

EVALUATIONS D'OPERATIONS
BURKINA FASO, PROGRAMME DE PAYS 200163
« BURKINA FASO 2011-2015 »
Rapport d'Evaluation

Avril, 2014

Equipe d'évaluation : Mirella Mokbel Genequand, Chef de mission; Marcel Daba-Bengaly, Salifou Konate, Johan Pasquet

Gestionnaire d'évaluation : Cécile Patat et Henri Leturque (IRAM)

Commandée par le
Bureau de l'Evaluation du PAM
Report number: OEV/2013/022

Remerciements

L'équipe tient à remercier l'ensemble des participants à cette évaluation – Services de l'Etat, Partenaires, Bénéficiaires et PAM – qui s'est déroulée dans de bonnes conditions et qui a pu obtenir la plupart des informations demandées. La collaboration des équipes du PAM, tant au niveau du Bureau Régional qui a participé à la planification, l'organisation et la coordination de cette évaluation décentralisée, que du Bureau de Pays et des Sous Bureaux a été franche et complète, et nous les en remercions.

Décharge

Les opinions exprimées sont celles de l'équipe d'évaluation, et ne reflètent pas nécessairement celles du Programme alimentaire mondial. La responsabilité des opinions exprimées dans ce rapport demeure celle des auteurs. La publication de ce document n'implique pas la validation par le PAM des opinions exprimées.

La forme employée et les informations contenues dans les cartes n'impliquent l'expression d'aucune opinion de la part du PAM concernant le statut légal ou constitutionnel de n'importe quel pays, territoire ou aire maritime ou concernant la délimitation des frontières.

Gestion de l'évaluation

Gestionnaire d'évaluation : Cécile Patat & Henri Leturque (IRAM)

Point focal de l'évaluation : Julie Thoulouzan (PAM)

Responsable de Projet «Evaluations d'Operations»: Claire Conan (PAM)

TABLE DES MATIERES

1. Fiche opérationnelle	i
2. Cartographie : Régions d'intervention du PAM - Programme de Pays	vi
3. Résumé Exécutif	vii
1. Introduction	1
1.1 Caractéristiques de l'évaluation	1
1.2 Contexte du pays.....	2
1.3 Vue d'ensemble du Programme de Pays	4
2. Principaux Constats de l'Evaluation	6
2.1 Pertinence	6
2.2 Résultats	14
2.3 Facteurs Affectant les Résultats	34
3. Conclusions et Recommandations.....	46
3.1 Principales constatations.....	46
3.2 Leçons apprises.....	49
3.3 Recommandations.....	52

Annexes

Les annexes sont présentées dans un document séparé.

Tableaux

Tableau 1 Alimentation scolaire : nombre de bénéficiaires atteints vs. Planifiés	16
Tableau 2 Alimentation scolaire : vivres prévus et distribués.....	16
Tableau 3 Alimentation scolaire : approvisionnements et utilisations des vivres.....	18
Tableau 4 Alimentation scolaire : performance	19
Tableau 5 VIH/OEV : nombre de bénéficiaires réels par rapport aux prévisions	21
Tableau 6: PVVIH/OEV: Quantités de vivres distribués par rapport aux prévisions	22
Tableau 7 VIH/OEV : estimation des rations journalières en fonction des quantités distribuées et du nombre de bénéficiaires	22
Tableau 8 Performance de l'appui nutritionnel au PVVIH et OEV en 2013.....	23
Tableau 9 Composante 3 : réalisations physiques et taux d'exécution annuels du CPAP	27

Tableau 10 Composante 3 : réalisations physiques cumulées et taux d'avancement .	28
Tableau 11 Produits alimentaires achetés localement en pourcentage du total acheté pour le PP.....	31
Tableau 12 Produits achetés localement en pourcentage de produits distribués	32
Tableau 13 Contributions nationales par composante (en milliers de FCFA)	35
Tableau 14 Alimentation scolaire : contributions financières nationales	36

Tome Annexes

Tableau 15 PVVIH et OV : Nombre de bénéficiaires par genre et proportion des femmes	
Tableau 16 Composante 3 : comparaison de la taille prévue et réalisée des rations par personne-jour	

Graphiques

Graphique 1 Alimentation scolaire : nombre moyen de repas par type de denrée et par année	17
Graphique 2 Appui à l'économie rurale : quantités de vivres distribuées en 2011 et 2012, par région.....	26
Graphique 3 Appui à l'économie rurale : nombre de participants en 2011 et 2012, par région	26
Graphique 4 Evolution des achats locaux pour le PP	31

Tome Annexes

Graphique 5 VIH/OEV : prévalence du VIH dans les sites sentinelles 2011	
Graphique 6 Composante 3 : quantités de vivres distribuées en 2011 et 2012, par type de réalisation	
Graphique 7 Répartition des vivres distribués en 2011 dans le cadre de la composante 3, par partenaire et par région	
Graphique 8 Répartition des vivres distribués en 2012 dans le cadre de la composante 3, par partenaire et par région	

1. Fiche opérationnelle	
Titre de l'opération	Programme de Pays
Numéro de l'opération	200163
Durée	2011-2015
Approbation	février 2011
Démarrage effectif	1 ^{er} janvier 2011 ¹
Nombre et nature des révisions budgétaires	Quatre révisions : en septembre 2011, mars et novembre 2013 : ajustement des coûts de transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM), et en décembre 2013 introduction du lait produit localement dans le panier alimentaire des cantines scolaires
Objectifs	
Source : Programme de Pays Burkina Faso 200163 (2011-2015). Document du Conseil d'Administration (WFP/EB.1/2011/8/1)	
C1	<p>Appui à l'enseignement primaire.</p> <p>R1 : Accroissement de l'accès à l'éducation primaire et valorisation du capital humain.</p> <p>R2 : Amélioration de l'état nutritionnel des élèves dans les écoles primaires bénéficiant de l'aide du PAM.</p> <p>R3 : Progrès vers la mise en place d'un programme d'alimentation scolaire administré par le pays.</p> <p>R4 : Élargissement des cadres politiques nationaux afin qu'ils incorporent un programme d'alimentation scolaire.</p>
C2	<p>Appui nutritionnel aux groupes vulnérables.</p> <p>R5 : Amélioration de l'état nutritionnel des enfants de moins de 5 ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes dans les zones ciblées.</p> <p>R6 : Augmentation du taux de survie et amélioration de l'état nutritionnel des adultes et des enfants infectés par le Virus d'immunodéficience humaine (VIH) après 6 et 12 mois de traitement antirétroviral.</p> <p>R7 : Amélioration de l'état nutritionnel des patients sous traitement antirétroviral au cours des 6 premiers mois du traitement.</p> <p>R8 : Progrès vers la mise en place de programmes complets de nutrition et de lutte contre le VIH/sida complets administrés par le pays.</p>
C3	<p>Appui à l'économie rurale dans le contexte du changement climatique.</p> <p>R9 : Mise en place d'un système d'alerte précoce, d'un système de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition et de plans d'urgence et renforcement de ceux-ci grâce à l'appui du PAM au renforcement des capacités.</p> <p>R10 : Pendant la période d'aide, amélioration de la consommation de produits alimentaires des ménages ciblés exposés à la faim aiguë.</p> <p>R11 : Réduction des risques de catastrophes dans les communautés ciblées.</p> <p>R12 : Progrès vers la mise en place de programmes globaux de développement rural administrés par le pays.</p> <p>R13 : Élargissement des cadres politiques nationaux afin d'intégrer les programmes globaux de développement rural.</p>
C4	<p>Renforcement de la chaîne de valeur agricole au moyen d'achats locaux et d'un appui à l'enrichissement et à la transformation des produits alimentaires.</p> <p>R14 : Accroissement de la capacité de production d'aliments enrichis, y compris d'aliments de supplémentation et de produits nutritionnels spéciaux produits dans le</p>

¹ Des distributions ont été faites en janvier 2011 grâce aux reliquats de vivres du précédent Programme de Pays 10399.0.

pays avec l'appui du PAM. R15: Augmentation des débouchés commerciaux au niveau national et rentabilité des achats locaux du PAM.
--

Principales activités

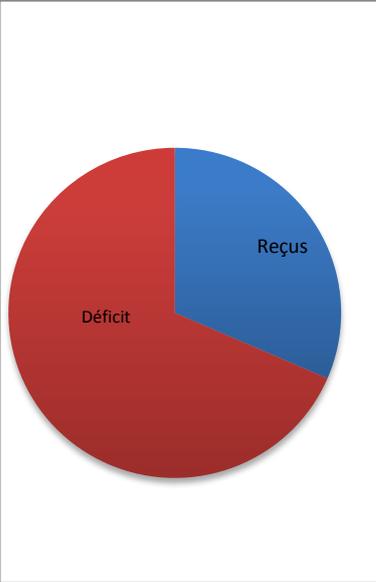
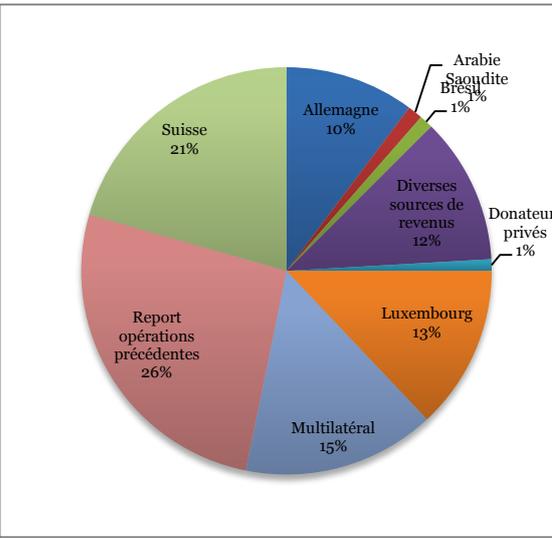
Source : Programme de Pays Burkina Faso 200163 (2011-2015). Document du Conseil d'Administration (WFP/EB.1/2011/8/1)

	Activités	Besoins alimentaires (Tonnes)	Répartition par composante (%)	Coût total pour le PAM (dollars EU)	Nombre total de bénéficiaires ²	
					F	H
C1	Repas scolaires et rations à emporter (RAE) aux filles du CM1 et CM2	25 153	58,8	21 918 926	94 000	105 000
C2	1) Traitement enfants malnutrition aiguë modérée (MAM)	4 950	12,0		128 000	123 000
	2) Traitement femmes enceintes et allaitantes	1 875	4,4		84 000	-
	3) Prévention enfants 6-24 mois	3 120	7,3		89 000	85 000
	4) Personnes vivant avec le VIH (PVVIH) sous traitement antirétroviral (ARV)	2 494	5,8		33 000	8 000
	5) Orphelins et enfants vulnérables (OEV) affectés par le VIH/sida ³	2 299	5,4		10 000	9 000
	Sous-total	14 738	34,4	18 274 378	344 000	225 000
C3	Vivres et espèces contre travail	2 922	6,8	8 929 584⁴	59 000	56 000
C4	Enrichissement & transformation des produits alimentaires et achats locaux	-	-	1 210 705	3 000	2 000
Total Programme de Pays		42 813	100,0	50 333 593	499 000	388 000
Changements dans la mise en œuvre non reflétés dans les révisions budgétaires précitées		<ul style="list-style-type: none"> • Activités 1, 2 et 3 sous C2 maintenues dans l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 200054 car la Malnutrition Aigüe Globale (MAG) >10% • C3 suspendue en 2012 et activités transférées à IPSR 200054 puis à l'IPSR 200509 (à partir d'avril 2014) 				
Partenaires principaux						
Gouvernement	La Direction de l'allocation de moyens spécifiques aux structures éducatives (DAMSSE) / Ministère de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (MENA), le Département de la gestion de l'assistance alimentaire et nutritionnelle (DGAAN) / Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (MASA), la Direction de la nutrition (DN) / Ministère de la santé (MS), le Ministère de l'économie et des finances (MEF), le Secrétariat permanent du conseil national de lutte contre le VIH/sida et les IST (SP/CNLS-IST)					

² Ces chiffres, repris de l'annexe du document de projet soumis au Conseil d'administration du PAM, ne correspondent pas à ceux mentionnés dans les SPR.

³ Orphelins et autres enfants vulnérables ayant perdu l'un ou les deux parents du fait du sida au cours de l'année et qui sont recueillis dans des ménages en insécurité alimentaire (CPAP page 21)

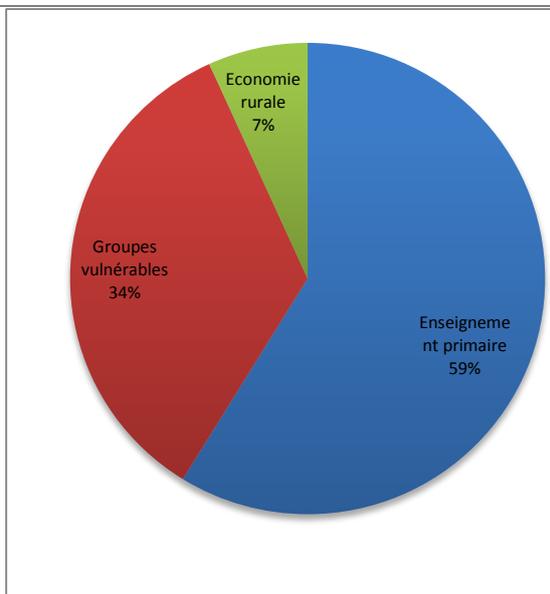
⁴ Dont 6 018 750 en transferts monétaires

Multilatéraux	L'organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des nations unies pour l'enfance (UNICEF), le Programme des nations unies pour le développement (PNUD) / Programme communautaire de lutte contre le VIH/sida (PAMAC)	
Associations, Organisation s non-gouvernementales (ONG), Organisation s de producteurs (OP) et autres acteurs privés	<p>C2 : 27 associations VIH AAS, ABS, ADIP/S, ADS, AED, AEM, AEV, AJPO, ALAVI, ALVC, AMMIE, ASN, ASVS, AVP, AVS, AZET, CHUPCDG, HEERE KADI, IES, NINBANZOERE, REVS, SAS, SOS/JD, SOS/SD, TAAB, UPAID, YERELON</p> <p>C3 : 21 ONG A2N, ADRA, AFDR, AGED, AKAFEM, AMMIE, APDC, APPA, ARFA, ASPAGO, AWMS, AZPF, Christian Aid (PREVAS), CREDO, FIIMBA, ICODEV, OCADES, PAAEPA, PDEL-LG, REPROSO, SEMUS</p> <p>C4 : 5 ONG, 7 OP et 3 acteurs privés ONG : GRET, IFDC, LWR, OXFAM OP : AFDR, CAP, FEPAB, FNZ, UGCPA/BM, UGPCER, UPPA Houet Acteurs privés : Ecobank, Burkina-FCPB, Planète Finance</p>	
Donateurs principaux	Allemagne, Arabie Saoudite, Brésil, Luxembourg, Suisse	
Autres opérations PAM en cours		
<ul style="list-style-type: none"> - Intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) 200054 : Accroître la résilience et réduire la malnutrition - Opération Régionale d'Urgence (EMOP) 200438 : Assistance aux réfugiés et aux déplacés internes affectés par l'insécurité au Mali 		
Ressources obtenues (Intrants)		
<p>Contributions reçues (Situation Ressources au 2 février 2014) : US\$ 16 957 058 % par rapport aux besoins : 31,7%</p> <p>5 donateurs principaux : Suisse, Multilatéral, Luxembourg, Allemagne et Arabie Saoudite</p>		

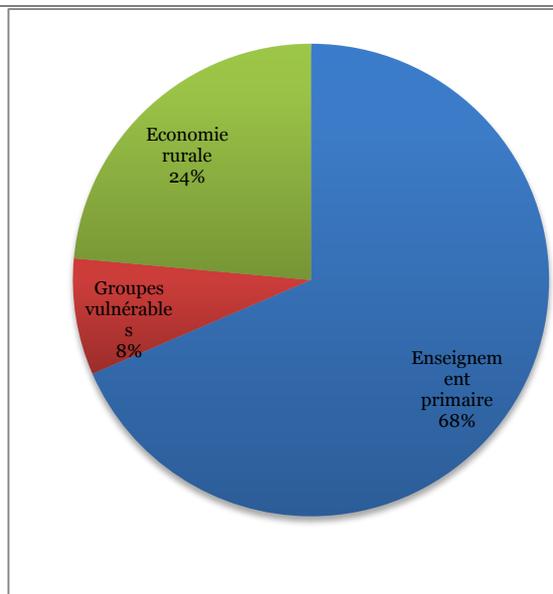
Produits

Pourcentage annuel des bénéficiaires par composante

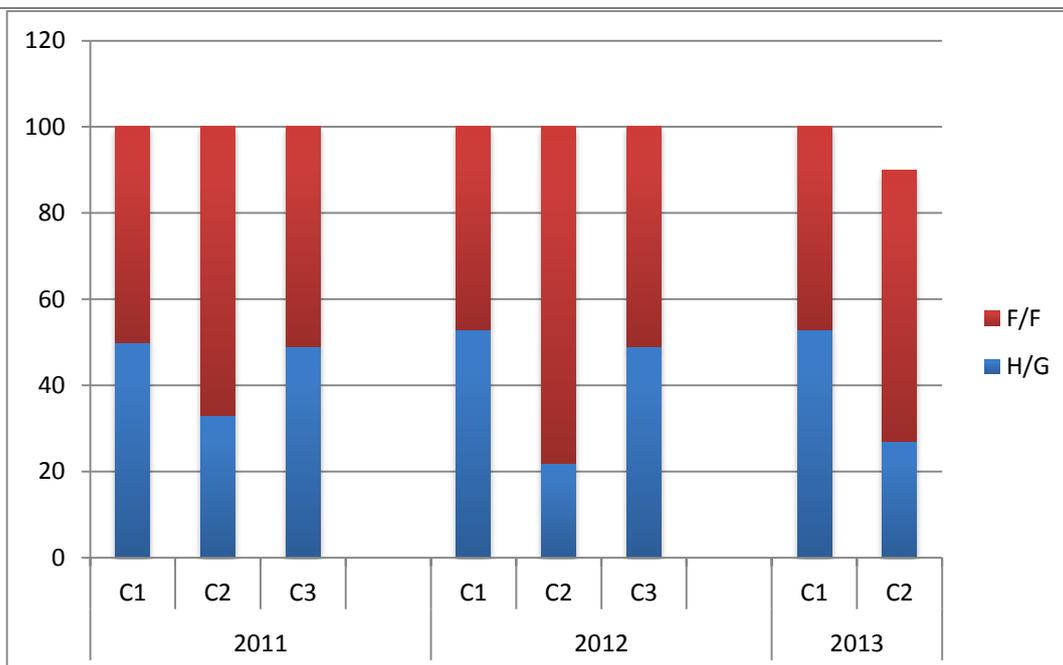
Planifiés



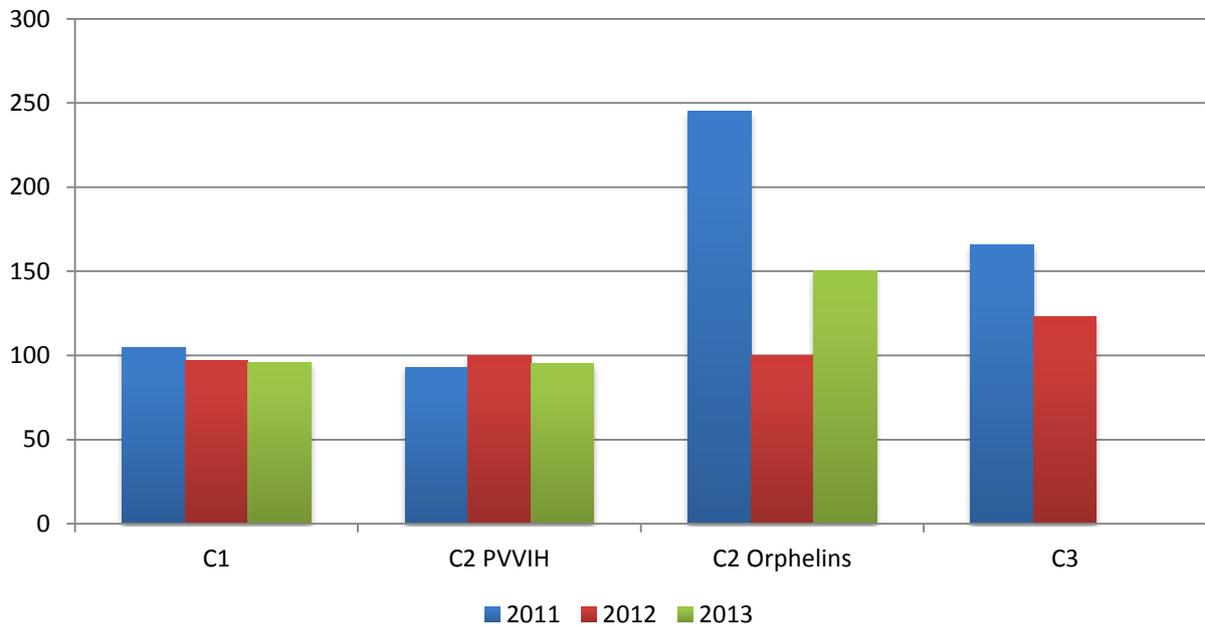
Atteints



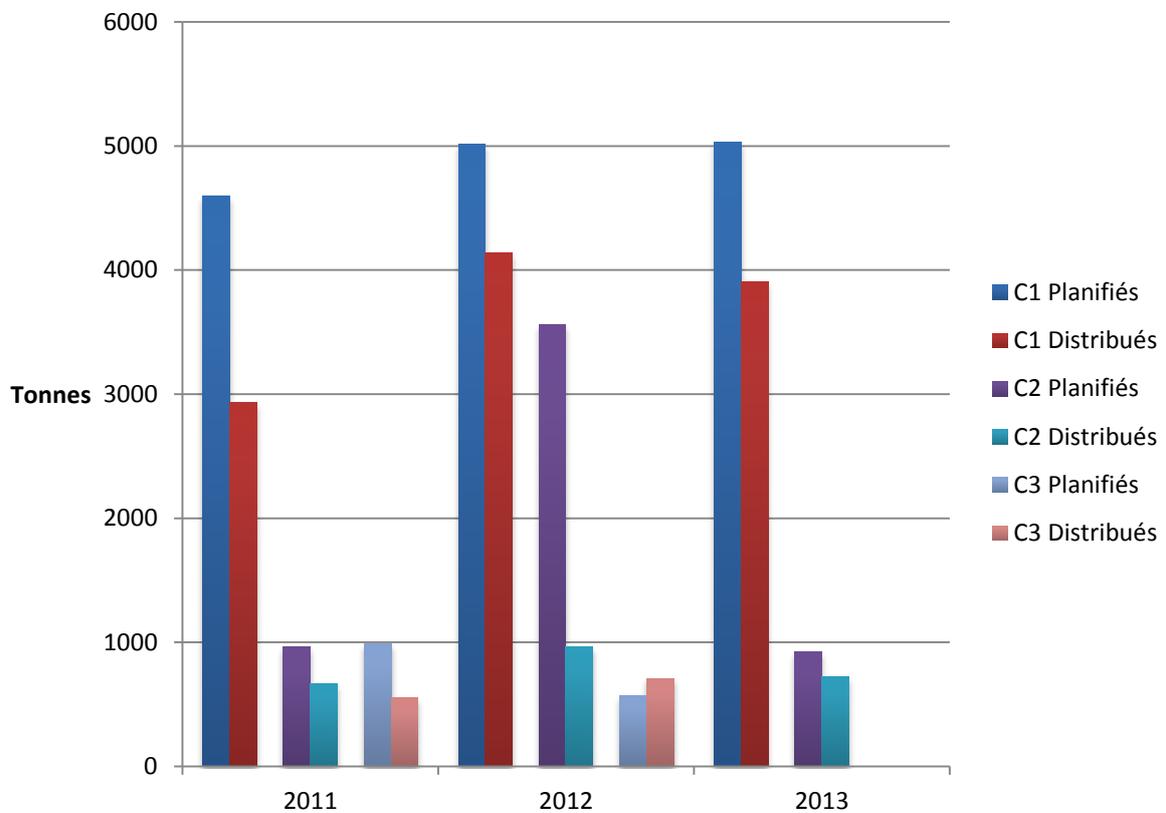
Pourcentage des femmes/filles vs. Hommes/garçons par composante/activité



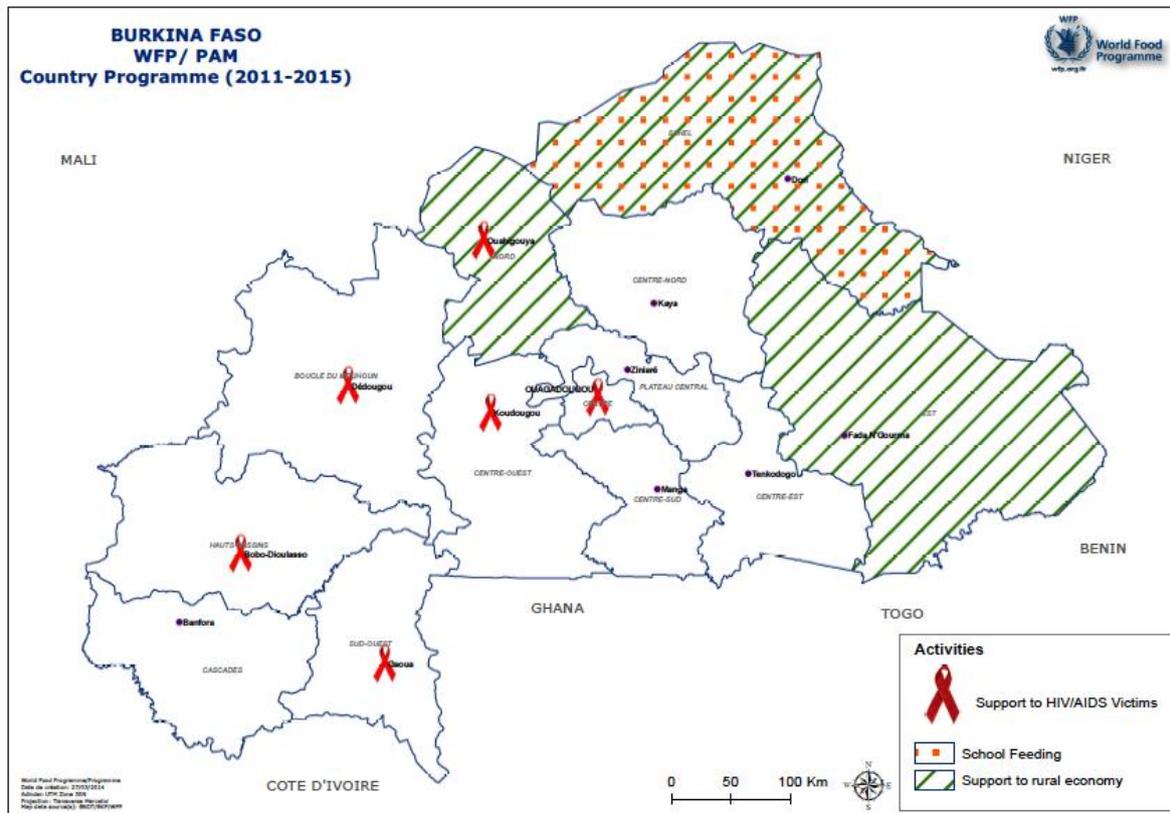
Pourcentage des bénéficiaires atteints par activité et par année



Vivres Distribués vs. Planifiés par composante



2. Cartographie : Régions d'intervention du PAM – Programme de Pays



Source : Bureau de Pays du PAM

3. Résumé Exécutif

Introduction

1. L'évaluation à mi-parcours du PP 200163 (2011-2015), qui s'est déroulée de novembre 2013 à mai 2014, a pour objectifs de : i) rendre compte des résultats et ii) tirer des enseignements utiles pour l'avenir. Ses principaux utilisateurs sont : le PAM Burkina Faso et ses partenaires, le bureau régional du PAM à Dakar et le bureau des évaluations du PAM. L'évaluation s'articule autour de trois questions principales : 1) la pertinence ; 2) les résultats (efficacité, efficience, impact et pérennité) ; et 3) les facteurs internes et externes qui expliquent les résultats (Annexe 3).

2. Le PP, soumis au conseil d'administration du PAM en février 2011 et dont le CPAP fut signé en mai 2011, concerne sept objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les objectifs 2, 4 et 5 du cadre de résultats stratégiques 2008-2013 du PAM. Le coût total pour le PAM, qui s'élevait à 50 333 593 \$ EU lors de la programmation, se situait à 52 416 826 \$ EU en mars 2013 suite à une révision budgétaire portant sur l'ajustement des coûts TTEM⁵. Il comprend quatre composantes : 1) appui à l'enseignement primaire ; 2) appui nutritionnel aux groupes vulnérables ; 3) appui à l'économie rurale dans le contexte du changement climatique ; 4) renforcement de la chaîne de valeur agricole à travers les achats locaux, ainsi que l'enrichissement et la transformation locale des aliments.

3. La crise alimentaire et nutritionnelle qui a frappé le Burkina Faso en 2011-2012 a affecté le portefeuille d'activités du PP, notamment les composantes 2 et 3. En effet, le taux de Malnutrition aigüe globale (MAG) est resté au-dessus du seuil d'alerte (>10%) suite à la crise, justifiant le maintien des activités de supplémentation nutritionnelle aux enfants et femmes enceintes et allaitantes dans une opération de secours. Par ailleurs, la totalité de la composante 3 a été transférée à ce même IPSR en juin 2012 dans le cadre de la réponse à la crise. Par conséquent, au sein de la composante 2, cette évaluation ne porte que sur les interventions relatives au VIH/sida et elle ne couvre qu'une période de 18 mois de mise en œuvre pour la composante 3.

Principaux constats

Pertinence

4. *Choix des activités et ciblage.* Le choix des activités et le ciblage géographique sont cohérents avec les besoins des populations-cibles et les objectifs respectifs des composantes. Le choix des régions, la répartition intra-régionale et, dans le cas de la composante 2, le choix des zones urbaines et péri-urbaines devaient être fonction de la vulnérabilité mais aussi de critères de sélection des écoles et partenaires opérationnels clairement formulés dans le CPAP ou développés ultérieurement (composante 4). Les critères d'éligibilité n'ont pas été systématiquement respectés : pour les écoles (manque de partenariats pour y remédier), et pour les partenaires opérationnels de la composante 2 (manque de financement pour proposer des activités génératrices de revenus). L'application des critères de sélection des PVVIH et orphelins n'a pas été suffisamment rigoureuse (surcharge de travail du personnel médical et lourdeur de la grille d'évaluation de la vulnérabilité des orphelins invoqués par les partenaires opérationnels). L'implantation régionale des partenaires d'exécution de la composante 3 a fortement pesé sur le ciblage géographique de ce volet, pour lequel il n'y avait en outre pas de critères spécifiques de vulnérabilité pour

⁵ Document du PP WFP/EB.1/2011/8/1 et révisions budgétaires de septembre 2011, mars et novembre 2013.

la sélection des ménages bénéficiaires. Si les activités retenues contribuent clairement à la sécurité alimentaire à long terme de ces derniers, le dimensionnement des rations journalières est en revanche questionnable du point de vue des objectifs à plus court terme de lutte contre la faim aigüe en période de soudure.

5. *Cohérence avec les politiques et stratégies nationales.* Les objectifs immédiats des quatre composantes sont cohérents avec les objectifs déclinés dans les politiques et stratégies sectorielles du Gouvernement dans les domaines de l'éducation (PDSEB et SNAEF), la protection sociale (PNPS), la santé (CSLS), le développement rural et la sécurité alimentaire (PNSR, PRP, PDRD), le développement durable (SCADD) et la nutrition (PNSAN).

6. *Complémentarité avec les autres acteurs.* Dans l'ensemble, la conception du PP est conforme aux priorités et actions convenues dans l'UNDAF, cadre de planification des activités communes du Système des Nations Unies signé par 12 agences. En outre, dans les secteurs éducation et santé, les groupes de concertations des PTF et leurs paniers de fonds communs « éducation » et « VIH » ont permis de répondre ponctuellement à certains besoins. Le partenariat avec le PNUD/PAMAC a favorisé la prise en charge holistique des PVVIH. La complémentarité des activités de développement soutenues par le PAM avec celles d'autres intervenants tels que le FIDA ou la GIZ a aussi été observée sur certains sites. Cependant, aucun protocole, lettre d'entente spécifique ou convention de collaboration n'a encore été établi pour formaliser les différents apports complémentaires essentiels des partenaires techniques et financiers (PTF) prévus dans le CPAP.

7. *Complémentarité avec les autres opérations du PAM.* A travers l'appui à la création d'avoirs productifs de la composante 3, le PP contribue à résoudre les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire en milieu rural. Il est en cela complémentaire aux interventions à plus court terme du PAM. Il existe également une forte complémentarité avec le projet P4P car les achats locaux doivent s'opérer par le biais des OP partenaires du P4P.

8. *Alignement avec les politiques et orientations normatives du PAM.* Les quatre composantes du PP sont dans l'ensemble cohérentes avec les politiques et orientations normatives du PAM en matière d'éducation, nutrition, VIH/sida, et gestion et réduction des risques de catastrophe, avec quelques insuffisances en ce qui concerne les partenariats.

Résultats

9. Composante 1 – alimentation scolaire. Entre 2011 et 2013, les quantités de vivres distribuées aux écoles ont été en-deçà des prévisions (64, 83 et 63 %) alors que le nombre de bénéficiaires prévu a été atteint et même dépassé, les filles représentant près de la moitié. Le nombre de repas et leur qualité (disponibilité de tous les ingrédients), ainsi que le nombre de jours de fonctionnement de la cantine ont été affectés par l'insuffisance des ressources, la faible performance de la logistique, et les retards de remontée des rapports. Les taux de fréquentation et le taux brut de scolarisation (TBS) sont restés quasiment inchangés, ce dernier se situant à mi-hauteur de la moyenne nationale de 81,3%. Au vu de ces résultats à court-terme, on peut douter de l'impact à plus long-terme sur les taux d'inscriptions et de fréquentation, par ailleurs influencés par des facteurs socioéconomiques et culturels. Les modalités d'appui du PAM pour renforcer les capacités du MENA en vue d'un transfert des responsabilités n'ayant pas été définies, l'appui du PAM a été ponctuel.

10. Composante 2 – appui aux PVVIH et OEV. Durant les trois années de mise en œuvre du PP, les taux globaux de distribution des vivres ont été inférieurs aux prévisions car les distributions n’ont pu couvrir qu’une période de chaque année. Les principaux facteurs explicatifs sont le retard accusé dans l’approbation du CPAP en 2011 par le MEF, le retard de réception des denrées au 4^{ème} trimestre 2012 et l’attente des résultats d’évaluation des partenaires en début 2013. Les prévisions en termes de bénéficiaires ont été couvertes à plus de 90%, et 72% des PVVIH bénéficiaires étaient des femmes. Le taux de récupération nutritionnelle est passé de 77% en 2012 à 97% en 2013, avec un taux de survie de 99% et un faible taux d’abandon (1,1%). On peut donc conclure que l’appui nutritionnel du PAM a contribué à améliorer l’adhérence au traitement et par conséquent le taux de survie des PVVIH. En revanche, les performances en matière de récupération nutritionnelle mériteraient d’être consolidées par une analyse plus fine du respect du critère d’Indice de masse corporelle (IMC) et des taux de dilution des rations dans les familles. Au regard des faibles capacités économiques des associations de prise en charge des PVVIH et des orphelins, des niveaux relativement faibles d’investissement du Gouvernement et de la précarité économique des bénéficiaires, la pérennité des acquis ne pourrait être garantie à l’heure actuelle sans l’appui d’un partenaire.

11. Composante 3 – appui à l’économie rurale. Faute de financement, les distributions en espèces ne se sont pas matérialisées lors des activités de création d’avoirs productifs. Néanmoins, les distributions de vivres ont atteint 94% en 2011 et 121% en 2012 de la quantité moyenne annuelle prévue dans le document de projet. Le nombre de participants aux activités HIMO fut très supérieur aux prévisions annuelles en 2011 et 2012 (148 et 299%), avec une participation féminine remplissant globalement les objectifs fixés (50% en moyenne) bien que très variable selon les régions. Les taux de réalisation des diverses activités visant à la réduction des risques de catastrophes sont globalement satisfaisants pour les deux années de mise en œuvre. En revanche, les quantités de vivres distribuées s’avèrent très insuffisantes pour espérer engendrer une amélioration de la consommation alimentaire des ménages en période de soudure. Dans ces conditions, et compte tenu de la non mise en œuvre du volet de transferts monétaires, le risque de perte de crédibilité pour le PAM et ses partenaires fut bien réel, même si finalement atténué par le démarrage, courant 2012, de l’IPSR 200054 dans les mêmes communautés.

12. Composante 4 – renforcement de la chaîne de valeur agricole. Aucun accroissement de la capacité locale de production d’aliments enrichis n’a été réalisé car la mise en œuvre de cette activité a été retardée (incohérence dans la conception, absence de financement, manque de normes sur la réglementation de la production locale d’aliments enrichis). En revanche, les achats locaux réalisés par le PP représentent 49% des produits alimentaires distribués pour un objectif de 80%. Ceci masque toutefois une forte variabilité annuelle car ce taux était de 49% en 2011 avant d’atteindre 65% en 2012 (année de crise plus favorable à la mobilisation des ressources) puis de retomber à 19% en 2013 (année post-crise marquée par des difficultés de mobilisation des financements). La pérennité de l’augmentation de la production locale d’aliments fortifiés dépendra fortement des conditions de sa réalisation, à savoir : l’existence d’un marché ne reposant pas principalement sur la demande du PAM et la compétitivité des produits fortifiés avec l’appui du PAM.

Facteurs expliquant les résultats

13. Le contexte de démarrage du programme a été défavorable à la mobilisation des fonds (crise socio-militaire, urgence alimentaire, arrivée des réfugiés maliens). Le

financement très largement insuffisant du PP – moins d'un tiers du budget provisionnel mobilisé durant la période 2011-2013⁶ - a eu de lourdes conséquences sur sa mise en œuvre.

14. Globalement, les engagements contractuels du Gouvernement n'ont pas été respectés (budget estimatif soumis à l'arbitrage de l'Assemblée Nationale en-deçà du montant contractuel du CPAP et décaissements tardifs). Les responsabilités de coordination et de rendre compte ont été compromises par la non-nomination du CTC, l'organe de pilotage du PP, et la faible taille des équipes de la DGAAN.

15. Les difficultés logistiques – véritable goulot d'étranglement – ont accentué le manque de ressources et par conséquent limité l'efficacité et l'efficacé des diverses activités, et à terme leur impact et pérennité. Parmi les contraintes principales, on relèvera : les parcs des petits transporteurs en général peu diversifiés en moyens de transport ; le manque d'un mécanisme d'ajustement des tarifs par rapport aux coûts réels de transport ; le non-respect du planning de livraison par de nombreux prestataires ; et enfin l'absence de pré-positionnement de stocks (faute de ressources) pour faire face à l'inaccessibilité de certains sites en saison pluvieuse.

16. Des faiblesses ont été relevées dans les systèmes de suivi-évaluation mis en place pour les diverses composantes et gérés par les contreparties nationales respectives, notamment en terme de fiabilité, complétude, promptitude, retour d'information et leur utilisation pour la prise de décisions programmatiques en temps voulu. Ces défaillances ont amené le Bureau de pays (BP) à établir une base de données parallèle. Non budgétisés, les études d'impacts et les travaux de capitalisation ne sont pas conduits ou prévus.

17. Parmi les facteurs de succès, on notera la très forte mobilisation des communautés sur les activités de la composante 3 (en comparaison d'une implication plus variable dans le cas des cantines scolaires) ainsi que le bon ancrage local des partenaires d'exécution des composantes 2 et 3 et la qualité de leurs interventions.

Conclusions

18. Si dans l'ensemble, les résultats en termes de bénéficiaires sont très satisfaisants : nombres prévus atteints (cantines scolaires) et même dépassés (orphelins et participants aux activités HIMO), il n'en est pas de même en ce qui concerne les intrants et donc les quantités de vivres octroyés. Les quantités de vivres mobilisées et distribuées ont en effet été en-deçà des prévisions pour toutes les catégories de bénéficiaires. Des retards et ruptures d'approvisionnement (liés à diverses difficultés logistiques) ont exacerbé une situation précaire de ressources très insuffisantes par rapport au budget prévisionnel, avec pour conséquences : des repas scolaires incomplets et/ou irréguliers ; des rations réduites ou suspendues pendant quelques mois pour les PVVIH sous traitement ARV et orphelins du sida ; et une très maigre couverture des besoins alimentaires de base des ménages participant aux activités HIMO.

19. **La composante 1**, qui a pertinemment ciblé le Sahel – une région prioritaire sur le plan de l'insécurité alimentaire et des indicateurs éducationnels – s'aligne sur les priorités du MENA (PDSEB). Elle est conforme dans l'ensemble à la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire, mis à part l'absence de « Partenariats et coordination intersectorielle solides ». Sa mise en œuvre a fait face à diverses

⁶ D'après le document du PAM « Resource Situation » datant du 13 avril 2014, la situation budgétaire s'est améliorée en 2014 (le déficit budgétaire a baissé de 68,3 à 49,6 %).

contraintes dont l'insuffisance des ressources (PAM et Gouvernement) au regard des besoins, les difficultés d'accès surtout en saison pluvieuse, l'inadéquation des infrastructures pour le stockage, la préparation et la consommation des repas, et l'insuffisance des contributions des communautés (sous forme pécuniaires ou en vivres) nonobstant leur adhésion au programme.

20. La composante 2. En ciblant les villes les plus touchées, et en impliquant le monde communautaire, l'appui nutritionnel du PAM est très pertinent et s'accorde bien avec la politique gouvernementale (CSLS 2011-2015). Dans sa mise en œuvre, de nombreux acquis ont été engrangés et mériteraient d'être consolidés. Une des difficultés majeures relevée au cours de l'évaluation a été la dilution des rations dans les familles. Ce problème est d'autant plus complexe que son origine est ancrée dans les pratiques socioculturelles. La principale critique porte sur les critères de sélection notamment l'IMC chez les PVVIH et le fait d'être orphelin du fait du VIH/sida chez les OEV. Il est donc important que le PAM mène une réflexion sur le sujet malgré le fait que ces critères soient conformes à la politique du PAM et aux standards internationaux adoptés par le Burkina. Cela est d'autant plus pertinent que l'adoption des nouveaux critères de mise sous ARV de l'OMS entrainera de facto l'inclusion de patients moins malades donc probablement moins amaigris.

21. La composante 3 a été durement touchée par le déficit de financement. Combinés à ce manque de ressources, la faible taille des rations journalières et certains choix opérationnels tels que le grand nombre de sites retenus ont provoqué un phénomène de saupoudrage, accentué par le fait que l'année 2012 fut particulièrement difficile pour les ménages dans les zones ciblées. Telle que mise en œuvre, la composante 3 s'inscrit bien dans les initiatives soutenues par les partenaires locaux et elle promeut des techniques éprouvées, que les communautés se sont remarquablement bien appropriées. Dans l'ensemble, les impacts sont probablement forts sur la productivité des terres et la disponibilité alimentaire à moyen et long terme, mais ils ne sont pas mesurés de manière systématique.

22. La composante 4 a enregistré des difficultés particulières de mise en œuvre. En outre, dans la conception, il lui a été attribué des activités d'achats de produits sans prévision de ligne budgétaire à cet effet. Ces achats ont été effectués dans le cadre d'autres composantes. L'approbation prochaine des normes de production d'aliments fortifiés mettra enfin en place le cadre réglementaire permettant au PAM d'appuyer le développement de la production locale de produits enrichis.

Recommandations

23. Conception du prochain PP : 1) tenir compte du niveau de financement du PP précédent, de ses résultats et des enseignements tirés ; 2) opter pour un ciblage géographique qui favorise les synergies entre les diverses composantes du PP et la complémentarité à travers des partenariats concrets et budgétisés avec les PTF ; et 3) élaborer des stratégies de transfert des responsabilités en précisant les activités, leurs calendriers et les responsabilités pour leur mise en œuvre.

Responsabilité : PAM (BP, BR et Siège)

24. Contrepartie nationale – organisation institutionnelle et engagements financiers : 1) mettre en place un CTC avec un budget de fonctionnement lui permettant de mener à bien ses fonctions de coordination et de rendre compte ; 2) renforcer la DGAAN en ressources humaines et financières ; et 3) respecter les engagements contractuels financiers du CPAP : décaissements des montants requis et en temps opportun.

Responsabilité : Gouvernement du Burkina

25. Logistique : revoir les dispositions logistiques, en tenant compte des éléments suivants : 1) capacités de transport adaptées pour les livraisons de petites quantités sur plusieurs sites éparpillés et éloignés les uns des autres ; 2) tarifs référentiels planchers et plafonds pour encadrer les propositions de coûts de prestation ; 3) meilleur respect des délais de règlement des factures des prestataires ; 4) un mécanisme de suivi physique des mouvements de denrées ; 5) des délais plus réalistes notamment pour les livraisons de petites quantités de vivres sur plusieurs sites éparpillés ; et 6) pré-positionnement dans la mesure du possible (disponibilité des ressources et des capacités de stockage) des denrées pour les sites quasi-inaccessibles en saison pluvieuse.

Responsabilité : PAM BP avec l'appui du BR et siège

26. Suivi et évaluation : revoir les systèmes de suivi-évaluation des différentes composantes du PP ; spécifiquement : 1) outils ; 2) périodicité de la collecte et de l'analyse des informations ; et 3) rôles et responsabilités aux différents niveaux (partenaires d'exécution, bureaux régionaux, niveau central).

Responsabilité : BP avec l'appui du BR en concertation avec les contreparties nationales respectives

27. Composante 1 : 1) concentrer les ressources disponibles sur les communes prioritaires ; 2) établir des partenariats avec plans d'actions en amont avec les PTF ; 3) continuer à promouvoir la participation des communautés (campagnes de sensibilisation et synergies avec la composante 3) ; et 4) soutenir le MENA dans la mise en place de la SNPAS à travers des projets pilotes (à l'instar de l'initiative du lait produit localement pour remplacer le CSB+ - révision budgétaire 4).

Responsabilité : BP avec l'appui du BR en concertation avec MENA

28. Composante 2 : 1) mener des activités de plaidoyer pour l'acquisition de financements en vue d'améliorer le soutien économique aux PVVIH (AGR pour les sortants du programme) ; 2) revoir le panier alimentaire pour en améliorer la valeur nutritive et pallier au partage de la ration individuelle au sein des ménages (augmentation de la ration CSB+ ou son remplacement par un ATPE, augmentation de la ration de protection) ; 3) renforcer les activités d'IEC en nutrition ; et 4) revoir les critères de sélection des PVVIH (critères de vulnérabilité) et OEV.

Responsabilité : BP avec l'appui du BR en concertation avec le Ministère de la Santé (CNLS-IST)

29. Composante 3 : 1) adapter les choix opérationnels aux moyens disponibles, en réduisant notamment le nombre de sites et de bénéficiaires pour garantir une assistance en vivres ou en espèces en adéquation avec l'objectif de meilleure consommation alimentaire des ménages en saison sèche ; 2) mener une étude d'impact sur les activités d'appui à l'économie rurale afin de tirer des enseignements et mettre en valeur les résultats concrets sur la productivité agricole et la résilience à long terme.

Responsabilité : BP et DGAAN

30. Composante 4 : 1) recentrer la composante sur « l'accroissement de la capacité locale de production d'aliments fortifiés » ; et 2) accompagner le Gouvernement dans l'adoption de mesures incitatives en faveur de la production locale d'aliments fortifiés.

Responsabilité : BP avec l'appui du BR.

1. Introduction

1.1 Caractéristiques de l'évaluation

1.1.1 Objectifs et champ de l'évaluation.

1. Dans un contexte de regain d'importance accordé au niveau institutionnel à la communication de données factuelles et à l'obligation de rendre compte des résultats, le PAM a chargé le Bureau de l'évaluation de réaliser un plus grand nombre d'évaluations de Programme de Pays (PP) entre 2013 et 2015. Le Bureau régional (BR), en concertation avec le Bureau de pays (BP), a retenu le PP du Burkina Faso 200163 (2011-2015) pour faire partie du lot des opérations à évaluer en 2014.

2. L'évaluation à mi-parcours s'est déroulée de novembre 2013 à mai 2014. Elle couvre les 4 composantes du PP 200163, sur la période allant de 2011 à 2013. Toutefois, deux activités de la composante 2 (appui nutritionnel aux groupes vulnérables)⁷ ayant été maintenues sous l'IPSR 200054, et la totalité de la composante 3 (appui au développement rural) ayant été transférée à ce même IPSR en juin 2012, cette évaluation ne porte que sur les interventions relatives au VIH/sida au sein de la composante 2 et ne couvre, pour la composante 3, que la période de janvier 2011 à juin 2012 (cf. section 1.3).

3. L'évaluation a pour objectif de : i) rendre compte des résultats et ii) tirer des enseignements utiles pour l'avenir (Termes de référence Annexe 1). Ses principaux utilisateurs sont le PAM Burkina Faso et ses partenaires, le bureau régional du PAM à Dakar et le bureau des évaluations du PAM.

1.1.2 Approche méthodologique

4. L'équipe d'évaluation a utilisé une approche pragmatique et participative à travers une combinaison de méthodes quantitatives (exploitation des bases de données du PAM et/ou de la contrepartie nationale) et qualitatives (entrevues individuelles, discussions de groupe et ateliers de réflexion), auxquelles s'ajoute l'observation directe sur le terrain (Méthodologie Annexe 2). L'évaluation s'articule autour de trois questions: 1) la pertinence ; 2) les résultats ; et 3) les facteurs internes et externes qui expliquent les résultats. Des questions spécifiques visant à examiner la pertinence, l'efficacité, l'impact et la pérennité du PP sont présentées dans la matrice d'évaluation (Annexe 3).

5. L'équipe d'évaluateurs a construit ses conclusions et recommandations sur un recoupement de différentes sources d'information :

- La revue documentaire : documents transmis par le PAM, documentation des principales parties prenantes et recherche Internet (Annexe 4).
- Les entretiens semi-directifs avec les parties prenantes internes et externes réalisés à l'aide de guides d'entretien.
- Les groupes de discussions avec les partenaires d'exécution ainsi qu'avec les bénéficiaires et les communautés ciblées, réalisés à l'aide de guides d'entretien.
- Les visites de terrain et observations directes des sites d'interventions, des activités et des réalisations.

⁷ La supplémentation alimentaire ciblée aux jeunes enfants (6 à 59 mois) et mères souffrant de malnutrition modérée et la supplémentation alimentaire généralisée aux enfants de 6 à 59 mois.

1.1.3 Programme de la mission

6. Après une phase de préparation (novembre 2013 à janvier 2014), l'équipe d'évaluation s'est rendue au Burkina Faso du 19 janvier au 10 février 2014 (Annexe 5). La mission de terrain a permis de rencontrer une série de personnes ressources clés au sein du personnel du PAM, de la contrepartie nationale, des partenaires d'exécution (ONG, OP, acteurs privés), des agences des Nations Unies, des bailleurs de fonds et des communautés et bénéficiaires directs des diverses activités (Annexe 6 et Annexe 7) et de réaliser des visites de terrain dans les régions Est, Nord et Sahel. L'analyse des données primaires conjuguée à celle des données secondaires a servi à préparer l'aide-mémoire de la mission présenté en interne de l'équipe du BP du PAM le 07 février et à l'ensemble des parties prenantes le 10 février 2014.

1.1.4 Contraintes rencontrées

7. La logistique déployée par le BP a permis à la mission d'effectuer convenablement les différents déplacements à l'intérieur du pays et de rencontrer la plupart des acteurs sollicités.

8. Plusieurs éléments concourent cependant à relativiser les constats et analyses présentés dans ce rapport : 1) les limites de la disponibilité de certaines informations et interlocuteurs clés⁸ ; 2) certaines contradictions rencontrées entre les différentes sources de données consultées (par exemple : SPR vis-à-vis des rapports d'exécution ou versions électroniques des tableaux de données vis-à-vis des versions papier signées) et, dans le cas de la composante 3, un niveau insuffisant de compilation et d'archivage des données ; et 4) l'absence de valeurs cibles pour les indicateurs dans le cadre logique présenté dans le document de projet⁹. En outre, on notera pour la composante 3 la difficulté d'évaluer une composante suspendue en 2012 et de discuter avec les bénéficiaires d'activités ayant eu lieu deux à trois ans avant cette mission ; et pour la composante 4, l'évaluation a été confrontée à la quasi non-exécution des activités programmées dans le Plan d'action du programme pays (CPAP) et à la présence d'activités inscrites mais budgétisées et réalisées à travers d'autres composantes du PP ou au niveau du Projet pilote « achats au service du progrès » ou P4P)¹⁰.

1.2 **Contexte du pays**

9. Avec un Indice de développement humain (IDH) de 0,332 en 2012, le Burkina Faso occupe la 183^{ème} position sur 186 pays (PNUD 2013). En 2009-2010, 43,9 % de la population vivait en-dessous du seuil de pauvreté, estimé à 108 454 FCFA (MEF 2011). La chute des prix du coton et les crises financières et alimentaires mondiales ont enrayé le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB), qui est passé de 5,2 % en 2008 à 3,2 % en 2009, puis a augmenté à 8,1 % en 2012. L'agriculture compte pour 40 % du PIB et emploie 80 % de la population (Banque Mondiale Fiche Pays 2013). Ce secteur connaît toutefois une crise profonde, caractérisée par des aléas climatiques récurrents et une dégradation accélérée du potentiel productif, en

⁸ Pour la composante 3 en particulier suspendue en 2012.

⁹ Ces valeurs ont été communiquées à l'équipe au cours de la mission de terrain.

¹⁰ L'initiative « achats au service du progrès » (P4P) a pour but d'aider les petits producteurs en leur offrant des débouchés et en les rendant compétitifs sur les marchés agricoles. L'objectif ultime de cette initiative est de promouvoir le développement des marchés agricoles de sorte que, d'ici à 2013, au moins 500 000 petits cultivateurs pauvres – pour la plupart des femmes – produisent des excédents qu'ils puissent vendre à des prix rémunérateurs pour accroître leurs revenus. Cette initiative, lancée à titre pilote pour une période de cinq ans (septembre 2008 – septembre 2013) dans 21 pays dont le Burkina Faso, utilise le double levier que sont les achats de produits alimentaires de base (céréales, légumineuses et aliments préparés) que le PAM doit distribuer et les compétences techniques d'une large gamme de partenaires afin de mettre les organisations d'agriculteurs mieux à même d'avoir accès au crédit, d'accroître leur production et de vendre un produit de haute qualité.

particulier dans la partie sahélienne du pays.

10. Faisant suite à la sécheresse de 2011 qui a frappé la plupart des pays sahéliens, la campagne agricole 2011-2012 a été marquée par un déficit céréalier de 154 000 tonnes. L'évaluation de la sécurité alimentaire des ménages en situation d'urgence (EFSA) de février-mars 2012 a conclu qu'environ 3,5 millions de personnes étaient affectées par l'insécurité alimentaire – dont 1,5 millions de manière sévère – dans les 170 communes jugées à risque (DGPER/PAM 2012).¹¹ Si la production agricole s'est améliorée pour la grande majorité des ménages en 2012, l'enquête conjointe menée sur l'ensemble du pays a révélé qu'environ 1,8 millions de personnes étaient toujours en situation d'insécurité alimentaire, principalement dans les régions du Nord, du Sahel et de l'Est (DGPER/FAO/FEWS NET/PAM 2012).

11. Pour inverser cette tendance, le Burkina a lancé « la Stratégie de croissance accélérée et de développement durable » (SCADD 2011-2015), qui vise « une croissance économique forte et soutenue, génératrice d'effets multiplicateurs sur le niveau d'amélioration des revenus, de la qualité de vie de la population et soucieuse de la prise en compte des principaux déterminants de la gestion durable des ressources naturelles » (MEF 2011).

12. Au Burkina Faso, les femmes sont plus exposées à la pauvreté du fait de leur faible accès aux facteurs de production et aux ressources. Face aux inégalités et disparités entre les hommes et les femmes, qui se posent avec acuité, le Ministère de la promotion de la femme (MPF) a adopté une Politique Nationale Genre afin de promouvoir un accès et un contrôle égal et équitable aux ressources et aux sphères de décision à travers sept axes stratégiques (MPF 2009).

13. Le système éducatif se caractérise par des disparités géographiques tant en termes de taux de scolarisation, qu'en termes de couverture en infrastructures scolaires. La région du Sahel est parmi les plus vulnérables du pays avec 45 % de la population en insécurité alimentaire et un taux brut de scolarisation (TBS) de 43,5 % très inférieur à la moyenne nationale de 81,3 % (EFSA 2012 et DAMSSE 2013). Le gouvernement du Burkina Faso a engagé l'élaboration d'un nouveau programme intitulé Programme de Développement Stratégique de l'Éducation de Base (PDSEB) 2012-2021, qui constitue un cadre de référence pour les actions de toutes les parties prenantes (acteurs nationaux et partenaires internationaux) afin : i) d'accroître l'offre d'éducation ; ii) d'améliorer la qualité et la pertinence des services éducatifs ; et iii) d'améliorer la gestion administrative, fiduciaire et pédagogique du système (MENA 2012).

14. Les cantines scolaires figurent parmi les stratégies proposées. En effet, au Burkina, trois catégories de cantines scolaires coexistent : les cantines assistées (appuis extérieurs), les cantines hybrides (État ou partenaire, et communautés) et les cantines endogènes (communautés). L'État gère des cantines scolaires dans 41 des 45 provinces du pays, avec un seul repas fourni par jour pour une durée d'assistance de 3 mois sur les 9 mois de l'année scolaire en raison de la faiblesse des ressources du Gouvernement. Au niveau central, la gestion des cantines scolaires est assurée par la DAMSSE/ MENA.

15. La situation sanitaire au Burkina Faso se caractérise par une morbidité et une mortalité très élevées. La malnutrition à elle seule est une cause directe ou associée de 35 % des décès. La prévalence de la MAG chez les enfants âgés de moins de 5 ans

¹¹ Ces 170 communes représentent plus de 50 % du territoire et sont réparties dans 10 régions sur les 13 que compte le pays.

était estimée à 10,2 % en 2011 (MS 2011).

16. Depuis 2002, la Direction de la Nutrition (DN) est la structure centrale de gestion des questions nutritionnelles du Ministère de la santé (MS). La DN joue un rôle stratégique et de coordination. Il existe une politique nationale de nutrition depuis 2007, et le gouvernement a adopté par la suite une politique nationale de sécurité alimentaire et nutritionnelle (PNSAN, octobre 2013) et élaboré un programme de sécurité alimentaire et nutritionnelle visant particulièrement les populations les plus démunies dans les régions les plus affectées.

17. Le gouvernement burkinabè a fait de la lutte contre le Syndrome de l'immunodéficience acquise (SIDA) et les IST, un défi majeur de sa stratégie nationale de développement durable et de sa politique de développement sanitaire. Suite à ses programmes successifs, qui ont été accompagnés par une importante mobilisation sociale, le pays connaît une relative stabilisation de la progression de la pandémie. Malgré les succès enregistrés, il reste encore des défis importants liés à la faible identification des malades éligibles pour le traitement antirétroviral (ARV), résultant entre autres des capacités insuffisantes pour le diagnostic et le suivi biologique des patients infectés. Pour faire face à tous ces défis, le gouvernement a mis en place un Cadre Stratégique de Lutte contre le VIH/sida et les IST (CSLS) pour la période 2011-2015.

1.3 Vue d'ensemble du Programme de Pays

18. Le PP 200163 (2011-2015), soumis au conseil d'administration du PAM en février 2011 et dont le CPAP fut signé en mai 2011, concerne sept objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et les Objectifs stratégiques 2, 4 et 5 du PAM.¹² Le coût total pour le PAM, qui s'élevait à 50 333 593 \$ EU lors de la programmation, se situait à 52 416 826 \$ EU en mars 2013 suite à une révision budgétaire portant sur l'ajustement des coûts TTEM¹³. Il se répartit comme suit (Document du PP WFP/EB.1/2011/8/1) :

- composante 1 appui à l'enseignement primaire : 21 918 926 \$ EU (44 %);
- composante 2 appui aux groupes vulnérables : 18 274 584 \$ EU (36 %);
- composante 3 appui à l'économie rurale : 8 929 584 25 \$ EU (18 %) ;
- composante 4 appui à la chaîne de valeur : 1 210 705 \$ EU (2 %).

19. Selon la situation des ressources au 2 février 2014, 16 957 028 \$ EU ont été mobilisés (soit 31,7% des besoins) pour la période 2011-2013. La situation s'est améliorée en avril 2014 grâce principalement à une donation du Canada (8 976 661 \$ EU) et une augmentation des contributions de donateurs privés.

20. La **composante 1**, appui à l'enseignement, vise à accroître l'accès à l'éducation et à améliorer l'état nutritionnel des enfants dans les écoles primaires et *bisongos*¹⁴ dans les quatre provinces de la région du Sahel à travers un programme de cantines et des RAE pour les filles dans les deux dernières classes du primaire. L'acceptation et l'implication de la communauté sont sollicitées à travers un protocole d'accord cosigné par toutes les parties prenantes : le comité de gestion (COGES), l'Association de parents d'élèves (APE), la DAMSSE, la Circonscription d'enseignement de base

¹² Objectif stratégique 2 – Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets; Objectif stratégique 4 – Réduire la faim chronique et la dénutrition ; Objectif stratégique 5 – Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim, notamment grâce à une stratégie de transfert des responsabilités et aux achats locaux.

¹³ Document du PP WFP/EB.1/2011/8/1 et révisions budgétaires de septembre 2011, mars et novembre 2013.

¹⁴ En langue Mooré : centre communautaire pour le développement intégré de la petite enfance pour les enfants de 3 à 5 ans

(CEB) et le PAM.

21. La **composante 2** d'appui aux groupes vulnérables devait inclure trois activités : 1) la supplémentation alimentaire ciblée aux jeunes enfants (6 à 59 mois) et mères souffrant de malnutrition modérée ; 2) la supplémentation alimentaire généralisée aux enfants de 6 à 59 mois ; et 3) l'appui aux PVVIH sous traitement antirétroviral et OEV dans six centres urbains du pays (Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Ouahigouya, Koudougou, Dédougou et Gaoua). Les deux premières activités devaient être transférées de l'IPSR 200054 au PP si le taux de Malnutrition aiguë globale (MAG) diminuait sous le seuil de 10 %. Ce taux étant resté élevé suite à la crise alimentaire et nutritionnelle qui a touché le pays en 2011-2012, ces interventions ont été – à juste titre - maintenues dans l'IPSR. L'appui nutritionnel aux PVVIH vise à améliorer leur état nutritionnel et leur adhérence au traitement antirétroviral, contribuant ainsi à leur survie.

22. La **composante 3**, conçue dans la continuité du volet de développement rural du précédent PP (2006-2010), vise à prévenir la faim aiguë et à renforcer la résilience des communautés rurales face aux risques liés aux changements climatiques dans les régions du Sahel, de l'Est et du Nord. Le PAM prévoit ainsi d'appuyer des initiatives renforçant le potentiel productif tout en préservant les ressources naturelles. Des activités d'assistance alimentaire pour la création d'avoires sont prévues dans cinq domaines différents : agriculture, élevage, environnement, désenclavement et renforcement des capacités. L'approche retenue est celle des chantiers à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO), les participants aux travaux recevant des vivres et/ou des espèces. Face à la crise alimentaire et nutritionnelle dans huit pays de la bande sahélienne dont le Burkina Faso, un plan de réponse globale a été élaboré par le Groupe de travail régional sur la sécurité alimentaire et la nutrition (FSN WG) dont le PAM fait partie (IASC/FSN WG 2012). Dans la logique de ce plan, et dans le cadre de la révision budgétaire n°2 de l'IPSR 200054, le PAM a décidé d'introduire des activités d'assistance alimentaire pour la création d'avoires (Vivres et/ou Espèces Contre Avoires) dans sept régions, dont le Nord, le Sahel et l'Est. Il était prévu dans cette révision budgétaire de mener en parallèle les activités de la composante 3 et celles de l'IPSR, mais dans des communes distinctes, et ce jusqu'en janvier 2013. Cependant, le PP manquant de ressources et un même type d'activités ne pouvant pas être mis en œuvre à travers deux opérations simultanées, la composante 3 fut suspendue en juin 2012.

23. La **composante 4** concerne le renforcement de la chaîne de valeur agricole au moyen d'achats locaux et d'un appui à l'enrichissement et à la transformation des produits alimentaires. Un état des lieux des unités de production de farine existantes et leur capacité technique ainsi qu'une étude de faisabilité économique et technique de la transformation et fortification locale devaient être menées en 2011. Par la suite, un plan opérationnel devait être préparé pour le développement d'une ou plusieurs unités de production de farines enrichies. Les achats locaux auprès des petits producteurs sont réalisés par le biais du Projet pilote « achats au service du progrès » (P4P) dont les activités (telles que le renforcement des capacités des organisations de producteurs) ne sont pas couvertes par cette évaluation.

24. En plus des objectifs spécifiques à chaque composante, le renforcement des capacités nationales est un élément transversal du PP : des stratégies de transfert de responsabilités devaient être convenues avec les contreparties nationales respectives des quatre composantes et mises en place afin d'assurer la remise progressive au gouvernement de toutes les activités mises en œuvre dans le PP.

2. Principaux Constats de l'Évaluation

2.1 Pertinence

2.1.1 Choix des activités, adéquation des critères de ciblage et cohérence avec les besoins des communautés

Composante 1 alimentation scolaire.

25. Le PAM appuie l'enseignement primaire dans la région du Sahel, les autres régions et provinces bénéficiant de l'appui du Gouvernement ou d'autres intervenants tels que Catholic Relief Services (CRS). Cette région est parmi les plus vulnérables du pays avec 45 % de la population en insécurité alimentaire et un taux brut de scolarisation (TBS) de 43,5 % très inférieur à la moyenne nationale de 81,3 % (EFSA 2012 et DAMSSE 2013). La déperdition des filles au cours du cycle primaire y est importante, et résulte de nombreux facteurs dont les coûts d'opportunité élevés pour la famille, les mariages précoces et l'insécurité sur le trajet domicile-école (MENA 2012).

26. Concernant la sélection des écoles, les critères de sélection¹⁵ qui définissent les conditions minimales nécessaires pour le bon fonctionnement d'une cantine, n'ont pas été systématiquement respectés. Ainsi lors des visites de terrain réalisées par l'équipe d'évaluation ainsi que par le personnel du PAM et de la DAMSSE lors de leurs visites de supervision, des insuffisances ont été observées concernant ces critères : les magasins de stockage (insalubrité, exigüité, absence de palettes, utilisation des salles de classe pour le stockage des vivres), les aires de cuisine (exposées au vent ou au contraire mal ventilées), les points d'eau (certaines écoles s'approvisionnent au niveau de forages distants de 0,5 à 2 km), mais aussi les latrines et les dispositifs de lavage des mains (absents dans la majorité des écoles). Parmi les écoles visitées par l'équipe d'évaluation, une école sous paillote n'avait que deux classes, et selon un des rapports de supervision du PAM, certaines écoles n'ont qu'une classe fonctionnelle.¹⁶

27. La ration à consommer sur place¹⁷ est globalement adaptée aux habitudes alimentaires. Elle sert à préparer deux repas (bouille à base de CSB pour la pause du matin et repas servi à midi) en conformité avec les directives du PAM pour les écoles fonctionnant à plein temps. Bien que ne faisant pas partie des habitudes alimentaires car importé, le CSB est très apprécié par les élèves dont une grande partie dans les zones rurales parcourent de longues distances (allant jusqu'à 3 à 5 km) pour venir à l'école sans avoir pris de petit-déjeuner. Par ailleurs, selon les enseignants, le repas servi à midi contribue à maintenir l'assiduité des élèves aux sessions de l'après-midi. Directeurs, enseignants et parents d'élèves rencontrés s'accordent à dire que l'assiduité des élèves est compromise en l'absence de repas suite à des ruptures de stocks.

28. Quant à l'implication de la communauté, selon divers rapports de visites de supervision menées par le PAM et la DAMSSE entre 2011 et 2013, ainsi que les observations recueillies par la présente mission, les structures de soutien (COGES,

¹⁵ Magasin de stockage adéquat et sécurisé ; aire pour cuisiner, de préférence protégée des vents et de la poussière ; eau potable ; et articles nécessaires au fonctionnement de la cantine ; priorité accordée aux écoles comptant au moins trois classes fonctionnelles et celles à faible taux de scolarisation des filles.

¹⁶ Rapports de supervisions de la DAMSSE et du Sous-bureau PAM Dori entre 2011 et 2013.

¹⁷ Mélange de maïs-soja enrichi en micronutriments (60 grammes de Corn Soya Blend - CSB), céréales (160 grammes), légumineuses (40 grammes) et huile végétale (20 grammes), ainsi que du sel (3 grammes) et 0,5 gramme de micronutriments en poudre (MNP). Cette dernière n'a pas été distribuée car selon la DN, l'importation des MNP est conditionnée à l'approbation du Comité d'Éthique. Des échanges sont toujours en cours entre le PAM et la DN pour l'obtention de cette approbation.

APE et Associations de mères éducatives-AME) sont mises en place dans quasiment toutes les écoles. Néanmoins, leurs contributions en espèces sont insuffisantes (entre à peine 6 et 67 % des cotisations prévues sont collectées), ce qui affecte le bon fonctionnement de la cantine (par exemple : cantinières non rémunérées, ustensiles de cuisine usagés et insuffisants). La pauvreté monétaire des ménages ainsi que l'insuffisance de transparence dans la gestion des cotisations sont parmi les raisons évoquées par les APE et COGES rencontrés pour expliquer les faibles taux de cotisations.

Composante 2 appui aux PVVIH et orphelins.

29. Selon les données de l'Enquête démographique et de santé (EDS) 2010, la prévalence du VIH au Burkina Faso était estimée à 2,1 % en milieu urbain contre 0,6 % en milieu rural. L'appui nutritionnel du PAM aux PVVIH sous traitement ARV et orphelins ayant ciblé les centres urbains les plus touchés par la pandémie du VIH/sida, on peut affirmer que le ciblage géographique est très pertinent.

30. Le critère anthropométrique (IMC <18.5) de sélection des PVVIH, quoique répondant aux standards adoptés par le Burkina à travers sa politique de nutrition, a été jugé assez bas par les associations d'autant plus qu'un bénéficiaires qui a un IMC > 18,5 après 6 mois d'appui doit sortir du programme. De l'avis des partenaires l'inclusion d'un critère «vulnérabilité» pour les PVVIH similaire à celui des orphelins serait salubre ; cela est d'autant plus pertinent qu'un des objectifs est d'améliorer l'adhésion au traitement pour améliorer le taux de survie. Pour la sélection des orphelins, le critère « être en situation de vulnérabilité alimentaire » est bien accepté par tous les partenaires même si la grille d'évaluation de la vulnérabilité des orphelins a été jugée lourde à administrer par les associations. Par contre, le critère de sélection « être orphelin d'au moins un des parents décédé du fait du Sida au cours de l'année » est très critiqué par les partenaires aussi bien au niveau gouvernemental qu'associatif. En effet, le SP CNLS et la quasi-totalité des responsables d'association rencontrés estiment que ce critère pose un problème d'éthique en sens qu'il crée une forme de discrimination en indexant les orphelins du fait du Sida.

31. Le panier alimentaire inclut du CSB mais en quantité inférieure à celle recommandée dans les orientations normatives du PAM¹⁸. Le CSB est le seul aliment qui n'est pas courant dans l'alimentation au Burkina. Même si la plupart des bénéficiaires rencontrés étaient informés sur sa composition, seules deux associations visitées menaient des activités d'information, éducation et communication (IEC) de type atelier culinaire pour accompagner les bénéficiaires dans la transformation du CSB. Toutefois, préparé en bouillie, il est très apprécié pour sa valeur énergétique. En effet, beaucoup de PVVIH rencontrés ont confié avoir pour unique repas de la journée la seule bouillie de CSB. Par ailleurs, la distribution du maïs en grain ne semble pas adaptée pour certains bénéficiaires trop pauvres pour disposer des ressources nécessaires pour le décorticage et la mouture. Selon les responsables de trois associations visitées, cela a provoqué la vente d'une partie des vivres pour couvrir les frais de transformation.

32. Enfin, au regard de la précarité des bénéficiaires et des réalités sociales, les rations individuelles sont de facto partagées avec tous les membres de la famille. La ration prévue étant déjà proche de la limite inférieure en termes de pourcentage des

¹⁸ CSB (50 grammes), céréales (200 grammes de maïs), légumineuses (60 grammes de haricot) et huile végétale (15 grammes) ; alors que le document du PAM « The M&E guide for HIV and TB programming (2011) recommande 200 à 250 g de CSB+ (avec ou sans 20-25g d'huile, avec ou sans 15-20g de sucre)

besoins énergétiques (42 % par rapport au minimum de 40 % recommandé par le PAM¹⁹), son partage au sein des ménages est d'autant plus préjudiciable vis-à-vis des besoins énergétiques des PVVIH sous traitement ARV.

Composante 3 appui à l'économie rurale.

33. L'accent spécifique de la composante 3 sur la réduction des risques est un objectif extrêmement pertinent dans les régions de l'Est, du Nord et du Sahel, fortement exposées aux aléas pluviométriques, à la dégradation du potentiel productif et à l'insécurité alimentaire chronique. L'une des rares stratégies de subsistance des ménages ruraux en saison sèche est la migration saisonnière des travailleurs vers les zones aurifères. Cette activité est relativement aléatoire et risquée. Le choix du PAM d'appuyer des activités HIMO, qui fournissent du travail en saison sèche, lorsque le coût d'opportunité de la force de travail est quasiment nul et juste avant la période de soudure alimentaire, est donc tout-à-fait approprié.

34. Si la composante 3 ne saurait se passer de partenaires opérationnels pour sa mise en œuvre sur le terrain, car ces derniers apportent des ressources complémentaires à celles du PAM, force est de constater que l'implantation de ces partenaires a trop fortement pesé sur le ciblage intra-régional. Cela explique en partie le poids relatif plus important de provinces comme le Séno dans la région du Sahel ou le Yatenga dans le Nord, même si le PAM affirme avoir également utilisé les résultats des campagnes agricoles pour orienter le choix des provinces lors du processus de planification annuelle²⁰. Dans l'Est, la priorité accordée à l'aménagement de bas-fonds a également orienté le choix d'une partie des sites d'intervention. Contrairement à ce qui était prévu dans le CPAP, aucun « comité provincial de sélection » n'a formellement vu le jour, ce qui a somme toute limité la concertation entre acteurs locaux pour le ciblage des communautés.

35. En l'absence de critères spécifiques de vulnérabilité, la volonté et la capacité des individus de participer aux travaux ont tenu lieu de principal critère de sélection.²¹ Quand la demande a dépassé l'offre, ce qui a souvent été le cas, une répartition relativement équitable des participants s'est faite entre les différents quartiers et/ou familles élargies de chaque village. Cependant, l'assistance alimentaire contre travail tend à exclure les ménages ne disposant pas de force de travail, qui comptent généralement parmi les plus vulnérables. On peut regretter qu'aucune mesure palliative n'ait été prévue à cet effet, comme par exemple la définition, dans chaque village ciblé, de quotas de ménages bénéficiaires de transferts non conditionnels.

36. Lors de la programmation annuelle des activités, la plupart des partenaires d'exécution ont pris en compte les demandes émanant des communautés, souvent formulées par leurs organisations paysannes. La présence d'animatrices ou d'animateurs de terrain sensibilisés aux questions de genre au sein des structures partenaires a généralement permis d'intégrer les avis des femmes dans le choix des activités ; lors du passage de cette mission, les femmes rencontrées se sont d'ailleurs montrées très satisfaites des choix opérés. Alors que l'éventail des activités soutenues, tel que prévu dans le CPAP, apparaît beaucoup trop large, le PAM a su recentré son appui sur des aménagements ou des ouvrages présentant les caractéristiques suivantes : (i) une contribution assez directe à la sécurité alimentaire à long terme ; (ii) un niveau de technicité à la portée des partenaires d'exécution et

¹⁹ NutVal 3.0 Food Aid Planning and Calculation Sheet

²⁰ L'équipe d'évaluation ne disposant pas des données ou rapports correspondants aux résultats par province des campagnes agricoles 2010 et 2011, elle n'a pu vérifier cette information.

²¹ Cf. Annexe 10 pour une analyse plus détaillée de la pertinence du processus de sélection des bénéficiaires de la composante 3.

des communautés ; (iii) des travaux non mécanisés et nécessitant une main-d'œuvre nombreuse ; (iv) des chantiers utilisant des matériaux localement disponibles ; et (v) des coûts hors main-d'œuvre relativement faibles – à l'exception notable de la location de camions pour le transport de moellons.

37. Concernant les modalités de transfert²², le choix de fournir des rations individuelles (par participant) et non familiales (par ménage) n'est pas cohérent avec l'objectif d'améliorer la consommation alimentaire de ménages exposés à la faim aigüe. Amputées des transferts monétaires, les rations journalières ont été à peu près triplées en 2011 et doublées en 2012 par rapport aux prévisions du CPAP²³, avec quelques variations selon le type de produit et la région (cf. Annexe 10). Force est de constater qu'en 2011 comme en 2012, ces rations furent bien insuffisantes pour contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de base des ménages en période de soudure (cf. section 2.2 pour une démonstration plus complète sur la base des réalisations). L'une des justifications possibles pour des rations individuelles est la prise de repas en commun par les participants pendant les travaux. Or cette option est caduque et ne s'est quasiment jamais concrétisée dans la pratique, ce pour plusieurs raisons, exposées en détail dans l'Annexe 10, dont : un fort rejet culturel (en particulier dans la région du Sahel) ; une incompatibilité avec les modalités de livraison des vivres (déposés dans les villages après l'exécution des activités et non en cours de travaux).

Composante 4 renforcement de la chaîne de valeur agricole.

38. Pour les deux catégories de bénéficiaires directs de la composante 4, il n'y a pas de ciblage géographique particulier car les petits producteurs sont ciblés par le P4P et les moyennes entreprises industrielles sont uniquement localisées dans les grandes villes du pays. Le processus de sélection des bénéficiaires potentiels pour la production locale d'aliments fortifiés est en cours. L'évaluation note une démarche de transparence à travers l'existence de différents outils développés par le BP (questionnaire et guide d'entretien) pour évaluer la capacité technique, organisationnelle, et logistique des partenaires potentiels (cf. section 2.2.5.1).

39. Les achats de produits locaux permettent de répondre directement aux besoins des populations en insécurité alimentaire ciblées à travers les trois autres composantes. De même, la production locale d'aliments fortifiés contribuera à la lutte contre la malnutrition dans le cadre d'autres composantes (notamment 2) et opérations du PAM.

2.1.2 Cohérence des objectifs immédiats avec les objectifs déclinés dans les politiques et stratégies sectorielles du Gouvernement

Politiques en matière d'éducation.

40. Selon l'objectif spécifique 3 du PDSEB 2012-2021, tous les élèves devraient bénéficier d'un repas à la cantine scolaire dans l'ensemble des écoles du pays en accordant une attention particulière aux zones où l'insécurité alimentaire est chronique. En outre, l'octroi de RAE aux filles dans toutes les écoles des zones à faibles taux de scolarisation des filles est l'une des actions recommandées dans l'axe stratégique 5 « promotion du maintien des filles dans le système éducatif » de la Stratégie nationale d'accélération de l'éducation des filles (SNAEF) 2012-2021. Les cantines scolaires sont aussi l'un des principaux programmes de filets sociaux au

²² Faute de financements, les versements en espèces, qu'il était prévu de combiner avec les rations alimentaires, n'ont pas été réalisés. La pertinence d'introduire des transferts monétaires dans la composante 3 est discutée Annexe 10..

²³ 175 grammes de céréales, 50 grammes de légumineuses et 12,5 grammes d'huile par homme-jour.

Burkina Faso. La couverture de toutes les écoles et structures d'éducation préscolaire en cantines scolaires est l'un des produits attendus pour « améliorer l'accès des couches vulnérables à l'éducation » dans le Plan d'actions triennal 2013-2015 de la Politique nationale de protection sociale (PNPS).

Politiques en matière de VIH et nutrition.

41. Le renforcement de la prise en charge nutritionnelle est l'une des actions prioritaires de l'axe stratégique 2 du CSLS 2011-2015 « renforcement de l'accès aux soins et à la prise en charge médicale et communautaire des PVVIH ». Par ailleurs, la promotion des activités génératrices de revenu (AGR) et le renforcement de la prise en charge intégrée des OEV figurent parmi les actions prioritaires de l'axe stratégique 3. Le PP est donc en parfaite adéquation avec les axes stratégiques et actions prioritaires du CSLS 2011-2015.

Politiques sur le développement rural et la sécurité alimentaire.

42. Les objectifs et les activités de la composante 3 sont dans l'ensemble conformes aux priorités nationales de développement rural, notamment celles retenues dans les axes 1 et 3 du Programme national du secteur rural (PNSR)²⁴, qui portent respectivement sur l'amélioration de la sécurité et de la souveraineté alimentaires, et sur le développement durable des ressources naturelles. De plus, l'augmentation des surfaces cultivées en riz est l'une des priorités nationales, comme en témoigne le Projet riz pluvial (PRP), et l'appui du PAM à l'aménagement de bas-fonds y contribue très directement. De la même manière, on constate une très bonne complémentarité avec les différents programmes de développement rural et de gestion des ressources naturelles du MASA, notamment le Programme de développement rural durable (PDRD) et le Projet de sécurité alimentaire par la récupération de terres dégradées (PSA-RTD), sur lesquels la mobilisation de la main-d'œuvre par l'assistance alimentaire a un effet accélérateur.

43. Par ailleurs, la composante 3 responsabilise fortement les communautés appuyées en accordant aux organisations paysannes la maîtrise d'ouvrage et en confiant le stockage et la répartition des vivres à des comités de gestion villageois, ce qui est cohérent avec le développement local promu dans la Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD) de 2002 révisée en 2008.

44. La sous-composante « achats locaux » est en cohérence avec la SCADD à travers l'axe du « développement des piliers de la croissance accélérée » et le PNSR par le biais de l'axe « amélioration des revenus des populations rurales ». La sous-composante « production locale d'aliments fortifiés » laisse augurer une contribution aux objectifs de la PNSAN, notamment les objectifs spécifiques suivants : (i) accroître les infrastructures de stockage, de transformation et de commercialisation, (ii) améliorer le fonctionnement des marchés des produits agroalimentaires, (iii) améliorer la diversité alimentaire des ménages, (iv) assurer la sécurité sanitaire et la qualité nutritionnelle des produits alimentaires.

2.1.3 Complémentarité avec les interventions pertinentes conduites par les partenaires de l'action humanitaire et du développement à travers l'UNDAF ou autres cadres

45. L'appui du Système des Nations Unies (SNU) à travers le Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF 2011-2015 : cadre de planification des activités communes du Système des Nations Unies signé par 12

²⁴ Le PNSR est le cadre d'opérationnalisation de la Stratégie de développement rural (SDR) et du volet développement rural de la SCADD pour la période 2011-2015 (Gouvernement du Burkina Faso 2012).

agences) : 1) s'inscrit dans le Plan décennal de développement de l'éducation de base (PDDEB) et vise le renforcement du système éducatif avec un accent particulier sur la scolarisation des filles ; 2) contribue à la mise en œuvre du CSLS 2011-2015 au travers du programme conjoint VIH/sida et d'interventions complémentaires à celles des autres Partenaires techniques et financiers (PTF), notamment via le panier commun VIH/sida ; 3) promeut le renforcement des mécanismes d'adaptation et d'atténuation des effets des changements climatiques ainsi que celui des capacités nationales de réponse aux urgences et catastrophes naturelles (produits UNDAF 1.4 et 1.5). Ainsi, dans l'ensemble, les objectifs des composantes 1, 2 et 3 s'accordent-ils bien avec ceux de l'UNDAF.

46. Un cadre partenarial de concertation, mobilisation et gestion des ressources de l'éducation regroupant le MENA et ses partenaires, ainsi qu'un panier commun, sont en place. Ce panier a permis de financer, entre autres, les constructions de classes, leurs équipements, l'approvisionnement des écoles en eau et l'assainissement. Ce cadre de dialogue, qui se réunit tous les trimestres avec la participation régulière du PAM, a permis à la région du Sahel de bénéficier régulièrement des apports complémentaires aux cantines scolaires (telles que nouvelles salles de classes, matériels didactiques collectifs et individuels, latrines et forages pour certaines écoles). Néanmoins, le programme d'alimentation scolaire appuyé par le PAM n'a pas été associé de manière concrète et prévisible à d'autres programmes. A part la campagne de déparasitage menée en 2010-2011 avec l'appui de l'UNICEF et des appuis ponctuels tels que des dotations en matériel de cuisine par l'UNICEF ou des appuis fortuits par des ONG (octroi de bidons pour le lavage des mains observés par l'équipe d'évaluation lors des visites), aucun accord formel n'a été conclu par le PAM avec d'autres partenaires dans le cadre de ce programme comme stipulé dans le document de projet (Document du PP WFP/EB.1/2011/8/1). Les possibilités de signature d'un accord avec l'UNICEF ont été explorées mais aucun accord formel n'a été signé car les deux agences n'ont pas une zone d'intervention commune.

47. Dans la mise en œuvre des activités de la composante 2, on peut relever que, conformément au CPAP, des partenaires majeurs du SNU tels que l'UNICEF, l'OMS, le PNUD/Programme d'appui au monde associatif et communautaire (PAMAC), la FAO et la Banque Mondiale appuient plusieurs aspects complémentaires sous l'égide de l'ONUSIDA qui assure le rôle de veille des activités du SNU en matière de VIH/sida. L'UNFPA, l'OMS et l'UNICEF appuient le SP/CNLS ainsi que les organisations communautaires dans les domaines de la prévention, du dépistage volontaire, et de la prise en charge des malades et des personnes affectées notamment les OEV. Dans l'ensemble, on peut juger cette synergie d'action satisfaisante ; toutefois le point faible demeure les AGR de soutien aux sortants du programme PAM. A titre illustratif, le PNUD/PAMAC, principal bénéficiaire du fonds mondial, devrait développer entre autres des activités de renforcement de l'autosuffisance des PVVIH, la mise en œuvre d'une AGR associative fonctionnelle pour au moins 100 associations et des AGR individuelles fonctionnelles et rentables pour au moins 13 000 PVVIH et autres personnes vulnérables entre 2011 et 2015 (MEF/PNUD 2011). Cependant, aucun bénéficiaire rencontré en janvier 2014 dans les 16 associations visitées ne bénéficiait de ce soutien complémentaire principalement à cause du manque de financement. Au regard de la pertinence des AGR dans l'autonomisation financière des personnes vulnérables que sont les PVVIH, ce volet mériterait d'être renforcé.

48. Entamée au cours du PP 2006-2010, la collaboration avec le PDRD,

programme financé en majeure partie par le FIDA dans les régions Nord et Centre-Nord, illustre les synergies possibles entre le PAM et le FIDA sur des activités HIMO, dans des zones vulnérables et à un moment stratégique de l'année (la soudure alimentaire). Principal opérateur de la composante 3, le PDRD a aussi joué un rôle de partenaire « parapluie »²⁵ pour les organisations locales en 2011 et assuré la gestion et le transport des vivres pour toute la région Nord. En dehors des protocoles d'accord signés avec le PDRD, il n'existe en revanche pas de lettre d'entente à l'échelle nationale entre le PAM et le FIDA afin que les complémentarités et la collaboration ne dépendent pas uniquement d'une structure projet, qui a une durée de vie limitée.

49. Alors qu'elle était inscrite comme un partenariat stratégique dans le document de projet et le CPAP, la collaboration avec la FAO a été plutôt timide. Le processus de gestion commune de projets de réduction des risques, engagé dans quatre pays pilotes du Sahel dont le Burkina Faso (IASC/FSNWG 2012), n'a pas reçu de traduction concrète dans la composante 3, certes suspendue avant que le PAM et la FAO n'élaborent une lettre d'entente et leur feuille de route commune. La collaboration prévue avec le Projet pour l'amélioration de la productivité et de la sécurité alimentaire (PAPSA), financé par la Banque mondiale, n'a pas non plus été formalisée et s'est limitée à de trop rares interactions dans les communautés ciblées.

50. Dans la région Est, on observe une certaine complémentarité des activités soutenues par le PAM avec le Programme de développement de l'agriculture (PDA) de la GIZ. Le PDA ne réalise pas d'aménagements, mais il accompagne les producteurs pour renforcer la gestion des bas-fonds rizicoles et il appuie la structuration des acteurs de la filière. La synergie entre les deux programmes aurait cependant pu être plus forte si un accord formel avait été signé afin notamment de travailler sur les mêmes bas-fonds en se répartissant les différents aspects couverts (travaux physiques, renforcement de capacité, etc.).

51. Le document de projet et le CPAP prévoient que l'exécution de la composante 4 bénéficiera des apports des bilatéraux, des partenaires du SNU tels que la FAO et le FIDA à travers la fourniture de l'expertise technique, des équipements et ressources financières complémentaires à l'aide du PAM. Toutefois, aucun protocole, lettre d'entente spécifique ou convention de collaboration n'a encore été établi pour formaliser, préciser et quantifier ces apports éventuels.

2.1.4 Complémentarité avec les autres interventions menées par le PAM au Burkina

52. Le PP, particulièrement à travers l'appui à la création d'avoirs productifs de la composante 3, contribue à résoudre les causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire en milieu rural. Il est en cela complémentaire aux interventions à plus court terme du PAM. La décision de suspendre la composante 3 et de transférer les activités Vivres contre travail (VCA) / Espèces contre travail (ECA) vers l'IPSR est conforme à la logique programmatique en situation de réponse à une crise alimentaire et elle a bien entendu permis d'éviter les chevauchements dans les trois régions retenues. Elle fut également motivée par une stratégie pragmatique du BP face aux opportunités de financement suite à la crise sahélienne.

53. Il existe une forte complémentarité avec le projet P4P car les achats locaux de produits de base (essentiellement le maïs et le niébé) auprès de petits producteurs

²⁵ En 2011, dans la région Nord, les organisations locales mettant en œuvre les activités VCA dans le cadre de la composante 3 ont travaillé sous la responsabilité du Programme de développement rural durable (PDRD). Le protocole d'accord afférent à ces activités a donc été signé entre le PAM, le SP-PAM et le PDRD.

doivent s'opérer par le biais des OP partenaires du P4P. Parallèlement, les activités de formation des petits producteurs, de renforcement des capacités de leurs organisations et de facilitation de l'accès au crédit commercial par le biais d'autres partenaires (PAPSA, institutions financières, etc.) sont des activités du P4P pour favoriser l'intégration des petits exploitants au marché, accroître leurs revenus et augmenter la production.

2.1.5 Concordance avec les stratégies, politiques et orientations normatives du PAM

54. Le document de politique du PAM en matière d'alimentation scolaire entériné en 2009 a adopté huit principes directeurs avec 27 indicateurs pour l'élaboration de programmes d'alimentation scolaire (PAM 2013 WFP/EB.2/2013/4-C)²⁶. La concordance de la composante 1 avec ce document est globalement satisfaisante pour les principes 1, 2, 3, 4, 6 et 8, mais avec quelques insuffisances : 1) concernant le principe 2, il n'y a pas encore de document de politique et stratégie pour l'alimentation scolaire (indicateur 3) mais le bureau du PAM a prévu de soutenir son élaboration, et comme première étape a financé en 2013 une analyse de l'état des lieux des cantines scolaires (SUDCONSULT/MENA/PAM 2013) ; et 2) en termes de « viabilité à terme », le PP mentionne une stratégie de transfert de responsabilités, mais ne stipule pas de calendrier ni de critères de réalisation. Le dispositif institutionnel d'exécution, de suivi et d'obligation redditionnelle (principe 5) accuse des insuffisances en terme d'effectifs et de moyens tant au niveau central que régional ou CEB, et l'utilisation du système de suivi-évaluation pour la mise en œuvre et le retour d'informations n'est pas optimale (cf. section Facteurs Affectant les Résultats).

55. Selon la répartition des tâches arrêtée par ONUSIDA, le principal rôle du PAM est de faire en sorte que l'alimentation et la nutrition soient bien intégrées dans des interventions globales associant soins, traitement et accompagnement des PVVIH et des patients atteints de tuberculose (PAM 2010 et 2012 WFP/EB.2/2010/4-A et WFP/EB.A/2012/5-E). L'appui nutritionnel au PVVIH et OEV est en parfaite adéquation avec cette politique. De même, la définition des critères de sélection des bénéficiaires respecte les orientations normatives du PAM. Au niveau des partenaires d'exécution que sont les associations, on note des difficultés d'importance variable à mettre en application les orientations en matière d'activités complémentaires (IEC en nutrition, AGR, vivres contre travail, etc.).

56. La composante 3 traduit, de manière très concrète, le changement de stratégie globale du PAM vers l'assistance alimentaire comme outil au service d'objectifs de sécurité alimentaire à long terme. Tant les modalités de transfert prévues (VCA et ECA en période de soudure) que les activités retenues (types d'aménagements et d'ouvrages) s'inscrivent dans un lien entre renforcement de la résilience et développement à long terme. De plus, la volonté d'introduire une rémunération en espèces des participants aux activités HIMO, en la combinant avec des vivres et en observant attentivement les conditions du marché et le contexte local, correspond bien à l'approche présentée dans le document de politique du PAM relatif aux transferts monétaires. En revanche, comme discuté en détail dans l'Annexe 10, l'analyse technique de ce choix nous paraît insuffisante dans le document de PP,

²⁶ 1) Viabilité à terme ; 2) alignement satisfaisant sur les politiques et programmes nationaux ; 3) financement et budget stables ; 4) programme axé sur les besoins, économiquement rationnel et bien conçu ; 5) solides dispositifs institutionnels d'exécution, de suivi et d'obligation redditionnelle ; 6) stratégie de production et d'approvisionnement locaux ; 7) partenariats et coordination intersectorielle solides (discuté dans la section précédente) ; et 8) participation et appropriation solides de la communauté (enseignants, parents, enfants).

notamment en ce qui concerne les risques d'inflation soudains et la meilleure efficacité-coût des transferts monétaires par rapport à une aide alimentaire en nature.

57. La sous-composante achats locaux est en cohérence avec la politique du PAM en matière d'achats de produits alimentaires dans les pays en développement (WFP/EB.1/2006/5-C) qui vise à : (i) appuyer le développement durable des systèmes destinés à protéger la sécurité alimentaire et nutritionnelle et (ii) faire de l'assistance alimentaire et nutritionnelle un investissement productif dans les communautés locales. La sous-composante aliments fortifiés est en cohérence avec la politique du PAM en matière de nutrition à travers l'objectif d'accroître la production locale de d'aliments enrichis, et relative à l'enrichissement en micronutriments (WFP/EB.1/2012/5-A et WFP/EB.A/2004/5-A/2).

Constats Pertinence : points clés

Points positifs

- Objectifs immédiats cohérents avec ceux déclinés dans les politiques/stratégies sectorielles du Gouvernement et avec les politiques/orientations normatives du PAM,
- Choix des activités et ciblage géographique cohérents avec les besoins des populations-cibles et les objectifs respectifs des composantes,
- Adéquation des rations pour les cantines, PVVIH et OEV vis-à-vis des normes du PAM,
- Dans l'ensemble, conception du PP conforme aux priorités et actions de l'UNDAF,
- Réponses ponctuelles à certains besoins à travers les groupes de concertation des PTF et leurs paniers de fonds communs « éducation » et « VIH »,
- Forte complémentarité avec le projet P4P pour les achats locaux,
- C3 traduisant, de manière très concrète, le changement de stratégie globale du PAM vers l'assistance alimentaire (outil au service d'objectifs de sécurité alimentaire à long terme).

Faiblesses

- Critères d'éligibilité des écoles non systématiquement respectés,
- Critères d'admission des PVVIH et OEV clairement définis mais pas toujours respectés par les partenaires d'exécution,
- Rations individuelles pour les bénéficiaires de la C3 non cohérentes avec l'objectif d'amélioration de la consommation alimentaire de ménages exposés à la faim aigüe,
- Partenariats/apports complémentaires essentiels prévus dans le CPAP non-formalisés.

2.2 Résultats

58. Ce chapitre présente les résultats pour chaque composante : produits (c'est-à-dire nombre de bénéficiaires atteints, désagrégé par sexe et ressources utilisées – vivres ou espèces – et), effets directs, impact et pérennité (y compris le développement de stratégies de transfert de responsabilités).

2.2.1 Vue d'ensemble

59. Si dans l'ensemble les résultats en termes de bénéficiaires sont très satisfaisants : nombres prévus atteints (cantines scolaires) et même dépassés (orphelins et participants aux activités HIMO), il n'en est pas de même en ce qui concerne les intrants et donc les quantités de vivres octroyés. Les quantités de vivres mobilisées et distribuées ont en effet été en-deçà des prévisions pour toutes les catégories de bénéficiaires. Des retards et ruptures d'approvisionnement (liés à diverses difficultés logistiques) ont exacerbé une situation précaire de ressources très insuffisantes par rapport au budget prévisionnel, avec pour conséquences : des repas scolaires incomplets et/ou irréguliers ; des rations réduites ou suspendues pendant quelques mois pour les PVVIH sous traitement ARV et orphelins du sida ; et une très maigre couverture des besoins alimentaires de base des ménages participant aux

activités HIMO.

60. Néanmoins, malgré ces difficultés, les indicateurs des effets directs attendus ont été : i) acceptables pour la composante 1 : si le TBS ne s'est pas amélioré, il a du moins été maintenu malgré divers facteurs externes impactant négativement la scolarisation tels que la mobilité des populations liée à la crise alimentaire ; ii) satisfaisants pour la composante 2 en termes de récupération nutritionnelle et de taux de survie des PVVIH sous traitement ARV ; iii) satisfaisants pour la composante 3 en termes de réalisations physiques et de création d'avoirs productifs et/ou de réduction des risques. Les résultats de la composante 4 sont quant à eux insatisfaisants : retard dans la mise en œuvre de la sous-composante « transformation et enrichissement » et achats locaux ne représentant qu'environ 50% du total des achats réalisés avec une forte baisse de cette proportion en 2013.

61. L'impact est mitigé en ce qui concerne les composantes 1 et 2 (manque de capacité de résilience des bénéficiaires en l'absence d'activités connexes telles que les AGR), mais probablement forts sur la productivité des terres et la disponibilité alimentaire à moyen et long terme (composante 3) bien que les données quantitatives pour le démontrer pleinement fassent défaut.

62. Les modalités d'appui du PAM pour contribuer à la pérennité à travers le développement de stratégies de transfert de responsabilités n'ayant pas été clairement définies dans le CPAP pour aucune des composantes, cet appui a été ponctuel (tels que l'octroi d'équipement informatique ou logistique, ainsi que les sessions de formation) et les progrès vers l'atteinte de ces objectifs ne peuvent être mesurés.

2.2.2 Composante 1 : alimentation scolaire

2.2.2.1 *Produits*

63. Au cours des trois années, le nombre d'écoles, bisongos et garderies a augmenté du fait de l'inclusion des nouvelles structures ouvertes. Le nombre total de bénéficiaires (préscolaire et primaire) a ainsi augmenté de 91 327 en 2011 à 91 783 en 2012 et à 96 140 en 2013. Dans l'ensemble, les produits attendus ont été atteints ou même dépassés. En effet, pour les filles en CM1 et CM2, 9 510 filles ont reçu des RAE en 2011 par rapport aux 7 600 prévues (soit 125 %), 10 843 filles en 2012 par rapport aux 8 200 prévues (soit 132 %), et 10 223 en 2013.²⁷

²⁷Un bénéficiaire se définit comme toute personne ayant reçu les vivres du PAM même une fois. Les 9 510 bénéficiaires repris dans le SPR constituent le nombre le plus élevé rapporté au mois d'avril 2011 dans le rapport de la DAMSSE. Les 10 843 bénéficiaires constituent le nombre le plus élevé rapporté en avril-juin 2012 dans le rapport de la DAMSSE. Les 10 223 bénéficiaires constituent le nombre le plus élevé rapporté en avril-juin 2013 dans le rapport de la DAMSSE.

Tableau 1 Alimentation scolaire : nombre de bénéficiaires atteints vs. Planifiés

Année	Ecoles primaires						
	Ecoles	Garçons			Filles		
	Nombre	Planifiés	Atteints	%	Planifiés	Atteints	%
2011	676	45190	47813	106	40235	42206	105
2012	712	50350	47754	96	43935	42336	97
2013	767	53000	50584	95	47000	45556	97

64. Le nombre d'approvisionnements et leurs délais ont été variables selon les régions et ce pour diverses raisons dont principalement : la situation précaire des ressources (cf. section 2.3) ; les retards dans la réception des rapports mensuels des écoles sur la situation de leurs stocks occasionnant des retards dans l'élaboration des plans de distribution (par exemple celui de février-avril 2013 établi le 30 janvier 2013) ; et les contraintes logistiques (cf. section 2.3). A titre d'exemple, pour l'année scolaire 2010-2011, deux approvisionnements ont couvert 6 mois de rations cuisinées et de RAE dans l'Oudalan et le Séno et 5 mois au Soum et Yagha. Pour 2011-2012, les deux premières dotations ont pu couvrir 7 mois dans le Soum et Séno et une partie des écoles de l'Oudalan et du Yagha (rapports d'exécutions de la DAMSSE).

Tableau 2 Alimentation scolaire : vivres prévus et distribués

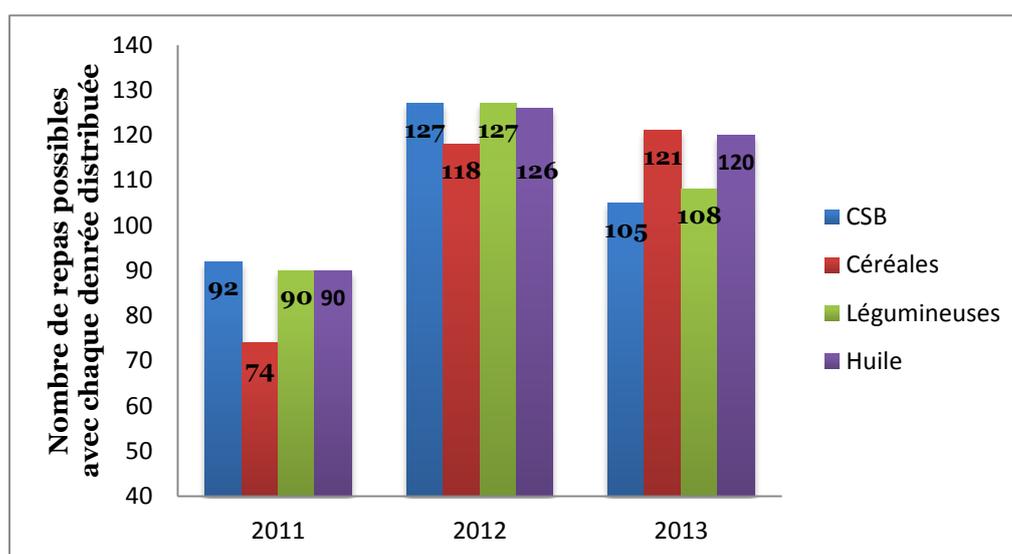
Année	2011			2012			2013		
	Prévu (T)	Distribué (T)	%	Prévu (T)	Distribué (T)	%	Prévu (T)	Distribué (T)	%
Rations à consommer sur place									
CSB	846	502	59	923	697	76	972	605	62
Céréales	1955	1081	55	2462	1739	71	2333	1867	80
Légumineuse	564	330	59	616	467	76	648	417	64
Huile	282	164	58	308	231	75	324	230	71
Sel iodé	42	22	52	46	49	107	49	35	72
RAE filles CM1 et CM2									
Céréale	908	831	92	656	954	145	1028	752	73
Total	4 597	2 930	64	5 011	4 136	83	5 030	3 906	63

Source : SPR 2011, 2012 et 2013

65. Les quantités de vivres distribuées aux écoles (pour les repas et RAE) ont donc été en-deçà des prévisions, affectant ainsi le nombre de repas (certains jours pas de bouillie à base de CSB) et leur qualité (certains jours le repas de midi consistant uniquement de céréales et d'huile) (Graphique 1). Selon la base de données tenue par la DAMSSE : pour l'année scolaire 2012-2013 la cantine aurait fonctionné en moyenne 122 jours dans l'Oudalan, 113 au Séno, 120 au Soum et 122 à Yagha, par rapport aux 168 jours d'école prévus en moyenne par année scolaire. S'agissant des RAE, les filles du CM1 et CM2 auraient reçu en moyenne, 87 kg/an en 2011, 88 kg en

2012 et 74 kg en 2013 par rapport aux 90 kg prévus.²⁸ Les retards susmentionnés peuvent expliquer les taux d'utilisation d'environ 73 % sur les trois années et le recours à la distribution des reliquats de vivres aux élèves à la fin de l'année scolaire. En effet, en juillet 2011 et 2012, le PAM a autorisé la distribution des reliquats de vivres à tous les élèves, mais lorsque les reliquats sont faibles, certaines écoles accordent la priorité aux filles. En 2013, les stocks étaient jugés assez importants et le PAM a décidé de les conserver pour la rentrée scolaire 2013-2014. Toutefois, au vu des dates de péremption très proches pour certaines denrées, le PAM a autorisé la distribution de ces reliquats aux auditeurs des centres d'alphabétisation suite à une requête de la Direction régionale de l'éducation nationale et de l'alphabétisation (DRENA).

Graphique 1 Alimentation scolaire : nombre moyen de repas par type de denrée et par année



Source : données SPR (en divisant les quantités distribuées aux écoles par le nombre d'enfants inscrits)

66. Les observations recueillies lors des visites des écoles et discussions avec les divers intervenants sont présentées dans l'Annexe 8. On relèvera en particulier : le retard de la première livraison pour l'année scolaire 2013-2014 (entre fin octobre et première semaine de novembre 2013) ; et la quantité insuffisante de cette première dotation (sept écoles sur les neuf visitées étaient en rupture de stock et ne préparaient pas de repas depuis la troisième voire la deuxième semaine de janvier 2014) et ce pour les mêmes raisons mentionnées ci-dessus (cf. paragraphe 63). En outre, la mauvaise qualité de certaines denrées a été invoquée parmi les facteurs affectant les quantités : principalement le haricot (l'élimination des graines de mauvaise qualité entraînant une réduction des quantités ou la finesse de la farine de maïs rendant le moulage difficile).

²⁸ Montants calculés sur la base des quantités de sorgho ou maïs distribuées – données SPR 2011, 2012 et 2013

Tableau 3 Alimentation scolaire : approvisionnements et utilisations des vivres

	2010-2011	2011-2012	2012-2013
Nombre d'approvisionnements	2	3	3
Quantité prévue (tonnes) ²⁹	3 150	5 000	5 000
Quantité distribuée aux écoles (tonnes)	3 003	4 172	4 158
Pourcentage reçu par rapport aux prévisions	95,3%	83,4%	83,2%
Quantité cuisinée (tonnes)	2197	3047	3021
Taux d'utilisation ³⁰	73,1%	73,1%	72,7%

Source : DAMSSE

67. S'agissant des quantités insuffisantes reçues, l'équipe d'évaluation a quelques réserves à ce sujet : en effet, dans toutes les écoles visitées, aucune ne tient compte des effectifs réels pour prélever les vivres, et les sorties des denrées dans les registres de gestion correspondent à 100 % des effectifs déclarés en début d'année. Cette pratique a par ailleurs été déplorée dans les rapports de supervisions menées par le PAM et la DAMSSE, qui ont noté des écarts très importants : « les registres d'appel journalier témoignent qu'environ 50 % des effectifs de la rentrée scolaire continuent de fréquenter l'école. Cependant, lorsque nous suivons les sorties des denrées dans les registres de gestion, les rations correspondent à 100 % des effectifs ».

2.2.2.2 Effets directs

68. En ce qui concerne l'accroissement de l'accès à l'éducation primaire (effet direct 1)³¹ les résultats sont peu probants. En dehors d'une petite amélioration dans le ratio des inscriptions des filles, les taux de fréquentation sont restés quasiment inchangés (Tableau 4). Le TBS est faible et n'a pas évolué au cours de ces 3 dernières années : 44,6 en 2011, 44,4 en 2012, et 43,5 % en 2013 se situant ainsi à mi-hauteur de la moyenne nationale qui est de 81,3% (données DAMSSE sur les écoles du Sahel couvertes par le programme d'alimentation scolaire soutenu par le PAM). Les parties prenantes rencontrées estiment qu'en l'absence d'un programme d'alimentation scolaire, la situation en termes de scolarisation aurait pu même se détériorer

69. D'après la DAMSSE, le taux d'admission au CP1 a connu une régression de 5,5 points (54,4 en 2012-2013 contre 59,9 % en 2011-2012). Le nombre des nouveaux inscrits a suivi le même mouvement. La baisse a été beaucoup plus sensible dans les provinces du Soum et du Yagha. L'apparition des sites aurifères a été mentionnée par plusieurs parties prenantes rencontrées comme une des principales causes aggravant la grande mobilité des parents.

²⁹ Les quantités prévues diffèrent quelque peu de celles mentionnées dans le paragraphe 63 car celles-ci couvrent les périodes octobre à juillet (année scolaire) alors que les SPR couvrent les périodes de janvier à décembre

³⁰ Les taux d'utilisation calculés ne tiennent pas compte des RAE distribuées aux bénéficiaires

³¹ Les indicateurs de performance retenus dans le cadre logique sont : 1) taux annuels et tendances en matière de scolarisation des filles et des garçons ; 2) taux de fréquentation des filles et des garçons en pourcentage du nombre de jours de présence à l'école ; et 3) ratio des inscriptions selon le sexe

Tableau 4 Alimentation scolaire : performance

Année	2010-2011			2011-2012			2012-2013		
	G	F	T	G	F	T	G	F	T
TBS³²	46	43	45	46	43	44	45	43	44
Taux de fréquentation	87%	86%	87%	85%	85%	85%	85%	85%	85%
Ratio F/G	88%			89%			91%		

Source : Rapports annuels d'exécution DAMSSE (toutes les écoles du Sahel couvertes ayant reçu l'appui du PAM)

70. Outre les indicateurs retenus dans le cadre logique, les rapports de la DAMSSE incluent des indicateurs de qualité tels que les taux de promotion, redoublement, abandons, réussite aux examens scolaires ainsi que les taux d'achèvement. Le taux d'abandon pour l'année 2012-2013 est considéré comme très préoccupant, soit 14,2 % contre 6,7 % au niveau national. Les raisons sont multiples, outre le déplacement des populations lié principalement à la prolifération des sites aurifères, les cas de mariages précoces restent préoccupants (DAMSSE Rapports annuels d'exécution 2012 et 2013).

71. Quant à l'amélioration de l'état nutritionnel (effet direct 2), plus précisément la réduction de l'anémie ferriprive, la direction du PAM a décidé de ne pas mener l'enquête permettant d'évaluer cet effet. De toute manière, si la ration couvre largement les besoins en fer pour les moins de 5 ans, elle ne couvre qu'environ 70 % des besoins pour les enfants du primaire.³³ A moins d'être combinée avec une intervention telle que le déparasitage mené durant l'année 2010-2011, la ration seule ne pourrait pas conduire à une réduction de l'anémie ferriprive ; cet effet direct n'est donc pas justifié.

2.2.2.3 Impact

72. Bien qu'il n'y ait pas eu d'amélioration dans les indicateurs, on peut conjecturer que le programme d'alimentation scolaire a contribué au maintien des acquis en terme de scolarisation et d'assiduité obtenus dans le cadre du PDDEB. Néanmoins, au vu des résultats peu probants en terme d'efficacité obtenus à ce jour et des facteurs externes tels que changement d'attitude des parents à l'égard de l'utilité de l'enseignement primaire pour leurs enfants et leur volonté d'envoyer leurs enfants à l'école avec ou sans un programme de repas scolaires, l'alimentation scolaire peut entraîner une augmentation pérenne des taux de scolarisation et d'assiduité, en particulier pour les filles si elle complète les actions menées par le Gouvernement et ses partenaires pour garantir que les éléments nécessaires pour un enseignement de qualité (tels que enseignants dûment, formés, manuels et autres éléments) ainsi qu'un environnement adéquat sont en place, tel que préconisé dans la révision de la politique du PAM en matière d'alimentation scolaire (WFP/EB.2/2013/4-c).

³² Données DEP/MENA; TBS : total des inscriptions dans un niveau spécifique d'éducation, sans distinction d'âge, exprimé en pourcentage de la population officiellement scolarisable au même niveau pour une année scolaire donnée

³³ Calculs effectués en utilisant le programme NutVal 3.0 <http://www.nutval.net/2008/05/download-page.html>

2.2.2.4 Pérennité

73. Comme mentionné dans le paragraphe 24, les modalités d'appui du PAM pour renforcer les capacités du MENA en vue d'un transfert des responsabilités (effet direct 3) n'ont pas été définies dans le CPAP. Dans la perspective de la politique du Gouvernement qui prône les cantines scolaires endogènes, le BP avec l'appui du BR a initié un projet pilote d'introduction du lait dans le programme d'alimentation scolaire dans la Région du Sahel qui est une zone d'élevage où le lait fait partie de l'alimentation quotidienne (PAM Burkina 2013). L'objectif de ce projet (octobre 2013-juillet 2014) est de développer les capacités endogènes d'approvisionnement des cantines scolaires.

74. Par ailleurs, les actions menées par le PAM pour renforcer les capacités du MENA ont inclus entre autres: 1) le financement de la conception d'une base de données ; 2) la dotation de la DAMSSE d'un véhicule de supervision des cantines scolaires ; 3) l'équipement de la DAMSSE d'un serveur pour la mise en ligne du programme cantine scolaire du Burkina ; 4) l'équipement des 4 DPENA et DRENA de la région du Sahel en matériel informatique ; 5) l'élaboration conjointe des plans de distribution avec la DAMSSE ; 6) la formation des contrôleurs CEB et provinciaux en gestion et suivi – évaluation ; et 7) la reproduction des rapports auto carbonés avec des souches pour les diverses parties prenantes pour un meilleur partage des informations de la mise en œuvre. Ces mesures ont contribué au renforcement des capacités ainsi qu'au suivi et à l'évaluation. Par ailleurs, une étude sur les cantines endogènes a abouti à une proposition de Stratégie Nationale de Pérennisation de l'Alimentation (SNPAS). La stratégie proposée prend en compte les principaux défis et enjeux relevés par l'étude, notamment: l'implication des collectivités locales dans la gestion et l'approvisionnement de l'alimentation scolaire; la création d'une synergie entre différents secteurs pour la promotion de la production locale ; l'amélioration de la transparence et de la qualité de gestion et du suivi des cantines scolaires ; et le renforcement de la participation du secteur privé à l'alimentation scolaire par des actions de plaidoyer auprès des entreprises.

75. D'autres actions sont prévues en 2014-2015 si les fonds sont disponibles : 1) élaboration d'une politique/stratégie sectorielle pour les cantines scolaires; 2) un voyage d'études au Centre d'Excellence de lutte contre la Faim au Brésil pour étudier, entre autres, les possibilités de synergies entre les composantes 1 et 3 (MENA est prêt à financer une partie des frais de ce voyage d'études); et 3) mise en ligne de la base de données pour qu'elle soit accessible aux gestionnaires des provinces et décentralisation de la saisie des données au niveau des CEB.

2.2.3 Composante 2 : appui aux PVVIH et OEV

2.2.3.1 Produits

76. Le nombre de PVVIH et OEV planifié pour bénéficier de l'appui nutritionnel du PAM était de 12 000 par an de 2011 à 2013 (SPR 2011, 2012 et 2013). Dans l'ensemble ces prévisions ont été couvertes à plus de 90 % (respectivement 92,5, 100 et 95,2 % en 2011, 2012 et 2013) ; 72 % des PVVIH bénéficiaires étaient des femmes.

77. L'analyse désagrégée par groupes montre que de façon constante les prévisions en nombre de PVVIH n'ont jamais été atteintes. On observe un taux maximal de 76 % en 2012 lié à une révision à la baisse du nombre prévu. Néanmoins, les nombres d'OEV bénéficiaires ont largement dépassé les prévisions particulièrement en 2011 où le nombre planifié a été quasiment doublé (Tableau 5). Certaines associations

rencontrées expliquent cette défaillance par le fait que les PVVIH bénéficiaires doivent être des patients nouvellement mis sous ARV. A défaut des PVVIH répondant à ces critères dans leur file active, les vivres sont distribués aux OEV. Il semble donc pertinent d'adapter les prévisions à ces réalités ou d'assouplir le critère "nouvellement mis sous ARV" pour ne pas affecter l'efficacité du programme.

Tableau 5 VIH/OEV : nombre de bénéficiaires réels par rapport aux prévisions

Année	2011			2012			2013		
	Prévu	Inclus	%	Prévu	Inclus	%	Prévu	Inclus	%
PVVIH	8 300	3550	43	6411	4875	76	8200	5814	71
Orphelins	3 700	7550	204	5589	7123	127	3800	5613	148
Total	12 000	11 100	93	1 2000	11 998	100	12 000	11 427	95

Source : SPR 2011, 2012 et 2013

78. La ration journalière allouée aux PVVIH dénutris et sous traitement ARV et orphelins recueillis dans des ménages en insécurité alimentaire est conforme aux directives du PAM en terme de valeur énergétique (l'appui nutritionnel aux PVVIH devant couvrir 40 à 80 % des besoins énergétiques dont 10 à 12 % sous forme de protéines - WFP 2008³⁴) mais pas en terme de quantité de CSB (cf. page 7). Ces rations sont en principe distribuées mensuellement mais, compte tenu du rythme de dispensation des ARV et du suivi médical ainsi que des contraintes de distances à parcourir par les bénéficiaires, la quasi-totalité des associations visitées font une distribution trimestrielle.

79. Sur la base des taux globaux d'allocation en vivres par rapport aux prévisions, on note une nette évolution entre 2011 (63,5 %) et 2013 (78,7 %). En 2012, les prévisions prenaient en compte les rations pour le traitement des enfants de 6 à 59 mois et des femmes enceintes allaitantes souffrant de malnutrition modérée. Cette activité ayant été maintenue dans l'IPSR, les prévisions en CSB et huile ont été ajustées pour correspondre aux quantités prévues pour les PVVIH et les orphelins. Avec ces nouvelles données, on obtient un taux d'allocation de 94,6 % en 2012 qui est meilleur que les deux autres années. L'année 2012 se caractérise également par un dépassement des prévisions en céréales.

³⁴ CSB (50 grammes), céréales (200 grammes de maïs), légumineuses (60 grammes de haricot) et huile végétale (15 grammes) : correspondant à un apport énergétique de 1 204 kcal (dont 13,3 % d'origine protéique) et couvrant 41 % des besoins énergétiques des PVVIH, estimés à 2952 kcal (WFP 2008)

Tableau 6: PVVIH/OEV: Quantités de vivres distribués par rapport aux prévisions

Année	2011			2012			2013		
	Prévu (T)	Distribué (T)	%	Prévu (T)	Distribué (T)	%	Prévu (T)	Distribué (T)	%
Denrées									
Céréales	592	375	63	592	641	108	568	445	78
Légumineuse	177	113	64	177	131	74	171	135	79
CSB	148	94	64	213*	160	75	142	113	80
Huile	44	28	64	37*	32	85	41	33	81
Total	961	610	64	1019	964	95	922	726	79

Source : SPR 2011, 2012 et 2013

80. Lorsqu'on procède à une estimation théorique des rations journalières reçues sur la base d'une année de 365 jours et d'un appui de 6 mois aux PVVIH et 12 mois aux OEV, on note que la moyenne des rations est de façon générale inférieure aux quantités prévues dans la PP. Cela s'explique par le fait que les distributions n'ont pas couvert les 12 mois au cours des trois années d'exécution. Cette situation a été justifiée en 2011 par le retard d'approbation du CPAP par le MEF. En 2012, les rations ont été réduites entre juin et août, puis finalement suspendues de septembre jusqu'à la fin de l'année à cause d'un retard de réception des denrées au 4^{ème} trimestre (SPR 2012). En 2013, du fait des ressources limitées le soutien nutritionnel aux PVVIH dénutries et aux enfants rendus orphelins par le SIDA n'a été fourni que pendant les 7 derniers mois de l'année. Au positif, on peut noter que depuis mai 2013, les livraisons ont été effectuées selon les planifications trimestrielles et les rations ont été distribuées en quantité et composition du panier de façon adéquate.

Tableau 7 VIH/OEV : estimation des rations journalières en fonction des quantités distribuées et du nombre de bénéficiaires

	Ration prévue (gramme)	Ration 2011 (gramme)	Ration 2012 (gramme)	Ration 2013 (gramme)
Céréales	200	110	184	143
Légumineuse	60	33	38	43
CSB	50	28	46	36
Huile	15	8	9	11
Total	325	179	276	233

Source: Document du PP et SPR 2011, 2012 et 2013

81. La transformation maïs en grain en farine a été indexée comme un facteur limitant sa consommation par les associations et les bénéficiaires. Ainsi, au niveau de trois associations, il a été constaté la vente de vivres par les bénéficiaires pour couvrir les frais de transformation du maïs. Les autres associations, quoique n'ayant pas constaté le phénomène ne l'excluent pas. Les bénéficiaires (surtout les hommes célibataires), affirment qu'ils font cadeau du maïs lorsqu'ils éprouvent des difficultés à le transformer. La dotation en farine de maïs conditionné dans des sacs à double fond pourrait résoudre ce problème. De même, la qualité des vivres

(particulièrement le haricot infesté par les charançons) est parfois faible. Les magasins de stockage des associations sont parfois trop petits et mal aérés pour permettre un entreposage adéquat des vivres. De même, certains magasins visités sont vétustes et manquent d'entretien ; ce qui favorise l'infestation des stocks. Il serait donc pertinent de revoir la qualité des emballages. Pour le cas spécifique du haricot, le kit de l'Institut National de la Recherche Scientifique (INERA) appelé sac à triple fond est une solution envisageable.

2.2.3.2 Effets directs

82. Concernant le taux de récupération nutritionnel (effet direct 7), on note une évolution positive entre 2012 et 2013. En effet le taux est passé de 77 % en 2012 à 97 % en 2013. Selon les données internes du PAM, cette performance s'accompagne en 2013 d'un fort taux de survie de 98,7% (effet direct 6) et un faible taux d'abandon (1,1 %). A l'échelle nationale, les données du CNLS font état de 6 800 décès sur 120 000 PVVIH soit un taux de survie de 94,3 %. On peut donc conclure que l'appui nutritionnel du PAM, qui a stimulé une bonne adhésion au traitement, a été efficace dans l'amélioration du taux de survie.

Tableau 8 Performance de l'appui nutritionnel au PVVIH et OEV en 2013

Total sortis	Abandons		Décès		Récupération nutritionnelle	
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
2290	26	1,1	29	1,3	2235	97,6

Source : Service nutrition & VIH du BP

83. Toutefois, le non-respect des critères d'inclusion relevé lors des rencontres avec les associations et confirmé par les conclusions des rapports de missions conjointes de suivi, amène à nuancer ces conclusions sur l'efficacité de l'appui nutritionnel aux PVVIH en matière de récupération nutritionnelle. En effet, les associations ont signalé des cas de référence de patients qui ne répondent pas aux critères de sélection (IMC < 18,5). Ces personnes sont incluses dans le programme car les associations estiment qu'elles n'ont pas le pouvoir de refuser de prendre un patient qui se présente avec un bon délivré par un médecin. Ces inclusions hors normes induisent certainement une surestimation du taux de récupération nutritionnel. Selon les estimations des durées de consommation des rations trimestrielles faite par la mission, plus de 50% des bénéficiaires affirment que les vivres qu'ils reçoivent sont consommés par toute la famille en moins d'un mois. Cette observation amène également à questionner la contribution réelle des rations à la consommation des personnes ciblées.

2.2.3.3 Impact

84. En terme d'augmentation du taux de survie des adultes et des enfants infectés par le VIH après 6 et 12 mois de traitement antirétroviral (Effet direct 6), l'analyse des données ayant montré qu'en 2013 le taux de survie chez les PVVIH appuyés était supérieur à la moyenne nationale, on peut conclure que le programme PAM a eu un impact positif.

85. Cependant, la durée de l'appui nutritionnel aux PVVIH, à savoir 6 mois, peut être questionnée : si en principe les rations peuvent permettre aux PVVIH de récupérer complètement ou partiellement de la malnutrition, de nombreuses inquiétudes persistent quant à leur aptitude à se passer de ce soutien au bout de 6

mois. De nombreux cas de rechute observés dans les associations visitées montrent que les effets positifs de l'appui nutritionnel du PAM peuvent être anéantis à la sortie du programme par manque de capacité de résilience des bénéficiaires. Malgré ces insuffisances, les bénéficiaires rencontrés au cours de cette évaluation ont eu des appréciations très positives sur l'impact de l'appui nutritionnel du PAM dans leur vie quotidienne. On peut signaler au titre des effets non-attendus la revalorisation sociale des PVVIH et OEV qui ne sont plus perçus comme des "charges" mais des pourvoyeurs d'aliments.

2.2.3.4 Pérennité

86. Divers progrès vers la mise en place de programmes complets de nutrition et de lutte contre le VIH/sida administrés par le pays (Effet direct 8) ont été réalisés avec la contribution du PAM. On peut citer entre autres l'intégration des modalités de prise en charge des PVVIH dans le protocole national de prise en charge de la malnutrition, l'élaboration d'un guide de nutrition des PVVIH, l'inscription de la malnutrition des PVVIH comme une priorité dans l'analyse des gaps nationaux pour le plaidoyer auprès des partenaires, etc. Le partenariat avec le PAMAC est un facteur favorisant la durabilité de l'assistance vu que les associations partenaires sont actives (en dehors du programme PAM) dans la conduite d'activités de prise en charge holistique des PVVIH (traitement maladies opportunistes, traitements par ARV, services d'observance aux traitements, VAD, appui à la scolarisation/formation des OEV, etc.).

87. Au niveau des bénéficiaires, l'appui nutritionnel du PAM contribue à améliorer la prise en charge des PVVIH en favorisant l'adhésion au traitement. Aussi, en améliorant leur état de santé et le taux de survie, cela participe certainement à améliorer les capacités de résilience des familles vulnérables. Toutefois on note qu'une proportion importante de patients (50% selon l'association AMMIE) rechute après l'appui du PAM (PAM/DNA/PAMAC. 2013). Le rapport d'évaluation de l'impact des appuis alimentaires du PAM aux OEV et PVVIH de la ville de Ouagadougou (PAM Burkina 2012) montre également que plus de 20% des anciens bénéficiaires de l'appui ont un IMC inférieur à 18,5. En conclusion l'appui du PAM n'étant qu'une partie de la solution à ce problème, des efforts sont à faire dans les activités complémentaires des autres partenaires.

2.2.4 Composante 3 : appui à l'économie rurale

2.2.4.1 Produits

88. Concernant le nombre de bénéficiaires (Graphique 3), les résultats en 2011 comme en 2012 sont largement supérieurs aux prévisions annuelles, avec respectivement des taux de réalisation de 148 et 299%.³⁵ Cette très forte participation aux activités VCA témoigne de l'intérêt porté par les populations ciblées aux aménagements productifs et ouvrages antiérosifs, mais aussi du faible éventail de stratégies de subsistance dont disposent les ménages en saison sèche et au début de la soudure. En outre, les femmes représentent environ la moitié des bénéficiaires en 2011 comme en 2012.

89. Une rémunération en espèces d'environ 600 FCFA devait être fournie en complément de la ration alimentaire³⁶ (CPAP 2011). Parmi les autres produits, il est

³⁵ Source : calculs de la mission à partir des versions électroniques (Excel) des rapports d'activités 2011 et 2012 par région.

³⁶ Ration individuelle composée de : céréales (175 grammes), légumineuses (50 grammes) et huile végétale (12,5 grammes) distribuée en ration sèche ou à consommer en repas en commun selon le contexte.

attendu que les ménages ciblés reçoivent des produits alimentaires de qualité, en toute sécurité et en quantité suffisante (produit 10.1). Les graphiques suivants présentent les résultats obtenus en termes de quantités de vivres distribués, ainsi que le nombre de participants aux activités VCA³⁷. Rappelons ici que les distributions d'espèces n'ont pas été réalisées, le PAM n'ayant reçu aucune contribution pour ce faire.

90. Sur les quelques 570 tonnes de vivres mobilisées en 2011 en allouant une partie du reliquat du PP précédent, environ 550 tonnes ont été distribuées, soit 94% de la quantité moyenne annuelle prévue pour la composante. En 2012, toujours sur la base du reliquat du précédent PP, près de 707 tonnes ont été mobilisées et distribuées, ce qui représente 121% du volume annuel prévu. Il faut saluer ici le choix du BP d'augmenter les allocations de vivres en 2012 en réponse à la crise alimentaire.

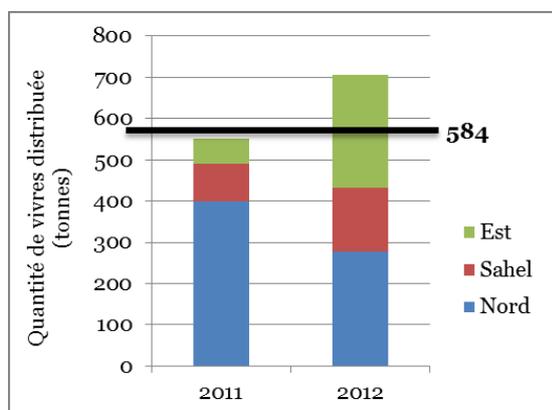
91. Dans l'ensemble, la qualité des denrées a été jugée satisfaisante, mis à part certains cas d'infestation des sacs de haricots relevés dans les villages que la mission a visités. En revanche, la quasi-totalité des bénéficiaires et des partenaires rencontrés estime que les quantités de vivres furent insuffisantes – et parfois même insignifiantes – eu égard au travail fourni et aux besoins des ménages ciblés. Enfin, les vivres ont été livrés tardivement, généralement en mai-juin, c'est-à-dire à la fin des travaux ou après leur exécution, ce notamment en raison de contributions tardives des donateurs du PAM mais aussi d'un processus assez lent d'élaboration des plans d'approvisionnement annuels (cf. section 2.3). Cet exercice doit en effet se faire avec des partenaires disposant de ressources complémentaires à celles du PAM, en tenant compte des résultats de la campagne agricole et en évitant au mieux les retours de vivres du fait d'activités non réalisées.

92. Malgré l'arrêt des activités en 2013, ce bilan à mi-parcours met en évidence des taux d'avancement particulièrement élevés concernant le nombre de bénéficiaires et les quantités de vivres : en deux années seulement, la composante 3 a atteint 89 % des 115 000 bénéficiaires prévus et a distribué 43 % des 2 922 tonnes de vivres prévues sur 5 ans. Il n'en va pas de même pour la valeur de l'assistance alimentaire fournie, qui, amputée des transferts monétaires, ne représente que 7 % des 7 113 975 dollars initialement budgétisés³⁸. Ainsi, le grand nombre de participants aux activités VCA ne doit pas cacher la faiblesse des quantités de vivres reçues par chaque bénéficiaire : seulement 16,2 kg en moyenne en 2011 et 10,3 kg en 2012, contre environ 25 kg combinés à plus de 50 dollars EU d'après le budget prévisionnel.

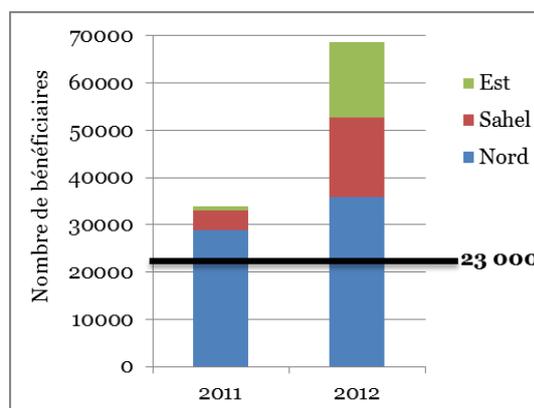
³⁷ L'un des indicateurs de produit 10.1 est le nombre de ménages ciblés recevant des produits alimentaires, par catégorie et en pourcentage du nombre prévu. Toutefois, les informations disponibles auprès du PAM et de la DGAAN pour la composante 3 ne portent que sur le nombre de participants. Il faut également noter que les deux autres indicateurs de produit 10.1 concernent les quantités d'aliments enrichis distribués ; ils ne sont pas pertinents pour cette composante, qui ne prévoyait pas de telles distributions.

³⁸ Ce taux d'avancement est calculé à partir des quantités totales de vivres distribuées en 2011-2012 et sur la base d'une valeur unitaire des vivres de 375 dollars EU par tonne (chiffre obtenu à partir du budget et du tonnage de la composante 3 dans le document de projet).

Graphique 2 Appui à l'économie rurale : quantités de vivres distribuées en 2011 et 2012, par région



Graphique 3 Appui à l'économie rurale : nombre de participants en 2011 et 2012, par région



Remarque : le trait horizontal noir représente la prévision annuelle d'après le document de projet et le CPAP.

Sources : calculs de la mission à partir des versions électroniques (Excel) des rapports d'activités 2011 et 2012 par région.

2.2.4.2 Effets directs

93. D'après le document de PP, la valeur de l'assistance alimentaire, rapportée au nombre total de bénéficiaires, est de 62 dollars par tête en moyenne, transferts monétaires inclus. En 2011-2012, les bénéficiaires de la composante 3 ont reçu en moyenne l'équivalent de 4,6 dollars, soit plus de 13 fois moins que les prévisions. Aussi, sur la base des quantités distribuées par bénéficiaire, la couverture des besoins en céréales d'un ménage peut être estimée à 4,2 jours en moyenne³⁹, ce qui semble bien faible en comparaison de la durée de la période de soudure dans les régions ciblées (4 à 5 mois). Dans ces conditions, on peut douter que la composante 3 ait contribué de manière significative à améliorer la consommation de produits alimentaires des ménages ciblés pendant la période d'assistance. Il est par ailleurs difficile de tirer des conclusions de l'évolution des deux indicateurs d'effet direct 10 (score de consommation alimentaire des ménages et pourcentage des dépenses des ménages consacrées aux produits alimentaires) car ces derniers n'ont été suivis qu'une fois, au cours du suivi post-distribution de décembre 2012, ; en outre, ce suivi a été réalisé après plusieurs phases d'activités ECA (IPSR 200054), qui ont touché les mêmes régions et communautés que la composante 3 et sont donc susceptibles d'avoir influencé la situation alimentaire des ménages et les résultats obtenus.

94. En ce qui concerne la réduction des risques de catastrophes dans les communautés ciblées (effet direct 11), les principaux avoirs réalisés par les communautés avec l'appui en vivres du PAM sont les bas-fonds, les cordons pierreux et autres dispositifs de défense et restauration des sols / récupération des terres dégradées (DRS/RTD) et, dans une moindre mesure, le traitement de ravines et les digues filtrantes (Annexe 10). Pour les différentes activités retenues, les taux de réalisation sont satisfaisants si l'on compare les avoirs créés par rapport aux prévisions annuelles du CPAP et si l'on tient compte des ressources financières et en vivres du PP. Les chiffres de réalisations physiques sont toutefois à prendre avec

³⁹ Selon l'enquête de base menée par le PAM en 2011, la taille moyenne d'un ménage est de 12,6 personnes et sa consommation annuelle en céréales est de l'ordre de 2 160 kg. Nous faisons par ailleurs l'hypothèse – optimiste – que tous les adultes d'un même ménage et âgés de 18 à 60 ans (soit 2,7 personnes en moyenne) ont été enregistrés comme bénéficiaires des activités VCA. D'après les données des rapports d'activités 2011 et 2012 par région (fichier Excel), la quantité moyenne de céréales reçue par chaque participant est de 9,2 kg.

précaution : il est en effet compliqué de calculer, de manière précise, les surfaces de terres agricoles effectivement récupérées, protégées ou aménagées, ce qui donne lieu à d'inévitables approximations.⁴⁰

Tableau 9 Composante 3 : réalisations physiques et taux d'exécution annuels du CPAP

	Bas-fonds	DRS/RTD	Digues filtrantes et traitement de ravines
Prévisions en moyenne annuelle	1 200 ha	8 000 ha	30
Réalisations 2011	745 ha	3 461 ha	59
Taux de réalisation 2011	62%	43%	197%
Réalisations 2012	785 ha	8 351 ha	195
Taux de réalisation 2012	65%	104%	650%

Sources : calculs de la mission à partir du CPAP et des versions électroniques (Excel) des rapports d'activités 2011 et 2012 par région.

95. Outre les priorités de la programmation, les activités retenues annuellement sont tributaires des besoins exprimés par les communautés et la présence de partenaires disposant de ressources complémentaires du PAM qui s'engagent à les soutenir. Comme le montre le tableau suivant, les taux d'avancement après deux années de mise en œuvre seulement sont très honorables, même s'il ne faut pas oublier que le CPAP prévoyait un certain nombre d'autres activités dont 2 600 fosses fumières, 45 retenues d'eau et boulis, 200 banquettes antiérosives, 25 fenils, 500 km de pistes rurales, 50 ouvrages de franchissement, la plantation d'arbres et la construction de centres d'alphabétisation.⁴¹

96. L'indicateur de performance retenu dans le cadre logique pour évaluer l'effet direct 11 est le score des ménages en termes d'avoirs ou *HAS*⁴². Celui-ci est passé d'une valeur moyenne de 12 (sur 30 biens identifiés) en novembre 2011 (d'après le rapport d'enquête de base de janvier 2012) à seulement 7 en décembre 2012 (d'après le suivi post-distribution du PAM). Un problème d'échantillonnage des ménages semble cependant se poser puisque cet indicateur suppose de suivre les mêmes ménages dans le temps, d'une année sur l'autre, ce qui n'a pas été possible.

⁴⁰ Les paysans locaux mesurent rarement leurs parcelles en hectares. Les partenaires d'exécution utilisent donc des méthodes variables pour évaluer les surfaces réalisées, qui vont du relevé de points GPS dans certains bas-fonds à des estimations basées sur le nombre de camions de moellons transportés dans le cas des cordons pierreux.

⁴¹ Ces deux dernières activités ne sont pas chiffrées dans le CPAP, qui fournit une liste non exhaustive des activités à réaliser.

⁴² *Household asset score*.

Tableau 10 Composante 3 : réalisations physiques cumulées et taux d'avancement

	Bas-fonds et sites maraîchers	DRS/RTD	Digues filtrantes et traitement de ravines
Prévisions 2011-2015	6 000 ha	40 000 ha	150
Réalisations cumulées 2011-2012	1 530 ha	11 812 ha	254
Taux d'avancement à fin 2013	25%	30%	169%

Sources : CPAP et calculs de la mission à partir des versions électroniques (Excel) des rapports d'activités 2011 et 2012 par région.

97. L'effet direct 9 consiste en la mise en place d'un système d'alerte précoce (SAP), d'un système de suivi de la sécurité alimentaire et de la nutrition et des plans d'urgence, et au renforcement de ceux-ci grâce à l'appui du PAM. L'indicateur de performance correspondant (indice de préparation aux catastrophes) n'est pas suivi par le PAM, car cet indicateur complexe requiert la collecte d'informations de la part de différents partenaires, ce qui n'a pas été possible. Même si les fonds alloués ne proviennent pas directement du PP, on note une très nette contribution du PAM au renforcement du dispositif national de suivi de la situation alimentaire et nutritionnelle. Elle se traduit par son appartenance au comité technique du Conseil national de sécurité alimentaire (CNSA), sa participation active à l'élaboration des plans nationaux 2012, 2013 et 2014 de réponse aux crises alimentaires, la mise en place d'un groupe technique sur la sécurité alimentaire et enfin la co-rédaction de la nouvelle PNSAN d'octobre 2013. Toutefois, la suspension de la composante 3 fut trop précoce pour que ces avancées puissent orienter les choix opérationnels et notamment le ciblage des communautés et des ménages. De plus, le service d'appui à l'économie rurale de la DGAAN, en charge de l'exécution de la composante 3, n'a pas été fortement impliqué dans ce dispositif.

98. Les effets directs 12 et 13, qui correspondent à l'objectif stratégique 5 de renforcement des capacités du pays à lutter contre la faim, n'ont pas pu être évalués par cette mission pour plusieurs raisons : les indicateurs correspondants ne sont pas suffisamment spécifiques, ils sont difficilement mesurables et les données permettant de les renseigner ne sont pas disponibles.

2.2.4.3 Impact

99. La préservation ou l'accroissement du potentiel productif agricole varient selon le type de réalisation : les effets sur la production sont par exemple assez immédiats dans le cas des bas-fonds rizicoles alors qu'ils se manifesteront après plusieurs années dans le cas des ouvrages antiérosifs ; selon les techniques et les matériaux utilisés, ils iront croissant (cas des cordons pierreux) ou auront tendance à s'estomper avec le temps (cas des demi-lunes). Dans tous les cas, il apparaît nécessaire de prolonger ce type d'appui sur plusieurs années afin d'obtenir des impacts positifs à l'échelle régionale.

100. Les discussions avec les différents acteurs (paysans, partenaires d'exécution et personnel des DRASA notamment) rendent compte d'impacts probablement forts

sur la productivité des terres et la disponibilité alimentaire à moyen et long terme. Sur la base des informations recueillies lors des entretiens⁴³, et en retenant des hypothèses basses, la composante 3 aurait ainsi permis un accroissement de production annuel d'environ 5 000 tonnes de céréales dont 2 000 tonnes de riz, à comparer aux 1 256 tonnes de vivres « investies » par le PAM en 2011 et 2012. Toutefois, il n'existe aucun dispositif pour évaluer les gains en termes de production agricole ou encore le niveau d'autosuffisance en céréales atteint grâce aux ouvrages réalisés. De plus, alors que les producteurs et productrices bénéficiant des avoirs créés apparaissent comme les réels bénéficiaires à long terme des activités appuyées par le PAM, le nombre de ménages correspondant n'est pas suivi.

101. Parmi les autres impacts potentiels – qu'il est toutefois difficile de vérifier en l'absence de données ou d'étude spécifiques – les différents acteurs rencontrés (notamment le personnel des sous-bureaux du PAM et les représentants des partenaires d'exécution) ont mentionné l'augmentation des revenus des ménages (vente des surplus de riz et, dans certains cas, de cultures de contre-saison), les moindres migrations saisonnières, le renforcement de l'accès des femmes à la terre (dans le cas des bas-fonds), le désenclavement de certains villages et la protection des infrastructures communautaires contre les risques d'érosion (suite au traitement de ravines), le renforcement de la dynamique organisationnelle et de la cohésion sociale dans les villages ciblés (grâce au travail en commun) et l'amélioration de la concertation entre les différentes organisations locales partenaires du PAM. Enfin, comme nous avons pu le constater sur les sites visités, la production accrue de paille et de résidus de culture dans les bas-fonds, ainsi que la contribution des dispositifs DRS/RTD à l'amélioration des pâturages constituent deux types d'impacts indirects sur l'élevage.

102. Grâce à la bonne insertion de la composante 3 dans les projets menés par les partenaires d'exécution, à la longue présence de la plupart de ceux-ci dans les villages ciblés et au très fort intérêt des populations pour la réalisation d'aménagements fonciers productifs et d'ouvrages antiérosifs, les phénomènes de dépendance à l'assistance alimentaire fournie apparaissent limités.

103. L'impact négatif le plus notable de l'intervention est lié à la non mise en œuvre du volet « transferts monétaires », en particulier en 2012 et dans la région Est : les activités ECA avaient en effet été planifiées par les partenaires d'exécution, ce qui avait généré de grosses attentes dans les communautés ciblées. Le fait que le PAM n'ait pas eu les ressources nécessaires, alors que certains travaux avaient déjà démarré sur le terrain et que les communautés connaissaient un déficit vivrier important, a été une source considérable de frustration et de démobilisation, avec un réel risque de perte de crédibilité pour le PAM et ses partenaires. Des tournées de terrain conjointes des partenaires et des représentants du PAM et/ou de la DGAAN auprès des leaders villageois ont néanmoins permis de fournir des explications et d'apaiser les tensions. De plus, courant 2012, les premières activités ECA ont démarré sous l'IPSR, souvent dans les mêmes communautés.

2.2.4.4 Pérennité

104. Telle que mise en œuvre, la composante 3 s'inscrit bien dans les initiatives soutenues par les partenaires locaux et elle promeut des techniques éprouvées, que les communautés se sont remarquablement bien appropriées. Cependant, si

⁴³ Cf. Annexe 10 pour une estimation des rendements agricoles sur les terres nouvellement aménagées ou restaurées.

certaines techniques sont facilement répliquables à l'échelle individuelle (par exemple, les *zai*), la confection des ouvrages qui requièrent de grandes quantités de moellons, qu'il faut transporter par camion, le sont nettement moins sans un appui financier extérieur. En outre, la durabilité des ouvrages antiérosifs tels que le traitement de ravines n'est pas évidente car ce type d'activité nécessite un investissement pluriannuel soutenu.

105. La qualité technique et la durabilité des aménagements fonciers, notamment les bas-fonds, dépendent du type d'aménagement retenu⁴⁴ et des matériaux disponibles localement. A cet effet, l'utilisation de moellons au lieu de la terre battue pour la confection des diguettes permet d'améliorer la durabilité des ouvrages. Parmi les sites visités par l'équipe d'évaluation, certains présentaient des problèmes techniques et une faible durabilité. A titre illustratif, dans le bas-fond de Bouna (province du Séno) que la mission a visité, les diguettes secondaires, confectionnées avec des sacs de terre, sont peu durables ; de plus, on constate un manque de moyens pour consolider les ouvrages, entraînant plusieurs problèmes en chaîne : 1/ la digue principale n'est pas assez longue et nécessite un gabionnage ; 2/ du fait de la faiblesse de cette digue, on trouve de nombreuses brèches, ce qui renforce la vélocité des eaux de ruissellement ; 3/ l'érosion hydrique est forte et provoque de nombreuses ravines, qui grignotent sur les parcelles nouvellement aménagées.

2.2.5 Composante 4 : renforcement de la chaîne de valeur agricole

2.2.5.1 Produits

106. Pour cette composante, les produits attendus⁴⁵ n'ont pas été réalisés. La consultation de l'étude de faisabilité économique et technique de la transformation et de la fortification locale à moyenne échelle (réalisée en octobre 2011) a révélé une série d'insuffisances concernant l'identification et l'analyse des partenaires potentiels : circonscrite dans la capitale⁴⁶, l'étude n'a couvert que trois entreprises existantes et trois investisseurs potentiels, dont certains n'ont aucune expérience de transformation agroalimentaire. En outre, le diagnostic technique des unités a été sommaire et l'investissement additionnel par unité existante n'a ni été défini ni estimé. Ces limites et insuffisances justifient la réalisation d'une mission d'étude diagnostique en cours pendant l'évaluation. Cette mission doit fournir toutes les informations indispensables pour la sélection des bénéficiaires potentiels au sein des moyennes entreprises de transformation agroalimentaire. En particulier, elle doit préciser les rôles et contributions des différentes parties (entrepreneurs, Gouvernement, PAM et Partenaires techniques et financiers-PTF) pour le développement de la production locale d'aliments enrichis.

107. Un projet de normes visant la réglementation de la production locale d'aliments enrichis a été élaboré et soumis à l'approbation du Gouvernement en 2013. Cependant, au cours de la période évaluée, en l'absence de normes existant à ce moment-là sur la production locale d'aliments enrichis, le PP n'a pu acquérir des aliments enrichis localement pour distribution aux bénéficiaires ciblés.⁴⁷

⁴⁴ Certains aménagements sont qualifiés de « sommaires », d'autres suivent les normes appliquées par les grands projets nationaux de développement rural. Les coûts et les quantités de travail nécessaires varient suivant le type retenu.

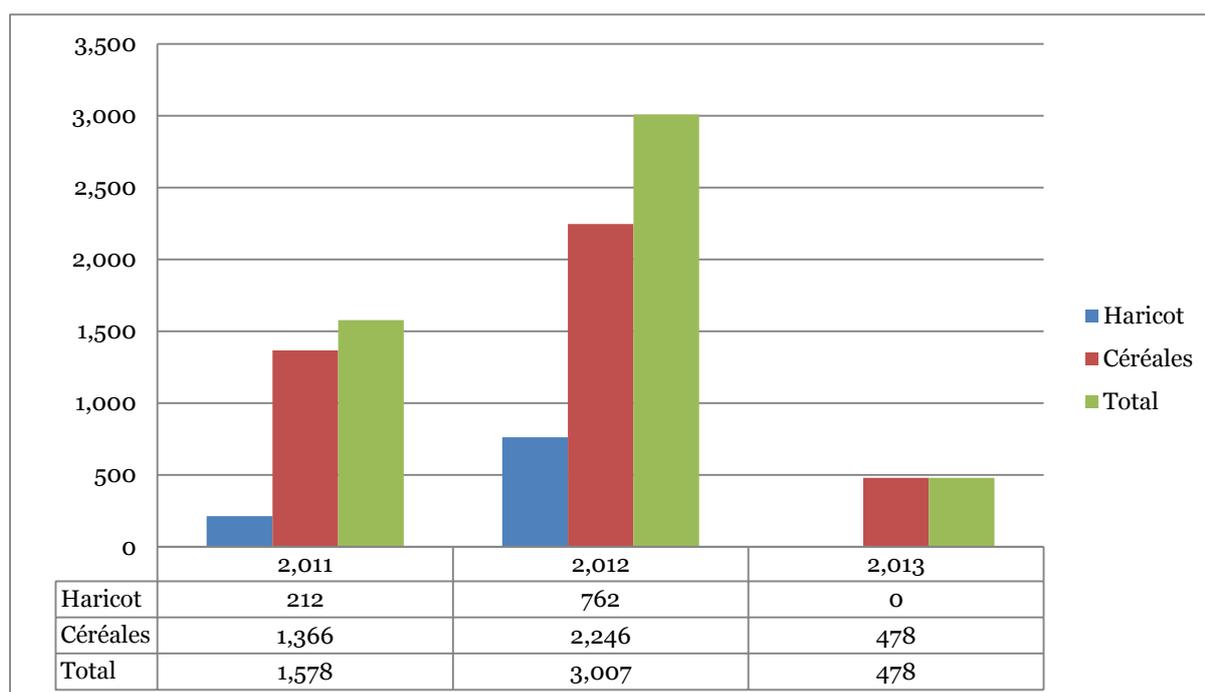
⁴⁵ Des aliments enrichis de qualité produits localement sont distribués en toute sécurité et en quantité suffisantes aux enfants de moins de 5 ans, aux femmes en âge de procréer notamment les femmes enceintes et les mères allaitantes, aux patients sous antirétroviraux et aux orphelins ciblés

⁴⁶ La mission a séjourné durant cinq jours dans le pays (du 10 au 14 octobre 2011).

⁴⁷ Après une première expérience d'achat de produits locaux fortifiés dans le cadre de l'IPSR, le PAM a dû renoncer en raison de l'absence de cadre réglementaire.

108. Des achats locaux ont été effectués dans le cadre du PP au titre des autres composantes soit au total 4 090 tonnes de céréales et 974 tonnes de haricot (Graphique 4) pour un coût total de 2,14 millions de dollars (Tableau 11). Ces achats ont été réalisés auprès des petits producteurs par le biais de leurs organisations partenaires du P4P, et des commerçants fournisseurs traditionnels du BP. Mais l'évolution des volumes achetés a été erratique pour chaque type de produit et l'ensemble des achats locaux du PP avec des pics en 2012 et des quantités fortement réduites voire nulles en 2013. Les achats locaux représentent environ 50 % du total des achats réalisés dans le cadre du PP avec une forte baisse de proportion en 2013 due aux difficultés de mobilisation de ressources pour le PP rencontrées par le PAM.

Graphique 4 Evolution des achats locaux pour le PP



Source : Service logistique et achats du BP

Tableau 11 Produits alimentaires achetés localement en pourcentage du total acheté pour le PP

Désignation	2011	2012	2013	Total
Achats locaux (\$ EU)	665 020	1 286 218	190 080	2 141 318
Achats Totaux (\$ EU)	1 340 270	2 082 799	839 928	4 262 997
Pourcentage achats locaux/achats totaux	49,62%	61,75%	22,63%	50,23%

Source : Service logistique et achats du BP

109. N'étant pas dans une situation d'urgence humanitaire, la démarche d'achats locaux repose sur une comparaison des prix des denrées alimentaires qui intègre : (i) le coût estimatif de la tonne, (ii) le coût estimatif du transport maritime et des frais de manutention portuaire dans le cas d'achats au-delà de l'océan, (iii) les frais de superintendance, (iv) et les frais de transport routier. Lorsque le PAM dispose de ressources financières, c'est la comparaison des coûts totaux à destination finale qui

permet d'identifier le marché d'approvisionnement (international, régional ou local) ainsi que le pays d'origine de la denrée à acheter. Cette démarche de rentabilité a orienté les différents achats locaux dans le cadre du PP.

2.2.5.2 Effets directs

110. Les deux valeurs cibles d'indicateurs communiquées par le BP sont relatives respectivement à un objectif de 2% de croissance de la production locale d'aliments enrichis (effet direct 14), et à un volume de vivres distribués constitué à 80 % de produits alimentaires achetés au niveau local (effet direct 15).

111. Le PP n'a engendré aucun accroissement de la capacité locale de production d'aliments enrichis. En revanche, les achats locaux réalisés par le PP représentent 49 % des produits alimentaires distribués pour un objectif de 80 %. Mais, ceci masque une forte variabilité annuelle car ce taux était de 49 % en 2011 avant d'atteindre 65 % en 2012 (année de crise qui a été favorable à la mobilisation des ressources) et retomber à 19% en 2013 (année post-crise avec des difficultés de mobilisation des financements). Ces achats ont bénéficié à 2 439 petits producteurs dont 76 % de femmes et six organisations de producteurs partenaires du P4P (données du système de suivi du P4P). Mais, en l'absence d'une planification des quantités à acheter, l'analyse n'a pu intégrer les écarts entre prévisions et réalisations.

Tableau 12 Produits achetés localement en pourcentage de produits distribués

Année 2011			Année 2012			Année 2013			Total		
QD (T)	Achat local (T)	%	QD (T)	Achat local (T)	%	QD (T)	Achat local (T)	%	QD (T)	Achat local (T)	%
3245	1577,7	49	4597	3007,4	65	2543	478	19	10385	5063,0	49

QD : quantité distribuée

Source : Service logistique et achats du BP

112. A cette étape de l'exécution du PP, les résultats de la composante suggèrent un manque d'efficacité, qui est cependant à relativiser en raison des conditions de mise en œuvre de la composante (absence de financement, manque de normes, incohérence dans la conception). En outre, la mission estime qu'un objectif de 80 % du volume distribué constitué de produits alimentaires locaux était trop ambitieux au vu des conditions de mobilisation de l'aide (ressources financières et dons en nature) par le PAM, de la nature des différentes denrées distribuées⁴⁸ et de la disponibilité d'une offre locale compétitive. L'ensemble de ces éléments amène à conclure à une mise en œuvre peu efficiente de la composante.

2.2.5.3 Impact

113. Les achats locaux ont engendré des revenus pour des petits exploitants même si les quantités achetées, relativement modestes par rapport à celles vendues par les commerçants, ont fortement varié d'une année à l'autre. En outre, en considérant les valeurs des achats et les effectifs de petits producteurs communiqués respectivement par le service des achats et logistique du PAM et le P4P, le chiffre d'affaires moyen

⁴⁸ A savoir des produits transformés fortifiés dont les aliments de supplémentation et les produits nutritionnels spécifiques

brut par bénéficiaire s'établit à 175,71 USD pour deux ans (2012 et 2013), ce qui apparaît assez faible si l'on doit tenir compte des frais et des prélèvements de l'OP partenaire du P4P et du groupement de base membre.

114. En réalité, l'on doute que l'augmentation du revenu par bénéficiaire soit significative, pour les femmes en particulier, à cause de leur effectif élevé et de leur capacité limitée à générer des excédents commercialisables. En effet, tandis qu'elles constituent la grande majorité (72 %) des petits producteurs ayant vendu au PAM par le biais du P4P durant les cinq ans de la phase pilote, les femmes n'ont pu assurer qu'à peine 19 % de l'offre totale selon les données communiquées par le P4P.

2.2.5.4 Pérennité

115. Aucune action directe de pérennité n'est actuellement en cours dans le cadre de cette composante. Toutefois, la pérennité de l'amélioration des revenus des petits producteurs grâce aux achats locaux directs est difficile à envisager en raison de la forte variabilité du volume annuel des achats, de la tendance globale à la baisse de la demande locale de grains du BP, et de la perspective d'une plus grande orientation des achats locaux vers les produits transformés. Cependant, elle pourrait être renforcée par la promotion de la chaîne de valeur dans le cadre d'une agriculture commerciale mettant en rapport les OP des petits producteurs et les moyennes entreprises de transformation agro-alimentaire ainsi que d'autres acheteurs de gros. Cette alternative est envisageable sur la base de l'expérience du P4P.

116. Quant à la pérennité de l'augmentation de la production locale d'aliments fortifiés, elle dépendra fortement des conditions de sa réalisation à savoir : 1) la production respecte les normes de qualité sanitaire officielles, 2) l'existence d'un marché ne reposant pas principalement sur la demande du BP (variable selon les ressources disponibles, et la situation alimentaire et nutritionnelle locale) ; 3) la compétitivité des produits fortifiés avec l'appui du PAM par rapport aux produits importés et locaux des autres types de transformateurs (PME, réseaux de groupements de transformation, etc.) est déterminante pour s'assurer des débouchés et la rentabilité de l'enrichissement.

2.2.6 Question transversale : Genre

117. En ce qui concerne le genre, le PP a prêté à cette question une attention particulière dans toutes les composantes : les données qui remontent du terrain et celles des rapports désagrègent ainsi les bénéficiaires selon le sexe.

118. Dans la composante 1, des RAE sont accordées aux filles durant les deux dernières années du cycle primaire, années durant lesquelles la déperdition des filles risque d'augmenter pour diverses raisons dont les coûts d'opportunité élevés pour la famille, les mariages précoces et l'insécurité sur le trajet domicile-école. Lors de ses visites, l'équipe d'évaluation a noté qu'au moins une mère éducative/membre de l'AME fait partie du COGES dans toutes les écoles visitées ; un élément très positif d'autant que leur participation n'est pas spécifiquement mentionnée dans les protocoles d'accord des écoles.

119. L'appui nutritionnel aux PVVIH ayant été accordé majoritairement aux femmes (72%), on peut affirmer que cela est en parfaite adéquation avec le visage féminin de la pauvreté et du VIH/sida au Burkina Faso. Cela transparait dans les résultats de l'évaluation de l'impact des appuis alimentaires du PAM aux orphelins du Sida et adultes séropositifs de la ville de Ouagadougou (PAM Burkina. 2012) qui montrent que 83,9% des ménages des bénéficiaires étaient dirigés par des femmes dont 74,8%

de veuves. Chez les OEV, la sélection respecte l'équilibre genre : en 2013 53% des bénéficiaires étaient des filles.

120. D'après les différents acteurs rencontrés et les intéressées elles-mêmes, la pénibilité des travaux n'a pas été un frein majeur à la participation des femmes sur les chantiers HIMO. En revanche, on observe une moindre proportion de femmes bénéficiaires au Sahel (respectivement 34 et 37 % en 2011 et 2012), pour des raisons essentiellement culturelles, d'où l'intérêt d'accentuer la sensibilisation des populations ciblées mais aussi des partenaires dans cette région. Aussi, pour mieux évaluer la participation des femmes à la composante 3, et les gains réels qu'elles tirent de cet appui en vivres, il faudrait disposer de données désagrégées par sexe concernant les quantités de produits alimentaires reçus. Un autre élément crucial de la participation des femmes est leur accès aux terres nouvellement aménagées, améliorées ou restaurées. En l'absence de données chiffrées, il est toutefois difficile de conclure à ce sujet. La forte participation des femmes aux travaux VCA leur a permis, dans une certaine mesure, de bénéficier des avoirs ainsi créés et notamment de faire partie des attributaires des parcelles aménagées sur les bas-fonds. Sur l'un des bas-fonds que nous avons visité, à Bouna (Sahel), il n'y avait toutefois aucune femme bénéficiaire.

Constats Résultats : points clés

Points positifs

- Bénéficiaires prévus atteints voire dépassés (composantes 1, 2 et 3),
- Taux de récupération nutritionnelle et taux de survie des PVVIH élevés,
- Taux de réalisation des diverses activités visant à la réduction des risques de catastrophes globalement satisfaisants,
- Appui du PAM pour renforcer les capacités du MENA pertinent,
- Question transversale genre : très satisfaisante représentation des filles/femmes.

Faiblesses

- Quantités de vivres distribués en deçà des prévisions (composantes 1, 2 et 3),
- Distributions en espèces non réalisées faute de financement (composante 3) et réel risque de perte de crédibilité pour le PAM et ses partenaires (finalement atténué par le démarrage, courant 2012, de l'IPSR 200054 dans les mêmes communautés),
- Retard dans la mise en œuvre de la C4 (capacité locale de production d'aliments enrichis)
- Achats locaux inférieurs aux prévisions,
- Indicateurs éducationnels quasiment inchangés,
- Modalités de transfert des responsabilités non définies dans le CPAP.

2.3 Facteurs Affectant les Résultats

2.3.1 Facteurs externes

121. Le PP a démarré dans un contexte particulier de crise alimentaire liée à une campagne agricole 2011-2012 catastrophique, à laquelle s'est ajoutée l'arrivée des réfugiés maliens en 2012, amenant le Gouvernement à faire appel à la solidarité nationale et internationale en mars 2012 pour répondre à la crise alimentaire et nutritionnelle et venir en aide aux personnes dans le besoin à travers trois domaines d'intervention: i) la sécurité alimentaire; ii) la nutrition; et iii) l'agriculture et l'élevage. Cela n'a évidemment pas facilité la mobilisation des ressources pour une opération de développement. De plus, la crise socio-militaire traversée par le pays en 2011 a pénalisé la mise en œuvre du PP car le pays a été pratiquement à l'arrêt pendant les six derniers mois de 2011. En particulier, les transporteurs privés ont été très peu disponibles en raison des pillages et autres actes de vandalisme sur les biens

privés. En outre, de nombreux partenaires techniques et financiers du pays ont observé une suspension de leurs interventions.

2.3.1.1 Crise alimentaire et nutritionnelle

122. Au cours de la campagne agricole 2011-2012, le Burkina Faso a enregistré un déficit céréalier sans précédent et les prix des produits alimentaires ont flambé, notamment ceux du mil et du sorgho (PAM 2013). La hausse des prix des produits alimentaires a affecté principalement les régions du Centre Ouest, le Nord, le Sahel et le Centre Nord (IASC 2012). Le faible niveau des réserves alimentaires des ménages et l'insuffisance de la production ont fait apparaître des stratégies de survie, notamment la vente des biens productifs et du bétail, l'emprunt d'argent, la migration en quête de travail, ainsi que l'abandon de l'agriculture au profit d'activités non agricoles, notamment l'exploitation minière. Ceci s'est traduit, entre autres, par une baisse très importante des contributions des communautés aux cantines endogènes dans la province du Soum par rapport à l'année scolaire 2010-2011 ainsi qu'à une hausse du taux d'abandons dans la région du Sahel dans son ensemble (DAMSSE rapport annuel d'exécution 2011-2012).

2.3.1.2 Ressources financières – Contrepartie nationale

123. Les données disponibles indiquent que 836 millions de FCFA ont été engagés au titre des trois premières composantes et de la logistique soit 40 % de la contribution prévisionnelle du Gouvernement. Mais ce taux de réalisation est loin de refléter la réalité en ce qui concerne particulièrement la composante 3. En effet, sa mise en œuvre a été arrêtée fin juin 2012 et les montants de la contrepartie nationale débloqués pour le second semestre 2012 (non déterminés) et l'année 2013 (plus de 189 millions de FCFA) l'ont été au titre de la logistique et aussi de l'exécution de l'IPSR où il n'était pas prévu de contrepartie nationale.

Tableau 13 Contributions nationales par composante (en milliers de FCFA)

Désignation	2011	2012	2013	Total réalisé	Total Prévu	Taux de réalisation
Composante 1	22 270	63 146	41 422	126 838	540 762	23%
Composante 2	64 623	51 833	79 486	195 942	423 708	46%
Composante 3 et logistique	75 500	248 317	189 502	513 319	1 124 289	46%
Total	162 393	363 296	310 410	836 099	2 088 759	40%

Source : DNA des composantes

124. Globalement, le non-respect des engagements contractuels par le Gouvernement est manifeste dès l'élaboration de la loi de finance à l'exemple du MENA (cantines scolaires), qui soumet toujours un budget estimatif en-deçà du montant contractuel du CPAP. L'arbitrage de l'Assemblée Nationale engendre donc moins de ressources, qui sont en outre rarement décaissées à 100 % (informations fournies par la DAMSSE).

Tableau 14 Alimentation scolaire : contributions financières nationales

Année	Obligations selon CPAP (FCFA en milliers)	Prévision (FCFA en milliers)	Dotation loi de finance (FCFA en milliers)	Montant débloqué et absorbé (FCFA en milliers)	Taux (%)
2011	139 138	109 221	88 570	22 270	25
2012	111 403	86 546	63 146	63 146	100
2013	95 291	95 291	77 368	41 422	54

Source : DAMSSE/MENA

125. La contribution financière du Gouvernement devait couvrir les dépenses du personnel, les équipements, le fonctionnement, les formations et le suivi et l'évaluation. La dotation a été inférieure aux prévisions pour les trois années. Par ailleurs, les montants débloqués et absorbés ont fluctué : 25 % en 2011 car, suite à la crise alimentaire, les crédits ont été réaménagés pour tenir compte des contingences du moment, 100 % en 2012, et 54 % en 2013 car la deuxième tranche de déblocage n'a pas pu être engagée à temps (Tableau 14).

126. Les montants insuffisants et les déblocages tardifs ont eu pour conséquence le retard et la diminution du nombre de visites de supervision par le personnel de la DAMSSE et par les contrôleurs dus au retard dans le paiement des frais de tournées de ces derniers, le manque de pièces de rechange mais aussi la mauvaise qualité de leurs moyens de déplacement. Par exemple, en 2011-2012, la paie tardive des frais de tournée des contrôleurs n'a pas permis le contrôle régulier au premier trimestre de l'année scolaire en dehors des écoles où les conseillers ont couplé la supervision des cantines avec leurs sorties régulières de contrôle et d'encadrement pédagogiques.

2.3.1.3 Arrangements institutionnels – contrepartie nationale

127. Le Comité Technique de Coordination (CTC) qui constitue l'organe de pilotage du PP n'est toujours pas fonctionnel. Il en avait été ainsi jusqu'à l'évaluation à mi-parcours du PP 2006-2010. En rappel, le CTC doit veiller à l'intégration du PP aux programmes nationaux de développement à travers l'examen (i) des plans de travail annuels, (ii) du bilan de mise en œuvre des différentes composantes du PP, (iii) et des difficultés de mise en œuvre du PP pour proposer des mesures correctives. L'absence du CTC n'a pas permis d'impulser une dynamique de participation et de responsabilisation de l'ensemble des services publics concernés par l'exécution du PP. Par conséquent, le manque d'obligation de rendre compte explique largement qu'aucun plan de travail annuel ni rapport sur l'état d'avancement n'a été élaboré conjointement par la DN et le PAM pour la composante 4.

128. Outre son rôle d'interface entre le Gouvernement et le PAM et dans la cogestion des vivres du PAM au niveau central et régional (avec des représentations dans l'Est, le Sahel et Nord), la DGAAN assure la direction nationale des activités (DNA) de la composante 3.⁴⁹ De plus, en tant que partenaire logistique dans les régions du Sahel

⁴⁹ Ses principales responsabilités sont : (i) l'évaluation et la sélection des partenaires d'exécution ; (ii) la programmation annuelle des activités, conjointement avec le PAM, en contribuant notamment aux choix des projets soumis par les partenaires

et de l'Est, la DGAAN fut responsable de la gestion et du transport des vivres de cette composante en 2011 et 2012. La faible taille des équipes mises en place ne permet toutefois pas d'assurer, de façon qualitative, l'ensemble des responsabilités. Les bureaux régionaux ne comptent ainsi que deux membres (un chef de bureau et un magasinier), ce qui limite la contribution de la DGAAN.

2.3.1.4 Logistique

129. L'état défectueux des voies de communication dans certaines zones des régions d'intervention du PP en général et particulièrement en saison pluvieuse, est source de difficultés pouvant entraîner des retards ou ruptures d'approvisionnement. Les transporteurs rencontrés au cours de la mission ont souligné que la plupart des opérations d'acheminement avec transbordement des vivres se soldent par des pertes financières car les coûts unitaires contractuels de transport sont alors multipliés au moins par deux par les intermédiaires sollicités. Dans ces cas, les transporteurs justifient la poursuite de l'exécution des contrats par la rentabilité relative d'autres opérations de livraisons dans les zones plus accessibles.

130. Parallèlement, le déficit de communication et de coordination entre transporteurs et responsables chargés de réceptionner les denrées provoque des retards de livraison pour diverses raisons tels que les refus de réceptionner des lots incomplets ou les absences de responsables chargés de la réception des produits.

2.3.1.5 Engagement des communautés

131. Comme prévu dans le CPAP, le PAM devait mener des activités de sensibilisation pour encourager les communautés à apporter une contribution en nature aux cantines scolaires pour soutenir la stratégie de désengagement graduel et de mise en œuvre de cantines endogènes préconisée par le MENA. Ainsi en 2012-2013, 116 écoles sur 284 dans la province du Soum ont pu collecter 21 087 kg de vivres (représentant 1,26 % du tonnage distribué par le PAM) et contribuer avec un apport financier de 3 069 550 FCFA, par rapport à 185 écoles sur 236 ayant contribué 57 152 kg de vivres et environ 6 310 000 FCFA en 2010-2011. Au-delà du rôle important des campagnes de sensibilisations, les contributions des communautés sont étroitement liées aux fluctuations des campagnes agricoles. Ceci souligne la nécessité d'établir des synergies entre les diverses composantes du PP, notamment entre les composantes 1 et 3.

132. Nonobstant ces résultats encourageants, l'engagement des communautés dans le fonctionnement des cantines est resté faible, malgré des efforts conjoints PAM et MENA pour les impliquer (protocoles d'accord) et les sensibiliser. Les observations de l'équipe d'évaluation lors des visites de terrain corroborent les conclusions du rapport d'état des lieux des cantines mandaté par le PAM⁵⁰ concernant la faible contribution de la communauté et leur implication limitée. Parmi les principales raisons citées, le rapport note : l'insuffisance de la production agricole du fait des aléas climatiques et des moyens de production rudimentaires ; la pauvreté monétaire des ménages ; l'esprit d'assistanat qui caractérise certaines communautés ; l'insuffisance de transparence dans la gestion des vivres, qui a pour conséquence la méfiance de certains parents d'élèves et leur refus de contribuer ; et enfin, chez de nombreux parents, notamment dans la région du Sahel, la scolarisation n'est pas une

présélectionnés ; (iii) le suivi technique des activités et de l'utilisation des vivres sur le terrain ; et (iv) la compilation des données et l'élaboration des rapports annuels d'exécution.

⁵⁰ SUDCONSULT/MENA/PAM. 2013. *Analyse de l'Etat des Lieux des Cantines*.

priorité et par conséquent, ils sont très peu motivés à contribuer au fonctionnement des cantines scolaires.

133. Une synergie entre les C2 et C4 du PP pourrait être envisagée pour la transformation et l'enrichissement des céréales notamment du maïs par les associations. Ainsi, le maïs grain destiné à l'appui nutritionnel pourrait être transformé en farine (voir farines enrichies par des bénéficiaires (anciens ou nouveaux) pour des bénéficiaires. Cela aurait un double impact à savoir : (i) résorber les difficultés de transformation que rencontrent des bénéficiaires ; (ii) créer des AGR pour le soutien post-appui aux bénéficiaires.

134. L'intérêt commun des différents acteurs pour la mise en place de systèmes de production agricole à la fois rentables et durables participe au succès de la composante 3. On constate en particulier une très forte réceptivité et mobilisation des populations ciblées non seulement pour des aménagements directement productifs (tels que les bas-fonds rizicoles) mais aussi pour les dispositifs de restauration et préservation à long terme du capital foncier comme les cordons pierreux, ce qui est très encourageant pour le futur.

2.3.2 Facteurs internes

2.3.2.1 *Ressources financières - PAM*

135. Les fonds reçus au titre du PP (contributions volontaires des donateurs) ont été très insuffisants par rapport au budget prévisionnel : à peine un tiers (31,7 % ⁵¹) de la contribution prévisionnelle du PAM fixée à 50,43 millions de dollars a pu être mobilisée, les donateurs ayant répondu prioritairement aux besoins de la crise alimentaire et nutritionnelle qui a frappé huit pays de la bande sahélienne en 2011-2012, et donc à l'IPSR 200059. Cette rareté des ressources a amené le BP à déployer un effort soutenu dans la recherche de financement. Parallèlement, en raison de la faible réceptivité des donateurs aux activités du PP en général et en particulier de la composante « appui à l'économie rurale », le BP a transféré les activités de cette dernière sous l'IPSR à partir de juillet 2012. Par manque de ressources, les activités de la composante 4 ont été quasiment arrêtées avant de reprendre en 2013.

136. La contribution prévisionnelle du PAM pour la composante 4 s'élève à 1 210 705 USD sur cinq ans. Elle est essentiellement destinée à couvrir les coûts d'appui directs (83 %) et les coûts opérationnels directs (11 %). Selon le CPAP, la composante devait être financée en grande partie par des subventions bilatérales que mobiliserait le PAM. Annoncé comme acquis dans le document de projet, l'évaluation n'a cependant pas obtenu confirmation que l'un des partenaires du Gouvernement a décidé d'octroyer des fonds pour l'achat des équipements de production de farines de sevrage enrichies. Exceptées les missions d'appui du Siège PAM et l'élaboration du projet de normes, on ne note pas de mobilisation spécifique de ressources pour la mise en œuvre de cette composante.

2.3.2.2 *Logistique*

137. L'exécution du PP a connu quelques difficultés d'ordre logistique avec comme conséquences majeures des retards et ruptures d'approvisionnement. En effet, le transport des denrées vers les sites de distribution est principalement réalisé par des transporteurs privés retenus par suite d'appels d'offre du PAM à partir d'une liste restreinte de prestataires constituée conformément aux procédures du PAM. Mais le

⁵¹ WFP Resource situation datant du 2 février 2014 <http://www.wfp.org/node/3617/3560/30615>

processus aboutit parfois au recrutement de prestataires privés ne disposant pas des moyens de transport appropriés pour les livraisons sur sites en raison d'une vérification insuffisante (nature, capacité, propriété, etc.) des moyens de transport annoncés par les différents soumissionnaires. En outre, le critère de moins-disant entraîne le recrutement de transporteurs privés dont certains renoncent aux contrats dès les premières opérations à cause de la faiblesse de rentabilité.

138. Les parcs des petits transporteurs sont en général peu diversifiés en moyens de transport pour faire convenablement face aux défis de la livraison conjointe de petites quantités de denrées sur plusieurs sites. Certains prestataires adoptent des pratiques peu professionnelles en matière de livraison de petites quantités de denrées à savoir : (i) une sous-traitance avec des transporteurs fréquentant des marchés ruraux périodiques dans des conditions de transfert non conformes aux standards du PAM, (ii) un entreposage irrégulier et/ou inadéquat de produits dans l'attente d'opportunités pour rentabiliser le déplacement. Ces pratiques entraînent souvent la détérioration partielle de la qualité des denrées, le remplacement partiel ou la perte de produits voire des retards de livraisons.

139. Par ailleurs, le manque d'un mécanisme d'ajustement des tarifs par rapport aux coûts réels de transport⁵² conjugué aux contraintes de livraison de petites quantités conduit certains transporteurs à des irrégularités dommageables pour les délais de livraison, la qualité, et/ou les quantités des livraisons. Toutefois, la distinction de tarifs de saison sèche et hivernale a été unanimement saluée par les transporteurs privés qui y voient la reconnaissance par le PAM des difficultés spécifiques de transport pendant la saison des pluies.

140. Pour plusieurs interlocuteurs de la mission (transporteurs, DRGAAN, agents de logistique), l'absence de suivi physique des transporteurs favoriserait certaines pratiques à l'origine de retards de livraison. En effet, l'absence d'un dispositif de suivi en temps réel des mouvements des denrées est à l'origine du non-respect du planning de livraison par de nombreux prestataires. En plus, comme souligné par la majorité des transporteurs privés, le règlement des factures au-delà des délais contractuels incite de nombreux prestataires à ne pas accorder la priorité requise aux opérations de livraison du PAM compte tenu des tensions de trésorerie qui commandent de saisir les opportunités de transport avec paiement immédiat des prestations.

141. Parallèlement, selon ces mêmes interlocuteurs la qualité défectueuse de certains emballages de produits locaux dont particulièrement le haricot serait à l'origine de pertes lors de l'acheminement des vivres sur les sites et même pendant l'entreposage. A titre illustratif, une organisation de producteurs rencontrée affirme utiliser des sacs à triple fond pour la collecte et le regroupement du haricot remplacés par de simples sacs en polypropylène lors de la vente au PAM.

142. Enfin, l'information tardive par rapport au début de l'opération de transport ne permet pas toujours aux prestataires de disposer de leurs moyens de transport si ceux-ci sont en cours d'utilisation de sorte que la sous-traitance s'impose avec toutes les conséquences éventuelles. Plus généralement, les délais de livraison sur sites sont parfois jugés très courts au vu du nombre et de l'accessibilité des sites, et en particulier en saison de pluies.

⁵² Le contrat de prestation est valide pour toute la période indiquée sans possibilité de révision des prix du soumissionnaire.

2.3.2.3 Arrangements institutionnels – PAM

143. Outre le bureau principal à Ouagadougou, le PAM est représenté sur le terrain par quatre sous-bureaux : à Ouagadougou pour la région Centre, Fada pour la région Est, Ouahigouya pour la région Nord et Dori pour la région du Sahel.

144. Les effectifs de ces bureaux ont fluctué entre 2010 et 2013 : taille très réduite au moment du démarrage du PP⁵³ ; augmentation fin 2012 (très probablement liée aux financements IPSR notamment dans la région du Sahel), puis légère baisse fin 2013. A titre illustratif, jusqu'à début 2012, l'équipe opérationnelle du sous-bureau de Dori était réduite à un chef de sous-bureau et deux contrôleurs (FAM⁵⁴). Or cette même équipe devait assurer le suivi de l'ensemble des opérations, incluant notamment les quelques 700 cantines scolaires et 50 chantiers VCA. On comprend aisément, dans ces conditions, le niveau limité de supervision des activités et le nombre très restreint de missions de terrain, qui intègrent en outre différentes opérations et composantes.

145. La surcharge de travail résultant des opérations IPSR et EMOP ou de la mise en place de la nouvelle base de données (Paragraphe 153) a amené les contrôleurs (« Food aid monitors ») à réduire leurs visites de supervision.

146. Par ailleurs, au niveau du Bureau Pays une unité ne comportant que trois fonctionnaires est dédiée au suivi, et le poste de « Chef de programme » étant vacant par manque de ressources, la chargée de programme en assure l'intérim en sus de ses fonctions qui incluent le suivi (et ce depuis novembre 2013) ; ce manque en ressources humaines a eu un impact négatif sur le suivi des activités du PP.

2.3.2.4 Partenaires de mise en œuvre

147. Le ciblage des partenaires d'exécution de la composante 2, réalisé en partenariat avec le PAMAC, a permis de sélectionner des associations qui répondaient aux trois critères énoncés dans le CPAP à savoir : (i) mener des activités de prise en charge des PVVIH ; (ii) proposer des activités d'éducation nutritionnelle et génératrices de revenus ; (iii) être reconnue par le Ministère de la santé et le SP/CNLS comme une association de prise en charge (PEC) médicale des PVVIH. Les associations retenues pour la composante 2 étaient dans l'ensemble très rompues aux activités de PEC des PVVIH. On peut également indexer comme point fort du partenariat la prudence du PAM à ne collaborer qu'avec des associations officiellement reconnues. De plus, les accords stipulant que la gestion des produits est sous l'entière responsabilité juridique des partenaires coopérants ; cela contribue à garantir la bonne gestion des vivres.

148. Le principal point faible du partenariat dans la composante 2 est la signature d'accords entre le PAM et les associations de durée inférieure à une année. A titre illustratif, l'échantillon de protocoles d'accord de 2013 mis à la disposition de la mission couvrait la période du 1^{er} mai au 31 décembre 2013 soit une couverture de 8 mois sur 12. Malgré la fine sélection opérée pour le choix des partenaires, le fonctionnement interne des associations demeure un facteur non-maitrisable. Par exemple, l'association ADIP/S qui est l'une des plus importantes structures engagées dans la lutte contre le VIH dans le DS de Koudougou (elle a distribué 37 MT de vivres PAM à plus de 500 personnes en 2012) a été suspendue à cause d'une crise interne, provoquant du même coût l'arrêt de l'appui aux bénéficiaires de Koudougou.

⁵³ D'après l'organigramme de septembre 2010.

⁵⁴ Food aid monitor

149. La composante 3 se caractérise par un grand nombre de partenaires d'exécution aux volumes d'activité très variables (cf. Annexe 10 notamment Graphique 7 et Graphique 8). Qu'il s'agisse des gros volumes gérés par le PDRD, de son rôle parapluie en 2011, du choix de partenaires ayant une expérience préalable de collaboration avec le PAM ou encore du choix de ne confier qu'un nombre très limité de chantiers aux petites organisations locales, on observe que le PAM et la DGAAN ont su adopter une stratégie prudente de partenariat. L'évaluation et la sélection des partenaires potentiels ont dans l'ensemble permis de choisir des structures et organisations répondant aux exigences techniques, matérielles et humaines de la composante. Parmi les facteurs de succès de la composante 3, du point de vue de ses objectifs à long terme, il faut souligner le très bon ancrage local des partenaires d'exécution ainsi que la grande qualité de leurs interventions en cours, du moins pour ceux que l'équipe d'évaluation a pu rencontrer. De plus, le renforcement des capacités des partenaires a été en partie assuré grâce à différents ateliers portant surtout sur la présentation des activités, le suivi des chantiers et l'estimation des quantités de travail. Parmi les nouveaux partenaires, on constate toutefois un faible niveau de compréhension du calcul des rations et une méconnaissance des quantités de vivres à distribuer jusqu'au moment de leur arrivée sur place. Davantage de sessions de formation en amont seraient donc nécessaires pour s'assurer que tous les partenaires s'approprient bien les modalités d'intervention.

150. Les protocoles d'accord avec les partenaires de la composante 3, souvent signés après le démarrage des activités sur le terrain, présentent plusieurs conditions difficiles à respecter ou peu cohérentes avec la réalité, en particulier : (i) le format de rapport mensuel, en contradiction avec la très courte durée de mise en place des activités et le manque de ressources humaines à la DGAAN pour analyser mensuellement les rapports de plus de 20 partenaires ; (ii) la livraison des vivres conditionnée par un rapport de suivi technique des DRASA, qui n'ont pourtant pas les capacités de déploiement nécessaires pour visiter l'ensemble des chantiers couverts par cette composante.

151. Pour la production locale des farines infantiles enrichies, le GRET était prévu comme expert technique, en plus d'autres partenaires parmi les ONG et acteurs du secteur privé s'intéressant à la transformation des denrées en farines infantiles enrichies qui devaient être identifiés dès la première année de mise en œuvre. Malheureusement aucune lettre d'entente n'a encore été signée avec aucun ces partenaires à cause de l'absence de normes de qualité et de ressources pour mettre en œuvre le partenariat.

2.3.2.5 Appui technique

152. Pour la conception du PP, aucune mission d'appui technique spécifique du BR ou du Siège PAM au BP n'a été portée à la connaissance de la mission. A l'inverse, le BP a bénéficié de deux missions d'appui du Siège PAM sous forme de missions d'experts en technologie alimentaire pour la mise en œuvre de la sous-composante « production d'aliments fortifiés ». Mais au demeurant, cette assistance technique pour évaluer la faisabilité de la production locale d'aliments fortifiés a débuté depuis décembre 2006 bien avant l'adoption du PP (PAM 2011). Au total, au moins cinq missions ont déjà été effectuées par des experts en technologie alimentaire du PAM mais les résultats sont en deçà des attentes car les principaux acteurs privés identifiés comme intéressés à investir pour produire des aliments enrichis tardent à franchir le pas décisif vers la concrétisation des initiatives.

2.3.2.6 Suivi-évaluation

153. Dans les dispositions contractuelles définies dans le CPAP, les directions nationales sont responsables de la compilation des données et de la rédaction des rapports concernant la distribution des vivres et l'évolution et évaluation des performances des actions. A partir de 2013, le PAM a mis en place une base de donnée unique sous forme de fichiers Excel dans lesquels les sous-bureaux du PAM saisissent mensuellement les données des différentes opérations du BP⁵⁵. Cette base de données est partagée au sein du PAM (entre le bureau de Pays et les sous-bureaux) à travers l'outil DROPBOX⁵⁶. Il est prévu de la mettre en ligne avec accès aux partenaires pour une collecte, un traitement et une communication plus rapide des données. Cependant, ce mode de gestion et de transmission de l'information relativement lourd pose un problème aigu de multiplication des fichiers et de risques de duplication. En effet, les fichiers de chaque sous-bureau doivent être compilés dans un fichier unique au niveau central, et le PAM saisit des données en parallèle de celles gérées par les contreparties nationales. Cette duplication est en partie justifiée par le fait que les exigences de remontée d'informations, et notamment la fréquence des rapports, sont plus élevées pour le PAM que pour ses partenaires gouvernementaux.

Composante 1 : alimentation scolaire

154. Le suivi et évaluation de la composante 1 sont assurés au niveau central par la DAMSSE. Une base de données est gérée par un Service dédié au suivi et à l'évaluation du programme de cantines scolaires appuyé par le PAM (cf. organigramme Annexe 8).

155. Dans les écoles visitées par l'équipe d'évaluation, la plupart des directeurs et gestionnaires ont reçu une formation organisée par le PAM au niveau de la province sur la gestion des vivres et le remplissage des registres et fiches ; seuls ceux nouvellement affectés n'avaient pas encore reçu cette formation. Nonobstant ces formations, des problèmes persistent (mentionnés dans les rapports annuels de la DAMSSE) : des insuffisances dans le remplissage des fiches de collecte de données (certaines de ces fiches sont incomplètes, les écoles n'ayant renseigné qu'une partie des données requises) ; la transmission très tardive des fiches mensuelles engendrant des retards dans l'élaboration des rapports trimestriels sur la gestion des vivres ; et la non concordance des données.

156. Les nouvelles fiches auto carbonées avec des souches pour les différentes parties prenantes sont appréciées car elles répondent aux besoins en information et assurent la « traçabilité ». Mais, d'après les contrôleurs, les fiches sur les effectifs et statistiques sont souvent mal remplies : trop d'erreurs de remplissage surtout si les gestionnaires n'ont pas encore été formés.

Composante 2 : appui aux PVVIH et OEV

157. Le suivi-évaluation de la composante 2 est essentiellement assuré par les missions de suivi et de contrôle du PAM, le suivi des structures relais du PAMAC et les missions conjointes (suivi, supervision et évaluation). Les rapports mensuels des associations sont centralisés au niveau du BP et sont compilés dans une base de données interne qui est par principe partagée avec la DNA, la DN, le PAMAC et le

⁵⁵ En janvier 2014, les données saisies concernaient les stocks et mouvements de vivres, les distributions d'espèces, le nombre de bénéficiaires (par type), ainsi que des données plus spécifiques concernant la nutrition (IPSR) et le volet VIH de la composante 2. Il convient de noter que cette nouvelle base de données ne comprend aucune information relative à la composante 3, déjà suspendue.

⁵⁶ Les fichiers sont échangés via Dropbox (service de stockage et de partage de copies de fichiers locaux en ligne).

SP/CNLS-IST. Tous les gestionnaires des vivres PAM des associations rencontrés au cours des visites de terrain ont reçu une formation pour la gestion des outils de suivi. Nonobstant ces formations, ils estiment pour la plupart que ces outils sont assez complexes et lourds à renseigner.

158. La principale préoccupation en matière de suivi-évaluation a été soulevée au niveau du personnel soignant qui trouve que le remplissage des bons est une activité qui les handicape plus ou moins dans leurs prestations de soins. Aux dires des associations, certains médecins se refusent à accomplir cette tâche amenant le personnel non-médical à prendre le relais ce qui entraîne parfois le non-respect des critères d'inclusion. On peut donc conclure que la faiblesse du système de suivi-évaluation de la composante 2 réside dans la complexité des outils. Il serait donc important de réviser ces aspects pour garantir la qualité des données.

Composante 3 : appui à l'économie rurale

159. Le suivi de la composante 3 est articulé autour de trois niveaux : local, régional et central (cf. Annexe 10). Si ce dispositif de suivi apparaît pertinent pour vérifier la réalisation des travaux et la livraison des vivres, les ressources humaines – tant au PAM qu'à la DGAAN – sont insuffisantes et les outils ne facilitent ni la remontée d'informations ni leur compilation et analyse pour rendre compte des réalisations et évaluer la composante. La multiplicité des sites d'intervention et des partenaires accentue ces difficultés.

160. L'examen des rapports d'activité des partenaires appelle plusieurs commentaires : 1/ sur la forme, un manque d'harmonisation et des incompréhensions sur le canevas à utiliser et son remplissage, ainsi qu'un manque de cohérence dans les modalités de transmission de l'information à la DGAAN (utilisation de fichiers Word alors qu'il s'agit essentiellement de données quantitatives sous forme de tableaux - qu'il faudra ensuite compiler) ; 2/ sur le fond, il manque certaines informations importantes telles que le calcul – désagrégé par sexe – des rations moyennes par participant (au lieu de se limiter aux quantités totales livrées par village) ou encore les retours du terrain sur la qualité des vivres. De plus, la remontée d'informations de la part des partenaires d'exécution se limite souvent aux intrants et réalisations. En particulier, les informations sur le profil des participants sont rares et peu de leçons sont tirées sur les normes de travail. Enfin, ce dispositif ne permet de renseigner que 4 des 18 indicateurs de performance du cadre logique, dont certains requièrent certes des enquêtes et des moyens spécifiques.

161. La compilation, l'archivage et l'analyse des données par la DGAAN ne sont pas optimaux. Il n'existe aucune base de données en tant que telle et on constate une faible harmonisation des données entre les trois régions (formats de compilation divergents). Les écueils dans la compilation des données sont entre autres liés au fait que les bureaux régionaux du PAM et du SP-PAM jouent un simple rôle de « boîte aux lettres » : ils reçoivent et transmettent les rapports des partenaires d'exécution mais ne sont pas chargés de compiler les données et ne contribuent que trop partiellement à leur vérification. Au niveau central, des outils simples comme les tableaux croisés dynamiques ne sont pas utilisés pour synthétiser les résultats, par exemple par province et type d'activité.⁵⁷

162. Contrairement à ce qui est préconisé dans le module E du manuel du PAM sur l'assistance alimentaire pour la création d'avoirs (WFP 2011), aucun dispositif n'a été mis en place pour capitaliser et faire ressortir les bonnes pratiques. Comme on l'a vu

⁵⁷ Une telle synthèse a été réalisée fin 2013 suite à la demande de l'équipe d'évaluation. Elle contient cependant des erreurs.

dans la section 2.2, on dispose de peu d'informations chiffrées pour évaluer les impacts de la composante 3, notamment en termes de rendements agricoles. Du fait de la courte durée des protocoles d'accord avec les partenaires, il est toutefois difficile de leur demander de fournir les données correspondantes. Par ailleurs, aucune carte spécifique à la composante 3 n'a été produite. Ce moyen de synthèse et de capitalisation des données a été sous-utilisé, ce qui pourrait changer rapidement du fait de la présence d'une bonne expertise technique pour la cartographie au BP depuis 2013.

Composante 4 : renforcement de la chaîne de valeur agricole

163. Le suivi-évaluation de la composante 4 qui est assuré par le BP et la DN n'est pas encore fonctionnel même si des données sur les volumes de produits achetés et distribués dans le cadre du PP sont disponibles. En effet, la situation de référence de la production locale d'aliments fortifiés (capacité de production, volumes annuels et types de produits) n'est pas connue avec précision. En l'absence d'un état des lieux de la production locale de farines enrichies, en particulier au niveau des moyennes entreprises, le suivi-évaluation sera seulement en mesure d'indiquer les quantités additionnelles produites avec l'appui du PAM sans pouvoir renseigner l'impact proportionnel sur la production locale totale où l'objectif visé est une augmentation de 2 %. En plus, le suivi-évaluation de la composante sera confronté à l'incohérence du cadre logique qui renferme des indicateurs de performance d'une sous-composante « achats locaux » dont les activités sont exécutées à travers d'autres composantes du PP de sorte que leur renseignement nécessitera le suivi-évaluation de ces dernières.

2.3.2.7 Utilisation par le PAM des enseignements dégagés

164. Durant ses deux années de mise en œuvre, la composante 3 a tiré parti de l'expérience acquise lors du PP précédent, permettant une continuité en 2011 malgré la signature tardive du CPAP et guidant opportunément les choix opérationnels (priorité accordée à certaines activités, choix des partenaires, etc.).

165. En revanche, certains enseignements concernant les diverses composantes du PP n'ont pas été pleinement tirés, plus spécifiquement en ce qui concerne (i) le déficit de mobilisation des ressources et ses conséquences sur la disponibilité des vivres ; (ii) le manque de synergie parmi les composantes ; et (iii) la difficulté à respecter les délais de livraison des vivres, liée en partie aux conditions locales d'enclavement mais aussi à un long processus de planification annuelle⁵⁸. Sur ce dernier point, on observe en effet pour la composante 3 un décalage entre la rapidité avec laquelle les communautés ont pu être mobilisées pour les travaux et la lenteur du processus de finalisation des plans d'approvisionnement. Si les partenaires d'exécution saluent les efforts du PAM pour assurer des livraisons directement dans les villages ciblés, ils sont en revanche unanimes concernant la nécessité de formaliser un calendrier d'approvisionnement en vivres et de le respecter. Plus généralement, l'équipe d'évaluation s'étonne de l'absence de chronogramme d'activités pour la composante 3, stipulant par exemple la période de signature des protocoles d'accord, le démarrage des travaux, les dates de visites de suivi conjointes, la période de livraison des vivres et les enquêtes prévues.

⁵⁸ PAM. 2009 Evaluation à mi-parcours du Programme de Pays Burkina Faso 10399.0 (2006-2010)

Constats Facteurs affectant les résultats : points clés

Points positifs

- Bon ancrage local des partenaires d'exécution et qualité de leurs interventions (composantes 2 et 3),
- Stratégie prudente de partenariats et adéquation du processus de sélection des partenaires de la composante 3,
- Engagement des communautés : forte mobilisation sur les chantiers HIMO.

Faiblesses

- Contexte de démarrage du programme défavorable à la mobilisation des fonds : ressources financières très insuffisantes par rapport au budget prévisionnel,
- Globalement, non-respect des engagements contractuels par le Gouvernement (CTC et budget),
- Difficultés d'ordre logistique avec comme conséquences majeures des retards et ruptures d'approvisionnement,
- Faiblesses des systèmes de suivi-évaluation, notamment en termes de suivi des indicateurs, de consolidation et archivage des données, d'utilisation des bases de données comme outil de gestion, de mise en évidence des impacts et de capitalisation.

3. Conclusions et Recommandations

3.1 Principales constatations

3.1.1 Vue d'ensemble

166. Lors de son élaboration, le PP comprenait quatre composantes « complémentaires » à travers lesquels il devait contribuer à la lutte contre l'insécurité alimentaire et à la malnutrition tant à court terme « réduire la faim chronique et la dénutrition » (OS 4), qu'à long terme « Prévenir la faim aiguë et investir dans la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets » (OS 2) et « Renforcer la capacité des pays de lutter contre la faim » (OS 5).

167. Ainsi les composantes 1 et 2 devaient-elles répondre aux besoins immédiats des groupes de populations à risque et/ou déjà touchées par la malnutrition aiguë modérée par un appui nutritionnel intégré (à travers des partenariats) : alimentation scolaire et autres services essentiels dans la région du Sahel, et appui aux orphelins et PVVIH avec accompagnement par des AGR dans six centres urbains. D'autre part, la composante 3 s'adressait aux causes sous-jacentes de l'insécurité alimentaire en appuyant des activités visant à prévenir et réduire les effets des catastrophes et à améliorer la productivité dans les régions de l'Est du Nord et du Sahel (région commune aux composantes 1 et 3) tout en amenant un soutien immédiat en vivres/espèces aux participants des activités. Enfin la composante 4 visait à appuyer la disponibilité locale d'aliments de sevrage enrichis destinés à être distribués aux bénéficiaires du PP, et devait chapeauter les « achats locaux » dont les activités sont exécutées à travers les autres composantes. Transversalement, des mesures étaient prévues pour appuyer le Gouvernement dans son appropriation de l'ensemble des activités du PP.

168. Le financement très largement insuffisant du PP - moins d'un tiers du budget provisionnel - a eu de lourdes conséquences sur la mise en œuvre du PP. La réponse aux besoins des groupes les plus vulnérables – enfants et femmes enceintes et allaitantes malnutris – cependant n'a pas été compromise puisque maintenue sous l'IPSR 200054, et le soutien aux mesures de prévention et réduction des catastrophes (composante 3) a pu être « maintenu » par son transfert à ce même IPSR largement plus nanti en ressources. Cependant, sans la composante 3, le PP ne peut plus revendiquer l'approche globale et intégrée visée lors de sa conception.⁵⁹

169. Au vu du changement dans le portefeuille d'activités du PP et des retards importants dans la mise en œuvre de la composante 4, cette évaluation prévue comme un exercice à mi-parcours s'apparente plutôt à « une évaluation finale » pour la composante 3 et à une mission d'appréciation (« appraisal ») pour la composante 4.

3.1.2 Pertinence

170. Au niveau de la pertinence, les objectifs du PP ont correctement pris en compte les grandes orientations stratégiques qui figurent dans les principaux documents de politiques nationales sectorielles et multisectorielles du pays. Le ciblage géographique est cohérent avec les objectifs respectifs des quatre composantes ainsi qu'avec les besoins des populations cibles.

⁵⁹ Synthèse des politiques générales du PAM
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp008238.pdf>synthèse

171. L'appui aux enfants dans les garderies et écoles primaires dans les quatre provinces de la région du Sahel est justifié tant sur le plan des indicateurs d'insécurité alimentaire que des indicateurs d'accès et d'utilisation de l'éducation primaire.

172. L'appui nutritionnel aux PVVIH et OEV dans les centres urbains est très pertinent au regard des prévalences de VIH et de la vulnérabilité des PVVIH et OEV. Cependant, compte tenu de la précarité des bénéficiaires et des réalités sociales, les rations individuelles sont de facto partagées avec tous les membres de la famille. Son partage au sein des ménages est d'autant plus préjudiciable que les PVVIH sous ARV ont des besoins accrus en nutriments.

173. La focalisation des activités visant à la réduction des risques dans les régions Est, Nord et Sahel se justifie pleinement au regard de leur forte exposition aux aléas pluviométriques, à la dégradation du potentiel productif et à l'insécurité alimentaire chronique. L'appui en vivres du PAM dans le cadre de la composante 3 a permis de stimuler et d'accélérer les initiatives en cours de préservation, réhabilitation et accroissement du potentiel productif agricole. De ce point de vue, il est parfaitement cohérent avec les besoins locaux et les stratégies nationales de développement rural. Cependant, face aux faibles ressources disponibles, les choix opérationnels réalisés au moment des programmations annuelles des activités ne furent pas tous pertinents pour parvenir aux effets escomptés, en particulier la faible taille des rations et le nombre très élevé de sites d'intervention et de bénéficiaires.

174. Le renforcement de la chaîne de valeur agricole au moyen d'achats locaux et d'un appui à l'enrichissement et à la transformation des produits alimentaires est cohérent avec les politiques et programmes du pays et avec les stratégies, politiques et orientations normatives du PAM. Toutefois, sa cohérence interne est fortement limitée à cause de la présence d'activités non budgétisées.

3.1.3 Efficiences

175. Dans le choix d'allocation de ses ressources amoindries, le PAM a justement privilégié l'appui nutritionnel aux enfants des écoles primaires, PVVIH et OEV, au détriment des objectifs à moyen/long-terme dont le démarrage de la transformation locale de produits enrichis, et le transfert des responsabilités à la contrepartie nationale.

176. Le CTC n'ayant pas été formé, la coordination des activités du PP et son appropriation au niveau national ont été peu satisfaisantes. Ainsi les ressources financières de la contrepartie nationale ont été non seulement inférieures aux prévisions mais souvent débloquées tardivement affectant ainsi le niveau et la qualité des réalisations du PP ; par exemple, diminution des visites de supervision et sensibilisation par le personnel du MENA tant au niveau central que périphérique.

177. Démarrée avec un reliquat en vivres du PP précédent, la composante 3 n'a réussi à mobiliser que de maigres ressources de la part des donateurs. La décision de la suspendre en juin 2012 fut donc opportune et sa reprise début 2015, après la fin de l'IPSR, reste très hypothétique. Sachant le déficit de financement du précédent PP, alors que la valeur totale des produits alimentaires de son volet « développement rural » représentait seulement la moitié de celle budgétisée dans l'actuelle composante 3, on conclura que les prévisions étaient certainement trop ambitieuses. Enfin, le défaut de mobilisation des ressources financières a fortement entravé la mise en œuvre de la composante 4 en dépit des efforts du BP en faveur d'un cadre réglementaire adéquat pour la production locale de produits fortifiés.

178. Au niveau logistique, le PP a enregistré des difficultés inhérentes aux opérations de cette nature dans le contexte du pays mais également liées aux procédures et à l'organisation du BP d'une part et de l'autre, aux transporteurs privés voire aux acteurs chargés de réceptionner les vivres sur les sites de distribution. Ces difficultés conjuguées aux contraintes de l'environnement physique des zones d'intervention ont pu entraîner des retards voire des ruptures d'approvisionnement des sites d'activités des composantes 1, 2 et 3.

179. Les systèmes de suivi-évaluation des composantes présentent plusieurs faiblesses, qu'il s'agisse de la complexité des outils, de la consolidation et de l'archivage des données ou du suivi des indicateurs du cadre logique. Les bases de données, quand elles existent ne sont pas utilisées comme outil de gestion et de pilotage du programme, et la rétrocession de l'information vers les provinces n'est pas systématisée. Non budgétisés, les études d'impacts et les travaux de capitalisation ne sont pas conduits ou prévus.

3.1.4 Efficacité

180. Les cantines n'ayant pas fonctionné comme prévu, il n'est donc pas étonnant que les résultats en termes de performance ne soient pas probants : à part une petite amélioration dans le ratio des inscriptions des filles, les taux de fréquentation sont restés quasiment inchangés. Le TBS n'a pas évolué au cours de ces trois dernières, se situant à mi-hauteur de la moyenne nationale qui est de 81,3 %.

181. Concernant le taux de récupération nutritionnel des PVVIH sous ARV on note une évolution positive entre 2012 et 2013 ainsi qu'un fort taux de survie et un faible taux d'abandon. Toutefois, le non-respect des critères nutritionnels d'inclusion amène à nuancer ces conclusions sur l'efficacité de l'appui nutritionnel aux PVVIH. Ces inclusions hors normes induisent certainement une surestimation du taux de récupération nutritionnel. Cela est d'autant plus probant que les rations, censées être individuelles, sont systématiquement diluées dans les familles.

182. Si les résultats prévus ont largement été dépassés en ce qui concerne le nombre de bénéficiaires de la composante 3, les quantités de vivres distribuées furent très insuffisantes pour engendrer une amélioration de la consommation alimentaire des ménages ciblés en période de soudure. Le manque de ressources a ainsi provoqué un phénomène de saupoudrage, accentué par le fait que l'année 2012 fut particulièrement difficile pour les ménages dans les zones ciblées. Cela aurait pu décrédibiliser l'appui du PAM sans le démarrage, courant 2012, des premiers chantiers ECA dans les mêmes communautés dans le cadre de l'IPSR 200054.

183. Pour la composante 4, le niveau de réalisation des résultats attendus est quasiment nul en raison d'une mise en œuvre peu efficace et d'un manque d'efficacité. Aucune production locale additionnelle de produits fortifiés avec l'appui du PAM n'a été enregistrée de même qu'il n'y a pas eu d'achats locaux et de distributions de produits fortifiés localement dans le cadre du PP.

3.1.5 Impact

184. Les taux d'inscriptions et l'assiduité dans les écoles étant influencés par des facteurs socioéconomiques et culturels externes, l'alimentation scolaire ne peut entraîner une augmentation pérenne des taux de scolarisation et d'assiduité, en particulier pour les filles sans être accompagnée de campagnes de sensibilisation et d'actions menées par le Gouvernement et ses partenaires pour garantir un enseignement de qualité ainsi qu'un milieu scolaire favorable.

185. Au regard du manque d'activité de soutien telles que les AGR en fin de soutien, il semble difficile de prévoir que le programme ait un impact au long-terme sur les bénéficiaires. A ce titre, des études d'impact telle celle conduite à Ouagadougou (PAM Burkina 2012) pourraient permettre d'être conclusif sur ce sujet.

186. La forte mobilisation des communautés sur les chantiers HIMO est un facteur important du succès de la composante 3 quant à ses objectifs à long terme. Les impacts sur la production agricole et la préservation des ressources naturelles sont toutefois variables selon le type de réalisation. Dans l'ensemble, les impacts sont probablement forts sur la productivité des terres et la disponibilité alimentaire à moyen et long terme, mais ils ne sont pas mesurés de manière systématique.

3.1.6 Pérennité

187. Bien que l'appui du PAM au renforcement des capacités du MENA ait été ponctuel, les modalités de cet appui n'ayant pas été clairement définies, la pérennité d'un programme de cantines scolaires est plausible dans un contexte où l'Etat gère des cantines scolaires dans 41 des 45 provinces du pays. Les montants alloués sont passés de 3 900 000 FCFA en 2006 à 5 732 816 000 en 2011, avec toutefois de fortes augmentations en 2009 (16 970 069 000 FCFA) et en 2010 (10 077 995 000 FCFA) dans le cadre d'un programme de filets sociaux/volet cantines scolaires.⁶⁰ L'appui du PAM à l'élaboration d'une politique / stratégie sectorielle pour les cantines scolaires, qui accordera une importance particulière aux cantines endogènes, est par ailleurs prévue, sous réserve de disponibilité de fonds.

188. Le PAM accompagne la DN et le SP/CNLS pour la mobilisation des ressources pour la prise en charge des PVVIH. Il s'est impliqué dans la rédaction des requêtes au Fonds Mondial à travers son expertise pour la prise en compte des PVVIH malnutris dans les activités et leur budgétisation. De même, il accompagne la Direction de la Nutrition dans les orientations nationales de prise en charge des PVVIH et tuberculeux. Les autres partenaires ont bénéficié d'un renforcement des capacités et une coordination dans la prise en charge des malnutris PVVIH. Ces Stratégies participent certes à la mise en place de programmes complets de nutrition mais le résultat escompté n'est pas encore atteint.

189. Telle que mise en œuvre, la composante 3 s'inscrit bien dans les initiatives soutenues par les partenaires locaux et elle promeut des techniques éprouvées, que les communautés se sont remarquablement bien appropriées. Cependant, la répliquabilité des activités n'est pas garantie dans tous les cas, notamment en raison d'importants coûts de transport que les communautés seules ne peuvent assurer. De plus, certains ouvrages sont moins durables du fait du type de matériaux utilisés.

3.2 Leçons apprises

190. Cette section du rapport inclut les leçons tirées qui peuvent être pertinentes pour la période restante du PP ou le prochain, ainsi que de programmes dans d'autres pays présentant des caractéristiques similaires, et au PAM de façon plus générale.

⁶⁰ Etude diagnostique sur les cantines scolaires appuyées par le Fonds Enfants de 2006 à 2011 ; Fonds Enfants, Ouagadougou, 2011

3.2.1 Bonnes pratiques

191. En l'absence de critères spécifiques de ciblage des ménages pour la composante 3, certains partenaires ont utilisé les critères de leurs propres programmes en cours. Ceux de l'APDC, partenaire de la région Est, nous ont paru particulièrement pertinents : ratio défavorable du nombre d'actifs sur le nombre de bouches à nourrir ; faible possession de biens ou de bétail susceptibles d'être vendus pour faire face aux besoins alimentaires ; absence de transferts monétaires de l'extérieur ; priorité accordée aux ménages dirigés par des femmes seules.

192. Il faut saluer, dans le cadre de l'IPSR, le choix du PAM de s'appuyer en grande partie sur les mêmes partenaires d'exécution que ceux de la composante 3, ce qui permet à ces derniers de renforcer leurs compétences et de tirer parti de leur expérience préalable dans la mise en œuvre d'activités HIMO pour la création d'avoirs productifs et/ou de réduction des risques.

193. La promotion de l'agriculture commerciale à travers l'appui au renforcement de la liaison production-marché dans le cadre de l'expérience du P4P peut être poursuivie dans le cadre du PP car très pertinente pour garantir l'approvisionnement des moyennes entreprises agroalimentaires en matières premières de qualité et en quantité. En plus, elle pourrait contribuer à augmenter de manière durable les revenus des petits exploitants.

3.2.2 Enseignements tirés

194. Le cadre logique du document de projet, qui devrait être l'outil de référence pour le suivi et le pilotage du programme, conjointement avec les contreparties nationales, est trop long et complexe (plus de 10 pages et 15 effets directs). La plupart des produits attendus liés aux « stratégies de transfert » manquent de clarté, d'autant que les activités correspondantes ne sont pas précisées dans le narratif. Plusieurs indicateurs ne sont pas suffisamment explicites et/ou non pertinents. Certains des indicateurs dits institutionnels (*corporate indicators*) sont insuffisamment précis pour pouvoir être utilisés tels quels. En outre, le cadre logique approuvé par le Conseil d'administration du PAM ne comportait ni valeurs de référence ni valeurs cibles. Globalement, ce cadre logique est faiblement maîtrisé par les principaux utilisateurs qui sont en charge de l'exécution et de la supervision du programme ; son usage reste avant tout l'affaire du personnel de suivi-évaluation du PAM.

195. Comme le montre la composante 4, toute intégration d'activité au sein d'une composante devra être accompagnée d'une budgétisation de ressources pour sa réalisation. Le cadre logique doit en outre renfermer les effets, produits et valeurs cibles relatifs uniquement aux activités effectivement exécutées dans le cadre de la composante. Enfin, lorsque les activités d'une opération sont remaniées aussi fortement que dans l'exemple du PP 2011-2015 (non mise en œuvre d'une partie conséquente de la composante 2, suspension de la composante 3), il apparaît nécessaire d'amender le cadre logique pour qu'il continue d'être en cohérence avec les activités menées.

196. L'usage des coupons alimentaires et celui des transferts monétaires par le PAM datent respectivement de 2009 et 2010 au Burkina Faso. Bien qu'encore récentes, les activités ECA devront faire l'objet d'une évaluation notamment pour juger de leurs impacts sur les solidarités locales et la participation volontaire des villageois aux travaux communautaires. De nombreux acteurs rencontrés remettent en effet en question l'utilisation du « cash » et la logique individualiste qu'elle peut sous-tendre, en contradiction selon eux avec la réalisation d'aménagements productifs ou

antiérosifs à intérêt collectif. En outre, il existe un risque réel que les bénéficiaires choisissent ce qui « rapporte » le plus en termes de rémunération des travaux, plutôt que de valoriser les impacts à long terme.

197. Si les paysans locaux connaissent fort bien l'intérêt des différents aménagements pour améliorer la production ou préserver leurs terres, l'appui-conseil des partenaires n'en demeure pas moins crucial, et des études de faisabilité s'avèrent même nécessaires dans un certain nombre de cas. Si le PAM et la DGAAN ont encouragé la réalisation de telles études, on constate l'absence de documents écrits attestant qu'elles ont effectivement eu lieu.

198. Malgré la rédaction par le PAM, dès juillet 2011, d'un manuel comprenant cinq modules sur l'assistance alimentaire pour la création d'avoins, on constate que sa diffusion en ligne n'a pas reçu d'écho au niveau du BP puisqu'aucune des personnes rencontrées n'a eu connaissance de ce manuel (certes en anglais). La première formation d'un membre du BP sur ce thème a eu lieu en novembre 2012 au Niger, mais la composante 3 était alors déjà arrêtée. Il serait opportun que la direction du BP s'assure que ce manuel est bien diffusé au sein du personnel technique mais aussi des partenaires d'exécution. Si possible, de nouvelles formations devraient permettre une meilleure appropriation de ces outils.

199. L'offre locale de produits alimentaires locaux (notamment ceux enrichis) pour répondre aux besoins des populations ciblées est fonction de plusieurs facteurs de sorte que dans le court ou moyen terme, il est peu réaliste de viser un objectif de 80 % du volume distribué en produits locaux.

3.2.3 Questions clés-pour le futur

200. La mise en place, à partir de 2012, d'un suivi régulier de la situation alimentaire dans le cadre du dispositif national soutenu par le PAM (cf. section 2.2) représente une avancée majeure. Elle permettra – si la composante 3 est réactivée en 2015 ou dans un futur programme – de cibler les communes les plus vulnérables à l'insécurité alimentaire pendant la soudure, à l'instar des IPSR 200054 et 200509.

201. Plusieurs partenaires de la composante 3 se sont plaints de l'inadaptation des normes de travail utilisées⁶¹ pour calculer les rations. Pour le vérifier, on ne pourrait que suggérer de demander aux partenaires de relever le nombre effectif de personnes-jours sur les chantiers qu'ils supervisent, ce qui permettrait au PAM de mieux calibrer les prochaines opérations.

202. Pour la composante 3, s'il fait peu de doute que les rations individuelles ne permettent pas d'atteindre les effets escomptés sur la sécurité alimentaire à court terme (pendant la période des travaux), le dimensionnement de rations familiales pourrait poser des problèmes d'équité pour les raisons suivantes : (i) la taille des ménages est variable ; (ii) plusieurs individus d'un même ménage sont susceptibles de participer aux travaux (compte tenu des modalités de sélection retenues) ; un même travail physique devrait logiquement donner lieu à une même rémunération. L'une des solutions envisageables est d'établir une ration qui tienne compte du ratio de dépendance des ménages, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'actifs et le nombre de bouches à nourrir (qui peut être obtenu à partir de l'enquête de base du PAM).

⁶¹ Pour le calcul des quantités de vivres par site, le PAM et la DGAAN ont utilisé les normes approuvées dans le cadre du CPAP.

3.3 Recommandations

203. Les quatre premières recommandations concernent le PP dans son ensemble et/ou s'adressent à un problème transversal et/ou commun à plus d'une composante ; et les quatre suivantes sont relatives aux quatre composantes.

204. **Recommandation 1 – Futur PP.**

- 1.1 Dimensionner les objectifs et le budget du PP à la mesure des fonds mobilisables et en tenant compte du niveau de financement du PP précédent, de ses résultats et des enseignements tirés.
- 1.2 Adopter la mise en place d'un organisme de coordination tel que le CTC comme condition préalable à la signature du CPAP.
- 1.3 Opter pour un ciblage géographique qui offre la possibilité de synergies entre les diverses composantes du PP et tienne compte de la complémentarité avec les programmes pertinents soutenus par les PTF.
- 1.4 Etablir des partenariats concrets et budgétisés avec les PTF pour obtenir les intrants complémentaires nécessaires pour la mise en œuvre et l'atteinte des objectifs.
- 1.5 Elaborer des stratégies de transfert des responsabilités en précisant les activités, leurs calendriers et les responsabilités pour leur mise en œuvre.
- 1.6 Elaborer un cadre logique contenant des indicateurs et des cibles objectifs, mesurables et conformes à ceux recommandés dans le plan stratégique du PAM 2014-2017 et dans les documents de politique et guides opérationnels du PAM dans les secteurs d'activités concernés.

⇒ **Responsabilité : PAM (BP, BR et siège)**

⇒ **Echéance : fin 2014-2015 (phase de conception du prochain PP)**

205. **Recommandation 2 - organisation institutionnelle et engagements financiers.**

- 2.1 Mettre en place le CTC avec un budget de fonctionnement lui permettant de mener à bien ses fonctions de coordination et de rendre compte.
- 2.2 Renforcer la DGAAN en ressources humaines et financières.
- 2.3 Respecter les engagements contractuels financiers du CPAP : décaissements des montants requis et en temps opportun.

⇒ **Responsabilité : Gouvernement du Burkina**

⇒ **Echéance : dès que possible courant 2014**

206. **Recommandation 3 - Logistique.**

- 3.1 Renforcer les critères de sélection des transporteurs privés en mettant notamment l'accent sur leurs capacités de transport adaptées pour les livraisons de petites quantités sur plusieurs sites éparpillés.
- 3.2 Déterminer des tarifs référentiels planchers et plafonds pour encadrer les propositions de coûts de prestation.
- 3.3 Veiller à un meilleur respect des délais de règlement des factures des prestataires.
- 3.4 Envisager un mécanisme de suivi physique des mouvements de denrées lors des opérations de livraison sur sites pour un meilleur respect des plannings de livraison par les prestataires.

- 3.5 Améliorer la planification des opérations de livraison sur sites dans des délais plus réalistes notamment pour les livraisons de petites quantités de vivres sur plusieurs sites éparpillés et éloignés les uns des autres.
- 3.6 Pré-positionner dans la mesure du possible (disponibilité des ressources et des capacités de stockage) des denrées pour les sites quasi-inaccessibles en saison pluvieuse. Cette alternative est à envisager à travers une démarche holistique où les rôles et responsabilités des parties seront bien définis (PAM, Etat, autres partenaires, bénéficiaires).

⇒ **Responsabilité : PAM BP avec l'appui du BR et siège**

⇒ **Echéance : dès que possible courant 2014**

207. Recommandation 4 - Suivi et évaluation. Les systèmes de suivi-évaluation des différentes composantes du PP doivent être revus et améliorés. Cela devrait comporter, entre autres : la revue des outils (y compris des indicateurs conformes au Plan Stratégique 2014-2017 du PAM, à l'UNDAF et aux stratégies du Gouvernement dans les secteurs concernés), la périodicité de la collecte et de l'analyse des informations, les rôles et responsabilités aux différents niveaux (partenaires d'exécution, bureaux régionaux, niveau central). Une mission spécifique d'appui à la mise en place d'un système de suivi-évaluation devrait être envisagée.

⇒ **Responsabilité : BP avec l'appui du BR en concertation avec les contreparties nationales respectives**

⇒ **Echéances : dès que possible courant 2014**

3.3.2 Recommandations spécifiques par composante

208. Recommandation 5 - Composante 1 programme d'alimentation scolaire.

- 5.1 Affiner le ciblage pour concentrer les ressources disponibles sur les communes prioritaires (par exemples les critères utilisés par le MENA⁶² pour définir les communes prioritaires) ; à cet effet, un atelier regroupant le MENA à tous les niveaux (central, régional et provincial) ainsi que des représentants d'APE et AME devrait être envisagé.
- 5.2 Etablir des partenariats/plan d'actions en amont avec les PTF pour non seulement fournir les conditions minimales nécessaires (telles que des aires de stockage et de préparation des vivres) mais aussi soutenir des interventions de santé et de nutrition scolaires (telles que l'approvisionnement en eau potable, l'assainissement, le déparasitage, et l'éducation sanitaire et nutritionnelle comme préconisé par le PAM dans ses documents de politique successifs en matière d'alimentation scolaire). Le cadre de concertation déjà en place devrait constituer un point de départ opportun à cet effet.
- 5.3 Continuer à promouvoir la participation des communautés à travers des campagnes de sensibilisation et la création de synergies avec la composante 3 pour renforcer la capacité des communautés à contribuer aux cantines (par exemple encourager/faciliter la participation des AME, APE et/ou COGES aux réalisations prévues dans le cadre de la composante 3).
- 5.4 Continuer à soutenir le MENA dans la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de pérennisation de l'alimentation scolaire (SNPAS) à travers des

⁶² Critères on spécifiés mais « communes prioritaires » mentionnées dans divers documents dont : http://www.cns.bf/IMG/pdf/annuaire_du_primaire_2012-2013.pdf

projets pilotes (à l'instar de l'initiative d'introduction de lait produit localement dans le panier alimentaire avec réduction du CSB+ - révision budgétaire 4)

⇒ **Responsabilité : BP avec l'appui du BR en concertation avec MENA**

⇒ **Echéance : 2015 (phase de conception du prochain PP)**

209. **Recommandation 6 - Composante 2 appui aux groupes vulnérables.**

- 6.1 Renforcer le partenariat avec le monde associatif par un soutien conséquent dans le plaidoyer pour l'acquisition de financements auprès des PTF partenaires en vue d'améliorer le soutien économique au PVVIH notamment la mise en œuvre des AGR pour les sortants du programme.
- 6.2 Revoir la composition et la quantité de la ration à la lueur des orientations normatives du PAM⁶³ tout en renforçant la sensibilisation des bénéficiaires et de leurs familles. Les options suivantes devraient être examinées : farine de maïs en lieu et place du maïs grain ; Aliment thérapeutique prêt à l'emploi (ATPE) en remplacement du CSB+ (potentiellement mieux perçu comme « médicament ») ; augmentation de la ration de CSB+ et maintien de la ration de céréales et légumineuses pour la famille.
- 6.3 Revoir les critères d'éligibilité des PVVIH et des orphelins. Les options suivantes devraient être examinées : critère de vulnérabilité en sus de celui de l'IMC pour les PVVIH d'autant que l'adoption des nouveaux critères de mise sous ARV de l'OMS 2013 entrainera de facto l'inclusion de patients moins malades donc probablement moins amaigris ; élargir le critère d'inclusion à tous les enfants vulnérables du fait du Sida pas seulement les orphelins.

⇒ **Responsabilité : BP avec l'appui du BR en concertation avec SP-CNLS**

⇒ **Echéance : 2015 (phase de conception du prochain PP)**

210. **Recommandation 7 - Composante 3 appui à l'économie rurale.** Cette composante étant suspendue et ayant peu de chances d'être reprise avant la fin du PP, les recommandations afférentes portent avant tout sur les enseignements à tirer et de futures interventions similaires. Dans un contexte de manque flagrant de ressources, la mission suggère à la fois d'adapter les choix opérationnels aux moyens disponibles et de mettre davantage en valeur les résultats extrêmement probants à long terme de ce type d'intervention. Plus spécifiquement, il s'agira de :

- 7.1 Réduire le nombre de sites d'interventions (cf. recommandation générale sur le ciblage géographique) et si besoin limiter le nombre de bénéficiaires (en adoptant des critères de sélection des ménages sur la base de leur vulnérabilité à l'insécurité alimentaire) afin de garantir des appuis en vivres et/ou espèces en adéquation avec l'objectif de meilleure consommation alimentaire des ménages en saison sèche ; tout en tenant compte de la présence de partenaires disposant de ressources complémentaires à celles du PAM, il faudra donc concentrer les efforts sur les communes les plus

⁶³ <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp197188.pdf> ; http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/Food_Assistance_in_the_Context_of_HIV_Ration_Design_Guide.pdf et M&E guide for HIV and TB programming (WFP 2011)

vulnérables à l'insécurité alimentaire pendant la soudure en s'appuyant sur les résultats du suivi régulier de la situation alimentaire par le CNSA.

- 7.2 Mener une étude d'impact sur les activités d'appui à l'économie rurale depuis 2006 afin de faire ressortir les résultats concrets sur la productivité agricole et la résilience à long terme ; ces résultats devront être mieux communiqués aux bailleurs et autres PTF en utilisant les outils décrits dans le module E du manuel du PAM sur l'assistance alimentaire pour la création d'avoins.

⇒ **Responsabilité : BP et DGAAN**

⇒ **Echéance** : au cours de l'exercice 2015 pour les choix opérationnels en matière de couverture si la composante 3 est reprise ou lors des prochaines opérations sinon ; au plus tard au 1^{er} trimestre 2015 pour les actions de capitalisation et de plaidoyer

211. Recommandation 8 - Composante 4 Renforcement de la chaîne de valeur agricole. La mission recommande de :

- 8.1 Recentrer la composante sur l'accroissement de la capacité locale de production d'aliments fortifiés.
- 8.2 Accompagner le Gouvernement à adopter des mesures incitatives en faveur de la production locale d'aliments fortifiés.

⇒ **Responsabilité : BP**

⇒ **Echéance** : dès que possible en 2014

Office of Evaluation
www.wfp.org/evaluation



World Food Programme