

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Première session ordinaire  
du Conseil d'administration**

**Rome, 9–11 février 2009**

## **RAPPORTS D'ÉVALUATION**

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

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE

**WFP/EB.1/2009/7-A**

15 janvier 2009

ORIGINAL: FRANÇAIS

## **RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DE L'IPSR MADAGASCAR 10442.0**

**Fourniture d'une aide face aux  
catastrophes naturelles récurrentes et à  
l'insécurité alimentaire saisonnière**

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

**Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.**

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnées ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEDE\*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargée de l'évaluation, OEDE: Mme C. Conan tél.: 066513-3480

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

\* Bureau de l'évaluation



## RESUME

L'IPSR 10442.0 remplace une série d'opérations d'urgence et vise deux objectifs conformes au Plan stratégique du PAM (2006-2009): i) protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs ; et ii) contribuer à l'amélioration de la nutrition et de l'état de santé des enfants, des mères et autres groupes vulnérables. Elle s'articule autour de deux composantes: "Aide et assistance immédiate" et "Redressement". La première se décompose en deux volets: i) anticipation et atténuation des effets des catastrophes naturelles en zones cycloniques; et ii) atténuation des effets de l'insécurité alimentaire durant la période de soudure dans le Grand Sud. Les activités incluent des distributions générales de vivres, des activités Vivres contre travail et des programmes de récupération nutritionnelle. La seconde vise à protéger les moyens de subsistance des populations et à mieux les préparer aux chocs grâce à des activités Vivres contre travail.

Dans la mesure où les catastrophes naturelles et l'insécurité alimentaire sont des phénomènes récurrents à Madagascar (le pays a connu plus de 50 catastrophes depuis 1970), la substitution d'une IPSR de moyenne durée à une succession d'opérations d'urgence est une approche pertinente. En effet, elle permet une réponse plus rapide et efficiente en cas de catastrophe naturelle soudaine et, en théorie, une intervention en période de pré-crise alimentaire, notamment dans le Grand Sud. À juste titre, la formulation de l'intervention prend en considération la nécessité d'apporter un appui immédiat puis de procéder à des activités de redressement.

La conception de l'IPSR est pertinente en termes de composantes, de volets, de ciblage et de rations alimentaires. La stratégie de prépositionnement permet l'envoi rapide de vivres en n'importe quel point du territoire. Cependant, certains aspects du descriptif de projet auraient dû être plus explicites: les objectifs, entièrement conformes aux objectifs stratégiques du PAM, sont trop généraux et peu adaptés au suivi des réalisations. La seconde composante est insuffisamment développée et son rapport avec le programme de pays n'est pas précisé. Enfin, la stratégie de transfert des responsabilités est trop ambitieuse si l'on considère le nombre d'activités de renforcement des capacités au regard de la courte durée de l'IPSR. Le bureau de pays a toutefois su s'adapter et proposer des solutions non prévues au moment de la formulation du projet: emprunts de vivres au début de l'IPSR, mise en œuvre de deux opérations spéciales<sup>1</sup> et activités nutritionnelles après le passage d'un cyclone.

Après 24 mois, l'IPSR était financée à hauteur de 18 461 098 dollars É.-U., soit 104 pour cent de ce qui avait été prévu. Pendant cette période, le volume des vivres remis aux partenaires s'est élevé à 19 077 tonnes contre les 22 898 tonnes prévues, soit 85 pour cent des quantités planifiées, et ce bien que les ressources n'aient été reçues que six mois après le démarrage de l'intervention.

Entre juillet 2006 et juin 2008, neuf tempêtes tropicales ou cyclones ont frappé Madagascar et nécessité une intervention du PAM. Suite à chaque cataclysme, le bureau de pays a systématiquement procédé à une estimation rapide des besoins avec ses partenaires et la

<sup>1</sup> Opération spéciale 10664.0 (avril – juin 2007) et opération spéciale 10736.0 (février – mai 2008).



population, et apporté immédiatement des réponses adéquates, en redéployant parfois provisoirement son propre personnel pour accélérer les premiers secours. Il a également fourni des vivres aux partenaires qui en faisaient la demande, en complément de leurs ressources propres. Les activités de première urgence ont été, dans l'ensemble, appropriées par rapport aux besoins identifiés. Comme requis par le Gouvernement, les activités Vivres contre travail ont rapidement et systématiquement remplacé les distributions générales de vivres. Le nombre de bénéficiaires couverts par l'IPSR est en adéquation avec les recommandations des bilans post-cycloniques.

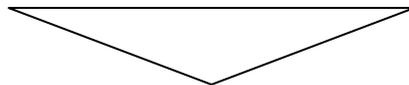
La phase de redressement s'est bornée à apporter des solutions à court terme. Cela s'explique par: i) des objectifs et critères trop vagues pour cette phase; ii) la rareté des fonds destinés à l'acquisition de biens d'équipement ou de matériaux, le bureau de pays comptant presque exclusivement sur les ressources des partenaires, qui ne disposaient pas toujours des moyens requis; et iii) les partenaires choisis n'avaient pas tous les compétences nécessaires pour encadrer techniquement des activités Vivres contre travail plus complexes et significatives.

Le PAM s'est associé à 18 organisations non gouvernementales, un partenariat qui a permis une réponse conjointe appropriée à une succession importante de catastrophes et qui a été mutuellement apprécié. Cependant, les accords sont fragmentés, modiques et de courte durée, et les organisations non gouvernementales sont tenues de se conformer à une multitude de règlements, principalement dicté par le Siège du PAM et destiné à encadrer des activités sans rapport avec la modestie des projets proposés. Les organisations non gouvernementales ont déploré que la formulation des projets menés en partenariat soit aussi longue, laborieuse et coûteuse. De plus, tous les partenaires et fournisseurs de services rencontrés<sup>2</sup> ont eu à subir des retards de paiement.

L'absence d'un système de suivi systématique et d'un coordonnateur chargé du suivi-évaluation au sein du bureau de pays constitue une autre lacune. Les effets directs des activités des deux composantes et des deux volets de l'intervention ne sont pas méthodiquement suivis.

Enfin, le cadre budgétaire autorisé a été respecté dans l'ensemble. Cet aspect positif témoigne des soins apportés à la préparation du budget et à la bonne maîtrise des coûts pendant la phase d'exécution. Toutefois, des économies pourraient encore être réalisées grâce à une optimisation du système logistique et à une meilleure anticipation d'éventuels surcoûts indirects.

## PROJET DE DECISION\*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation de l'IPSR Madagascar 10442.0" (WFP/EB.1/2009/7-A) et invite le PAM à continuer de donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

<sup>2</sup> La mission d'évaluation a rencontré 9 des 18 partenaires du bureau de pays.

\* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



---

## INTRODUCTION

1. Le présent rapport résume les conclusions de l'évaluation de l'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) qui s'est déroulée de juin à août 2008, avec pour objectifs: i) de rendre compte des activités entreprises et du degré de réussite par rapport au plan énoncé; ii) de cerner les raisons des succès et des échecs et d'en tirer des enseignements; et iii) de faciliter la conception éventuelle d'une future intervention à Madagascar. Vu le caractère innovateur de cette IPSR, l'évaluation visait également à: iv) tirer des enseignements d'une utilisation peu commune de cette catégorie d'activité, qui pourrait être étendue à d'autres opérations.

---

## APERÇU GENERAL

### Contexte

2. Madagascar est un pays à faible revenu et à déficit vivrier, situé au large du sud-est de l'Afrique. Sa population compte 19,1 millions d'habitants, dont 73 pour cent vivent en milieu rural. Son indicateur du développement humain pour 2006 le place au 143<sup>e</sup> rang sur 177 pays. L'économie malgache affiche un taux moyen de croissance annuel de 5 pour cent depuis quelques années, mais 69 pour cent de la population vit en dessous du seuil de pauvreté; le revenu par habitant n'était que de 290 dollars É.U. par an en 2005.
3. Extrêmement exposée aux catastrophes naturelles, Madagascar a été frappée par plus de 50 catastrophes (cyclones, inondations et sécheresses) depuis 1970. L'insécurité alimentaire chronique, qui affecte 65 pour cent de la population, peut atteindre 73 pour cent en période de soudure<sup>3</sup>, époque pendant laquelle près de 13 pour cent des enfants de moins de 5 ans souffrent de malnutrition. La période cyclonique coïncidant avec la période de soudure et étant fréquemment suivie d'une sécheresse dans le sud du pays, l'insécurité alimentaire et la vulnérabilité peuvent devenir extrêmes. La carence en vitamine A est courante, en particulier chez les mères. L'anémie touche toute la population, en particulier les enfants d'âge préscolaire et les femmes en âge de procréer.
4. Madagascar est dotée d'une politique et d'une stratégie de gestion des risques et des catastrophes dont l'exécution repose sur un dispositif institutionnel permettant de mettre en œuvre des plans nationaux, régionaux et locaux. Ce dispositif comporte un organisme consultatif, le Conseil national de gestion des risques et des catastrophes, qui regroupe tous les ministères et est présidé par le Premier Ministre, et un bras opérationnel, le Bureau national de gestion des risques et des catastrophes (BNGRC), qui: i) encourage la prévention des crises et l'atténuation de leurs effets; ii) assure la liaison avec les comités de gestion au niveau des régions, des districts et des communes; et iii) fournit des directives et organise des formations.
5. Une nouvelle politique nationale prévoit de mettre en place un système de protection sociale efficace pour permettre à la population d'améliorer sa capacité de gérer les risques et de réagir aux chocs, grâce à des interventions dans cinq domaines prioritaires, dont la prévention des catastrophes naturelles et l'atténuation de leurs effets, et l'augmentation des revenus des groupes vulnérables.

---

<sup>3</sup> FAO: Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems. 2004.



6. Le BNGRC a revitalisé le système des commissions sectorielles du Comité de réflexion des intervenants dans les catastrophes (CRIC), une plateforme nationale d'échange d'informations et de coordination de tous les intervenants. Présidé par le BNGRC, le CRIC comporte six commissions placées sous la tutelle du département ministériel concerné et chapeautées par un organisme des Nations Unies. Le PAM est l'organisme chef de file de la Commission logistique/infrastructure.
7. En 2007, l'équipe de pays des Nations Unies a adopté une approche sectorielle afin de renforcer l'efficacité de l'action humanitaire. Le PAM participe au Module de la nutrition et de la sécurité alimentaire et au Module de la logistique, ainsi qu'au Groupe thématique des Nations Unies pour la prévention et la gestion des catastrophes et à l'Équipe spéciale chargée de la sécurité alimentaire, mise en place pour résoudre le problème de l'insécurité alimentaire chronique dans le Grand Sud. Le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) sont des partenaires importants.

### Description de l'intervention

8. En 2006, plutôt que de continuer à répondre aux cataclysmes par une succession d'opérations d'urgence, le PAM a entrepris d'élaborer une IPSR. Prévue pour une durée initiale de 24 mois, l'intervention a été prolongée de 12 mois et couvre ainsi la période juillet 2006–juin 2009. Le coût original était de 13 072 479 dollars, dont 5 249 860 dollars pour les produits alimentaires. Trois révisions budgétaires ont porté le budget total à 29 038 145 dollars, dont 14 202 172 dollars pour les produits alimentaires. Le nombre de bénéficiaires était de 337 500 personnes par an jusqu'en juin 2008 et de 333 500 pour la troisième année. Les révisions budgétaires ont porté la quantité de vivres prévus de 18 348 à 32 859 tonnes.
9. L'IPSR vise deux objectifs conformes aux objectifs stratégiques du PAM pour 2006-2009: i) protéger les moyens de subsistance dans les situations de crise et renforcer la résistance aux chocs ; et ii) contribuer à l'amélioration de la nutrition et de l'état de santé des enfants, des mères et autres groupes vulnérables.
10. L'intervention s'articule autour de deux composantes: "Aide et assistance immédiate" et "Redressement". La première se décompose en deux volets: i) anticipation et atténuation des effets des catastrophes naturelles en zones cycloniques; et ii) atténuation des effets de l'insécurité alimentaire en période de soudure dans le Grand Sud. La seconde composante vise à protéger les moyens de subsistance des populations et à mieux les préparer aux chocs grâce à des activités Vivres contre travail (VCT). Les activités incluent des distributions générales de vivres, des programmes VCT et des programmes de récupération nutritionnelle.
11. La stratégie de transfert des responsabilités prévoit de renforcer la capacité des partenaires d'évaluer, de coordonner et de gérer de futures situations d'urgence.
12. L'IPSR vient en complément d'un programme de pays (10334.0), qui s'étend de 2005 à 2009 et comporte les interventions suivantes: i) appui à l'éducation de base; ii) sécurité alimentaire, atténuation des effets des catastrophes naturelles et protection de l'environnement; et iii) appui à la lutte contre la malnutrition, la tuberculose et le VIH/sida.



## Méthodologie

13. L'équipe d'évaluation comportait un expert en développement rural, un expert en logistique et un conseiller en réduction des risques de catastrophes. La méthodologie a consisté à parcourir des documents, puis à rédiger un rapport préliminaire précédant la mission. Le travail s'est poursuivi à Madagascar pour approfondir la documentation, s'entretenir avec des collègues du PAM et de nombreux partenaires, à Tananarive et sur le terrain.
14. Pour examiner un maximum de situations différentes, les visites de terrain ont couvert: i) le Grand Sud, notamment la région de l'Androy; ii) la zone cyclonique — Fénéry-Est et l'Île Sainte-Marie (cyclone Ivan) ainsi qu'Antalaha (cyclone Indlala); iii) les sites portuaires de Tuléar et Tamatave; et iv) un site de prépositionnement à Antalaha. Les bénéficiaires ont été systématiquement consultés, de même que tous les grands partenaires coopérants.
15. L'évaluation s'est heurtée aux contraintes suivantes: i) l'absence de nombreux informateurs clés, qui étaient en vacances; ii) la restructuration du personnel du bureau de pays, qui a entraîné des changements de titulaires de postes importants, peu propices à la transmission de l'information; iii) le déroulement simultané d'un examen demandé par la direction du PAM afin de passer en revue les interventions du bureau de pays; et iv) la rareté des données de suivi de nature comparable et de bonne qualité.
16. Pour améliorer la qualité et la cohérence des évaluations, le Bureau de l'évaluation du PAM (OEDE) a mis au point un système d'assurance qualité (système EQAS), qui repose sur les normes et règles du Groupe des Nations Unies sur l'évaluation (GNUE), ainsi que sur les pratiques adoptées par la communauté internationale. La mission s'est efforcée de s'y conformer.

---

## PRINCIPAUX RESULTATS

### Pertinence et conception

17. Les postulats de base, objectifs, composantes et volets de l'IPSR (y compris la stratégie de prépositionnement des vivres) se sont révélés pertinents car l'île a été victime de neuf cyclones/tempêtes tropicales entre 2006 et 2008, et le Grand Sud a connu une crise alimentaire majeure en 2006–2007. Le ciblage des zones géographiques ainsi que des bénéficiaires a été correctement postulé: les enfants de moins de 5 ans ainsi que les femmes enceintes et mères allaitantes souffrant de malnutrition modérée constituent effectivement des catégories vulnérables, comme le souligne la récente politique de protection sociale du Gouvernement et l'évaluation approfondie de la sécurité alimentaire et de la vulnérabilité de 2005.
18. Les rations sont nutritionnellement adéquates et correspondent aux habitudes locales, le régime alimentaire étant principalement composé de riz. Des rations familiales sont prévues pour les adultes qui accompagnent les enfants dans les centres de récupération nutritionnelle intensive ou ambulatoire (CRENI/CRENA) afin d'éviter une dilution de la ration de l'enfant suivi au sein du foyer.
19. Le nombre de bénéficiaires prévu par l'IPSR est un chiffre indicatif car l'opération vise à assister des personnes qui pourraient éventuellement devenir vulnérables suite à une catastrophe. Ce nombre est donc le résultat d'une extrapolation sur la base de tendances historiques plutôt que d'une évaluation du nombre effectif de personnes à secourir.

L'estimation de 337 500 bénéficiaires par an s'est avérée globalement correcte au vu des crises qui ont frappé le pays entre 2006 et 2008. Le bureau de pays a opté pour une stratégie adéquate en planifiant un nombre modeste de bénéficiaires, quitte à y remédier au moyen d'une révision budgétaire, le cas échéant.

20. Certains aspects du descriptif de projet auraient dû être plus explicites: les objectifs, parfaitement conformes aux objectifs stratégiques du PAM, sont trop généraux et peu adaptés au suivi des réalisations, et la composante Redressement est laissée fort vague. Les rapports entre l'IPSR et le programme de pays ne sont pas précisés, bien que les deux visent une amélioration de la sécurité alimentaire et une atténuation des effets des catastrophes naturelles. Enfin, la stratégie de transfert des responsabilités est trop ambitieuse au vu de la brièveté de l'intervention.
21. Cependant, le bureau de pays a su s'adapter et proposer des solutions qui n'avaient pas été prévues au moment de la formulation du projet: emprunts de vivres au début de mise en œuvre de l'IPSR; distribution de sorgho dans le Grand Sud pour appuyer la réintroduction de cette céréale par certains partenaires; mise en œuvre de deux opérations spéciales; et, par la suite, mise en route d'activités nutritionnelles, quelques mois après le passage d'un cyclone, ce qui n'avait pas été planifié au départ.

### **Intrants, produits et effets directs: éléments d'efficience**

22. **Intrants.** Après 24 mois, l'IPSR était financée à hauteur de 18 461 098 dollars, soit 104 pour cent<sup>4</sup> de ce qui avait été prévu, ce qui témoigne d'une bonne mobilisation des ressources. Les États-Unis, l'Union européenne, le Canada, la Norvège et les Pays-Bas figurent parmi les principaux pays donateurs. Le Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires (CERF) a contribué à la réalisation de l'intervention à hauteur de 2 millions de dollars, soit 11 pour cent du total, tandis que 16 pour cent ont été financés par d'autres fonds multilatéraux.
23. Un total de 19 077 tonnes de vivres contre les 22 899 tonnes prévues ont été livrées aux partenaires, soit 85 pour cent des quantités planifiées. Quelque 785 500 bénéficiaires ont reçu une assistance, un chiffre supérieur aux prévisions. Cependant, les premières contributions n'ont été confirmées que six mois après le démarrage de l'intervention et le nombre de bénéficiaires couverts en 2006 a par conséquent été très faible, alors qu'une grave crise alimentaire se dessinait dans le Grand Sud. Si le bureau de pays n'avait pas eu recours à des emprunts de vivres, l'intervention n'aurait connu aucune activité au cours des six à huit premiers mois.
24. Dans le cadre du volet "Anticipation et atténuation des effets des catastrophes naturelles en zones cycloniques", le bureau de pays a prépositionné des vivres pour les deux périodes cycloniques de la manière suivante: i) 2006/07: 717 tonnes (empruntées au programme de pays) dans sept localités, avec quatre partenaires; et ii) 2007/08: 715 tonnes dans six localités, avec trois partenaires. Le volume de vivres prépositionnés (environ 100 tonnes de céréales et 15 tonnes de légumineuses par site) est acceptable car il permet de secourir environ 20 000 personnes durant les deux à trois semaines suivant le passage d'un cyclone et d'organiser des secours plus conséquents pendant ce même laps de temps, si nécessaire. Les sites de prépositionnement (côte est et Majunga sur la côte ouest) ont été adéquatement choisis en fonction de: i) la prépondérance des cyclones dans ces zones; et ii) la présence de partenaires avec une capacité d'intervention et de stockage adéquate.

<sup>4</sup> Situation à la date du 5 septembre 2008. Chiffres fournis par le Département des affaires extérieures et de la mobilisation des ressources (RE).



Dans les zones où d'autres partenaires disposaient de ressources propres, le bureau de pays n'a pas prépositionné de vivres.

25. La quantité de vivres et le choix des sites de prépositionnement ont été adéquats. Le trajet des cyclones étant totalement imprévisible, le bureau de pays a correctement estimé que le prépositionnement de stocks modestes sur quelques sites avancés et le maintien de stocks plus importants dans ses propres entrepôts constituaient l'approche à privilégier. En l'absence de cyclone, il était prévu que les partenaires entreprendraient des activités VCT pour améliorer la préparation et la résilience à d'éventuelles catastrophes. Il n'existe que peu d'exemples d'utilisation de ces vivres pour des activités VCT ayant un réel effet sur la préparation et la résilience aux catastrophes. On peut cependant noter la plantation de 196 000 pieds de mangrove et l'installation de 122 000 brise-vent le long de la côte d'Antalaha, afin de protéger la région des marées et de l'avancement de la mer, mesures qui sont toutes utiles pour renforcer la résilience de la population.
26. Même si ces stocks étaient souvent limités, leur utilisation en l'absence de cyclone n'a pas été optimale: i) les partenaires ne semblent pas tous avoir donné leur accord pour la mise en œuvre d'activités VCT en l'absence de cyclone; ii) certains sont capables d'encadrer des distributions d'urgence, mais sont moins bien outillés pour encadrer des activités VCT plus conséquentes; et iii) certains partenaires ont déploré un manque de continuité entre le prépositionnement et la mise en œuvre des activités VCT, dans la mesure où cette dernière requiert une lettre d'entente spécifique, qui a souvent tardé à être ratifiée. Ainsi, en août 2008, aucune lettre d'entente pour la réutilisation des stocks de prépositionnement 2007-2008 n'avait encore été signée<sup>5</sup>.
27. Entre juillet 2006 et juin 2008, neuf tempêtes tropicales ou cyclones ont frappé Madagascar et nécessité une intervention du PAM. Suite à chaque cataclysme, le bureau de pays a systématiquement procédé à une estimation rapide des besoins avec ses partenaires et la population et apporté immédiatement des réponses adéquates, en redéployant parfois provisoirement son propre personnel pour accélérer les premiers secours. Le bureau de pays a également fourni des vivres aux partenaires qui en faisaient la demande, en complément de leurs ressources propres. Les activités de première urgence ont été, dans l'ensemble, appropriées par rapport aux besoins identifiés. Comme requis par le Gouvernement, les activités VCT destinées à réhabiliter des avoirs communautaires et à remettre en état les infrastructures (agricoles ou autres) endommagées ont rapidement et systématiquement remplacé les distributions générales de vivres. Quant aux bénéficiaires couverts par l'IPSR, leur nombre est correct si l'on prend comme point de comparaison, non pas le descriptif de projet dont les chiffres avancés ne sont que des hypothèses de travail, mais plutôt les chiffres proposés dans le cadre des bilans post-cycloniques.
28. De surcroît, le bureau de pays a su appuyer l'Office national de nutrition (ONN) et l'UNICEF aux prises avec une situation nutritionnelle alarmante à Fénérive-Est suite au cyclone Ivan en 2008. Plusieurs mois après le cataclysme, une enquête de suivi et d'évaluation normalisés des phases de secours et de transition (SMART) a révélé que la situation nécessitait une intervention rapide. Même si une telle situation n'était pas prévue dans le descriptif de projet, le bureau de pays a pris l'initiative d'épauler ses partenaires pour mettre en œuvre un projet nutritionnel.

---

<sup>5</sup> Malgré l'absence de lettre d'entente, certains partenaires avaient cependant déjà commencé la mise en œuvre d'activités VCT en août 2008.



29. Dans le cadre du volet "Atténuation de l'insécurité alimentaire en période de soudure", le bureau de pays s'est basé sur les informations du Système d'alerte précoce (SAP) et du Système d'information rurale et de sécurité alimentaire (SIRSA) pour déterminer si une intervention était nécessaire. Les postes sentinelles de sécurité alimentaire prévus pour les régions non couvertes par le SAP ou le SIRSA n'ont pas été créés en partie du fait du choix du Gouvernement d'établir un système national qui devait fournir le même type d'information.
30. En 2006, la modestie des ressources a sérieusement limité la possibilité d'atteindre les personnes touchées par la crise alimentaire qui s'installait dans le sud. Grâce à des emprunts, le bureau de pays a cependant entrepris des activités VCT et d'appui nutritionnel, et environ 36 200 bénéficiaires ont pu recevoir 482 tonnes de vivres, beaucoup moins que ce qui aurait été nécessaire. Mieux approvisionné en 2007, le PAM a étendu son assistance dans le Grand Sud, en adéquation avec les recommandations du SAP.
31. **Redressement.** Les activités VCT ont souvent été de courte durée et ont eu pour résultat de diminuer l'insécurité alimentaire à court terme plutôt que d'œuvrer à un réel redressement. Cela s'explique par: i) des objectifs et critères trop vagues pour la phase de redressement; ii) la rareté des fonds destinés à l'acquisition de biens d'équipement ou de matériaux, le bureau de pays comptant presque exclusivement sur les ressources des partenaires, qui ne disposaient pas toujours des moyens requis; et iii) les partenaires choisis n'avaient pas tous les compétences nécessaires pour encadrer techniquement des activités VCT plus complexes et significatives.
32. **Logistique.** L'IPSR repose sur une chaîne de transport classique comprenant la réception sous palan, le transit portuaire, l'accomplissement des formalités commerciales et douanières, le stockage dans les entrepôts du PAM, l'organisation d'un transport primaire et secondaire et la livraison finale au partenaire. Dans son ensemble, l'appareil logistique est correctement mis en place, le choix du site des deux entrepôts principaux (Tamatave et Tuléar) est judicieux et l'organisation du transport vers les régions à desservir est adéquate vu les complexités logistiques propres à Madagascar<sup>6</sup>; il est en outre conforme aux systèmes du PAM. Les systèmes mis en œuvre ne permettent cependant pas toujours de moduler suffisamment rapidement la capacité de stockage requise, ce qui explique une tendance à opter pour une capacité de stockage supérieure aux besoins.
33. L'arrivée tardive des documents maritimes et les lenteurs des formalités douanières ont entraîné des frais de surestaries considérables mais le bureau de pays s'est efforcé, avec succès, de clarifier les mécanismes de dédouanement et d'obtenir des lignes de navigation des aménagements de la période de franchise.

## Suivi et évaluation

34. L'absence d'un système de suivi systématique (listes de contrôle, plan de visite pour les conseillers-animateurs, entre autres) et le manque de coordonnateur chargé du suivi-évaluation constituent une lacune majeure. Les résultats des activités spécifiques aux deux composantes et aux deux volets de l'intervention font l'objet d'un simple suivi ad hoc alors qu'un suivi plus rigoureux fournirait des renseignements utiles pour mieux comprendre les difficultés rencontrées et permettrait, au besoin, de modifier en conséquence la mise en œuvre.

---

<sup>6</sup> Étendue du territoire, problèmes d'accessibilité même en temps normal et défis liés aux catastrophes naturelles qui peuvent rendre inaccessible une grande partie du territoire.



35. Enfin, bien qu'en théorie le bureau de pays exige de ses partenaires un rapport final fournissant des données quantitatives et qualitatives pour chaque projet, très peu de rapports ont effectivement été remis au PAM. Les rares exemplaires que la mission a pu consulter sont pourtant extrêmement utiles pour mettre en évidence la portée, les acquis, les limites et les effets négatifs du travail accompli.
36. **Partenariats.** Un accord de base conclu le 3 juillet 1968 régit les rapports du PAM avec le Gouvernement. L'IPSR 10442.0 a fait l'objet d'une Lettre d'entente avec le Ministère de l'intérieur, signée le 26 juillet 2006, et le PAM assure la coordination des différentes interventions et activités avec le BNGRC.
37. Le PAM s'est associé à environ 18 organisations non gouvernementales (ONG) internationales et locales, ce qui lui a permis de réagir efficacement aux côtés de ses partenaires à une succession importante de catastrophes pendant l'IPSR. Cependant, l'une des caractéristiques du partenariat qui lie le bureau de pays aux ONG est sa fragmentation. En deux ans de mise en œuvre, plus de 80 lettres d'entente ont été signées, dont 60 pour cent portaient sur des tonnages inférieurs à 200 tonnes. La raison avancée pour cette approche est que le bureau de pays est tenu, pour des raisons d'économie budgétaire et de conformité avec les procédures édictées par le Siège du PAM, de différencier les activités en fonction de la structure des coûts. Les ONG sont tenues de se conformer à un ensemble de mesures, largement dictées par le Siège du PAM, qui sont disproportionnées par rapport à la modicité des contrats ou des projets proposés pour ce type d'intervention. Même si les ONG apprécient leur partenariat avec le PAM, elles déplorent unanimement une phase de formulation longue, laborieuse et coûteuse.
38. Les lourdeurs administratives entraînent à leur tour des lenteurs dans le paiement des prestations. Toutes les ONG rencontrées<sup>2</sup> ont fait état de délais de paiement compris entre 6 et 18 mois. Elles ont éprouvé des difficultés à se conformer aux multiples instructions et demandes de justificatifs du PAM et se sont donc trouvées facilement prises en défaut, les dossiers soumis n'étant souvent pas complets ou corrects. Le bureau de pays est conscient du problème et s'efforce d'y remédier. Une formation à ce sujet a été organisée en avril 2008 et une légère amélioration s'est dessinée récemment.
39. **Cadre budgétaire.** Le cadre budgétaire autorisé par le Siège du PAM a été respecté dans l'ensemble. Cet aspect positif témoigne des soins apportés à la préparation du budget et à la bonne maîtrise des coûts. En effet, le personnel est extrêmement attentif aux coûts pendant la préparation des budgets, l'attribution des contrats de transport ou de manutention ou le paiement des factures. Cependant, des économies peuvent encore être réalisées grâce à une optimisation du système logistique [suivi des opérations de transit portuaire, de dédouanement, et de déboursement des fonds pour le transport interne, l'entreposage et la manutention (TIEM)] et à une meilleure anticipation de surcoûts indirects éventuels.
40. **Transfert de compétences.** Enfin, le bureau de pays a transféré des compétences et des responsabilités au Gouvernement malgache et ces transferts doivent se poursuivre de façon soutenue.

## Résultats

41. En ce qui concerne les résultats obtenus au regard des deux objectifs, les indicateurs utilisés dans le cadre du "rapport normalisé" montrent les progrès suivants:
- La proportion des dépenses consacrées à l'achat de nourriture, l'indicateur retenu pour mesurer la protection des moyens de subsistance, a légèrement diminué de 70 à 64 pour cent.
  - La situation nutritionnelle des enfants de moins de 5 ans s'est améliorée, le taux de malnutrition aiguë ayant reculé de 20,4 à 10,3 pour cent selon les indicateurs de résultats mesurés par les enquêtes SMART (rapport normalisé pour 2007).
42. Cependant, il faut noter que le type d'indicateurs retenus est discutable parce que trop synthétique et influencé par des causes multifactorielles.
43. La rareté des données de nature comparable et de bonne qualité réduit la marge d'appréciation des résultats et la rend anecdotique. Les quelques exemples qui suivent permettent toutefois de pressentir un potentiel de redressement.
44. En effet, l'intervention dans la zone de Sofia en 2007–2008, notamment grâce à la réfection et la construction de canaux d'irrigation et de pistes et à l'aménagement de barrages de retenues d'eau, a permis<sup>7</sup>:
- une augmentation moyenne de la superficie des terres cultivables d'environ 50 pour cent, ainsi qu'une augmentation des rendements de près de 184 pour cent;
  - de meilleurs débouchés pour les produits locaux destinés à la vente, ce qui a stimulé la production; et
  - la stabilisation des prix du riz, même en période de soudure, ainsi qu'une absence de décapitalisation.
45. De plus, la stratégie de prépositionnement a été reprise par le BNGRC ainsi que par l'UNICEF pour les produits alimentaires et les intrants non alimentaires.
46. Pour ce qui est de l'intervention en période de soudure entre janvier et mai 2007, CARE (Cooperative for Assistance and Relief Everywhere) fait état de pistes entretenues grâce à des activités VCT. L'impact se traduit dans trois domaines: la sécurité alimentaire, le développement local et le développement économique, en d'autres termes:
- les travaux ont permis d'atténuer le déficit alimentaire des ménages les plus démunis, comme en témoigne la diminution de la mortalité infantile;
  - l'amélioration des communications a incité une ONG à aller travailler dans une commune rurale, et les cantines scolaires y ont été redynamisées;
  - les pistes réhabilitées ont facilité l'achat et la vente des produits agricoles.
47. Mentionnons également la distribution de 4 000 tonnes de sorgho dans le Grand Sud grâce à des activités VCT qui ont permis de protéger les semences distribuées par d'autres partenaires et appuyé la stratégie de réintroduction de cette céréale, qui avait presque disparu suite aux sécheresses précédentes.

<sup>7</sup> Source PAM: Activités VCT – région Sofia, octobre 2007 à janvier 2008.



## Questions transversales – problématique hommes-femmes

48. Le PAM prête une attention spéciale aux femmes, qui constituent une catégorie particulièrement vulnérable en cas de crise alimentaire. Le bureau de pays a adéquatement reflété la politique du PAM en ciblant en priorité les femmes enceintes et mères allaitantes ainsi que les femmes seules à la tête d'une famille. Les femmes jouent également un rôle de premier plan dans les comités de gestion des activités VCT et de distribution de vivres. Enfin, certaines activités VCT sont particulièrement bénéfiques aux femmes, notamment la création d'impluviums ou le surcreusement de mares, qui allègent la corvée de l'eau.

---

## CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

### Appréciation d'ensemble

49. D'emblée, le bureau de pays a été confronté à une situation difficile, en partie en raison de l'arrivée tardive des premières ressources. Le bureau a cependant su s'adapter grâce à des emprunts de vivres, deux opérations spéciales et des activités nutritionnelles post-cycloniques qui n'étaient pas prévisibles au moment de la formulation du projet.
50. Des améliorations destinées à faciliter les rapports avec les partenaires ont récemment commencé à se dessiner.
51. Certains points méritent toutefois des efforts supplémentaires. Certaines améliorations sont du ressort du bureau de pays, mais d'autres devraient retenir l'attention du Siège du PAM et du Bureau régional de Johannesburg.

### Considérations pour le futur

52. Au vu de l'expérience malgache, le Siège du PAM devrait prendre les décisions suivantes:
- Étendre l'usage des IPSR de moyenne durée dans des contextes de catastrophes naturelles récurrentes pour permettre une réponse plus rapide et efficiente en cas de cataclysme, intégrer le redressement dès la première phase de secours et le prolonger sur une durée adéquate, et mettre en oeuvre des activités préventives sur une plus grande échelle que celle des opérations d'urgence.
  - Simplifier et alléger les procédures administratives imposées aux bureaux de pays et à leurs partenaires (approbation des propositions de projets soumises par les partenaires, approbation des paiements)<sup>8</sup>, dont la lourdeur entraîne une charge administrative énorme mobilisant d'importantes ressources en hommes et en temps et qui représente, à terme, un coût pour le PAM. Cela est particulièrement vrai pour les petits bureaux de pays comme celui de Madagascar, qui est confronté à une tâche quasi impossible: agir avec célérité et souplesse, tout en se soumettant à des procédures dont la lourdeur et la complexité n'a de sens que dans des contextes mettant en jeu des ressources beaucoup plus importantes.

---

<sup>8</sup> Cette remarque s'applique à l'ensemble des interventions du PAM, quel que soit le domaine.

- Permettre aux bureaux de pays de développer leurs propres indicateurs d'effets directs pour chacune de leurs opérations au lieu d'évaluer directement la mesure dans laquelle les objectifs stratégiques du PAM ont été atteints. En effet, ces objectifs doivent être considérés comme des buts à long terme dont la réalisation est évaluée par des indicateurs d'impact.

## Recommandations

53. Il conviendrait d'améliorer le descriptif de projet d'une future IPSR, notamment le contenu de la composante Redressement, la façon dont l'IPSR doit s'intégrer aux activités de développement (programme de pays ou autre) et la stratégie de transfert des responsabilités.
54. Il faudrait continuer à mener conjointement les activités VCT dans le cadre de l'IPSR et du programme de pays tout en s'assurant: i) que toutes les activités VCT, qu'elles relèvent du programme de pays ou de l'IPSR, soient gérées de façon cohérente pour assurer la continuité avec les partenaires coopérants et favoriser la transition de la phase de redressement à la phase de développement à moyen terme; et ii) que le bureau de pays considère une augmentation des fonds alloués au titre des autres coûts opérationnels directs (Autres COD) et s'assure de la présence d'un minimum d'intrants non alimentaires pour les activités VCT. Cela implique de choisir des partenaires ayant aussi des ressources propres ou complémentaires ou bien, lorsque cela n'est pas possible, de fournir une enveloppe Autres COD relativement plus importante pour les partenaires n'ayant que peu de ressources complémentaires.
55. Le bureau de pays devrait être impliqué dans la poursuite de la mise en œuvre du SAP, d'une manière transitoire, en attendant son ancrage dans une structure malgache officielle. Simultanément, il devrait poursuivre son appui au BNGRC pour rendre fonctionnel le Système national d'alerte précoce (SNAP).
56. Il faudrait s'efforcer de réaliser des économies: i) en étudiant la possibilité de sous-traiter la gestion des principaux entrepôts du PAM à une tierce partie et/ou de mettre en place un système de sous-traitance où le PAM ne paierait que le magasinage sur la base du volume réel constaté journallement; ii) en améliorant la communication entre le service du transport maritime du Siège et les lignes de navigation ou agents maritimes pour obtenir un régime préférentiel en matière de franchise conteneur; et iii) en accélérant le déboursement des fonds TIEM fournis par le Bureau régional à Johannesburg.
57. Il faudrait immédiatement améliorer le suivi des produits et des effets directs. Pour financer le redressement qui s'impose dans ce domaine, la mission d'évaluation recommande que le bureau de pays tente d'accéder à des fonds spéciaux, du type fonds fiduciaires, qui financent ce type d'initiative, de la conception d'un système intégré jusqu'à sa mise en œuvre. L'évaluation des résultats, c'est-à-dire la mesure dans laquelle les objectifs ont été atteints, devra se baser sur une comparaison entre, d'une part, les estimations conjointes qui établissent le bilan des dégâts et des risques immédiatement après une catastrophe et, d'autre part, un suivi régulier conjugué à des évaluations systématiques a posteriori.
58. Une personne devrait être désignée responsable du suivi et s'assurer que les conseillers-animateurs disposent de listes de contrôle et de plans de suivi. Elle devrait également veiller à ce que la compilation des données soit faite en fonction des objectifs et composantes spécifiques de l'IPSR.

59. Il conviendrait de rehausser la qualité des partenariats, en respectant des principes clairs, communiqués à temps aux partenaires. Les mécanismes de communication et de transparence instaurés récemment devraient être encouragés et répétés. Par ailleurs, le bureau de pays et ses partenaires doivent poursuivre leurs efforts conjugués pour réduire les délais de paiement.
60. Il faudrait réunir, sous la couverture d'une seule Lettre d'entente, les phases successives d'un seul et même projet, quitte à ce que le PAM se réserve le droit de déclencher une phase de suivi d'un projet au moyen d'un simple courriel ou d'une communication écrite. Cette innovation allégerait la charge administrative du bureau de pays et de ses partenaires, réduirait les temps morts et faciliterait la gestion des activités. Au lieu de fonctionner par à-coups, les opérations pourraient s'inscrire dans une vision à moyen et plus long terme.

## LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

Autres COD	Autres coûts opérationnels directs
BNGRC	Bureau national de gestion des risques et des catastrophes
CARE	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere
CERF	Fonds central d'intervention pour les urgences humanitaires
CRENA	Centre de récupération nutritionnelle ambulatoire
CRENI	Centre de récupération nutritionnelle intensive
CRIC	Comité de réflexion des intervenants dans les catastrophes
ECHO	Service d'aide humanitaire de la Commission européenne
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
GNUE	Groupe des Nations Unies sur l'évaluation
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OEDE	Bureau de l'évaluation du PAM
ONG	organisation non gouvernementale
ONN	Office national de nutrition
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RE	Département des affaires extérieures et de la mobilisation des ressources
SAP	Système d'alerte précoce
SIRSA	Système d'information rurale et de sécurité alimentaire
SMART	Suivi et évaluation normalisés des phases de secours et de transition
SNAP	Système national d'alerte précoce
TIEM	transport interne, entreposage et manutention
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres contre travail