'Enseignement de Base et de l'alphabétisation | DREBA Nord |
| Rasmané | OUEDRAOGO | Point focal PAM | Yatenga |
| Brigitte | OUEÐDRAOGO | | |
| Adama | OUEÐDRAOGO | Chef ZAT | Yatenga |
| Adama | OUEÐDRAOGO | Conseiller adjoint Education | Ambassade du Royaume des Pays-Bas |
| Daouda | OUEDRAOGO | Infirmier | CSPS Arbinda |
| Hamidou | OUEDRAOGO | Directeur régional de la santé | Dori |
| Issa | OUEÐDRAOGO | Chef ZAT | Ouahigouya |
| Joséphine | OUEÐDRAOGO SOULGA | Accoucheuse auxiliaire | C S P S Bilanga |
| Julien | OUILLY | SAF | DPAHRH Yatenga |
| Céline | OUIMINGA | Infirmière CSPS urbain | Gorom |
| Dieudonné | OUBA | Directeur Régional | Direction régional santé du Nord |
| Bendi Benoît | OUBA | Secrétaire Exécutif | Association Tin Tua |
| Dieudonné | OUBA | Directeur régional | Direction régional santé du Nord |
| Mahamadi | PORGO | DPAHRH | DPAHRH Yatenga |
| Noélie Victoire | RONE | DGCOOP | Ministère des Finances et du Budget |
| Alima | ROUAMBA | Accoucheuse auxiliaire | CSPS Markoye |
| Oumou | SAMA | Sage-femme | CSPS de Gorom |
| Sothène | SANDWIDI | | |
| Adama | SAWADOGO | Trésorier UGV | Arbinda |
| Albert | SAWADOGO | Catéchiste | OCADES |
| Faustin | SAWADOGO | IP | DPEBA Boulsa |
| Donatien | SAWADOGO | Chef de service technique | DPAHRH Koupéla |
| Issaka | SAWADOGO | IDE-ICP | C S P S Bilanga |
| Donatien | SAWADOGO | Chef de service technique | DPAHRH Koupéla |
| Aboubacar | SESOUMA | Infirmier | CSPS de Seytenga |
| Vincent | SNIDJERS | Premier Secrétaire, Conseiller Education | Ambassade du Royaume des Pays-Bas |
| Adjima | SOGLI | Membre | AIS |
| Eliane | SOME | Accoucheuse auxiliaire | CSPS urbain de Gorom |
| Jules | SOME | Coordinateur programme agriculture | GTZ |
| Robert | SOME | Responsable statistique, et coordinateur PAM | District sanitaire de Barsalogo |
| Kokoro | TABOUDOU | Trésorier | COGES Diabatou |
| Alizatta | TAMBOULA | Assistant du Représentant Résident | PNUD |
| Ahmadou | TAMBOURA | Président comité gestion | CSPS Seytenga |
| Pascaline | TAMINI | Directrice générale | Société nationale de gestion du stock de sécurité alimentaire |
| Djapandja | TAMPOUDI | Trésorier | COGES Namougou |



Rapport complet de l'évaluation du Programme de Pays - Burkina Faso

| | | | |
|--------------------|---------------|--|--|
| Bernadette | TAPSOBA | Chargée de Programme | PAM |
| Auguste | TAPSOBA | DR | SP/PAM |
| Delphine | TAPSOBA | Agent itinérant de santé | CSPS Markoye |
| Rosalie TAPSOBA | TASOBA | Responsable CREN | Barsalogo |
| Ali | TARPAGA | IDE | C S P S Bilanga |
| Lamoudja | THIMBIANO | Membre | COGES Namougou |
| Désiré | THIOMBIANO | Responsable statistiques et coordinateur régional PAM | Dori |
| Moussa | TINDANO | Vice Président | COGES Diabatou |
| Odette | TINDANO | Accoucheuse | C S P S Diabatou |
| Haoua | TRAORÉ | | Ministère de la promotion de la femme |
| Anna Maria | VAAL DA SILVA | Chargée de Programme | PAM |
| Flemming | WEST | Premier Conseiller | Ambassade Royale de Danemark |
| Justin | X | Chef Service Alphabétisation | DPEBA Fada N'Gourma |
| Emmanuel | YAMÉOGO | Administrateur financier, DGCOOP | Ministère des Finances et du Budget |
| Etienne | YAMEOGO | Haut commissaire | Gorom |
| Youl | YAO | Infirmier | CSPS Katchirga |
| Alain B. | YODA | Ministre | Ministère de la Santé |
| Lagnonon | ZALA | Directeur de la programmation, de l'évaluation et du suivi | Institut national d'alphabetisation |
| Elisabeth | ZERBO | | Association Tin Tua |
| Sosthène | ZOMBRE | Directeur général de la santé | |
| Jules | ZIDOUEMBA | Chef Service Alphabétisation | DPEBA Boulsa |
| Saïdou | ZONGO | | Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération régionale |



ANNEXE 6

Liste des documents consultés

Documents généraux

- Lettre d'intention de politique de développement humain durable (septembre 1995)
- Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), mai 2000
- Eléments d'actualisation du Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
- Analyse commune de pays (CCA), édition 2000
- Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement 2001-2005 (UNDAF), édition 2001
- Initiative de suivi de l'UNDAF et des objectifs du millénaire
- Document de Politique Sanitaire Nationale, Ministère de la santé, septembre 2000

Textes de base relatifs au PAM et au PP au Burkina Faso

- Accord de base entre le gouvernement de la Haute Volta et le Programme alimentaire mondial ONU/FAO relatif à une assistance dudit programme
- Accord de programme de pays entre le Burkina Faso et le Programme alimentaire mondial des Nations Unies, mai 1999
- Protocole d'accord fixant les modalités de remplacement de denrées alimentaires fournies en soutien au projet BKF 3326-01 dissipés entre 1996 et 1999
- Arrêté interministériel no° 2002-281 portant création, attribution et fonctionnement du comité interministériel de pilotage de pays du PAM au Burkina Faso pour la période 2000-2004
- Arrêté 2003-0011/MAHRH/DGPSA portant attribution et organisation de la direction générale des prévisions et statistiques agricoles

Documents relatifs au Programme de pays

- Schéma de stratégie de pays (mars 1998)
- Programme de pays du Burkina Faso. WFP/EB.1/99/6/1, mars 1999
- Compte rendu de la première réunion du Comité interministériel de pilotage du Programme de Pays, novembre 2002

Documents du secteur développement rural

- Déclaration de politique de développement agricole durable, janvier 1997
- Lettre de politique de développement rural décentralisé, août 2001
- Stratégie nationale de sécurité alimentaire ; phase opérationnelle et plans d'actions, document final de mars 2001
- Plan national d'organisation d'organisation et de coordination des secours d'urgence et de réhabilitation (PNOCSUR) : volet sécurité alimentaire, février 1999

Documents du secteur éducation

- Plan décennal de développement de l'éducation de base 2001-2010 (PDDEB)
- Assises nationales sur l'éducation au Burkina Faso (janvier 2002)
- Colloque sur La recherche face aux défis de l'éducation au Burkina Faso (novembre 2002)
- Document sur le Forum sur l'alphabétisation (1999)
- Documents du Fonds national pour l'éducation non formelle (FONAENF)
- Document de la requête sur l'éducation pour tous : procédure accélérée (octobre 2002)
- Statistiques scolaires 1999-2000 et 2000-2001
- Données statistiques d'alphabétisation/formation, années 2000-2001 et 2001-2002 (DGAENF)



Documents relatifs au secteur santé/nutrition

- Enquête Démographique et de Santé 1998-1999, Institut National de la Statistique et de la Démographie, Ministère de l'Economie et des Finances, Burkina Faso, mai 2000

Documents relatifs à l'activité de base « Développement rural »

- Résumé de l'activité
- Plan d'opérations de l'activité
- Cahier des charges des chefs de zone d'animation technique agricole
- Protocole d'accord portant sur la mise en service des banques de céréales de l'année 2002
- Rapport d'exécution de l'activité de base « Développement rural », MADHRH/SP/PAM, janvier 2003
- Rapport d'auto-évaluation de l'activité de base « Développement rural » du programme de pays 2000-2004, Bernadette Tapsoba, janvier 2003
- Rapport de supervision conjointe des banques de céréales villageoises, MADHRH/SP/PAM, décembre 2001
- Evaluation à mi-parcours du projet Burkina Faso 3326.01, WFP, décembre 1997

Documents relatifs à l'activité de base "Soutien à l'éducation de base : Alphabétisation"

- Résumé de l'activité "Soutien à l'éducation de base : alphabétisation"
- Plan d'opérations de l'activité BKF 6130
- Protocole d'accord, campagne d'alphabétisation 2003
- Rapports d'auto évaluation de fin de campagne 2000, 2001, 2002 du Chargé de Programme
- Rapport de la DNA au Comité interministériel de pilotage du Programme de Pays (novembre 2002)
- Collecte des données de base pour l'activité BKF 6130 (version provisoire, février 2003)

Documents relatifs à l'activité de base « Assistance aux groupes vulnérables »

- Projet Burkina Faso 4959, alimentation complémentaire des groupes vulnérables, PAM, avril 1995
- Rapport de clôture du projet BKF 4959.00, Jean Célestin SOMDA, mai 2000
- Résumé de l'activité de base « Assistance aux groupes vulnérables »
- Plan d'opérations du projet BKF 4959-00, Burkina Faso- PAM, décembre 1995



ANNEXE 7

Engagements envers les femmes et respect de la politique « Favoriser le développement »

| Eléments essentiels | Observations détaillées |
|--|--|
| Cinq engagements en faveur des femmes et l'intégration des sexes⁵¹: | |
| Engagement I: assurer l'accès direct des femmes à une Nourriture appropriée <ul style="list-style-type: none">◆ Elaborer sur les méthodes de ciblage des activités, des zones d'interventions, des groupes cibles et des bénéficiaires de l'aide alimentaire par sexe (y compris une attention particulière aux familles pauvres dirigées par une femme)◆ Préciser les activités portant sur les carences en micronutriments des femmes et des enfants◆ Préciser comment les femmes sont impliquées dans le choix du panier et des rations ainsi que la gestion de l'aide alimentaire◆ Préciser comment les risques d'insécurité potentiel et pour la santé des femmes sont réduits lors des distributions | <ul style="list-style-type: none">◆ Les activités 2 et 3 ont les femmes comme principales bénéficiaires directes◆ n.a .◆ En théorie, les femmes doivent faire partie de tous les comités de gestion. En pratique, il y a toujours une femme, mais son rôle reste généralement très symbolique. |
| 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 <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment l'optique du PP remet en question les rôles traditionnels de chaque sexe et contribue à l'émancipation des femmes◆ Préciser comment la participation des hommes et des femmes au dialogue sur la problématique hommes-femmes et la sexospécificité ????◆ Elaborer sur les processus de gestion de l'aide alimentaire et le niveau d'appropriation des actifs créés | <ul style="list-style-type: none">◆ n.a. <p>Voir supra</p> |

⁵¹ D'après la liste de contrôle remplie figurant dans le document: « *L'heure du changement: aide alimentaire et développement – Favoriser le développement en pratique* », PAM, mai 1999.



| Eléments essentiels | Observations détaillées |
|---|---|
| <p><u>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</u></p> <ul style="list-style-type: none">◆ Elaborer sur le pourcentage des ressources, incluant tout écart important entre les femmes et filles/enfants et les hommes. Spécifier les actions précises entreprises pour corriger la situation, au besoin◆ Préciser comment les femmes participent aux activités vivres-contre-travail et en quelle qualité (récipiendaires, décideurs et/ou bénéficiaires des atouts ainsi créés)◆ Spécifier les nouvelles compétences acquises dans le cadre d'activités vivres-contre-travail contribuant à la durabilité du développement | <ul style="list-style-type: none">◆ n.a.◆ Impossible à apprécier étant donné le retard dans la mise en œuvre de l'A1 |
| <p><u>Engagement IV: établir et diffuser des données ventilées par sexe à des fins de planification et d'évaluation</u></p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment le suivi & évaluation tient compte de la problématique hommes-femmes◆ Rappporter le genre de données de base et renseignements, autant quantitatifs que qualitatifs, sont rassemblés par sexe ???◆ Elaborer sur la perspective tenant compte des différences entre les sexes pour ce qui à trait aux intrants, extrants, résultats et à l'impact du PP ??? | <ul style="list-style-type: none">◆ Les données sont désagrégées par sexe |
| <p><u>Engagement V: améliorer les comptes rendus des mesures Prises pour mettre en œuvre les engagements</u></p> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment les fonctionnaires du PAM responsables de la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration des sexospécificités procèdent et rapportent l'information. Spécifier leurs pouvoirs et appuis pour exécuter leurs tâches◆ Elaborer sur comment se reflète la responsabilité des partenaires d'exécution dans la mise en œuvre des engagements en faveur des femmes et de l'intégration des sexospécificités, par exemple selon les lettres d'accord et mémorandums | <ul style="list-style-type: none">◆ Il est spécifié que les données doivent être désagrégées par sexe |



| Eléments essentiels | Observations détaillées |
|---|--|
| La politique "Favoriser le développement": | |
| Engagement du gouvernement : <ul style="list-style-type: none">◆ Spécifier la stratégie de sécurité alimentaire nationale ou autre politique visant à favoriser le développement en place ???◆ Spécifier les structures et mandat favorisant la coopération interministérielle et ceux relatifs au PAM◆ Préciser comment le gouvernement participe au ciblage selon les accords établis◆ Spécifier la quantité et qualité du personnel et ressources affectées (forces/faiblesses)◆ Identifier les mesures de renforcement des capacités, au besoin | <ul style="list-style-type: none">◆ Un comité de pilotage interministériel a été créé il y a six mois.◆ Dans la mesure où le gouvernement est un partenaire clé, en théorie et en pratique, cela se fait (A1 et A3), sinon le gouvernement ne s'oppose pas à ce que les autres partenaires s'y adonnent◆ Les A1 et A3 disposent de points focaux identifiés et compétents depuis un certain temps. Le nouveau DNA de l'A2 vient tout juste d'être nommé et son budget, octroyé. Il est à souhaiter qu'il joue rapidement son rôle. |
| Coordination : <ul style="list-style-type: none">◆ Citer les références au plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) et au bilan commun de pays (CCA) dans le PP et sommaires d'activité◆ Citer les autres partenaires de coordination (ONU, ONG, etc) | <ul style="list-style-type: none">◆ Voir texte principal◆ Pour l'A1 : la FAO, GTZ, la BAD, le FIDA quelques ONG ; pour l'A2 : quelque 80 partenaires dont les principaux sont l'ONG Tin Tua et la coopération suisse ; pour l'A3 deux communautés religieuses |
| Partenaires opérationnels : <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser les partenaires opérationnels par activité et les qualifier ??? | |
| Compréhension des besoins : <u>Besoins de consommation :</u> <ul style="list-style-type: none">◆ Résumer les observations principales quant aux problèmes de consommation alimentaire selon l'analyse et cartographie de la vulnérabilité (ACV) ou d'autres sources similaires et en spécifier la nature (zone géographique, population touchée, gravité, etc) et les indicateurs principaux <u>Lien entre la consommation et l'investissement :</u> <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser comment, s'il y a lieu, le lien entre l'alimentation et les possibilités de développement selon le PP et les plans opérationnels d'activité | <ul style="list-style-type: none">◆ L'ACV est en cours d'élaboration. Les données antérieures sur la sécurité alimentaire ont guidé le ciblage actuel. S'il est totalement approprié aux activités 1 et 2 et marginalement moins à l'A3, il demeure optimal, sous réserve que l'exercice ACV en cours démontre le contraire. |



| Eléments essentiels | Observations détaillées |
|---|---|
| Création d'actifs durables : <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser les actifs créés et leurs bénéficiaires◆ En préciser les avantages durables et leurs bénéficiaires | ◆ Il est trop tôt pour se prononcer |
| Qualité du ciblage : <ul style="list-style-type: none">◆ Spécifier les critères de sélection des zones géographiques et des groupes cibles et préciser s'ils sont les plus touchés par l'insécurité alimentaire◆ Comment ceux-ci portent une attention particulière à l'égalité des femmes◆ Préciser les méthodes/techniques de ciblage intra-zones utilisées | <ul style="list-style-type: none">◆ A priori, les zones retenues sont celles les plus touchées par l'insécurité alimentaire chronique.◆ Selon les activités, les femmes sont des cibles prioritaires◆ De façon générale, le ciblage est fonction de l'activité et est largement tributaire du partenariat |
| Participation : <ul style="list-style-type: none">◆ Etablir le degré de participation des communautés incluant les femmes, des bénéficiaires des projets et des bénéficiaires de l'aide quant à la planification, à l'exécution et/ou au suivi◆ Préciser les instruments, méthodes et mécanismes participatifs utilisés pour favoriser la participation | ◆ Sauf au plan théorique et symbolique, cette participation est encore très faible, à moins que les partenaires s'y attardent |
| Rapport coût-efficacité : <ul style="list-style-type: none">◆ Spécifier les solutions diverses examinées pour atteindre les objectifs de l'aide alimentaire et les mesures adoptées pour réduire les coûts au minimum ??? | |
| Qualité technique : <ul style="list-style-type: none">◆ Etablir la liste des missions de conception des documents de projet, de revue technique et d'évaluation et leur provenance (FAO, PNUD, FNUAP, OIT, UNESCO, OMS, etc)◆ Préciser les critères utilisés pour évaluer la durabilité des actifs◆ Spécifier les exemples de désengagement, s'il y a lieu, et en établir les conditions | n.a. |
| Incidences sur le marché : <ul style="list-style-type: none">◆ Etablir l'incidence sur les marchés des importations ou achats locaux, s'il y a lieu | Aucun, étant donné les achats locaux et le peu de volume de l'aide en provenance de l'extérieur par rapport aux importations |
| Démonstration des résultats : <ul style="list-style-type: none">◆ Préciser les indicateurs de résultats établis et utilisés et en préciser la validité | Les indicateurs oscillent entre le suivi des intrants et de l'impact. Entre les deux, le suivi des résultats fait complètement défaut. |

