

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 8–12 juin 2009

QUESTIONS DIVERSES

**Point 15 de l'ordre du
jour**

RAPPORT DE LA VISITE SUR LE TERRAIN DES MEMBRES DU CONSEIL ADMINISTRATION DU PAM AU BURKINA FASO

*Pour information**



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2009/15-B
3 juin 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

* Conformément aux décisions du Conseil d'administration sur la gouvernance approuvées à la session annuelle et à la troisième session ordinaire de 2000, les points soumis pour information ne seront pas discutés, sauf si un membre en fait la demande expresse, suffisamment longtemps avant la réunion, et que la présidence fait droit à cette demande, considérant qu'il s'agit là d'une bonne utilisation du temps dont dispose le Conseil.

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 information.

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

Secrétaire du Conseil d'administration: Mme C. von Roehl tél.: 066513-2603

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).

REMERCIEMENTS

1. L'équipe du Conseil d'administration tient à remercier l'équipe de pays du PAM, conduite par la Directrice de pays Anna Lisa Conte, pour son accueil extrêmement chaleureux au Burkina Faso. Notre visite a été préparée avec beaucoup de soin et d'attention et le bureau de pays a veillé à la satisfaction de tous nos besoins. Nous avons été particulièrement sensibles aux compétences et à la passion de l'équipe de pays pour son travail, sans même parler de sa grande hospitalité. Nous exprimons aussi notre sincère gratitude à la Sous-Secrétaire du Conseil d'administration, Evelyne Togbe, et au personnel du PAM au Burkina Faso, qui ont organisé la visite du Conseil.
2. Nous sommes tout spécialement reconnaissants au Président Compaoré d'avoir reçu les représentants du Conseil. Nos remerciements s'adressent enfin aux ministres de l'agriculture, de l'éducation et des affaires sociales et de la solidarité nationale, qui nous ont rencontrés, ainsi qu'aux hauts fonctionnaires du Ministère des affaires étrangères et de la coopération régionale. Il est apparu très clairement que le Gouvernement du Burkina Faso était politiquement bien déterminé à éliminer la faim et à instaurer la sécurité alimentaire et qu'il se félicitait du travail accompli par le PAM. Les membres du Conseil ont tiré un grand profit du débat ouvert et constructif conduit avec les fonctionnaires du Gouvernement sur les activités du PAM dans le pays. Les partenaires et les bénéficiaires des projets que nous avons rencontrés et qui nous ont fait part de leurs expériences ont rendu cette visite mémorable pour nous tous.

INTRODUCTION

3. Des membres du Conseil d'administration représentant le Canada, le Koweït, la Fédération de Russie, le Soudan et la Commission européenne se sont rendus au Burkina Faso du 23 au 29 mars 2009. Ils étaient accompagnés par la Sous-Secrétaire du Conseil d'administration. L'équipe a passé trois jours dans la capitale du Burkina Faso, Ouagadougou, et consacré un jour et demi à la visite de projets à Ouahigouya, dans le nord. Le programme de la mission prévoyait des réunions avec des représentants du Gouvernement du Burkina Faso, notamment le Président et les ministres des secteurs clés, des partenaires des projets du PAM, l'équipe de pays des Nations Unies et des bénéficiaires des projets. L'équipe a visité des projets très variés, notamment, l'initiative pilote "Achats au service du progrès", le projet de distribution de bons d'alimentation dans les zones urbaines, un projet Vivres contre travail (VCT) et des projets d'alphabétisation des adultes.
4. Les objectifs de la visite au Burkina Faso étaient les suivants:
 - i) examiner l'alignement des activités du PAM dans le pays sur les plans et programmes nationaux et le degré de coopération avec les partenaires locaux;
 - ii) observer la coordination des ministères nationaux pour traiter les questions relatives à la sécurité alimentaire et la faim, et les mesures prises par le Gouvernement face à l'envolée des prix des produits alimentaires et la crise financière;
 - iii) observer au niveau du pays la coordination entre le PAM et les autres organisations des Nations Unies, en particulier les organisations ayant leur siège à Rome;
 - iv) observer l'impact de la crise financière et économique sur la situation de la sécurité alimentaire dans le pays;
 - v) observer l'efficacité des opérations du PAM dans le pays;



- vi) mieux comprendre le contexte de la logistique et du transport au niveau du pays; et
 - vii) fournir des éléments à l'évaluation du programme de pays et contribuer à sa cohérence avec l'opération d'urgence actuelle lancée pour contrecarrer la récession économique et la flambée des prix des denrées alimentaires.
5. Le Burkina Faso a été choisi comme cadre de la visite pour plusieurs raisons, l'une d'entre elles et non la moindre étant la crise alimentaire que traverse le pays. Faisant partie des pays les moins avancés, le Burkina Faso voit tous ses efforts de lutte contre la pauvreté menacés par la hausse actuelle des prix des aliments, conjuguée à la crise économique. Les taux de dénutrition et de carences en micronutriments sont élevés et le pays affiche l'un des taux d'éducation et d'alphabétisation les plus bas du monde. Le programme du PAM au Burkina Faso est novateur. Outre des projets d'alimentation scolaire et des activités VCT, le Burkina Faso est un pays pilote pour l'initiative "Achats au service du progrès" et il accueille le premier programme de distribution de bons d'alimentation du PAM en Afrique. Compte tenu du fort degré de stabilité politique caractérisant le Burkina Faso et de l'absence de conflit et de catastrophes naturelles, la communauté internationale tend souvent à ignorer les problèmes rencontrés par le pays, des problèmes imputables au manque de produits alimentaires nutritifs bon marché.

CONTEXTE

6. Le Burkina Faso est l'un des pays les plus pauvres et les plus vulnérables du monde et il est touché par une insécurité alimentaire et une malnutrition chroniques. Plus de 45 pour cent de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté. Le rapport mondial sur le développement humain 2007/2008¹ le classe au 176^e rang sur 177 pays, pour les raisons suivantes:
- i) la prévalence de la dénutrition et des carences en micronutriments au Burkina Faso s'est aggravée;
 - ii) quatre-vingt-dix pour cent des enfants de moins de 5 ans souffrent d'anémie;
 - iii) la dénutrition aiguë (émaciation) a augmenté, passant de 13 pour cent à 18,6 pour cent;
 - iv) la prévalence du retard de croissance et de l'insuffisance pondérale a augmenté, passant de 30 pour cent à 39 pour cent;
 - v) le taux brut de mortalité chez les enfants de moins de 2 ans est égal à 1,27/1000/jour;
 - vi) la santé maternelle s'est dégradée, avec une augmentation du pourcentage de femmes affichant une insuffisance pondérale, qui est passé de 15 pour cent à 21 pour cent;
 - vii) treize pour cent des femmes enceintes souffrent d'anémie, ce qui se traduit par des taux élevés d'insuffisance pondérale à la naissance; et
 - viii) près de deux enfants sur dix meurent avant d'atteindre l'âge de 5 ans.
7. Le Burkina Faso se heurte à de nombreux obstacles pour éradiquer la pauvreté et instaurer la sécurité alimentaire, notamment:
- i) l'insuffisance des ressources financières;

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). 2007. *Rapport sur le développement humain 2007/2008: La lutte contre le changement climatique: un impératif de solidarité humaine dans un monde divisé*. New York.



- ii) l'accès limité aux marchés intérieurs, régionaux et internationaux;
- iii) la vulnérabilité face aux sécheresses récurrentes;
- iv) l'accès limité aux produits alimentaires et à l'eau, aux semences améliorées, aux engrais organiques et au matériel agricole;
- v) un système de protection sociale encore embryonnaire;
- vi) des difficultés en matière de logistique, imputables au fait que le pays est enclavé, ce qui se traduit par des prix élevés et des problèmes de transport;
- vii) la diminution des revenus tirés des cultures vivrières et des matières premières agricoles d'exportation produites par les petits agriculteurs; et
- viii) la croissance démographique rapide de 3,2 pour cent par an.

CONSTATATIONS ET OBSERVATIONS

8. Les opérations du PAM au Burkina Faso respectent bien les priorités, privilégiant les personnes les plus vulnérables. L'accent mis sur l'alimentation scolaire et l'alphabétisation des adultes est cohérent avec les faibles niveaux d'éducation et d'alphabétisation dans le pays. Bien que les opérations du PAM manquent de financement, elles sont correctement exécutées et donnent des résultats. Les partenaires et les bénéficiaires des projets semblent y participer avec enthousiasme et sont, pour la plupart, très satisfaits.
9. À plusieurs reprises, l'équipe a observé les excellentes relations existant entre le PAM et le Gouvernement du Burkina Faso, les partenaires et les bénéficiaires. Le Gouvernement est clairement conscient de la valeur du rôle joué par le PAM et est satisfait de son action dans le pays. Les partenaires des autres organisations des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG) et du secteur privé ont un avis très positif sur leurs expériences de collaboration avec le PAM.
10. L'équipe a constaté l'impact de la crise des prix des denrées alimentaires et des carburants au Burkina Faso, et a vu clairement qu'elle avait encore des répercussions sensibles sur le pays. Le caractère extrême de la pauvreté et les taux élevés de faim et de malnutrition chez les personnes vulnérables – les femmes et les enfants – sautaient aux yeux. Il est regrettable que, faute de conflit ou de catastrophes naturelles, la communauté internationale ne soit pas consciente de la situation d'urgence au Burkina Faso.
11. Le Burkina Faso ne fait pas partie des pays pilotes pour le programme "Unis dans l'action" des Nations Unies et l'équipe a constaté que le principe consistant à être unis dans l'action était encore loin d'être traduit dans la réalité. Pendant sa réunion avec les organisations des Nations Unies, l'équipe s'est enquis de la participation du PAM au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) et, plus généralement, de la coordination des Nations Unies au niveau du terrain. Les participants ne comprenaient pas clairement comment le PAM pouvait s'insérer dans le PNUAD, dans la mesure où un grand nombre d'entre eux perçoivent encore le PAM comme un simple gestionnaire d'opérations d'urgence et non, le cas échéant, comme un partenaire dans la transition vers le développement. Certaines organisations des Nations Unies ont souligné, à juste titre, que les modalités budgétaires et financières particulières du PAM l'empêchaient souvent de s'associer à la programmation conjointe des autres organisations des Nations Unies.



12. L'équipe a noté que la coopération existait, dans une certaine mesure, entre les trois organisations ayant leur siège à Rome présentes au Burkina Faso, bien que des efforts restent à faire. L'équipe a rencontré des membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et s'est rendue dans un projet que la FAO exécute avec le PAM; il était évident qu'il existait un bon degré de coordination, pour la planification et l'exécution du projet, et un partage de l'information entre les deux organisations. L'équipe a jugé que cette coordination était à mettre au crédit du PAM, principalement, et a estimé que l'insuffisance de personnel de la FAO et du Fonds international de développement agricole (FIDA) au Burkina Faso ne facilitait pas une collaboration plus étroite entre les trois organisations.
13. L'équipe a été favorablement impressionnée par les projets de nutrition visités. Ces projets ciblent les populations les plus vulnérables du pays, notamment les enfants, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les femmes touchées par le VIH/sida. L'exécution des projets de nutrition est bien organisée; la distribution des produits alimentaires est couplée à des interventions sanitaires, telles que les vaccinations et la distribution de moustiquaires, multipliant les retombées positives globales des projets. L'équipe a été interpellée par le fait que la ration alimentaire individuelle donnée aux mères touchées par le VIH semblait insuffisante. Certaines des mères interrogées ont expliqué qu'elles partageaient systématiquement leur ration avec le reste de la famille.
14. L'équipe a eu l'impression que certaines activités de projets, telles que la distribution de produits alimentaires aux mères touchées par le VIH et les programmes VCT, étaient des initiatives propres au PAM, isolées de tout mécanisme ou politique nationale. Le degré d'implication des autorités nationales ou locales n'était pas toujours clairement défini. Il est important que le Gouvernement du Burkina Faso reste toujours aux commandes.
15. Le programme de distribution de bons d'alimentation, qui est exécuté dans les zones urbaines et semi-urbaines autour de Ouagadougou, est le premier en son genre à être testé en Afrique. L'équipe s'est rendue dans le centre de distribution de bons et dans certains des magasins locaux où les bons peuvent être échangés contre des produits alimentaires. L'équipe a constaté que le programme avait été mis en place rapidement pour faire face à la crise alimentaire et que, selon toute apparence, il était bien planifié et fonctionnait efficacement. À son crédit, le PAM avait conduit plusieurs enquêtes et évaluations préliminaires pour s'assurer de la validité du recours à un programme de distribution de bons et a veillé à minimiser les possibilités de fraude ou de détournement des bons. Le Ministère des affaires sociales participe activement au projet, conduisant par exemple ses propres missions de suivi pour contrôler l'efficacité du programme. Les bénéficiaires ont compris la façon dont le programme fonctionne et ils sont satisfaits de la façon dont il est exécuté. Plusieurs bénéficiaires ont souligné que le programme pouvait être amélioré, en laissant une plus grande latitude d'acheter différents produits, tels que le riz. D'autres ont fait part du désir de disposer de rations plus abondantes. L'installation du guichet de distribution de bons dans un centre de santé permet d'effectuer les vaccinations et de proposer d'autres services de santé, ce qui multiplie les bénéfices du programme. L'équipe a noté que la stratégie de transfert des responsabilités pour le programme de distribution de bons – impliquant que le Gouvernement reprenne le programme à son compte et l'intègre dans un mécanisme de protection sociale – était relativement vague et trop optimiste dans ses prévisions. Si l'on s'en tient à ce que l'équipe a observé sur le terrain, le Ministère des affaires sociales n'est pas encore prêt à prendre la direction du projet tandis que le programme de protection sociale conduit par la Banque mondiale n'est pas pour demain.

16. Il est très probable que le projet "Achats au service du progrès" au Burkina Faso fasse augmenter les achats locaux de produits alimentaires, fournissant ainsi des ressources bien nécessaires aux producteurs agricoles locaux. L'équipe a rencontré des associations paysannes qui venaient de remplir leurs premiers contrats de fourniture de produits alimentaires au PAM. Les agriculteurs se félicitent des efforts déployés par le PAM pour acheter leurs produits et sont, jusqu'ici, satisfaits de l'exécution du projet. Ils sont très fiers de pouvoir aider les personnes défavorisées dans leur propre pays et jugent le projet bénéfique pour l'ensemble de la communauté et pas seulement pour eux-mêmes. Au fil de l'évolution du projet "Achats au service du progrès", le PAM devrait pouvoir faire le lien avec les programmes de distribution de bons et d'alimentation scolaire. À cet effet, les opérations du PAM au Burkina Faso devront mobiliser des contributions qui constitueront autant de ressources permettant d'acheter des produits alimentaires au titre du projet "Achats au service du progrès". L'accès limité des agriculteurs au crédit, le manque de semences, de matériel et de machines agricoles, sans oublier l'inadéquation de l'entreposage des produits et de la gestion des stocks, pourraient être des facteurs limitants.
17. L'équipe a observé à maintes reprises que le caractère aléatoire ou l'insuffisance des financements limitait la capacité du PAM de répondre aux besoins au Burkina Faso. Les membres de l'équipe jugent préoccupant le fait que les pénuries de fonds puissent compromettre les résultats attendus de certaines opérations.
18. Les problèmes logistiques sont plus importants que prévu au Burkina Faso. Le PAM compte plus de 2 000 sites de distribution dans le pays et il expédie la majeure partie des produits alimentaires en petites quantités, ce qui gonfle le coût de livraison plus que ce qui était escompté.

RECOMMANDATIONS

19. Le Gouvernement devrait:
 - i) mettre en place des mesures d'appui alimentaire et nutritionnel et des mécanismes de protection sociale ciblés, en donnant la priorité aux programmes visant les mères, les nourrissons et les enfants;
 - ii) renforcer les capacités des autorités locales, des ONG, du secteur privé et des associations paysannes et les associer directement à la concertation nationale sur les politiques relatives à la sécurité alimentaire, afin de créer une responsabilité collective entre tous les acteurs du secteur alimentaire et agricole;
 - iii) élaborer une stratégie de mobilisation des ressources efficace, susceptible d'attirer l'attention de la communauté des bailleurs de fonds, y compris par l'intermédiaire du PAM, et investir davantage dans les mesures de lutte contre la faim et la malnutrition chroniques et dans le développement agricole, puisque l'agriculture représente 36 pour cent du produit intérieur brut;
 - iv) placer la sécurité alimentaire et l'éradication de la faim au rang des premières priorités et tenir compte de l'interconnexion entre l'alimentation et l'agriculture et les politiques relatives à la sphère financière, commerciale et monétaire, à la santé, à l'éducation, au domaine social et au monde du travail;
 - v) inviter le Ministère de l'agriculture à associer le PAM à l'établissement de son bilan prévisionnel des récoltes; et



- vi) s'employer avec le PAM à faire en sorte que les stratégies de transfert des responsabilités aux autorités nationales soient bien intégrées dans la conception de toutes les interventions du PAM, telles que le programme de distribution de bons d'alimentation.

20. Le PAM devrait:

- i) Continuer de donner la priorité aux catégories de population les plus pauvres et les plus vulnérables – les enfants souffrant de malnutrition, les femmes enceintes, les mères allaitantes et les personnes infectées par le VIH. Dans ce contexte, il est essentiel de renforcer la composante d'évaluation des besoins. Le PAM devrait aussi centrer ses activités sur les domaines dans lesquels il apporte incontestablement une valeur ajoutée, par exemple, la distribution de produits alimentaires et l'amélioration de l'accès à l'alimentation.
- ii) Rattacher les activités de pays au Plan stratégique et au Cadre de résultats stratégiques du PAM. À cet égard, les approches de la gestion axée sur les résultats devraient être encore améliorées, en étant centrées sur les effets directs attendus.
- iii) Pour l'initiative "Achats au service du progrès", continuer d'offrir aux agriculteurs locaux des cours de formation sur la qualité et les normes alimentaires, etc., et encourager les associations paysannes à consacrer une partie des revenus tirés de l'initiative à l'accroissement de la productivité, par le biais de l'acquisition de nouvelles machines agricoles, de matériel, de semences, etc.
- iv) Renforcer les partenariats avec la FAO, le FIDA, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et les autres organisations des Nations Unies en vue de faciliter la transition de l'aide humanitaire d'urgence à l'appui au développement. Des stratégies de transfert des responsabilités appropriées et bien conçues peuvent s'avérer utiles à cet égard.
- v) Pour le programme de distribution de bons d'alimentation, envisager de passer graduellement des bons distribués sans condition aux bons assortis de conditions, tels que des "bons contre travail" ou des "bons pour la santé" subordonnés, par exemple, à la réalisation régulière d'examens médicaux ou de vaccinations. La distribution de bons non assortis de conditions doit être considérée comme une mesure temporaire seulement. Si le programme de distribution de bons devait se prolonger au-delà de l'opération d'urgence actuelle, la stratégie de transfert des responsabilités devrait être révisée, dans un souci de réalisme, pour tenir compte des défis posés par le transfert de la responsabilité d'un tel projet à brève échéance.

21. Le Conseil d'administration devrait:

- i) s'efforcer d'assurer des financements plus prévisibles et réguliers aux opérations du PAM au Burkina Faso, afin de garantir la pérennité des actions;
- ii) accorder une priorité élevée au renforcement des capacités de tous les acteurs dans toutes les interventions; et
- iii) considérer la situation actuelle dans le pays comme une situation d'urgence.



ORGANISATION DE LA MISSION

22. Les visites du Conseil sont un moyen efficace d'apprendre comment le PAM opère sur le terrain et d'observer dans la réalité beaucoup des questions traitées pendant les réunions du Conseil. Pour contribuer à rendre ces visites de terrain aussi profitables que possible, l'équipe aimerait présenter quelques enseignements tirés de sa visite au Burkina Faso.
23. Premièrement, l'équipe n'a pas pu visiter de projet d'alimentation scolaire, alors que l'alimentation scolaire est le principal programme du PAM au Burkina Faso, parce que les écoles étaient en vacances pendant la période de la mission. C'est une lacune particulièrement regrettable quand on sait que le Conseil s'apprête à débattre d'une nouvelle politique relative à l'alimentation scolaire cette année. Il serait utile pour les futures visites du Conseil qu'elles soient planifiées de manière à ce que l'équipe puisse visiter les principaux projets et programmes du PAM dans le pays, et pas seulement les activités nouvelles et novatrices.
24. Deuxièmement, l'équipe aurait tiré profit d'une approche plus structurée de certaines des visites de projets. Les membres du Conseil se sont vus exposer dans les grandes lignes l'intervention globale du PAM au Burkina Faso, mais une brève présentation de chaque projet visité avant la visite, récapitulant les objectifs et les résultats attendus du projet, le rôle du PAM dans le projet, les partenaires du projet et leur rôle, les bénéficiaires, etc. aurait été utile. Sans cette information, il a parfois été difficile pour les membres du Conseil de comprendre ce qu'ils voyaient et de conduire des débats constructifs avec les partenaires et les bénéficiaires des projets.
25. Troisièmement, la traduction/traduction instantanée était parfois incohérente, ne permettant pas à tout le monde de comprendre avec la même clarté ce qui était visité. Sans devoir recourir pour autant aux services d'interprètes professionnels, la traduction aurait pu être plus cohérente et rigoureuse. La barrière des langues a souvent freiné les échanges interactifs avec les autorités nationales et les bénéficiaires.
26. Enfin, étant donné que le PAM se doit d'associer, jusqu'à une certaine mesure, les autorités locales à l'exécution de la plupart de ses opérations pour en garantir l'efficacité, il aurait été intéressant de rencontrer certaines autorités locales pour débattre du rôle du PAM et recueillir leurs impressions sur les différentes initiatives de ce dernier.

CONCLUSIONS

27. L'équipe est très satisfaite des efforts déployés par le PAM, tant à Rome qu'au Burkina Faso, pour organiser une mission particulièrement intéressante et diversifiée. Les membres du Conseil ont quitté le Burkina Faso avec une vision précise de l'ampleur et de la nature de la crise de la sécurité alimentaire dans ce pays et des défis à relever pour couvrir les besoins alimentaires et nutritionnels de la population. Les membres du Conseil ont également beaucoup appris sur la façon dont le PAM intervient sur le terrain pour faire face à une large gamme de besoins dans des conditions difficiles. Le PAM et le Gouvernement du Burkina Faso doivent être salués pour leur détermination à s'attaquer au problème de l'insécurité alimentaire et de la malnutrition chroniques dans le pays et pour leur volonté de tester des approches novatrices telles que le programme "Achats au service du progrès" et le programme de distribution de bons d'alimentation.