

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPÉENNES –

DIRECTION GÉNÉRALE DE LA COOPÉRATION
INTERNATIONALE ET DU DÉVELOPPEMENT

ANNEXES VOLUME II

Evaluation de l'aide
alimentaire
programmée
Rapports de mission
Burkina Faso, Haïti et Soudan

Haïti : Budry BAYARD et Denis MICHIELS

Burkina Faso : Vanessa ALBY-FLORES et Kalifa TRAORE

Soudan : Aart VAN DER HEIDE et Anne WAGNER

Comité de pilotage sous la présidence de

M. Jean Jacques COURTANT

Mai 2008

iram

GRET

Ce rapport est un document interne établi à la demande du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel.

• **iram Paris (siège social)**

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

• **GRET**

45 bis avenue de la Belle Gabrielle

94736 Nogent-sur-Marne Cedex France

Tél. : 33 (0)1 70 91 92 00

gret@gret.org • www.gret.org

Sommaire

PRESENTATION DE LA DEMARCHE	1
1. BURKINA FASO	4
1.1. Introduction	4
1.2. Evolution de la situation alimentaire et nutritionnelle	5
1.3. Evolution de l'aide alimentaire et des politiques des principaux donateurs	9
1.4. Les interventions de la France en matière d'aide alimentaire	15
1.5. Appréciation du dispositif institutionnel	20
1.6. Appréciation des modalités d'intervention	23
1.7. Conclusions et recommandations	41
2. HAÏTI	43
2.1. Introduction	43
2.2. Analyse du contexte haïtien	44
2.3. Evolution de l'aide alimentaire	48
2.4. L'aide alimentaire française en Haïti	49
2.5. Appréciation du dispositif institutionnel	51
2.6. Appréciation des modalités d'intervention	56
2.7. Conclusions et recommandations	68
3. SOUDAN	71
3.1. Introduction	71
3.2. Contexte de l'aide alimentaire au Soudan	74
3.3. L'aide alimentaire de la France au Soudan	82
3.4. Appréciation du dispositif institutionnel et des modalités d'intervention	88
3.5. Appréciation générale des modalités d'interventions	93
3.6. Conclusions et recommandations	104
ANNEXES	109

Présentation de la démarche

Après la première phase de l'évaluation de l'aide alimentaire programmée destinée à la compréhension des enjeux et à une première analyse de l'instrument, la deuxième phase est consacrée aux évaluations dans trois pays bénéficiaires : Soudan, Burkina Faso et Haïti.

Les trois pays retenus pour effectuer les études de cas correspondent à la diversité de situations auxquelles la politique d'appui peut répondre:

- Soudan : crise durable au Darfour et situation de réhabilitation au Sud ;
- Burkina Faso: crises alimentaires récurrentes conjuguées à une malnutrition chronique ;
- Haïti : contexte de sortie de crise et de développement dans un environnement institutionnel fragilisé.

Le contexte et les interventions menées dans chacun de ces pays favorisent l'évaluation d'un large panel d'acteurs et de modalités opérationnelles : interventions menées par les organisations internationales et ONG spécialistes de l'assistance humanitaire au Soudan, coordination avec le gouvernement et les bailleurs de fonds au Burkina Faso, expériences innovantes avec des organisations de producteurs en Haïti.

La diversité des études de cas doit servir à compléter le travail démarré lors de la première phase en ce qui concerne :

- le diagnostic de la pertinence et de la cohérence des nouvelles orientations définies par la réforme 2005,
- l'adéquation des modes d'instruction, de décision et de suivi avec l'opérationnalisation des aides sur le terrain,
- et le poursuivre avec l'analyse de l'effectivité de l'aide sur le terrain.

Les résultats des missions sont présentés en deux documents : une note de synthèse et un rapport présentant les résultats par pays.

La note de synthèse s'est essentiellement intéressée aux constats communs sur la pertinence et la cohérence des nouvelles orientations appliquées aux différents contextes rencontrés et sur l'organisation des dispositifs chargés de la gestion de l'instrument. L'effectivité de l'aide avec un traitement spécifique par opérateur et par catégorie d'intervention figure davantage dans les rapports pays.

La note de synthèse s'est aussi attachée à mettre en lumière des constats qui n'apparaissaient pas dans le rapport d'étape et à tirer des enseignements complémentaires à ceux mentionnés dans ce dernier.

Les rapports pays contiennent des sections consacrées aux recommandations de portée générale ou spécifiques aux interventions menées sur place. Ces recommandations seront consolidées avant de figurer dans le rapport provisoire.

Méthodologie

L'analyse comportait trois volets principaux:

- l'analyse de la stratégie globale des interventions d'aide alimentaire (interventions réalisées et interventions proposées mais non approuvées par le CIAA) dans le pays : il s'agissait d'examiner sa pertinence dans le contexte local (par rapport aux besoins et aux politiques menées par le gouvernement et les autres partenaires) et sa cohérence avec les autres instruments de l'aide française et les autres bailleurs ;
- l'analyse globale des modalités de mise en œuvre de l'aide alimentaire, particulièrement au niveau des SCAC et des opérateurs, basée notamment sur un approfondissement des réponses au questionnaire renvoyé par le SCAC ;
- l'analyse détaillée de toutes les opérations réalisées ou en cours d'exécution sur la période 2004-2007, les opérations devant être jugées en fonction des critères habituels d'évaluation des projets : pertinence, cohérence, efficacité, efficience et impact. Toutefois, du fait du temps limité des missions ainsi que de l'absence d'enquêtes poussées sur le terrain, il était prévu que l'analyse repose principalement sur l'exploitation des rapports de suivi-évaluation disponibles, sur des triangulations par le recueil de témoignages de plusieurs sources et sur la comparaison avec des stratégies et actions similaires réalisées par d'autres bailleurs.

Les missions ont été l'occasion :

- de recueillir des informations et opinions auprès de groupes d'acteurs non rencontrés en Europe (bénéficiaires directs, représentants des communautés bénéficiaires, représentants des filières, interprofessions, opérateurs locaux, services de l'Etat bénéficiaire) ;
- de compléter les analyses auprès des représentations locales d'opérateurs à l'origine des requêtes (ONG, PAM, FAO, CICR ou d'agences de coopération) ;
- d'approfondir l'étude des procédures d'instruction, sélection et suivi-évaluation des dossiers effectuées par les SCAC.

Les analyses devaient déboucher sur des propositions d'amélioration des modalités de mise en œuvre de l'instrument aide alimentaire programmée et des stratégies d'intervention dans les pays concernés.

Les missions de 12 jours chacune se sont déroulées entre le 22 octobre et le 16 novembre. Les équipes étaient formées de deux consultants.

Principales contraintes

Les contraintes rencontrées se situaient à différents niveaux :

- L'enveloppe de l'aide alimentaire française est généralement très réduite par rapport aux autres grands bailleurs de fonds. L'aide alimentaire de la France ne représente qu'une faible part du budget du PAM si bien qu'il est très difficile d'évaluer spécifiquement l'effet de la contribution française dans ces programmes. Cette contrainte s'est vérifiée également auprès des ONG au Soudan ;
- les rotations fréquentes du personnel dans les SCAC mais aussi chez les opérateurs nuit fortement à la transmission de la mémoire de ces institutions. Peu d'éléments formalisés (notamment par manque d'archivage) étaient disponibles pour étayer des comparaisons entre l'aide alimentaire française antérieure et postérieure à la réforme ;
- l'évaluation des résultats et des impacts des interventions a été pénalisée par l'insuffisance de systèmes de monitoring dans nombre de projets et programmes ;
- enfin, les conditions de déplacements difficiles (notamment pour raison de sécurité, d'autorisation nécessaire ou d'éloignement de certaines zones concernées par les interventions) et la courte durée des séjours ont nécessité de faire des compromis entre les diverses activités proposées dans les programmes de travail et les nombreux interlocuteurs à rencontrer.

1. Burkina Faso

1.1. Introduction

La mission au Burkina Faso s'est déroulée du 22 octobre au 3 novembre. Des appuis ont été fournis par le poste diplomatique sur place, notamment en ce qui concerne la définition du programme de travail. Des entretiens ont été effectués auprès des acteurs clés afin de recueillir des informations sur les interventions effectuées pendant la période d'analyse ainsi que leur appréciation sur les modalités d'intervention. Du côté des partenaires techniques et financiers, l'équipe d'évaluation a rencontré le bureau local du PAM, la Délégation de la Commission Européenne, les coopérations italienne et danoise ainsi que les organisations régionales comme le CILSS et l'UEMOA. Des réunions de travail ont eu lieu avec des ONG telles que HKI Hellen Keller International et CRS Catholique Relief Service. Du côté des structures nationales, la mission a mené des séances de travail avec le Secrétariat Exécutif du CNSA, la SONAGESS, le CONASUR, la Direction Générale des Prévisions et des Statistiques Agricoles (DGPSA) et la Direction de la Nutrition du Ministère de la Santé.

Deux missions de terrain ont été effectuées dans les régions du Nord et du Sahel. Une première visite a été effectuée à trois cantines scolaires des écoles situées dans la zone de Dori. Des entretiens ont été menés avec les services déconcentrés du Ministère de l'Education de Base, les directeurs et les enseignants, les parents d'élèves et trois ménages par site. Une seconde visite a permis de rencontrer les responsables des services du Ministère de la Santé dans la région d'Ouahigouya. La mission a visité trois formations sanitaires, deux situées en zone urbaine et une en périphérie. Trois femmes ont été interrogées par site afin d'apprécier la mise en œuvre des actions de réhabilitation nutritionnelle et les démonstrations culinaires.

Le rapport se divise en cinq parties. D'abord, nous effectuerons une analyse sur la situation alimentaire et nutritionnelle du pays en mettant l'accent sur l'origine, la localisation et l'intensité de l'insécurité alimentaire. Ensuite, nous analyserons l'évolution de l'aide alimentaire et des politiques de principaux donateurs. La stratégie d'intervention de l'aide alimentaire française ainsi que les contributions aux programmes du PAM et au dispositif national seront détaillées dans la troisième partie du rapport. Les deux dernières parties du rapport seront consacrées à l'appréciation du dispositif national et des modalités d'intervention.

1.2. Evolution de la situation alimentaire et nutritionnelle

1.2.1. Une économie largement dépendante des résultats du secteur agricole

L'économie du Burkina Faso est essentiellement tributaire du secteur primaire qui représente près de 40% du PIB. Elle a connu un rythme de croissance relativement soutenu depuis l'année 2000 (+5,6% en moyenne), au dessus des performances réalisées par d'autres pays ouest-africains (cf. tableau 1). Mais cette évolution demeure étroitement liée aux résultats du secteur agricole, fortement vulnérable aux facteurs exogènes tels que les aléas climatiques (notamment la pluviométrie) et l'évolution des cours mondiaux du coton, principal produit d'exportation. Le pays a ainsi enregistré des pics de croissance grâce aux niveaux records de production céréalière atteints en 2003/04 et 2005/06. A contrario, les campagnes 2002/03 et 2004/05 ont été marquées par des récoltes médiocres imputables essentiellement à un déficit pluviométrique, à l'invasion acridienne et à la sortie des céréales en direction de certains pays voisins.

L'impact du choc pétrolier, la persistance des difficultés financières de la filière cotonnière et les récoltes de la campagne en cours (qui seront affectées par l'arrêt précoce des pluies) risquent d'entraîner un ralentissement de la croissance en 2007.

Tableau 1 : Evolution du PIB dans quelques pays ouest-africains (en %)

Pays	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Moyenne
Burkina Faso	1,8	6,6	4,7	8	4,6	7,1	5,9	5,6
Mali	-3,2	12,1	4,3	7,2	2,4	6,1	5,3	4,9
Sénégal	3,2	4,6	0,7	6,7	5,8	5,3	2,1	4,2
Bénin	4,9	6,2	4,5	3,9	3,1	2,9	3,8	4,2
Niger	-1,4	7,1	3	4,5	-0,8	7,4	5,2	3,8
Côte d'Ivoire	-4,6	0	-1,6	-1,7	1,6	1,8	0,9	-0,2

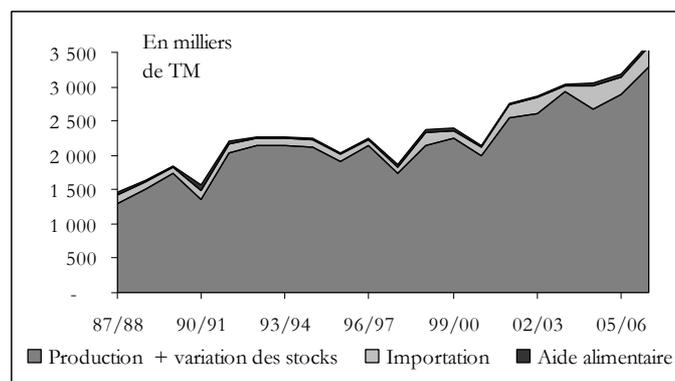
Source : World Economic Outlook, FMI

1.2.2. La disponibilité alimentaire

Au cours de dix dernières années, la **production céréalière** a presque doublé en se situant à plus de 3 millions de tonnes lors de la campagne 2006/07, contre environ 1,7 millions de tonnes en 1997/98 (cf. graphique 1). Les disponibilités globales se sont fortement accrues et la couverture des besoins

alimentaires s'est améliorée¹. Avec la forte urbanisation et la modification des habitudes alimentaires, les **importations** des céréales (surtout de riz et de blé) ont progressé de manière soutenue au cours des dernières années. Le niveau de production n'a guère eu un impact sur les importations commerciales, sauf lors de la bonne récolte de 2003/04 (150 000 t d'importations) et de la récolte médiocre de 2004/05 (380 000 t d'importations). Il est important de noter que les flux céréaliers (exportations et réexportations, formelles et informelles) peuvent être importants. Les stratégies des commerçants céréaliers rendent la compréhension des flux céréaliers difficile car elles dépendent des opportunités du moment, en particulier de la production et les prix établis dans les pays voisins². L'**aide alimentaire** a, quant à elle, constitué une modalité mineure d'approvisionnement céréalier (un peu plus de 1% des besoins céréaliers).

Graphique 1 : Evolution du bilan céréalier au Burkina Faso



Source : CILSS

Toutefois, l'analyse du bilan céréalier pose d'importantes limites et ne constitue pas un outil adéquat pour appréhender l'insécurité alimentaire au Burkina Faso. D'une part, la question de la fiabilité des données se pose de manière récurrente, notamment sur certains postes comme les stocks paysans et les importations/exportations (compte tenu de l'importance des flux régionaux). D'autre part, malgré l'amélioration de la couverture des besoins alimentaires, la situation reste fragile en raison des fortes disparités régionales, le faible pouvoir d'achat des ménages et les taux de malnutrition élevés.

En ce qui concerne la disponibilité et l'accessibilité, il existe des **fortes disparités intra et inter-régionales**. Les régions de l'ouest du pays présentent des conditions agro-climatiques relativement favorables. Ces régions excédentaires en céréales bénéficient aussi des cultures de rente ce qui assure

¹ Le taux de couverture des besoins par la production nationale (à raison de 190 kg/personne/an) s'est située entre 100% et 120% pendant la même période, à l'exception de deux années déficitaires (1997/98 et 2000/01 où les besoins étaient couverts à 80%).

² R. Blein et K. Traoré, Analyse des déterminants de la hausse des prix des céréales au Burkina Faso, au Mali et au Niger à l'issue de la campagne agricole 2001/2002, version provisoire, MAEE et Club du Sahel de l'Afrique de l'Ouest, décembre 2002.

des revenus agricoles élevés. En revanche, les régions du Centre, Nord, Sahel³ et Plateau-Central sont structurellement déficitaires comme résultat de la mauvaise répartition des précipitations, de la pauvreté des sols, de l'invasion de déprédateurs certaines années (invasion acridienne dans le Sahel et le Nord au cours de la campagne agricole 2004/05)⁴.

Plusieurs études et enquêtes récentes s'intéressent au lien entre les taux de malnutrition infantile et la disponibilité céréalière au niveau régional. Selon les résultats des enquêtes menées par la DGPSA⁵, certaines régions présentent un taux de malnutrition particulièrement élevé comme la région du Sud-Ouest alors que les besoins alimentaires de la population sont théoriquement couverts à plus de 120%⁶. En revanche, dans la partie Nord du pays, une région (le Centre Nord) ayant un taux de malnutrition relativement faible, mais des besoins alimentaires couverts à moins de 90% à l'échelle régionale⁷. Malgré les données quelque peu contradictoires entre les différents passages de l'enquête, ces résultats ne montrent pas de corrélation significative entre la couverture des besoins céréaliers au niveau régional et la prévalence de la malnutrition. Ces données confirment le caractère multifactoriel de la malnutrition qui au delà de la disponibilité alimentaire tient également à l'accessibilité et l'utilisation des aliments.

Par contre, d'après l'étude VAM 2003 du PAM, il semble y avoir un lien entre la malnutrition infantile et insécurité alimentaire (IA) des ménages, surtout pour les cas sévères. L'étude constate que les deux régions les plus en insécurité alimentaire sont aussi celles qui présentent les plus fortes prévalences de sous-nutrition aiguë (Centre Nord et Nord) et que la région avec le taux le plus élevé d'insécurité alimentaire est aussi celle qui présente la plus forte prévalence de sous-nutrition chronique (Centre Nord). Mais les résultats sont différents si l'on compare les taux d'insécurité alimentaire de l'étude VAM 2003 avec les prévalences de sous-nutrition de l'EDS 2003 (Analyse Complémentaire). Il n'y a pas forcément juxtaposition entre les deux variables (les régions les plus en insécurité alimentaire ne sont pas celles avec les plus fortes prévalences de sous-nutrition infantile).

³ Le Sahel est non seulement la région la moins peuplée mais aussi la moins arrosée du pays ce qui est peu favorable à l'agriculture. Le système de culture est basé sur le mil, mais c'est est avant tout une région d'élevage nomade et transhumant malgré les problèmes d'eau et de pâturages (FAO, aperçu nutritionnel Burkina Faso).

⁴ CILSS, Profil de la sécurité alimentaire au Burkina Faso, version provisoire, octobre 2007.

⁵ La DGPSA avec l'appui du projet PAMIR financé par le Ministère des Affaires Étrangères français, a initié un recueil de données sanitaires et nutritionnelles intégrés à l'Enquête Permanent Agricole (EPA) depuis 2004.

⁶ MAHRH, Flash Info No. 002, Résultats d'utilisation du périmètre brachial: un taux de malnutrition particulièrement élevé dans la zone Sud Ouest du Burkina Faso, juillet 2005.

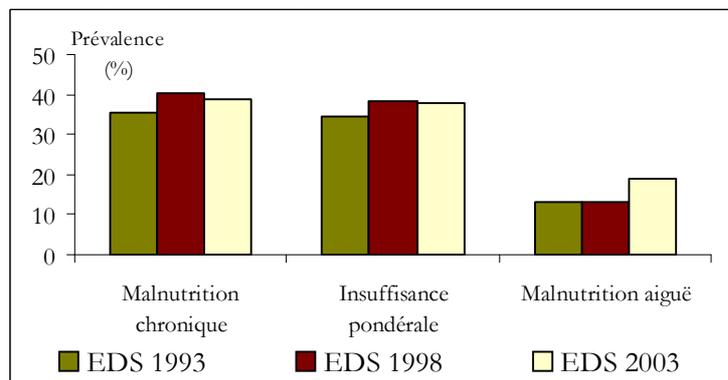
⁷ Ceci peut être dû à des stratégies d'adaptation efficaces de la part des populations, notamment grâce à l'élevage.

1.2.3. Une situation nutritionnelle qui reste précaire⁸

Le Burkina Faso présente des taux de malnutrition parmi les plus élevés de la sous-région. Les données disponibles sont celles fournies par les enquêtes démographiques et de santé (EDS) publiées en 1993, 1998 et 2003. On constate une tendance à la dégradation des indicateurs de malnutrition (cf. graphique ci-dessous), notamment de la prévalence de la malnutrition aiguë. Il est toutefois difficile de dégager une tendance car la dernière enquête a été réalisée en grande partie pendant la période de soudure⁹. Mais il convient de souligner qu'au niveau régional :

- toutes les régions dépassent le seuil sévère de 10% de l'OMS pour la malnutrition aiguë.
- toutes les régions à l'exception du Centre dépassent le seuil sévère des 30% de l'OMS pour la malnutrition chronique et un tiers des régions (4 sur 13) dépassent le seuil très sévère de 40%.
- toutes les régions dépassent le seuil sévère des 20% pour l'insuffisance pondérale et toutes les régions sauf le Centre dépassent le seuil très sévère des 30% de l'OMS.

Graphique 2 : Les prévalences de la malnutrition infantile



Source : EDS

Selon les résultats de l'enquête EDS de 2003, les taux de **malnutrition aiguë** sont très élevés chez les enfants de moins de 5 ans : 19,0% dont 5,1% de forme sévère au niveau national, 19,9% dont 5,4% de forme sévère en milieu rural et 13,1% dont 2,8% de forme sévère en milieu urbain.

La **malnutrition chronique** a presque atteint le seuil critique des 40% de l'OMS au niveau national (38,6% dont 19,3% de forme sévère) et toutes les régions sont fortement touchées. Les taux sont plus élevés dans les zones rurales (41,4% dont 21,3% de forme sévère) que dans les zones urbaines

⁸ Nous présentons dans cette section une synthèse des analyses contenues dans le rapport technique de la mission conjointe (Gouvernement/PAM/UNICEF/FAO/OMS) sur l'évaluation et la planification des interventions du Système des Nations Unies en matière de lutte contre la malnutrition au Burkina Faso, septembre 2006.

⁹ On peut supposer que la dégradation observée aurait été moindre ou que la situation aurait été similaire à 1998 et 1993 si l'EDS 2003 avait été réalisée à une autre période de l'année (mission conjointe, septembre 2006).

(19,1% dont 6,3% de forme sévère). Ce niveau de malnutrition chronique est symptomatique de facteurs structurels dont notamment une alimentation inadaptée en termes de quantité et qualité (manque de micronutriments).

L'**insuffisance pondérale** des enfants de moins de 5 ans au niveau national et rural dépasse le seuil critique des 30% de l'OMS. On observe des prévalences de 37,9% dont 13,7% de forme sévère au niveau national, 40,4% dont 14,9% de forme sévère dans le milieu rural et 20,9% dont 5,9% de forme sévère dans le milieu urbain.

Les **principaux déterminants de l'état nutritionnel des enfants** sont liés à une alimentation inadaptée aux besoins du jeune enfant (en termes de quantité et/ou qualité) et aux maladies répétées. Ces déterminants sont eux-mêmes influencés par des facteurs tels que l'insécurité alimentaire des ménages, les problèmes d'accès aux soins de santé, le manque d'hygiène et d'assainissement, et le manque de soins apportés à la mère et l'enfant. Des causes plus profondes telles que le manque d'éducation des mères, la pauvreté des ménages ou encore le problème de statut de la femme dans la société sont à prendre en considération¹⁰.

La **situation nutritionnelle des adultes** est mal connue mais elle semble être moins grave que celle des enfants. Au niveau national, le pourcentage de femmes en âge de procréer atteint de déficit énergétique chronique (indice de masse corporelle inférieur à 18,5) a augmenté de 15 à 21%. De plus, presque 70% des femmes enceintes souffrent d'anémie et 13% ont une carence en vitamine A¹¹.

1.3. Evolution de l'aide alimentaire et des politiques des principaux donateurs

1.3.1. Une aide alimentaire relativement constante

Après un accroissement important à la fin des années 90, l'aide alimentaire a diminué depuis 1999/2000 en se situant autour de 40 000 tonnes. Pendant cette période, les livraisons de céréales ont représenté plus de 80% du total (principalement du riz).

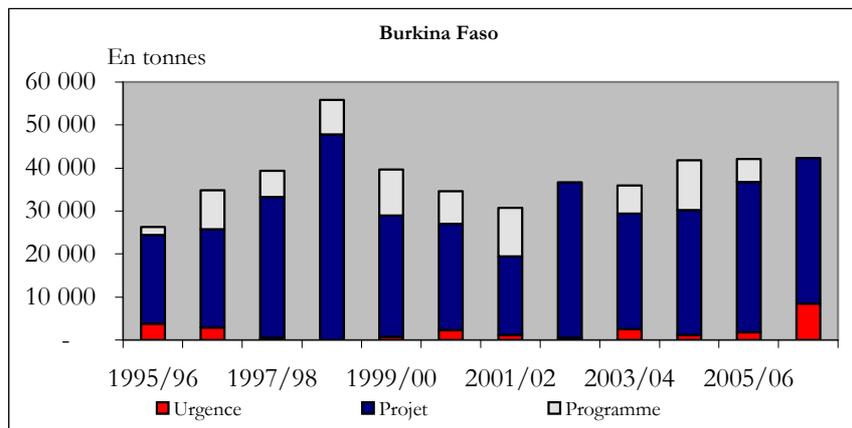
L'**aide projet** a évolué en dents de scie mais avec une tendance à la hausse au cours des dernières années. Elle est passée de 28 000 tonnes en 1999/00 à plus de 39 000 tonnes en 2005/06. Cette évolution s'explique notamment par une augmentation de l'aide américaine au titre du chapitre II et de l'aide fournie par le PAM dans le cadre des programmes de pays. L'**aide programme** a concerné principalement les dons de riz japonais qui se sont situés en moyenne à 8 000 tonnes pendant la période analysée. On n'a pas enregistré d'aide programme lors de la campagne 2005/06. On constate

¹⁰ Rapport technique de la mission conjointe, septembre 2006).

¹¹ PAM, Projet d'intervention prolongée de secours et de redressement, Burkina Faso.

une augmentation de l'aide projet lors de la dernière année liés aux fournies par le PAM (programme IPSR). Les *aides d'urgence*, quant à elles, ont été relativement faibles. Elles ont été distribuées principalement dans le cadre des opérations d'urgence (EMOP) qui ont été lancées par le PAM au niveau régional depuis le début de la crise en Côte d'Ivoire. Les aides d'urgence n'ont pas dépassé les 2.500 tonnes au cours de la période.

Graphique 3 : Evolution de l'aide alimentaire au Burkina Faso par catégorie¹²



Source : Interfais

1.3.2. Des politiques des principaux donateurs parfois divergentes

Les politiques en matière d'aide alimentaire sont souvent peu convergentes au Burkina Faso. D'une part, les principaux fournisseurs d'aide alimentaire, les *Etats-Unis et le Japon*, effectuent des dons en nature qui sont canalisés par les ONG et par le gouvernement burkinabé, respectivement. D'autre part, les *donateurs européens* privilégient le canal multilatéral, essentiellement le PAM et de plus en plus, les achats locaux. Ils ont également contribué à la reconstitution du SNS (France, DCE et Pays Bas¹³) et ont appuyé le dispositif national à travers des contributions financières.

Les *Etats-Unis* sont de loin le principal pourvoyeur d'aide alimentaire fournissant plus de la moitié du volume total. Cette aide est distribuée et en partie monétisée dans le cadre des projets de développement mis en place par les ONG américaines, principalement CRS et en moindre mesure, Africare. Le volet « éducation » (surtout les cantines scolaires) concentre une partie importante de l'aide. Selon nos interlocuteurs, le gouvernement américain s'est engagé dans un processus de désengagement progressif¹⁴. L'ONG Catholic Relief Service (CRS) a ainsi annoncé l'arrêt progressif

¹² Cette classification correspond à celle définie par le PAM (aide d'urgence, aide projet et aide programme).

¹³ Dans le cas des Pays Bas, il s'agit d'un emprunt qui a été effectué au SNS en 2006 et qui a été reconstitué grain par grain en 2006.

¹⁴ L'aide américaine s'inscrit désormais dans une stratégie dite 3D (développement, défense, diplomatie) et selon nos interlocuteurs, elle cible davantage les pays qui connaissent un risque terroriste.

de ses interventions dans les cantines scolaires dans certaines régions du pays. Jusqu'en 2004, cette ONG intervenait dans 23 provinces du pays. En 2006, elle est concentrée dans huit provinces dans les régions du Nord, du Centre-Nord et de l'Est du pays essentiellement.

Parmi les **donateurs européens**, la Délégation de la Commission Européenne, la France et le Danemark font partie du dispositif de sécurité alimentaire. Ils participent activement aux travaux du cadre permanent de concertation paritaire Etat-PTF et interviennent dans les décisions relatives à la mobilisation des stocks physiques et financiers. La France et la Délégation de la Commission Européenne ont contribué à la reconstitution du SNS en 2006 à hauteur de 960 000 euros, dont la contribution française s'est élevée à 110 000 euros. Ces achats ont été effectués au courant de l'année 2007 et seront comptabilisés dans les livraisons 2006/07. Il s'agit des dernières contributions de deux bailleurs pour la reconstitution du stock. Les appuis au dispositif national seront désormais effectués à travers de l'aide budgétaire.

Dans le cas de la **DCE**, quelques appuis sont encore mis en place avec des reliquats de financements. Cependant, la réforme de l'aide européenne intervenue en 2006 induira des changements importants. L'aide alimentaire sera mobilisée par ECHO qu'en réponse à des crises humanitaires. Dans cinq pays du Sahel dont le Burkina Faso¹⁵, ECHO met également en place un Plan Global 2007, approuvée en mai, pour une durée de 20 mois (« Aide humanitaire pour les populations vulnérables à risque de la région du Sahel d'Afrique de l'Ouest »)¹⁶. En plus des ressources allouées du budget général d'aide humanitaire (15 millions d'euros), ECHO utilisera celles du budget de l'aide alimentaire et la sécurité alimentaire pour appuyer des programmes nutritionnels (10 millions d'euros).

L'Allemagne en 2003, l'Italie en 2004 et les Pays Bas en 2006 ont décidé de se retirer du dispositif national de sécurité alimentaire. L'aide alimentaire fournie par ces pays (ainsi que par la France et le Danemark) a été essentiellement canalisée par le PAM. Les volumes ont été relativement faibles au cours de cinq dernières années, ne dépassant pas en moyenne les 2.000 tonnes par an et par pays (sauf pour l'Italie)¹⁷. Il est important de mentionner que les financements dans le domaine de la sécurité alimentaire et de la prévention et gestion des crises ont été plus élevés mais ils ne concernent pas la fourniture d'aide alimentaire (voir plus loin).

¹⁵ Les pays concernés par le plan Sahel sont le Tchad, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Burkina Faso.

¹⁶ Le Plan Sahel a comme objectif de contribuer à la réduction de la malnutrition aiguë et de la mortalité de la population la plus vulnérable et en particulier celle des enfants de moins de cinq ans, les femmes enceintes et allaitantes.

¹⁷ Parmi les pays européens, l'Italie a fourni des volumes plus élevés d'aide alimentaire depuis 2000/02 (entre 1.000 et 5.000 tonnes). En 2004, la coopération italienne a décidé de cesser l'aide bilatérale et de privilégier le canal multilatéral. Le bureau de la coopération au Burkina Faso transmet les sollicitations du bureau local du PAM à Rome pour appuyer les programmes de pays. A l'heure actuelle, les priorités de la coopération italienne sont le développement rural et dans le domaine sanitaire.

1.3.3. L'aide alimentaire canalisée par le PAM

Les aides mobilisées via le PAM ont représenté environ un quart du volume total au cours de dernières années. La majorité de l'aide a été distribuée dans le cadre de deux programmes de pays mis en œuvre depuis le début de la décennie (cf. tableau ci-dessous). Le programme de pays couvrant initialement la période 2000-2004 (PP 10000.0) a été prolongé jusqu'en 2005 afin de l'harmoniser avec les cycles de programmation des autres organismes des Nations Unies (Plan Cadre des Nations Unies pour l'Aide au Développement de 2001). Le programme 10399.0 a pris le relais pour la période 2006-2010. De surcroît, pour une période de 24 mois, un programme d'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR 10541.0) a été lancé en 2007. Ce dernier se focalise sur la réhabilitation nutritionnelle des enfants et des femmes malnutris afin d'inverser la tendance croissante de la malnutrition aiguë.

Tableau 2 : Volumes de l'aide alimentaire mobilisée par le PAM (en t)

Période	Programmes pays			EMOP	IPSR régional	TOTAL
	Dév. rural	Education	Santé/ Nutrition			
2002	1 286	2 386	2 654	84		6 410
2003	3 193	3 407	3 445	354		10 399
2004	2 268	4 028	3 247	1.496		11 039
2005	4 747	5 137	5 399	833	352	16 468
2006	1 031	4 050	3 857		1 699	10 637

Source : PAM (SPR, plusieurs années)

Les activités de deux programmes de pays se sont articulées autour de trois volets : santé/nutrition, éducation de base et développement rural¹⁸. Les volumes programmés ont doublé : environ 34.600 tonnes pour le programme 2000-2004 (revisé à la baisse par la suite) et autour de 67.000 pour le programme en cours. Quelques évolutions de différentes composantes méritent d'être soulignées. En ce qui concerne la composante « **développement rural** », il y a eu un recentrage sur des activités d'aménagement et de mise en valeur des terres agricoles (maraîchage avec petite irrigation et bas fonds).

La composante « **éducation de base** » était axée essentiellement sur les centres d'alphabétisation des onze provinces¹⁹ (cf. Annexe 1). Ce volet a été élargi dans le programme en cours couvrant 21

¹⁸ Dans le programme 2000-2004, la répartition des aides était de 40% pour les composantes « santé » et « éducation de base » et 20% pour le développement rural. Dans le programme 2006-2010, les volumes prévus pour la composante éducation de base s'élèvent à 50% contre 30% pour la santé et 20% pour le développement rural.

¹⁹ Toutes les provinces des régions de l'Est et du Sahel et les provinces de Namentenga et Sanmatenga de la région du Centre-Nord.

provinces²⁰. Il s'est ajouté un second volet d'appui aux cantines dans les écoles primaires dans 4 provinces de la région du Sahel²¹. Le volume d'aide alimentaire qui sera distribuée dans le cadre de cette composante est de 32.600 tonnes, soit presque la moitié du volume total estimé pour le programme pays 2006-2010.

La composante « *santé/nutrition* » dans le programme 2000-2004 était focalisée sur le volet santé maternelle et infantile dans onze provinces²². Il consistait à fournir une alimentation complémentaire aux enfants souffrant de malnutrition, aux femmes enceintes et allaitantes et à mettre en place des activités d'information et de formation des femmes en matière de santé et de nutrition. Dans le programme en cours, ce volet se poursuit avec les activités de réhabilitation nutritionnelle (distribution des rations sèches) et des démonstrations culinaires (bouillie enrichie). Les interventions se concentrent dans les régions du Sahel, de l'Est et du Centre-Nord (sauf pour la province du Bam). Lors de la soudure 2006, une intervention complémentaire a été mise en place (avec la contribution de la France) dans 6 districts sanitaires²³ de la région du Nord et de la province du Bam non couverts par le programme de pays. Outre les activités de santé et de nutrition maternelles et infantiles, un appui alimentaire et nutritionnel est prévu pour les personnes infectées ou affectées par le VIH/SIDA en situation d'insécurité alimentaire ou présentant des problèmes de nutrition. Tout le pays est couvert par ce volet.

L'IPSR lancé en 2007 est basée sur les résultats de la mission conjointe effectuée en septembre 2006. La composante « *santé/nutrition* » du programme de pays a été transférée à la programmation de l'IPSR avec les mêmes orientations stratégiques. Le volet « secours » consiste ainsi à fournir des rations alimentaires pour la réhabilitation nutritionnelle des enfants de moins de 3 ans modérément malnutris ainsi qu'aux femmes enceintes et allaitantes. Le volet « redressement », quant à lui, se concentre sur les activités de prévention, telles que la sensibilisation des femmes pour le suivi de la croissance de leurs enfants, la démonstration de la préparation de la bouillie enrichie et l'organisation des séances d'éducation nutritionnelle. Les zones d'intervention sont celles définies comme prioritaires par la mission conjointe : les régions du Sahel, le Nord, le Centre-Nord, l'Est et le Sud-Ouest. Le volume de vivres estimés est de 24 200 tonnes, contre 9 200 tonnes initialement prévues pour le volet santé maternelle et infantile du programme de pays.

²⁰ Toutes les provinces des régions du Sahel, du Nord, du Centre Nord, de l'Est, du Plateau Central, la province de Kourritenga du Centre Est et la province de Bazèga du Centre Sud.

²¹ D'autres provinces étaient couvertes par les cantines scolaires du PAM avec CRS depuis 2003. C'est à partir de 2005/06 que le PAM intervient seul dans la région du Sahel.

²² Les mêmes provinces que pour la composante « éducation de base ».

²³ Les districts sanitaires correspondent plus ou moins aux provinces.

1.3.4. L'aide d'urgence mobilisée par le gouvernement

Le Burkina Faso dispose d'un dispositif national de sécurité alimentaire dont la gestion est assurée de manière paritaire entre le gouvernement et les partenaires techniques et financiers (PTF)²⁴. Parmi les instruments pouvant être mobilisés en cas d'urgence, le pays dispose d'un stock physique de sécurité alimentaire (SNS) d'un niveau de 35 000 tonnes. Les modalités de mise en œuvre et de déclenchement des aides alimentaires sont consignées dans le Plan National d'Organisation et de Coordination des Secours d'Urgence et de Réhabilitation (PNOCSUR), définie en 1999. Le recours à l'aide alimentaire est ainsi conditionné à l'existence d'un bilan déficitaire supérieur à 7% des besoins de consommation. Depuis le début de la décennie, les bilans céréaliers du Burkina Faso ont été excédentaires, sauf pour la campagne 2000/01 ce qui a justifié un déstockage du SNS à hauteur de 17 500 tonnes.

Lors des difficultés alimentaires intervenues au cours de la campagne 2004/05, le gouvernement est intervenu à travers un stock d'intervention (SI). Ce dernier a été créé en 2003 afin de répondre à des problèmes d'insécurité alimentaire conjoncturelle. Le gouvernement a emprunté des céréales du SNS en 2004/05. Au total, environ 14 600 tonnes ont été distribuées dont 90% du volume total des aides ont été vendues à prix social principalement dans les régions du Sahel, du Nord, du Centre-Nord et de l'Est du pays (cf. tableau ci-dessous). De plus, 16 200 tonnes d'aide d'urgence ont été distribuées par des ONG et environ 8 800 t par les programmes du PAM et des ONG américaines (Africare et CRS) au cours de la même année. Cette analyse sera développée davantage dans la partie concernant l'appréciation des modalités d'intervention.

Tableau 3 : Aides alimentaires mobilisées au cours de la campagne 2004/05

Mise en œuvre	Description	Sahel	Nord	Centre-Nord	Est	Autres régions	Total
MASSN	Distribution gratuite					28	28
MASSN	Distribution gratuite					600	600
SONAGESS	Vente à prix social	845	608	631	20	2 296	4 400
SONAGESS	Vente à prix social	1 335	247	316	102		2 000
SONAGESS	Vente à prix social	3 850	1 824	1 100	350		7 124
CONASUR	Distribution gratuite	502					502
Total gouvernement		6 532	2 679	2 047	472	2 924	14 654
ONG/privés	Aide d'urgence	9 005	3 462	2 775	186	766	16 194
PAM-CRS-Africare	Distributions programmes	2 711	2 114	2 779	1 234		8 838

²⁴ Le cadre général de concertation Etat - partenaires (révisé en 2004) décrit les engagements de l'Etat et les partenaires en matière de sécurité alimentaire.

1.4. Les interventions de la France en matière d'aide alimentaire

1.4.1. Les contributions françaises pendant la période 2005-2007

Pendant la période 2005-2007, les contributions françaises au titre de l'aide alimentaire programmée ont concerné l'appui aux volets « éducation » et « santé/nutrition » des programmes mis en place par le PAM et au dispositif national de sécurité alimentaire. Le canal multilatéral a été privilégié avec des financements à hauteur de 1,3 millions d'euros (cf. tableau ci-dessous).

L'*appui aux cantines scolaires* répond à une stratégie au niveau régional dans le cadre de l'Alliance du Sahel pour l'éducation²⁵ qui a été appuyé par le MAEE. Le Burkina Faso, le Mali et le Niger ont bénéficié des financements à travers le PAM.

Les contributions au *volet « santé/nutrition »* et à la *reconstitution du SNS*, quant à elles, s'inscrivent dans le cadre des appuis au dispositif national de sécurité alimentaire et dans le domaine de la nutrition. Même s'il n'est pas possible de parler d'une stratégie d'intervention clairement définie, ces interventions se sont articulées avec d'autres actions financées par la coopération française dans le pays (voir plus loin).

Tableau 4 : Financements au titre de l'aide alimentaire programmée au Burkina Faso

Période	Canal d'intervention	Montant (en €)	Actions
2005	PAM	200 000 €	Programme de pays 10000.0 – Volet santé/nutrition
	PAM	400 000 €	Programme de pays 10000.0 – Volet éducation
2006	PAM	500 000 €	Programme de pays 10399.0 – Volet santé/nutrition
	PAM	200 000 €	Programme de pays 10399.0 – Volet éducation
	Dispositif national	110 000 €	Reconstitution du SNS
TOTAL		1 410 000 €	

1.4.2. Les contributions françaises aux programmes du PAM

Le volet « cantines scolaires »

Entre 2005 et 2006, la contribution française aux cantines scolaires dans les trois pays du Sahel s'est élevée à 1,59 millions d'euros dont 600 000 pour le Burkina Faso (cf. Annexe 2). Elle a servi à

²⁵ L'Alliance du Sahel pour l'éducation est une initiative de neuf pays sahéliens (Burkina Faso, Cap Vert, Gambie, Guinée-Bissau, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal, Tchad) ayant des caractéristiques communes dans le secteur de l'éducation (faible taux de scolarisation, en particulier chez les filles, insécurité alimentaire, vulnérabilité nutritionnelle). Cette stratégie est issue d'une conférence inter-ministérielle régionale, qui a réuni à Dakar, en septembre 2003, les acteurs de l'éducation et de la santé. L'Alliance vise 2 objectifs majeurs - améliorer l'accès et la qualité de l'éducation primaire.

financer la composante « éducation de base » des programmes de pays du PAM. Au Burkina Faso, cette activité a débuté en phase pilote en 2003 dans quelques provinces du pays, en partenariat avec l'ONG CRS. Elle a été incluse dans les activités du programme de pays à partir de 2005. L'intervention du PAM consiste à approvisionner les cantines scolaires des écoles éligibles dans la région du Sahel²⁶. Deux repas sont fournis par jour²⁷. De plus, les filles de deux dernières années de l'enseignement primaire ayant un taux d'assiduité d'au moins 80% reçoivent des rations sèches à emporter (RAE) chaque mois pour les encourager à terminer leur scolarité. Le tableau ci-dessous résume les approvisionnements des cantines scolaires soutenues par le PAM depuis 2003.

Tableau 5 : Approvisionnement des cantines scolaires (en tonnes)

Période	Régions	Céréales	Légumineuses	Huile	CSB	Total
2003/04	Sahel	46	9	4	-	59
	Autres régions	225	43	22	-	290
2004/05	Sahel	86	17	8	-	111
	Autres régions	202	39	20	-	261
2005/06	Sahel	1 388	335	165	-	1 888
2006/07*	Sahel	645	128	63	1 033	1 869

* Données provisoires

En ce qui concerne la contribution française, il n'existe pas de rapport spécifique sur le financement des cantines scolaires. Cependant, les rapports d'avancement élaborés par le PAM (standard projet reports) fournissent un récapitulatif des financements obtenus pour les programmes du PAM. Sur la base de ces documents, le tableau ci-dessous a été élaboré pour les contributions effectuées pendant la période analysée. Il convient de souligner que les approvisionnements en 2005 ont été effectués en 2006, étant donné qu'il n'était pas possible d'effectuer des achats pendant la période de soudure²⁸. C'est le même cas pour la contribution en 2006 qui a été confirmée en octobre 2006. Nous ne disposons pas d'informations sur les approvisionnements qui ont eu lieu pour l'année en cours. Les rapports d'avancement (SPR) seront disponibles en fin d'année. Selon nos interlocuteurs, des emprunts des denrées à d'autres activités du programma pays sont effectués pour pallier ces difficultés et la reconstitution des stocks se fait après les récoltes.

²⁶ Toutes les écoles sont éligibles à partir de la deuxième année de fonctionnement. Elles doivent également disposer d'un point d'eau potable, d'un magasin de stockage, d'une cuisine et mettre en place un comité de gestion des vivres.

²⁷ Un petit déjeuner (bouillie enrichie) et un déjeuner composé de céréales, de légumineuses et d'huile végétale

²⁸ Les achats surtout ceux réalisés localement se déroulent au moment où les prix sont les plus bas (après les récoltes).

Tableau 6 : Récapitulatif des contributions françaises au volet « éducation »

Période	Contribution française	Denrées alimentaires	Date de décision	Commentaires
2005	1 137 t	Maïs	06/07/2005	Approvisionnement en 2006
2006	n.d.	n.d.	26/10/2006	Approvisionnement en 2007

Source : PAM (SPR)

Le volet santé/nutrition²⁹

Au titre de l'aide alimentaire programmée, la France a contribué au volet « santé/nutrition » à hauteur de 700.000 euros du programme de pays. Le PAM a élaboré un rapport qui rend compte de la contribution française pour l'année 2006 (500 000 euros). Ce financement a contribué à soutenir les activités du PAM dans les zones d'interventions retenues par le programme pays pendant une période de 6 mois et à mener une intervention complémentaire pendant les 4 mois de soudure dans 6 districts sanitaires additionnels non couverts par le programme régulier du PAM. La prise en charge des enfants dans les districts concernés par l'extension a été étendue aux enfants de moins de 5 ans alors qu'elle est restée limitée aux enfants de moins de 2 ans dans les districts sanitaires habituellement bénéficiaires du programme de pays (cf. tableau ci-dessous). De plus, une ration mieux adaptée à la prise en charge de la malnutrition modérée a été testée³⁰. Dans la mise en œuvre des activités, les besoins se sont avérés supérieurs aux prévisions. Une réallocation des ressources entre les rations sèches et les activités de prévention (démonstrations culinaires) a été opérée (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 7 : Bénéficiaires de l'intervention

Bénéficiaires	Enfants < 2 ans (zones PP)		Enfants < 5 ans (zones d'extension)	
	Planifié	Réalisé	Planifié	Réalisé
Enfants malnutris	10 970	16 860	5 320	5 510
Femmes enceintes	2 720	4 650	960	1 480
Femmes allaitantes	2 940	2 660	1 010	1 290
Total ration sèche	16 630	24 170	7 290	8 280
Bénéficiaires bouillie	12 100	3 560	8 940	3 580
TOTAL	28 730	27 730	16 230	11 860

Source : PAM

La contribution française a servi à acheter 985 tonnes de vivres. Certaines denrées ont été achetées sur le marché international (huile, sel, CSB et sucre). Les céréales et les légumineuses ont été achetées

²⁹ Une partie de cette section est basée sur un rapport élaboré par le PAM sur la contribution française en 2006.

³⁰ Cette ration est exclusivement composée de CSB (mélange maïs-soja fortifié), sucre et huile.

localement. Au total, 1 054 tonnes de denrées ont été distribuées pour assister 39.590 bénéficiaires (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 8 : Contribution française à la composante « santé/nutrition » pour la soudure 2006

Vivres distribués	Céréales	Légum.	Huile	Sel	Sucre	CSB	TOTAL
Quantités achetées avec contribution française	420	151	49	12	46	307	985
Quantités distribuées	455	156	67	12	49	315	1 054
Ressources additionnelles	35	5	18	0	3	8	69

Source : PAM

1.4.3. L'appui au dispositif national de sécurité alimentaire

La France est un membre actif au sein du dispositif national de sécurité alimentaire depuis sa création. A travers le projet PAMIR, elle a apporté un appui institutionnel aux structures techniques du dispositif. De même, elle a contribué au processus de réforme menée au cours de dernières années qui a abouti à la formulation du PA-SISA (2004), le contrat-Plan Etat-SONAGESS (2005) et la reformulation des statuts du FASA³¹. Lors de la constitution du stock financier (FODEC³², puis FASA) en 1999, deux protocoles d'accord ont été signés pour un montant de 950 millions de FCFA³². La contribution française s'élève à l'heure actuelle à 1,25 milliard de FCFA.

En matière d'aide alimentaire, la France a contribué à la reconstitution du SNS en 2006. Lors de la campagne 2005/06, le CT CNSA a donné l'accord au gouvernement pour effectuer un emprunt des céréales du SNS (cf. tableau ci-dessous) afin de les distribuer à prix subventionné dans les régions affectées par la sécheresse. D'autres emprunts effectués par le PAM et les Pays Bas (2 900 tonnes) ont été remboursés en 2006 et 2007, respectivement. Suite à ces opérations, le SNS est resté au dessous de son niveau minimum (environ un tiers du stock conventionnel de 35 000 tonnes).

³¹ PA-SISA : Plan d'Action du Système d'Information sur la Sécurité Alimentaire

FASA : Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire (instrument de financement du dispositif)

FODEC : Fonds de Développement Céréalière

³² Les principaux bailleurs ont également contribué au stock financier à hauteur de 997 millions de FCFA pour l'UE, 1 milliard de FCFA pour l'Allemagne, et de 150 millions de FCFA pour les Pays Bas. Ce fonds est placé sur un compte de dépôt à terme rémunéré à 5,25%.

Tableau 9 : Evolution du stock national de sécurité pendant la période 1997-2007

Stock National de Sécurité	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Rotation technique	3 200			5 087				4 453			
Déstockage		5 924			17 578	3 399					
Constitution/ Reconstitution	14 295		14 968	1 926		4 689	16 257		1 150	16 044	4 403
Prêts au SI									12 373		
Prêts à des tiers									2 900		
Total SNS en fin d'année	24 030	18 106	33 074	29 913	12 335	13 625	29 882	25 429	11 306	27 350	31 753

Source : Delsol, 2007/ SONAGESS

Dans ce cadre, l'Union Européenne et la France du côté des partenaires se sont engagés à contribuer au rétablissement du stock. La contribution française à la reconstitution du SNS a été de 110 000 euros, soit 72,2 millions de FCFA. Les fonds ont été versés au mois de novembre 2006 et les achats ont été effectués en 2007. Bien que tous les paiements se fassent à partir du compte FASA, le CT CNSA a proposé que les fonds transférés par la partie française contribuent au paiement des céréales livrées par l'Union des Groupements Coopératives des Producteurs Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM). 460 tonnes de céréales (maïs et sorgho) ont été achetées avec la contribution française, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau 10 : Reconstitution du stock national de sécurité avec la contribution française

Fournisseur	Nature céréale	Quantité livrée (Tonnes)	Prix unitaires (FCFA)	Pénalités de retards appliquées (FCFA)	Montant du marché (FCFA)
UGCPA BM	Maïs	110,3	140 000	0	15 447 600
	Sorgho	350	169 000	38 025	59 111 975
TOTAL		460,34			74 559 575

Source : CT CNSA

1.5. Appréciation du dispositif institutionnel

Du fait de la déconcentration de l'instruction, la sélection et la gestion de l'aide aux SCAC sont devenus une des pierres angulaires du dispositif. Ils sont ainsi en charge, en lien avec la DPDEV, de la préparation des requêtes, de la définition des modalités d'intervention et de l'accompagnement des opérateurs dans la mise en œuvre des actions financées. Une des principales difficultés rencontrées par la mission a été liée au renouvellement de l'équipe en charge du dossier. Le responsable ayant quitté son poste au mois de septembre 2007, l'appréciation du dispositif institutionnel est basée sur la documentation disponible et des entretiens téléphoniques effectués au retour de la mission. Cette situation met en évidence le problème de mémoire institutionnelle et les risques de cassures dans la chaîne de l'information et des décisions au moment du renouvellement des postes.

1.5.1. L'instruction et la sélection des requêtes

Les requêtes transmises par le poste pendant la période 2005-2007 concernent l'appui au volet santé/nutrition du PAM et au dispositif national. La contribution aux cantines scolaires s'est inscrite dans le cadre de l'appui à l'initiative Sahel au niveau régional. Le poste n'a pas été consulté sur cette intervention et il s'est montré critique quant à sa pertinence et aux résultats escomptés.

Pour la préparation des requêtes, le poste s'est fortement appuyé sur les assistants techniques, notamment le conseiller sécurité alimentaire³³ (en poste jusqu'en août 2007) et l'AT auprès du PAM. Cela a permis notamment de participer activement au dispositif national et d'appuyer le développement des achats locaux du PAM³⁴. Le SCAC a exprimé son inquiétude par rapport à la suppression des postes d'assistance technique qui pourrait amoindrir sa capacité d'influence et ses compétences techniques en matière de gestion et prévention des crises.

En ce qui concerne *l'analyse de la situation alimentaire*, la demande soumise en 2005 fait référence aux informations fournies par les systèmes nationaux. Les données permettant de justifier la demande correspondent à celles de l'enquête menée en novembre 2004 par la DGPSA dans les provinces touchées par les criquets pèlerins (16 provinces ayant un bilan céréalier inférieur à 90%). La hausse des prix des céréales dans les provinces déficitaires et les exportations sous-régionales ont été également mises en avant dans l'analyse de la vulnérabilité alimentaire. Pour la détermination des besoins, le poste a fait toutefois référence aux estimations du PAM qui a évalué le nombre des

³³ D'une fonction classique de profil d'assistant technique, expert en système d'information sur la sécurité alimentaire, le mandat a été élargi à des fonctions d'influence au sein du cabinet du Secrétariat Général portant sur la pertinence et la synergie des politiques nationales autour de la thématique transversale de la sécurité alimentaire (rapport de fin de mission, Delsol, 2007)

³⁴ Pour plus d'information sur les achats locaux au Burkina Faso et l'expérience du PAM, voir l'Annexe 3

personnes vulnérables (jeunes enfants, femmes enceintes et allaitantes) à 27.000 dans la région du Sahel.

Les requêtes transmises à la DPDEV en 2006 et 2007³⁵, quant à elles, se sont basées sur les résultats des enquêtes nutritionnelles complémentaires à l'enquête permanente agricole (EPA). Il est important de mentionner que le recueil des données sanitaires et nutritionnelles intégré au sein de l'EPA a été mis en place depuis l'année 2004 avec l'appui de la coopération française (SCAC et IRD).

La question du renforcement des systèmes d'information nationaux est un des enjeux majeurs. Un plan d'action des systèmes d'information sur la sécurité alimentaire (PA SISA) a été élaboré en 2004 (avec l'appui de différents donateurs dont la coopération française) dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA). Il a comme objectif *de remédier aux insuffisances des dispositifs en matière de sécurité alimentaire qui évoluent et fonctionnent souvent de façon isolée, sans complémentarité ni synergie entre eux*. A l'heure actuelle, le suivi de la situation alimentaire dans le pays est basé sur les informations concernant la disponibilité alimentaire (résultats des campagnes agricoles). Or, il s'avère essentiel d'intégrer d'autres variables telles que les données nutritionnelles pour mieux appréhender la vulnérabilité et améliorer le ciblage des populations.

Outre l'analyse de la situation alimentaire et nutritionnelle, les ***principaux critères de recevabilité des requêtes retenus*** par le poste ont été la cohérence avec l'appui au dispositif national, l'assistance fournie par la communauté des donateurs membres du dispositif (le PAM fait partie intégrante du dispositif depuis 2005) et la complémentarité avec les autres interventions de l'aide française notamment en matière de nutrition (notamment l'appui au SAP et aux enquêtes EPA).

1.5.2. La définition des modalités d'intervention et la mise en œuvre des actions

Le SCAC a privilégié les canaux multilatéral (le PAM) et bilatéral (dispositif national). Aucun financement n'a été accordé aux ONG. Les modalités d'intervention ont été définies avec le bureau local du PAM. Les contributions françaises étant relativement modestes, les négociations n'ont pas porté sur les orientations des interventions car elles se sont inscrites dans le cadre des programmes de pays. Au cours de dernières années, le PAM a progressivement mis l'accent sur l'utilisation des denrées locales. Ainsi, les céréales sont achetées localement pour les activités du PAM dans le pays mais aussi pour l'approvisionnement d'autres programmes dans la région du Sahel. Le SCAC a contribué au développement des achats locaux et notamment auprès des organisations des producteurs. En ce qui concerne les modalités financières, des négociations ont eu lieu entre les sièges du PAM à Rome et la DPDEV. Les délais d'approbation du devis (funding proposal) ont été relativement courts, entre 1 et 2 mois. Cela s'explique par le fait que la proposition du PAM était en

³⁵ Les requêtes soumises en 2007 n'ont pas été retenues par le CIAA.

accord avec les exigences de la DPDEV notamment sur le respect de l'allocation de 50% du budget à l'achat des produits et les achats locaux.

En ce qui concerne l'appui au dispositif national, la reconstitution du stock national a été définie dans le cadre du CT CNSA. Un protocole d'accord portant sur les modalités de mise en œuvre a été signé entre le gouvernement burkinabé et la partie française. Les procédures d'achat des céréales sur le marché local ont été celles en vigueur dans le règlement intérieur du Comité Technique du Conseil National de Sécurité Alimentaire. Des échanges informels ont eu lieu entre le poste et la DPDEV notamment sur le ciblage de l'intervention ce qui a retardé les délais de mise en œuvre (le versement de la contribution s'est effectué au mois de novembre 2006).

Il convient de souligner que la programmation en deux tranches (janvier et juillet) est considérée comme étant peu adaptée au calendrier agricole. Dans les cas des programmes du PAM, les accords définitifs sont intervenus au cours du second trimestre de l'année (2005 et 2006). Les achats des céréales s'effectuent après la récolte quand les prix sont à leurs niveaux les plus bas. Le PAM a procédé à l'emprunt des vivres d'autres volets du programme de pays qui ont été ensuite remboursés l'année suivante. On constate ainsi que le devis proposé et approuvé par la DPDEV ne correspond pas toujours aux vivres effectivement achetés avec le financement français. Cette situation s'est aussi présentée dans la reconstitution du stock national de sécurité. Si bien ce décalage n'a pas posé de problèmes majeurs vu la nature des opérateurs et des actions mises en œuvre, il peut être un handicap important pour les ONG³⁶ ou dans des situations d'urgence. Toutefois, le faible niveau des contributions pour le programme de pays en 2006 a entraîné des difficultés de remboursement de l'emprunt que le PAM a effectué auprès du dispositif national de sécurité alimentaire (1.400 tonnes), dans la mesure où le PAM a donné une priorité à la reconstitution des vivres pour son programme 2006³⁷.

1.5.3. Le suivi-évaluation

Le suivi des actions financées au titre de l'aide alimentaire française a été effectué notamment par des échanges entre le poste et les opérateurs concernés. Dans le cas des contributions aux programmes de pays, le PAM n'effectue pas de rapports spécifiques par bailleur. Les rapports d'avancement (standard project reports) sont élaborés chaque année et fournissent des informations sur les contributions de différents bailleurs, l'approvisionnement des vivres, les distributions effectuées et le nombre de bénéficiaires par composante. Ces rapports ne sont pas systématiquement transmis aux donateurs concernés. Ils n'ont pas été utilisés par le poste pour assurer le suivi de la mise en œuvre des actions. Le seul document disponible qui concerne plus spécifiquement la contribution française

³⁶ Les financements accordés aux ONG ne peuvent pas engager des fonds avant l'accord des ambassades.

³⁷ Compte rendu de la réunion du CT CNSA, mars 2006.

est un rapport synthétique qui a été préparé par le bureau local du PAM sur l'appui au volet santé/nutrition en 2006.

Un suivi assez rigoureux est mis en place par le PAM sur la gestion des vivres au niveau des écoles et des centres de santé. Des coordonnateurs (agents des Ministères de l'Éducation et de la Santé) assurent le travail de suivi par région. Le PAM finance une partie de ce travail qui s'est fait mensuellement. Toutefois, ce système de suivi concerne uniquement la gestion des stocks. Nos interlocuteurs, notamment au niveau des directions régionales, ont souligné la nécessité de mettre en place un suivi plus rapproché. Cela permettrait d'évaluer l'utilisation effective de l'aide notamment des rations à emporter et les impacts de l'aide sur les habitudes alimentaires et les changements des comportements en matière de nutrition et d'hygiène.

Des rapports de post distribution sont prévus pour chaque volet du programme de pays. Ils répondent en partie aux interrogations soulevées. Ils ont en effet comme objectif principal de fournir différentes informations sur les effets de l'aide alimentaire apportée. Un rapport a été effectué pour le volet cantines scolaires (voir plus loin). Il a été confié aux ONG œuvrant dans la région du Sahel.

Quant à la reconstitution du stock national de sécurité alimentaire, un rapport a été transmis au SCAC en octobre 2007. Il précise la nature et la quantité des céréales achetées et le prix d'achat unitaire. Le suivi de cette contribution s'effectue lors des réunions du CT CNSA en charge des mouvements des stocks.

1.6. Appréciation des modalités d'intervention

1.6.1. L'appui aux cantines scolaires

Sur la pertinence de la stratégie

Officiellement lancé en 2002, le Plan Décennal de Développement de l'Éducation de Base (PDDEB) est considéré comme le cadre de référence des interventions pour la période 2001-2010. Il s'agit d'un programme sectoriel qui s'inscrit dans le CSLP du Burkina Faso (approuvé en 2000 et révisé en 2003).

Depuis 2004, la France appuie la mise en œuvre du PDDEB en privilégiant une approche concertée avec d'autres donateurs. L'objectif est celui de mieux coordonner leurs actions et d'accroître l'efficacité de l'aide. Cette approche découle des nouvelles orientations de la coopération française dans le domaine de l'éducation. En 2004, le CICID a précisé les axes prioritaires d'intervention en

matière d'éducation primaire et secondaire et de formation professionnelle³⁸. La stratégie d'intervention s'est déclinée de façon opérationnelle dans le cadre d'intervention sectoriel (CIS) élaboré par l'AFD et dans les documents cadres de partenariat (DCP). Dans le cas du Burkina Faso, l'éducation a été retenue comme secteur de concentration dans le DCP 2006-2010. En matière d'éducation de base, l'approche programme a été privilégiée sous forme d'aide budgétaire sectorielle (cf. encadré ci-dessous). Dès lors, la France s'est associée à un consortium des bailleurs de fonds (la Banque Mondiale, les Pays-Bas, le Canada, la Suède et le Danemark) qui ont mis en place un panier commun de ressources destiné au financement du PDDEB.

Concernant l'aide alimentaire programmée, la France a contribué au financement du volet « cantines scolaires » du PAM. Cette contribution a été prévue dans le cadre de l'appui à l'initiative Sahel, stratégie issue de la conférence inter-ministérielle à Dakar en 2003. Même si les objectifs sont convergents, cette intervention ne semble pas avoir été définie en lien avec la stratégie française en matière d'éducation. Il convient de souligner que dans l'approche programme privilégiée dans le secteur de l'éducation, l'aide projet n'est pas exclue. Le CIS 2003-2005 souligne ainsi qu'elle reste utile, spécialement pour renforcer les capacités des administrations et pour la mise au point de solutions innovantes³⁹ dans une région déterminée ou sur un aspect opérationnel spécifique du programme sectoriel. Une meilleure complémentarité entre la contribution à la mise en œuvre du PDDEB (aide budgétaire sectorielle) et l'aide alimentaire aux cantines scolaires doit être favorisée afin d'assurer la pertinence de la stratégie d'intervention dans le secteur de l'éducation et la cohérence de l'ensemble des réponses apportées par la France.

³⁸ Il convient de souligner que l'AFD a été désormais mandaté pour financer l'ensemble des programmes bilatéraux dans le secteur de l'éducation. Les projets du fonds de solidarité prioritaire (FSP), jusqu'alors gérés par le MAEE, lui ont été transférés dans le courant de l'année 2005 (AFD).

³⁹ L'approche projet reste également utile pour les pays sortant de crises où les administrations ne sont pas en mesure de développer un programme sectoriel d'envergure (AFD, CIS 2007-2009).

Encadré 1 : Les caractéristiques de l'approche programme

L'**approche programme** est une notion développée par le Comité d'Aide au Développement (CAD) et est utilisée dans le cadre du suivi de la Déclaration de Paris⁴⁰. L'approche programme peut être financée selon différentes modalités d'aide : l'aide budgétaire globale, l'aide sectorielle et l'aide projet (inscrite dans une approche programme).

L'**aide budgétaire globale** : elle consiste à verser directement l'aide au budget du pays bénéficiaire pour soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté à moyen ou long terme.

L'**aide sectorielle** : c'est le financement harmonisé d'une politique sectorielle. L'aide sectorielle peut s'effectuer sous forme budgétaire (aide directe au compte courant du Trésor, Compte d'Affectation Spéciale du Trésor) ou hors budget (certains fonds communs).

L'**aide projet** : Elle se caractérise par une utilisation ciblée des fonds pour des activités précises dont les objectifs, les moyens requis et les résultats attendus ont été définis. Le bailleur de fonds peut financer sous forme d'aide projet une composante d'un programme.

Source : AFD et MAEE

La stratégie d'intervention du PAM s'inscrit, quant à elle, dans le cadre de l'UNDAF (plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement) qui est défini à partir des grands axes du CSLP. En matière d'éducation, le PAM contribue aussi à la mise en place du PDDEB à travers son programme de cantines scolaires. Cet appui se fait en concordance avec la politique nationale. Mais l'absence de stratégie de sortie nous amène à nous interroger sur la pertinence de cette intervention.

D'une part, l'ONG CRS s'est engagée depuis quelques années dans un recentrage de ses activités dans un nombre réduit de provinces. Le rapport d'évaluation de son programme de développement 1997-2001 a dressé un premier bilan sur son plan de désengagement en mai 2001. Il a été souligné l'importance de le réexaminer afin de favoriser une phase de transition plus graduelle, de mettre en place des actions de sensibilisation dans les communautés et d'encourager les autres bailleurs à intervenir avec des solutions alternatives. Le PAM a mis en place une solution de substitution en reprenant les cantines scolaires dans la région du Sahel. Des interrogations demeurent toutefois quant à la définition d'une réponse plus appropriée qui passe nécessairement par une stratégie d'intervention globale et à long terme.

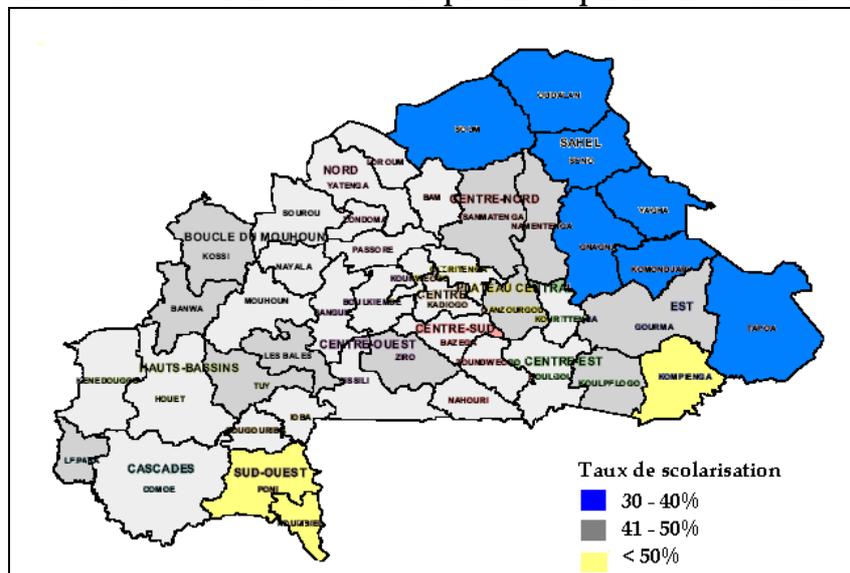
D'autre part, le PDDEB prévoit la promotion des cantines endogènes (prise en charge entièrement ou en partie par les communautés) et assistées (avec un appui du gouvernement, des bailleurs et/ou des collectivités locales). Plusieurs de nos interlocuteurs ont souligné que la prise en charge

⁴⁰ Elle repose sur les quatre principes suivants : i) une conduite du programme assurée par l'organisation ou le pays bénéficiaire ; (ii) un cadre budgétaire et programmatique unique et exhaustif ; (iii) l'existence d'un processus formalisé pour la coordination entre donateurs et l'harmonisation des procédures des donneurs en matière de notification, budget, gestion financière et passation de marchés ; (iv) des efforts pour utiliser davantage les systèmes locaux de conception et de mise en oeuvre des programmes, de gestion financière, de suivi et d'évaluation.

entièrement par les communautés semble difficile à mettre en place dans certains contextes (provinces déficitaires, faibles revenus,...) et que le gouvernement ne dispose pas à l'heure actuelle des ressources financières (mais aussi des compétences techniques) pour assurer l'approvisionnement des écoles dans tout le pays. Les financements fournis par les partenaires doivent ainsi s'inscrire dans une dynamique visant à pérenniser les cantines scolaires. Il existe également d'autres actions qui méritent d'être développées comme l'instauration des champs, des vergers communautaires et des jardins scolaires⁴¹.

En ce qui concerne la pertinence du ciblage, le PAM concentre ses interventions dans les cantines scolaires de la région du Sahel. Selon les dernières données publiées par la DEP (Direction des Etudes et de la Planification), les provinces ayant des taux de scolarisation inférieurs à 40% se situent à l'est du pays (cf. carte ci-dessous). Les provinces de Seno et de Yagha (région du Sahel) ont enregistré les taux de scolarisation les plus faibles (32,5% et 31,6%, respectivement). Par conséquent, le ciblage géographique est adapté aux objectifs en matière d'éducation. Dans le plan d'action du programme de pays, l'amélioration du régime alimentaire des enfants fait également partie des objectifs attendus. Une réflexion sur la qualité des rations distribuées s'impose pour évaluer la pertinence de cette approche. Elle sera menée dans la partie concernant l'appui au volet santé/nutrition.

Carte 1 : Les taux de scolarisation des 20 provinces prioritaires – Année 2006/07⁴²



Source : MEBA/DEP

⁴¹ L'ONG CRS appuie un projet est à sa phase pilote dans les provinces du Kourwéogo et d'Oubrittenga

⁴² Cette carte a été élaborée sur la base des données statistiques de la Direction des Etudes et de la Planification (DEP) du Ministère de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation).

Sur la coordination et la cohérence avec les politiques nationales et des principaux bailleurs

L'appui de la France dans le secteur de l'éducation s'aligne aux politiques de cinq autres donateurs. D'abord, la Banque Mondiale, les Pays Bas et le Canada et ensuite, la Suède en 2003 et la France et le Danemark en 2004 ont décidé d'adopter le même mode d'intervention sous forme d'aide budgétaire sectorielle. Un protocole de financement commun (PFC) a été signé conjointement avec le gouvernement. Depuis lors, les contributions sont versées à un Compte d'Affectation Spécial du Trésor (CAST). En matière de suivi, les outils de gestion et les indicateurs de performance utilisés par le PDDEB sont ceux retenus par l'ensemble des partenaires techniques et financiers (ils sont harmonisés avec ceux du CSLP). De la même façon, des missions conjointes sont organisées semestriellement par le MEBA. Elles remplacent les systèmes individuels de suivi de chaque partenaire.

L'Union Européenne s'inscrit également dans une approche programme à travers de l'aide budgétaire globale (ABG)⁴³. En plus, le programme actuel de soutien budgétaire (ABRP 2005-2008) prévoit une aide dédiée à l'éducation de base dans le cadre de l'initiative « Fast Track » (5 millions d'euros par an). Les principaux bailleurs de fonds apportant des appuis budgétaires (Allemagne, Banque Mondiale, BAD, Commission Européenne, Danemark, France, Pays Bas, Suède et Suisse) sont réunis depuis 2005 au sein du Cadre Général d'Organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP. Le CGAB-CSLP vise à l'harmonisation des pratiques en matière d'aide budgétaire non ciblée et à l'amélioration de la coordination pour la mise en œuvre du CSLP⁴⁴.

Quant au système des Nations Unies, l'UNDAF sert de référence à la définition des programmes de pays des agences onusiennes (PAM, UNICEF, UNFPA et PNUD). L'UNDAF précise la contribution des différentes agences⁴⁵. Dans le secteur de l'éducation, le PAM apporte son appui essentiellement à travers de l'aide alimentaire, l'UNICEF financent les réalisations d'infrastructures, l'acquisition des équipements et du matériel, fournit un appui technique au renforcement des capacités et appuie les actions de plaidoyer et sensibilisation avec l'UNFPA. La coordination des actions mises en place par le SNU paraît satisfaisante. La coordination de l'ensemble d'intervenants dans le secteur de l'éducation semble toutefois cloisonnée en fonction du mode d'intervention.

En ce qui concerne la coordination avec les structures nationales, le volet « cantines scolaires » est exécuté conjointement avec la Direction de l'Allocation des Moyens Spécifiques aux Ecoles (DAMSE) du MEBA. Les services déconcentrés du Ministère assurent le suivi au niveau de chaque

⁴³ Dans le cadre du programme Appui Budgétaire pour la Réduction de la Pauvreté (ABRP), le niveau de décaissement annuel est lié à l'évolution des performances, notamment en santé et en éducation (ainsi qu'en matière de gestion des finances publiques).

⁴⁴ Pour plus d'informations sur le CGAP-CSLP et un premier bilan de son fonctionnement, voir l'étude commanditée par le Ministère des Finances et du Budget et préparée par le bureau d'études ECORYS et l'Université de Ouagadougou (avril 2006).

⁴⁵ Le financement des réalisations d'infrastructures socio-éducatives, l'acquisition des équipements et du matériel, la formation des différents intervenants dans le secteur, le plaidoyer/mobilisation sociale.

province (un agent par circonscription d'éducation de base). Des rapports trimestriels doivent être produits par le DAMSE et soumis au PAM. Des réunions périodiques sont également organisées pour assurer le suivi de la gestion des vivres dans les écoles.

Sur l'efficacité et l'impact des interventions

La composante d'appui à l'éducation de base s'est fixée comme objectif l'amélioration de l'accès à l'éducation primaire, de la fréquentation et la poursuite de la scolarisation des enfants surtout des filles. Plus précisément, l'aide alimentaire du PAM fournie à travers les cantines scolaires vise à : 1) améliorer le régime alimentaire des enfants ; 2) inciter les parents à inscrire leurs enfants et particulièrement les filles à l'école et à les y maintenir ; et 3) augmenter la capacité de concentration et améliorer les résultats scolaires. Après la phase pilote, l'appui aux cantines scolaires est devenu une partie composante du programme de pays du PAM à partir de 2006. Nous disposons de peu d'informations et de documentation pour évaluer l'efficacité de ce programme. Toutefois, les résultats du dernier rapport post-monitoring du PAM, les avis recueillis lors des visites aux écoles dans la région de Dori et des informations disponibles sur les activités des cantines scolaires menées par l'ONG CRS nous permettront d'apprécier l'efficacité et l'impact de ce type d'interventions.

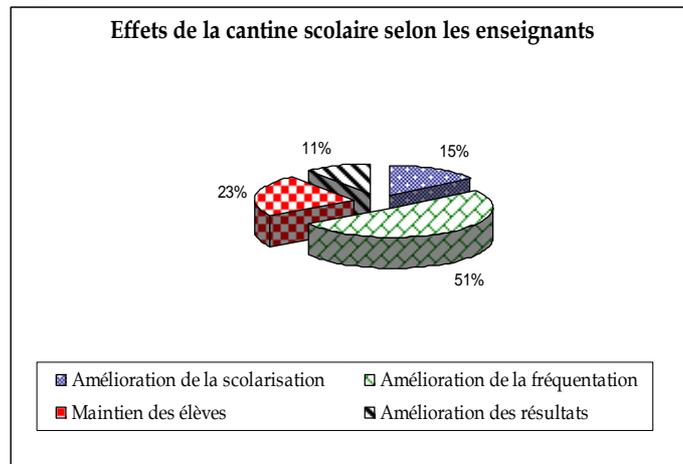
Pour l'année scolaire 2006/07, une enquête de post distribution a été organisée avec l'objectif de recueillir l'appréciation faite par les différents bénéficiaires et d'évaluer l'apport de l'aide alimentaire à la fréquentation des écoles et la poursuite de la scolarisation des enfants⁴⁶. Les avis recueillis lors des visites de terrain rejoignent en partie quelques constats effectués par l'enquête :

- Le rapport de post-monitoring réalisé en août 2007 a montré un retard d'approvisionnement en vivres dans un tiers des écoles. Environ une école sur deux avaient reçu l'approvisionnement pour le dernier trimestre de l'année scolaire. Des retards ont été également soulevés lors de visites de terrain, notamment au démarrage de l'année scolaire en cours. Il a été signalé que l'aide alimentaire joue un rôle incitatif pour encourager l'inscription des enfants à l'école. Les ruptures d'approvisionnement peuvent au contraire, conduire à une diminution de la fréquentation des écoles. Il convient de noter que les problèmes d'approvisionnement ont aussi été constatés dans les cantines scolaires approvisionnées par l'Etat (en dehors du Sahel) dus à la livraison tardive des vivres. Le rapport de mise en œuvre du plan décennal mentionne que 4.000 tonnes de vivres attendus par la DAMSE depuis le début du 1er trimestre 2006 n'étaient toujours pas livrés au second trimestre 2007.
- Interrogés sur les effets des cantines scolaires, la plupart de nos interlocuteurs ont mis en avant les effets positifs sur le taux de fréquentation des écoles, notamment des filles et la diminution du

⁴⁶ Des entretiens ont été menés dans 35 écoles dans les provinces du Seno et Oudalan, soit 70 écoles au total. Deux types de questionnaires ont été utilisés pour les enquêtes au niveau des ménages (ménages et AME) et des écoles (enseignants, élèves et cuisinières).

nombre d'abandons. Les résultats de l'étude de post distribution, quant à eux, montrent que 51% des enseignants considèrent que l'effet majeur est l'amélioration de la fréquentation des écoles par les élèves. Seul 15% citent l'amélioration de la scolarisation et 11% trouvent que les résultats scolaires se sont également améliorés. Peu d'éléments sont disponibles quant à l'amélioration du régime alimentaire des enfants et des résultats scolaires.

Graphique 4 : Effets de la cantine scolaire selon les enseignants



- Les directeurs des écoles ont souligné qu'il est difficile d'attribuer les taux de réussite à l'aide alimentaire car d'autres mesures ont été mises en place telles que la distribution gratuite des fournitures scolaires et la sensibilisation auprès de parents d'élèves. Sur ce dernier point, ils ont souligné que l'aide alimentaire peut servir comme mesure incitative mais elle n'est pas suffisante et nécessite de la mise en place des actions de sensibilisation auprès des parents.

Le rapport du programme des cantines scolaires appuyées par l'ONG CRS (mai 2001) apporte des éléments d'évaluation de l'impact de ce type d'intervention qui méritent d'être soulignés. D'une part, l'évaluation met en avant les impacts positifs sur la scolarisation des enfants, notamment des filles. La distribution des rations à emporter (RAE) destinées aux filles est jugée comme un instrument permettant de réduire les disparités filles/garçons. Les résultats se sont avérés statistiquement plus significatifs dans les écoles où les deux activités étaient menées de manière complémentaire. D'autre part, malgré les effets positifs de ces programmes, le rapport d'évaluation souligne que l'intervention de CRS (près de 40 ans) a contribué à créer une dépendance à l'aide alimentaire. Cela s'est reflété dans la réticence et/ou l'incapacité des parents et des autorités locales à faire fonctionner les cantines scolaires de manière autonome. Cependant, les déficits alimentaires chroniques et la faible

productivité agricole ont été signalés comme les principales contraintes qui contribuent à perpétuer la dépendance⁴⁷.

Sur l'efficacité des interventions

Les délais et les moyens limités impartis à la mission d'évaluation ne permettent pas d'effectuer une analyse de l'efficacité des interventions. Nous disposons toutefois de quelques éléments sur les coûts des vivres rendus aux écoles pour l'année 2006. De l'analyse du tableau ci-dessous, il ressort que les coûts des vivres représentent en moyenne 50% du coût unitaire (sauf pour les achats d'huile végétale). Les coûts associés au transport et au stockage des vivres (LTSH) s'élèvent à 139 US\$ par tonne représentant 25% du coût unitaire total. Les coûts liés à la gestion du programme par le PAM (coûts directs, coûts indirects et autres coûts opérationnels) représentent un quart du coût unitaire.

Tableau 11 : Coûts unitaires des vivres rendus aux écoles pour l'année 2006 (en US\$)

Produits	Prix/t (FOB)	LTSH ⁴⁸ Rate	DSC Rate	ODOC Rate	Sous-total	Total (incl. ISC)
Céréales	229	139	77,28	16,40	461	494
Légumineuses	293	139	77,28	16,40	525	562
Huile	870	139	77,28	16,40	1 102	1 180
CSB	280	139	77,28	16,40	512	548
Sel	220	139	77,28	16,40	452	484
Sucre	280	139	77,28	16,40	512	548

Source : PAM

1.6.2. L'appui au volet santé/nutrition

Sur la pertinence de la stratégie

A l'instar du secteur de l'éducation, la stratégie française en matière de santé définit les grands axes d'intervention de la coopération française. Cette stratégie vient d'être révisée et est en cours de validation par le CICID. La note de stratégie santé (2006) précise trois axes de travail prioritaires : la lutte contre les maladies transmissibles et les pandémies, l'amélioration de la santé maternelle et infantile et un troisième axe transversal qui concerne le renforcement des systèmes de santé⁴⁹. Concernant la santé de l'enfant, la priorité est donnée essentiellement à la prévention des maladies par la vaccination et au renforcement de la prise en charge des maladies de l'enfant. En ce qui

⁴⁷ CRS/Burkina Faso, Final impact evaluation report on development activity proposal 1997-2001, mai 2001.

⁴⁸ LTSH : Landside Transport, Storage and Handling. DSC: Direct Support Cost. ODOC: Other Operational and Direct Support Costs. ISC: Indirect Support Costs

⁴⁹ Ce document souligne que l'affectation de moyens s'est centrée sur le premier axe mais qu'il existe une trop faible implication sur les programmes visant la santé maternelle et infantile.

concerne la santé des mères, les axes prioritaires concernent l'amélioration de la santé reproductive et maternelle. Sur les modalités d'intervention, ce document préconise l'augmentation des contributions affectées aux organisations bilatérales, la concentration et la coordination de l'aide bilatérale et le renforcement du partenariat avec la société civile. Contrairement à la stratégie en matière d'éducation, l'approche programme est privilégiée uniquement dans un nombre limité de pays.

Il convient de souligner qu'il n'existe pas de stratégie d'intervention clairement définie en matière de nutrition. La note de stratégie ne fait pas directement référence à cette question. De plus, la santé n'est pas retenue comme secteur d'intervention dans les documents cadre de partenariat (DCP) en Afrique de l'Ouest, à l'exception du Niger. Dans le cas du Burkina Faso, quelques actions en matière de santé sont financées hors secteurs de concentration (lutte contre le VIH, mutuelles de santé et contribution aux fonds multilatéraux).

En ce qui concerne les politiques nationales, on constate des évolutions importantes au cours de dernières années qui se sont traduites, entre autres, par l'adoption du Plan National d'Action pour la Nutrition (PNAN) en 2001, la création de la Direction de la Nutrition en 2002 et la définition de la Politique Nationale de Nutrition. Cette dernière a été adoptée en 2007 (et est en cours de publication). Elle définit cinq objectifs prioritaires : la réduction de la morbidité et de la mortalité dues à la carence en protéines et en micro-nutriments ; la diminution de la prévalence des maladies chroniques non transmissibles liées à la nutrition ; l'amélioration des activités nutritionnelles mises en place dans les formations sanitaires et au niveau communautaire ; le renforcement de la sécurité sanitaire et de la qualité nutritionnelle ; le renforcement de la coordination et la collaboration intra et intersectorielles en matière de nutrition. Malgré les délais et les difficultés dans sa mise en œuvre, l'adoption de cette politique représente une avancée importante. Il reste à déterminer les moyens qui seront mis à disposition pour aboutir aux objectifs escomptés.

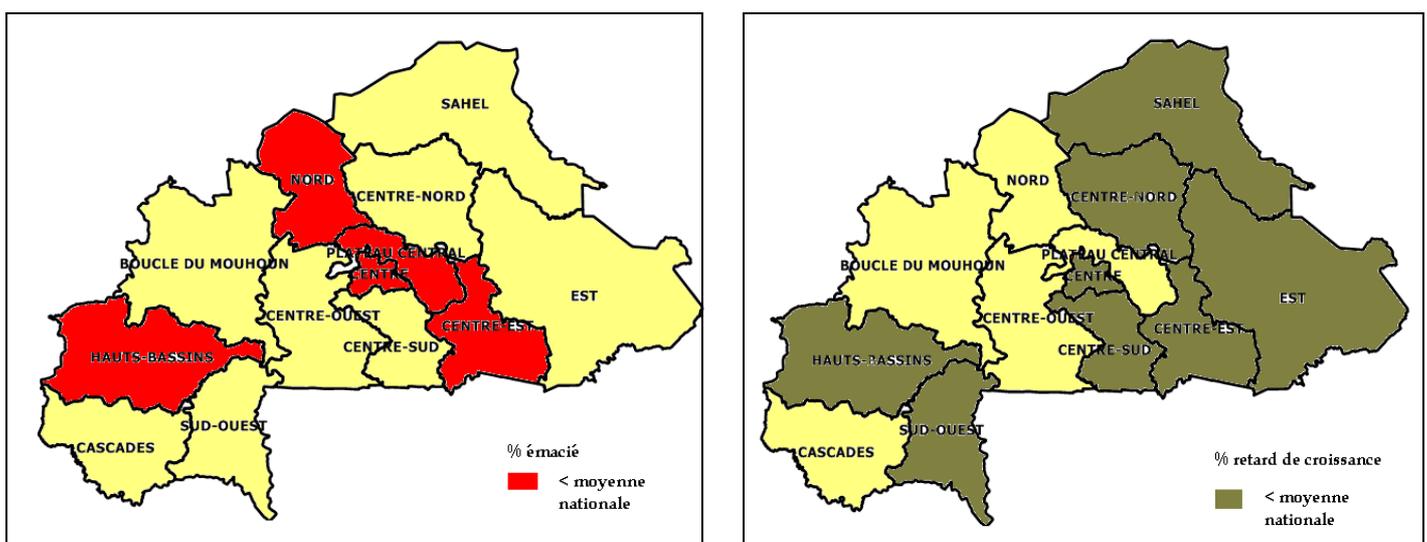
La stratégie d'intervention du PAM s'aligne aux axes prioritaires de la politique nationale (même si la politique a été finalisée en cours de cette année). Elle se base sur une approche à la fois curative (réhabilitation nutritionnelle) et préventive (activités d'éducation nutritionnelle et sensibilisation). Les évolutions apportées dans la conception du programme IPSR (approuvé fin 2006) ont permis d'améliorer la pertinence de la stratégie d'intervention. Il est souligné que *l'amplitude de la problématique nutritionnelle demande une réponse plus complète (alimentaire et non alimentaire) et mieux structurée*. Des partenariats avec des ONG comme Africare, Plan International et HKI sont prévus pour la mise en place des activités nutritionnelles au niveau communautaire. De même, il est envisagé de collaborer avec un projet au niveau local (Nutrifaso) qui produit localement des aliments de complément pour les activités d'éducation nutritionnelle.

Toutefois, il convient de souligner que malgré les avancées récentes dans la formulation/reformulation des stratégies en matière de nutrition (du côté du gouvernement comme celle du PAM), leur pertinence reste limitée face à l'ampleur et à la complexité de la problématique.

Plusieurs études s'accordent à dire qu'il est nécessaire d'adopter une stratégie commune en se concentrant sur des interventions prioritaires à grande échelle. Certaines stratégies doivent être privilégiées comme celles consistant à promouvoir l'allaitement exclusif, la mise à disposition des soins prénatals et des services de base de santé maternelle et infantile ainsi que des programmes de suppléments et enrichissement en micronutriments. En matière d'aide alimentaire, cela demanderait d'adapter les outils d'intervention en portant une attention particulière à l'approche « micronutriments » (cf. plus loin).

En ce qui concerne le ciblage des bénéficiaires, les interventions du PAM ont ciblé les enfants de moins de deux ans, aux femmes enceintes et allaitantes dans les zones retenues par le programme de pays. L'intervention complémentaire du PAM en 2006 a élargi la population cible aux enfants de moins de 5 ans dans les zones non couvertes par le programme régulier. L'élargissement du groupe cible ne semble pas pertinent. Plusieurs études s'accordent à dire que les mesures ciblant les enfants plus âgés ont un effet négligeable, voire nul (BM, 2006). De surcroît, les zones d'intervention se concentrent dans les régions du Sahel, de l'Est et du Centre Nord. Elles ont été retenues par l'étude ACV (Analyse et Cartographie de la Vulnérabilité Structurale à l'Insécurité Alimentaire en milieu rural) effectuée en 2003 et qui a servi à l'élaboration du programme pays. Ce ciblage géographique semble peu pertinent. D'une part, il est important de souligner que les enquêtes effectuées dans le cadre de l'étude ACV n'ont pas couvert toutes les régions du pays (Sud-Ouest, l'Est, le Centre-Est, le Sahel, le Centre-Nord et le Nord). D'autre part, les données de l'enquête EDS 2003 montrent des taux de malnutrition chronique plus élevés dans les régions de l'est du pays mais des taux de malnutrition aiguë (plus concernées par les programmes du PAM) se trouvent dans les régions du Centre, du Centre-Est, du Nord et des Hauts Bassins (cf. cartes ci-dessous)

Carte 2 et 3 : Les taux de malnutrition aiguë et chronique par région



La mission conjointe effectuée en 2006 (gouvernement/PAM/UNICEF/FAO/OMS) a identifié des régions prioritaires pour les agences des Nations Unies. Cela s'est effectué en calculant un score nutritionnel (10 indicateurs)⁵⁰. Les cinq régions ayant obtenu les scores les plus élevés sont les régions du Sahel, du Nord, du Sud-Ouest, de l'Est et Cascades. Par rapport aux régions retenues dans le programme de pays du PAM, les régions du Nord, du Sud-Ouest et des Cascades ont été ajoutées et les régions du Sahel et de l'Est ont été maintenues. Le ciblage géographique du programme IPSR a tenu compte de ces résultats (sauf pour la région des Cascades qui a été remplacée par la région du Centre Nord). Il semble mieux adapté que le ciblage retenu par le programme de pays. Il est toutefois important de mentionner que les données utilisées pour le calcul du score sont essentiellement celles de l'enquête EDS 2003 qui présente quelques problèmes de méthodologie (la dernière enquête a été réalisée en partie pendant la période de soudure).

Sur la coordination et la cohérence avec les politiques nationales

La coordination entre les différents partenaires et le gouvernement semble moins étroite du fait de l'absence d'un cadre formel de concertation. Le décret de création du Conseil National de Concertation en Nutrition (CNCN) a été approuvé en juillet 2007 mais la désignation des représentants n'est pas encore effective. La Direction de la Nutrition reconnaît que *la malnutrition de par ses déterminants est un problème global transversal et multisectoriel qui requiert des actions multiples et multiformes dépassant le seul cadre d'un département ministériel*. Le CNCN prévoit la participation des différents départements ministériels concernés par la politique nationale de nutrition, des partenaires techniques et financiers (trois représentants des agences des Nations Unies, de la Délégation de l'Union Européenne) et des ONG (CRS, Plan Burkina, Africare). Plusieurs de nos interlocuteurs ont regretté les délais dans la création du Conseil (plus d'un an) ce qui s'est fait au détriment de la coordination de l'ensemble des intervenants. Toutefois, des réunions et des échanges informels ont eu lieu pendant la période d'analyse mais cela est jugé insuffisant.

La mission conjointe sur l'évaluation et la planification des interventions des Nations Unies en matière de lutte contre la malnutrition (septembre 2006) a tenté d'établir une base d'analyse commune et de fixer des priorités en matière de nutrition. Elle avait comme objectif de 1) analyser la situation nutritionnelle et ses tendances (revue documentaire), 2) apprécier les activités de nutrition en cours dans les régions prioritaires, 3) analyser les capacités locales en matière de mobilisation sociale et d'identifier les partenaires clés, 4) proposer des stratégies opérationnelles pour contribuer au renforcement et la prise en charge de la malnutrition aiguë et chronique.

⁵⁰ Les indicateurs utilisés sont la prévalence de la malnutrition aiguë, de la malnutrition chronique et de l'insuffisance pondérale (EDS et EP 2003), la prévalence de la malnutrition des enfants de moins de cinq ans à partir du périmètre brachial (EPA), les taux de mortalité infantile et infanto-juvénile (EDS 2003), le taux d'enfants de 6-59 mois anémiés (EDS 2003), le pourcentage d'enfants de 6-59 mois ayant reçu une dose de vitamine A, la prévalence d'insuffisance pondérale chez les femmes en âge de procréer et le pourcentage de ménages ayant accès à du sel adéquatement iodé.

En ce qui concerne la coordination avec les structures nationales, il est assuré par les services du Ministère de la Santé au niveau provincial et des districts sanitaires. Au niveau opérationnel, le PAM s'appuie sur les formations sanitaires pour la prise en charge de la malnutrition modérée et la mise en place des démonstrations culinaires. Cependant, la plupart de nos interlocuteurs ont souligné les problèmes liés aux sous-effectifs dans un bon nombre de centres de santé ainsi qu'au manque de personnel suffisamment formé.

Sur l'efficacité et l'impact des interventions

Les objectifs visés par la ***composante d'appui nutritionnel aux groupes vulnérables*** sont l'amélioration de l'état nutritionnel des enfants de moins de 2 ans, des femmes enceintes et des mères allaitantes et de la fréquentation des formations sanitaires. L'aide alimentaire devrait contribuer à : 1) la réhabilitation nutritionnelle des enfants mal nourris modérés et des femmes vulnérables au niveau des villages et dans les structures de santé ; 2) l'amélioration de la fréquentation des CSPPS et des activités préventives en particulier des programmes de vaccination (PEV) et des consultations prénatales (CPN) ; et 3) l'appui aux actions visant la prévention et la diffusion des messages d'éducation nutritionnelle et d'hygiène dans les communautés.

Contrairement au volet « cantines scolaires », les rapports de post-monitoring ne sont pas disponibles. Nous disposons donc de peu d'éléments pour apprécier l'efficacité de ces interventions. Quelques éléments ont pu être recueillis lors des entretiens effectués dans la région d'Ouahigouya.

Les démonstrations culinaires et la distribution des produits alimentaires ont entraîné une augmentation de la fréquentation des formations sanitaires. Inversement, nos interlocuteurs ont souligné leur diminution quand il y a rupture d'approvisionnement. Les activités d'éducation nutritionnelle ne sont pas menées au niveau des communautés comme initialement prévu. Les femmes interrogées dans les centres de santé ont porté une appréciation positive sur la préparation de la bouillie enrichie avec des produits locaux. Cependant, seul un tiers des femmes sont en mesure de la préparer régulièrement par manque de moyens.

Quant au taux de récupération, le PAM l'évalue à 60% pour les enfants de moins de 2 ans. Une question qui a été soulevée à plusieurs reprises est celle de l'utilisation effective des rations distribuées. La plupart de nos interlocuteurs s'accordent à dire que les rations sont rarement consommées par la population cible. Elles sont partagées avec les autres enfants du ménage, voire avec l'ensemble des membres de la famille ce qui limite les effets attendus de l'intervention.

Du point de vue de la qualité des rations, une des principales critiques concernent l'utilisation du CBS importé qui selon plusieurs rapports, ne répond pas à l'ensemble des objectifs nutritionnels associés à une farine infantile. Ceci est particulièrement remarquable pour ce qui concerne les teneurs

en lipides, calcium, fer, iode et vitamine E⁵¹. Il a été souligné que la production des aliments fortifiés mélangés produits localement permettrait de rendre les interventions plus performantes en termes d'efficacité - coûts. Cependant, la différence des coûts entre le CBS importé et les AFM produits localement pose des problèmes quant aux procédures définies par le PAM pour les achats locaux. Une approche plus axée sur la qualité des produits distribués semble nécessaire pour répondre de manière plus adéquate aux problèmes de malnutrition.

Sur l'efficacité des interventions

Les informations disponibles dans les rapports d'avancement du programme de pays du PAM (SPR) fournissent quelques informations sur les coûts des interventions. Les coûts unitaires ont été calculés sur cette base (cf. tableau ci-contre). On constate que les coûts d'achat de vivres représentent presque 50% du coût unitaire total. Les coûts du transport sont légèrement plus élevés que ceux obtenus pour le volet éducation (29%). Les coûts directs, indirects et autres coûts associés à la gestion du PAM représentent un quart du coût total.

Tableau 12 : Les coûts unitaires des opérations pour l'année 2006

Coûts	en US\$/t
Achat de vivres	86,3
LTSH	54,6
ODOC	3,2
DSC	99,0
Total coûts directs	173,1
Total coûts indirects	12,1
TOTAL	185,2

Source : SPR

1.6.3. L'appui au dispositif national

Sur la pertinence de la stratégie

En conformité aux orientations stratégiques définies dans le document du CSLP, le Burkina Faso a élaboré sa stratégie nationale de sécurité alimentaire (SNSA) qui a comme objectif *de construire les conditions d'une sécurité alimentaire durable et de contribuer à réduire structurellement les inégalités et la pauvreté*. Le renforcement du dispositif de prévention et de gestion des crises conjoncturelles en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle est un des principaux objectifs de la stratégie

⁵¹ Bruyeron et al., Faisabilité d'une production locale d'aliments mélangés fortifiés destinés aux activités du PAM au Burkina Faso, rapport provisoire, avril 2006.

nationale (cf. encadré ci-dessous). Suite à l'adoption de la SNSA, des réformes importantes du dispositif institutionnel se sont engagées et elles ont abouti à l'adoption du nouveau cadre de coopération Etat - partenaires en matière de sécurité alimentaire (2003). Sont signataires de ce cadre de coopération, la France, Commission Européenne, l'Italie, le Danemark, les Pays Bas, la FAO, le PAM, le CILSS et quelques organisations de la société civile⁵².

Dans ce cadre, le Conseil National de Sécurité Alimentaire (CNSA) est devenu la principale instance de réflexion et d'orientation qui assure la supervision et la mise en œuvre des actions en matière de sécurité alimentaire au plan structurel et conjoncturel. Toutefois, le Conseil ne s'est pas encore réuni jusqu'à présent et le dispositif repose sur ses organes techniques, notamment du Secrétariat Exécutif (SE-CNSA).

Encadré 3 : Les objectifs et les axes d'intervention de la SNSA

La stratégie nationale de sécurité alimentaire vise les objectifs suivants : 1) augmenter durablement le niveau de la production alimentaire et sa valeur ajoutée ; 2) renforcer les capacités du marché de façon à permettre l'accès des populations aux produits alimentaires ; 3) améliorer durablement les conditions économiques et nutritionnelles des populations pauvres et des groupes vulnérables ; 4) renforcer le dispositif de prévention et de gestion des crises conjoncturelles en cohérence avec la construction de la sécurité alimentaire structurelle ; et 5) renforcer les capacités des acteurs et promouvoir la bonne gouvernance de la sécurité alimentaire.

Les axes stratégiques d'intervention de la SNSA sont les suivants : la maîtrise de l'eau ; la fertilité des sols ; les ressources pastorales, halieutiques, sylvicoles, cynégétiques ; l'énergie domestique et alternative ; l'amélioration de l'environnement de la production ; le développement des filières porteuses ; le développement du marché et systèmes d'information ; les activités génératrices de revenus ; et la concertation inter-partenaires.

L'intervention de la France s'inscrit dans l'appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la sécurité alimentaire à travers son dispositif de prévention et de gestion des crises. Au titre de l'aide alimentaire programmée, elle a apporté une contribution au Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire (cf. encadré 4) qui est géré de manière paritaire par le CT CNSA. Cette contribution avait comme objectif de relever le niveau du stock national de sécurité qui s'est trouvé en dessous de son niveau statutaire minimum après la campagne 2004/05⁵³. Le stock national a pour vocation d'intervenir dans le cadre des situations d'insécurité alimentaire conjoncturelle selon les modalités et conditions de déclenchement définies dans le plan d'urgences PNOCSUR (1999).

⁵² Chambre du Commerce, de l'Industrie et de l'Artisanat, le SPONG, l'association des municipalités du Burkina Faso et la Confédération Paysanne du Faso.

⁵³ Une première annonce a été effectuée au CT CNSA quant à la possibilité d'utiliser les intérêts des DAT du compte « contribution française au stock financier ». Cependant, l'article 5 du protocole signé entre la France et le Ministère de l'Agriculture qui présentent les modalités de la contribution française, empêchait l'utilisation de ces fonds. Les fonds du DAT (intérêt et capital) ne peuvent pas contribuer à la reconstitution du SNS (compte rendu de la réunion du CT CNSA, 2006).

Encadré 4 : Le Fonds d'Appui à la Sécurité Alimentaire

Le FASA est l'instrument permanent de financement du dispositif de sécurité alimentaire contribuant à la mise en œuvre de la SNSA. Il est composé de trois fonds parmi lesquels le Fonds de Sécurité Alimentaire (FSA) qui a pour rôle de financer la constitution, la reconstitution et le maintien du stock physique de sécurité alimentaire (35.000 tonnes). Conformément au cadre général de coopération et au Plan PNOCSUR, l'ensemble des prélèvements ne doivent pas excéder les deux tiers du volume du stock. Ce fonds contribue également à la constitution sur budget de l'Etat d'un stock d'intervention (SI) de 10.000 tonnes destiné à lutter contre la pauvreté en milieu rural, la constitution par les partenaires d'une réserve financière correspondant à la contre-valeur d'un stock de céréales de 25.000 tonnes (stock financier) et les coûts de distribution de vivres.

En ce qui concerne la pertinence de la stratégie, il convient de souligner que les outils d'intervention n'ont pas évolué et restent focalisés sur l'aide alimentaire comme principal instrument de réponse (sous forme de distributions gratuites et des ventes à prix modérés). De même, le PNOCSUR précise que *bien que le plan n'aborde pas l'insécurité alimentaire chronique, il a été jugé nécessaire de rappeler l'importance d'une politique à long terme de prévention, seul remède d'une réduction de la fréquence des crises ponctuelles*. On constate toutefois que la réflexion menée au sein du dispositif n'a pas permis de définir une stratégie plus adaptée au contexte burkinabé marqué par une insécurité alimentaire à la fois conjoncturelle et structurelle et ce malgré la création du CNSA. Enfin, les règles de déclenchement du stock national de sécurité semblent peu pertinentes car elles sont basées sur le bilan céréalier. Cet outil présente des limites importantes. Outre les difficultés à évaluer certains postes (stocks paysans et importations/exportations), l'analyse en termes de disponibilités cérésières au niveau national ne permet pas de prendre en considération d'autres dimensions de l'insécurité alimentaire comme les problèmes de malnutrition et la régionalisation des facteurs de risque (intégration commerciale et interdépendances des économies). La révision du PNOCSUR n'a pas été volontairement relu car les conditions de recours à l'aide alimentaire sont tellement strictes qu'elles sécurisent le SNS⁵⁴. Une relecture de ce document s'impose. Encore faut-il que le système d'information soit en mesure de fournir des informations fiables pour mieux appréhender l'insécurité alimentaire au Burkina Faso. La relance du SAP et la mise en place du PA SISA sont une avancée importante qui pourrait servir à améliorer la stratégie et le ciblage des interventions.

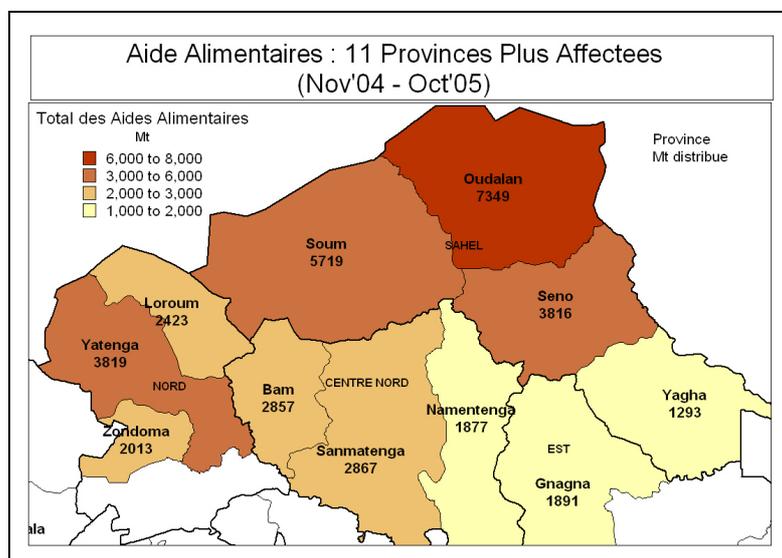
Quant au ciblage, la plupart des interventions effectuées lors de la campagne 2004/05 ont été définies sur la base de l'enquête réalisée en novembre 2004 par la DGPSA dans les provinces touchées par l'invasion acridienne. Le tableau ci-dessous récapitule les besoins en aide alimentaire identifiés par l'enquête et l'estimation des besoins effectuée sur la base de 500 grammes de céréales/personne/jour sur 9 mois (janvier-août 2005).

⁵⁴ H. Delsol, Rapport de fin de mission, août 2007.

Tableau 13 : Récapitulatif des aides alimentaires distribués lors de la campagne 2004/05

Régions	Population touchée ⁵⁵	Besoin (t)
Sahel	459 169	55 100
Nord	838	101
Centre Nord	29 763	3 572
Est	1 286	154
TOTAL	491 056	58 927

Comparées à la répartition des aides, on constate un décalage entre les besoins estimés et les volumes d'aide effectivement distribués dans le cadre des opérations d'urgence menées par l'Etat, les autres opérateurs (des ONG et des privés essentiellement) et les aides des programmes réguliers (PAM, CRS et Africare). Les montants distribués dans certaines provinces comme Louroum (Nord) et de Gnagna (Est) sont en deçà des besoins identifiés. Au contraire, ils apparaissent comme insuffisants pour couvrir les besoins, notamment dans la région du Sahel. Toutefois, d'autres études et enquêtes arrivent à des estimations des besoins différentes. La mission d'évaluation de la situation alimentaire effectuée en juin 2005⁵⁶ fait état d'une détérioration de la situation dans certaines régions (les populations à risque ont été estimées par le SAP à plus de 1,6 millions de personnes), notamment dans la région du Nord.

Carte 3 : Répartition des aides alimentaires distribuées

⁵⁵ La population touchée par l'invasion acridienne par province établi par l'enquête DGPSA Novembre 2004

⁵⁶ Les institutions qui ont participé à la mission sont : la DGPSA, la DEP, la Direction de la Nutrition, le PAM, l'OMS, la FAO, l'UNICEF, OCHA, Fews Net, la DCE, la France, CRS, Croix Rouge, Intermon, Christian Aid, Africare et Association Tin Hinan.

Sur la concertation et la coordination au sein du dispositif

Après le retrait de l'Allemagne, de l'Italie et des Pays Bas⁵⁷, le dispositif national regroupe à l'heure actuelle trois pays donateurs à savoir la France, la Délégation de la Commission Européenne et le Danemark. Le PAM participe également au CT CNSA depuis 2005. Des réunions du Comité Technique du Conseil National de Sécurité Alimentaire ont lieu trimestriellement avec la participation des PTF (4), des représentants nationaux dont 3 structures de l'Etat et un représentant de la société civile qui n'a pas encore été désigné. Chacune des parties disposent de trois voix décisionnelles et d'une voix consultative. Il est présidé par le Secrétaire Général du Ministère chargé de l'agriculture, et coprésidé par le Chef de Coopération, représentant des Partenaires (DCE). Tout acte de gestion ou de mobilisation des ressources du FASA, exceptés ceux concernant le stock d'intervention, fait obligatoirement l'objet d'une décision du CT-CNSA⁵⁸. Les réunions du CT CNSA sont l'occasion de faire un point sur la situation alimentaire (présentée par la DGPSA), l'utilisation des ressources financières du FASA⁵⁹ (rotations techniques, emprunt des vivres et leur remboursement) et du stock d'intervention même si la mobilisation de ce dernier ne fait pas l'objet d'une gestion paritaire. Des informations sur la mise en œuvre du PA SISA et sur les concertations en dehors du CT CNSA (OCHA) sont également apportées par la DGPSA et le PAM.

On peut dire que les diagnostics et les réponses apportés sur la période de 5 ans passés, ont été partagés entre les partenaires techniques et financiers⁶⁰. Ce cadre de concertation a fonctionné de façon satisfaisante. Quelques divergences de point de vue entre la partie nationale et les PTF sont toutefois à relever, notamment sur le stock d'intervention. Les PTF ont proposé de procéder aux opérations de rotation technique par des transferts de stocks entre le SNS et le SI, afin de réduire les charges du dispositif dans la reconstitution du SNS. Les anciens stocks du SNS seraient ainsi utilisés par l'Etat via le SI (dans le cadre de ses interventions) qui devrait ensuite procéder au remboursement du SNS grain par grain⁶¹. Cette proposition n'est pas toujours prise en considération au moment de la rotation technique du stock national. La partie nationale a, quant à elle, exprimé son souhait de rendre plus souples les règles de mobilisation du SNS.

De surcroît, plusieurs interlocuteurs regrettent que les discussions au sein du dispositif soient essentiellement focalisées sur la gestion des ressources communes. Une réflexion plus large en

⁵⁷ Les Pays Bas se sont retirés du CT-CNSA car n'intervenant plus dans le domaine du développement rural au Burkina.

⁵⁸ Tout prélèvement sur le SNS (cession de la rotation technique au SI, prêt de céréales, déstockage en cas de mobilisation) n'est autorisé que si une garantie de reconstitution grain pour grain est produite.

⁵⁹ Le Secrétariat Exécutif du CNSA établit un tableau de suivi de l'utilisation des ressources financières du FASA (hors Stock d'Intervention) et un tableau prévisionnel des recettes et dépenses, présentés en réunion statutaire du CT-CNSA.

⁶⁰ Delsol, août 2007.

⁶¹ Une reconstitution grain pour grain d'un tonnage signifie que sera reversé au SNS un tonnage identique, de la même nature de céréales d'origine locale, de qualité au moins égale (selon les normes de la SONAGESS) et livré sur le même site que celui où il avait été mis à disposition.

matière de gestion et de prévention des crises (y compris avec des outils autres que l'aide alimentaire) n'est pas menée à l'heure actuelle au sein du dispositif. De même, des donateurs comme les Etats Unis et le Japon, principaux donateurs de l'aide projet, ne font pas partie du dispositif. Leur implication permettrait d'assurer une plus forte cohérence entre les interventions en matière d'aide alimentaire.

Enfin, il convient de mentionner l'existence d'un espace de coordination des réponses humanitaires. Depuis août 2005, le bureau national d'OCHA organise des réunions périodiques avec la participation des organisations des Nations Unies, des ONG internationales et nationales. Du côté du gouvernement, le CONASUR et la DGPSA y participent régulièrement. La SONAGESS et le ST CNSA le font de manière plus ponctuelle. Même si des points d'information sont effectués lors des réunions du CT CNSA, il serait important de renforcer les liens entre les deux espaces de concertation et de rendre effective des ONG aux réunions du CT CNSA.

Sur l'efficacité et l'impact des interventions

Il existe peu d'évaluations sur les interventions d'aide alimentaire menées par le dispositif et leurs impacts. Le rapport de la mission d'évaluation de la situation alimentaire effectuée en juin 2005 souligne que les actions menées lors de la campagne 2004/05, bien qu'opportunes n'ont eu que des effets de courte durée dans les villages. L'aide est parvenue aux bénéficiaires mais les quantités ont été jugées insuffisantes. En ce qui concerne l'aide alimentaire à prix social, elle a été vendue entre 8 000 et 10 000 FCFA le sac de 100 kg. L'aide alimentaire est restée peu accessible aux populations les plus affectées. De plus, les commerçants ont affirmé qu'il n'y pas eu d'effet sur l'évolution des prix. En effet, la hausse de prix est poursuivie après les périodes de ventes à prix social. Le rapport d'évaluation de la situation de crise alimentaire de 2005 et des instruments de gestion de la sécurité alimentaire (Dicko, 2006) précise que les distributions ont été en deçà des besoins des populations et qu'elle n'a pas permis d'influer sur l'accessibilité des populations les plus affectées. Ce rapport mentionne également que le contrôle des opérations a été défaillant ; quelques cas de détournements ont été relevés au Sahel par des responsables du Comité Provincial du CONASUR. Ces informations ne semblent pas concluantes pour évaluer l'efficacité et l'impact des interventions menées en 2004/05 par le gouvernement.

1.7. Conclusions et recommandations

Sur le dispositif institutionnel

- La principale faiblesse du dispositif est liée au manque de mémoire institutionnelle. Le renouvellement de l'équipe chargée du dossier a mis en évidence les risques de cassures dans la chaîne d'information et de décisions. Aussi, le poste a exprimé son inquiétude concernant la suppression des postes d'assistance technique qui pourrait amoindrir sa capacité d'influence et ses compétences techniques en matière de gestion et prévention des crises. Il serait souhaitable d'envisager la contractualisation d'un cadre national ce qui permettrait d'assurer la continuité des actions et un meilleur suivi des dossiers.
- Une réflexion sur la définition d'une stratégie plus adaptée au contexte burkinabé caractérisé par une insécurité alimentaire à la fois conjoncturelle et structurelle s'impose. Les interventions en matière de lutte contre la malnutrition semble plus pertinentes. Le poste en collaboration avec les assistants techniques ont initié une réflexion à ce sujet qui devrait se poursuivre.
- La programmation actuelle semble peu adaptée au calendrier agricole. Les achats locaux doivent s'effectuer essentiellement à la fin de la campagne agricole. Les contributions françaises aux programmes de pays du PAM et au dispositif national doivent être réalisées en priorité en début d'année et une concertation avec les opérateurs doit être effectuée de manière plus importante dès le dernier trimestre de l'année.

Sur les modalités d'intervention

- La stratégie française en matière d'éducation privilégie l'approche programme sous forme d'aide budgétaire sectorielle. Elle vise l'appui à la mise en place du PDDEB. La stratégie d'intervention du PAM contribue également à la mise du plan décennal à travers son programme de cantines scolaires. Mais l'absence de stratégie amène à s'interroger sur la pertinence de cette intervention. De plus, une meilleure complémentarité entre la contribution à la mise en œuvre du PDDEB (aide budgétaire sectorielle) et l'aide alimentaire aux cantines scolaires doit être favorisée afin d'assurer la pertinence de la stratégie d'intervention dans le secteur de l'éducation et la cohérence de l'ensemble des réponses apportées.
- En matière de nutrition, il n'existe pas de stratégie d'intervention clairement définie. La note de stratégie ne fait pas directement référence à cette question. De plus, la santé n'est pas retenue comme secteur d'intervention dans les documents cadre de partenariat (DCP) en Afrique de l'Ouest, à l'exception du Niger. La stratégie d'intervention du PAM s'aligne aux axes prioritaires de la politique nationale. Elle se base sur une approche à la fois curative et préventive. Malgré les

avancées récentes dans la formulation/reformulation des stratégies en matière de nutrition (du côté du gouvernement comme celle du PAM), leur pertinence reste limitée face à l'ampleur et à la complexité de la problématique.

- L'intervention de la France au dispositif national s'est inscrite dans l'appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de la sécurité alimentaire. Elle a permis de relever le niveau du stock national d'intervention qui s'est trouvé en dessous de son niveau statutaire minimum après la campagne 2004/05. L'intervention de la France s'est ainsi définie en concordance avec la stratégie nationale. Les outils d'intervention restent toutefois focalisés sur l'aide alimentaire. La réflexion et les orientations en matière de sécurité alimentaire ne sont pas encore clairement définies.
- La coordination de l'ensemble d'intervenants dans le secteur de l'éducation semble cloisonnée en fonction du mode d'intervention. D'une part, la France s'aligne aux politiques d'un consortium de donateurs qui ont adopté le même mode d'intervention (sous formes d'aide budgétaire sectorielle). D'autre part, la coordination des actions mises en place par le PAM se fait au sein du SNU. Mais peu de liens existent entre l'approche des donateurs et celle adoptée par les agences des Nations Unies.
- Dans le domaine de la santé/nutrition, la coordination entre les différents partenaires et le gouvernement est moins étroite du fait de l'absence d'un cadre formel de concertation. Des réunions et des échanges informels ont eu lieu pendant la période d'analyse mais cela est jugé insuffisant.
- Le dispositif national en matière de prévention et de gestion des crises regroupe trois pays donateurs à savoir la France, la Délégation de la Commission Européenne et le Danemark. Le PAM participe également au dispositif depuis 2005. On peut dire que les diagnostics et les réponses apportés sur la période de 5 ans passés, ont été largement partagés entre les partenaires techniques et financiers. Une réflexion plus large en matière de gestion et de prévention des crises (y compris avec des outils autres que l'aide alimentaire) n'est pas menée à l'heure actuelle au sein du dispositif. De plus, des donateurs comme les Etats Unis et le Japon, principaux donateurs de l'aide projet, ne font pas partie du dispositif. Leur implication permettrait d'assurer une plus forte cohérence entre les interventions en matière d'aide alimentaire (aide d'urgence et aide projet).

2. Haïti

2.1. Introduction

2.1.1. Objectifs de la mission

Cette mission qui concerne les aides alimentaires octroyées par la France de 2004 à 2007 à Haïti s'inscrit dans le cadre de l'évaluation de l'instrument l'aide alimentaire programmée (AAP). D'après les termes de référence, Haïti a été sélectionné pour « la recherche de modes de gestion innovants avec les ONG ».

La mission s'est intéressée plus particulièrement aux actions qui constituent des modes opératoires originaux pour l'AAP afin d'en tirer des enseignements sur la valeur ajoutée de l'aide française. Plus globalement, elle a cherché à analyser la stratégie française en matière d'aide alimentaire et identifier les forces et faiblesses des mécanismes de programmation et de mise en œuvre.

Une longue tradition de coopération lie la France à Haïti qui a bénéficié longtemps d'aides alimentaires en nature. La réforme de 2005 a modifié l'approche programme de l'aide caractérisée par la monétisation de produits alimentaires jusqu'à cette date.

Le rapport est présenté en trois parties principales : i) le contexte haïtien, ii) la préparation, programmation et organisation de la mise en œuvre de l'aide alimentaire française et iii) l'évaluation des interventions.

2.1.2. Déroulement de la mission

La mission s'est déroulée du 4 au 16 novembre 2007 dans des conditions très satisfaisantes. Le poste a mis à disposition de l'équipe de consultants les moyens facilitant son organisation. Un planning des visites de terrain et des entretiens a été préparé par le poste puis aménagé avec les consultants. Le consultant PROMIP s'est constamment attelé à favoriser son bon déroulement lors des déplacements sur le terrain.

Les consultants ont passé 4 jours à rencontrer les représentants des opérateurs et les organisations bénéficiaires de l'aide dans les départements de l'Artibonite, du Nord et du Sud. Des visites d'école et de centres de santé appuyés par le PAM et les organisations partenaires ont été effectuées à Port-au-

Prince, Cap Haïtien et Saint-Raphaël. Des visites des entrepôts du PAM de Port-au-Prince et Cap Haïtien ont également été organisées.

Les entretiens réalisés à Port-au-Prince auprès des acteurs gouvernementaux, des bailleurs de fonds, des organisations internationales et des ONG ont permis de recueillir les informations nécessaires à la compréhension du contexte haïtien, de la problématique de l'aide alimentaire dans les enjeux plus globaux de sécurité alimentaire et de lutte contre la pauvreté et des positionnements des différents intervenants.

2.1.3. Principales contraintes

Près de la moitié des financements français (sans tenir compte des opérations d'achats locaux) est destinée à appuyer les interventions du PAM en Haïti dont principalement les projets de cantines scolaires et de lutte contre la malnutrition. La France soutient à hauteur de 5% les aides alimentaires distribuées dans le cadre de ces projets multi-bailleurs. Il n'apparaît donc pas possible d'évaluer la contribution spécifique de la France par rapport à celles des autres donateurs. De plus, le PAM ne réalise pas de rapport individualisé par donateur et aucune évaluation récente du programme pays (incluant les cantines scolaires) n'était disponible.

Concernant les achats régionaux et internationaux, la représentation locale n'est pas impliquée dans les procédures d'acquisition et d'envoi relevant des sièges de Rome et du Panama.

Il aurait pu être utile de comparer les modalités d'intervention avant la réforme avec celles mises en place par celles-ci. Seulement, l'ensemble du personnel actuel impliqué dans la gestion des financements d'aide alimentaire n'était pas en poste avant fin 2005.

Enfin, la durée limitée de la mission et les difficultés de se déplacer dans Port-au Prince et dans le pays ont restreint les investigations sur le terrain et le nombre d'entretiens avec les personnes ressources.

2.2. Analyse du contexte haïtien

Population

La République d'Haïti s'étend sur une superficie de 27750 km² et partage le tiers occidental de l'île d'Hispaniola qu'elle partage avec la République Dominicaine. La population du pays est estimée à plus de 8 millions de personnes dont environ 2/3 vivent en milieu rural. La croissance démographique a été relativement forte au cours des 20 à 25 dernières années avec un taux de l'ordre de 4.7% en milieu urbain et de 1% en milieu rural. Cette augmentation de la population exerce une

très forte pression sur les ressources du milieu. La densité démographique, l'une des plus élevée de la région des Caraïbes est estimée à environ 300 habitants/ km² avec des variations régionales allant de 154 à plus de 600 habitants/km². On observe un niveau de pression très important dans le département de l'ouest à cause notamment de l'intense migration vers la région métropolitaine de Port-au-Prince où se concentrent les principaux services de base.

Au-delà de l'exode rural, l'émigration touche un nombre important de familles haïtiennes, 2 millions d'haïtiens vivaient à l'étranger (soit 1/5 de la population totale). L'émigration est à la fois de nature politique (pour fuir l'oppression) et économique (sous l'effet conjugué de la pression démographique et de la dégradation de l'environnement rural). Les transferts des émigrés au pays constituent la première source de rentrées, davantage que l'aide internationale.

L'émigration se fait essentiellement vers les Etats-Unis (Miami, New York) et le Canada (Montréal).

Pauvreté et sécurité alimentaire

La précarité des conditions économiques en Haïti est source de multiples problèmes y compris la pauvreté, l'insécurité alimentaire, l'insécurité politique, etc. La pauvreté est un phénomène qui prend de l'ampleur en Haïti. En se basant sur un niveau de revenu de 1\$ des Etats Unis par jour, on estime que plus de 4 millions d'individus, soit environ 55% de la population vivent dans des conditions d'extrême pauvreté. En milieu rural la quantité de personnes vivant avec moins de 1\$ par jour est de l'ordre de 56%. Le taux de pauvreté est inégalement reparti à travers le pays. Dans les départements du Nord-est et du Nord-ouest où les conditions agro-climatiques sont particulièrement difficiles, la pauvreté extrême touchent 80% et 65% de leurs populations respectives. La pauvreté touche principalement les ménages qui ont très peu de ressources matérielles, les individus ayant peu ou pas d'éducation, les personnes âgées et les femmes. Le faible niveau de revenu de la population est renforcé par la répartition très inégalitaire des richesses du pays. Les informations disponibles pour l'année 2003 indiquent que 50% de la population partage seulement 10% du revenu national alors que 2% des individus détiennent 26% des richesses nationales.

L'insécurité alimentaire est un phénomène très préoccupant en Haïti. Du point de vue alimentaire, le pays est globalement déficitaire. Au cours des dernières années, on considère que la production nationale couvre à peine la moitié des besoins alimentaires globaux, les importations le tiers et l'aide alimentaire moins du dixième. Avec la diminution de l'aide alimentaire et le déclin continu de la production locale on estime aujourd'hui le déficit alimentaire à environ 20%. La faiblesse des moyens des ménages et l'augmentation du coût de la vie tendent à faire augmenter le nombre de personnes vivant dans l'insécurité alimentaire. Les ménages les plus pauvres du pays achètent en moyenne entre 45% et 85% de leur besoin alimentaire.

Plusieurs facteurs concourent aujourd'hui à augmenter les risques d'insécurité alimentaire en Haïti. On peut citer la dégradation de l'environnement et l'insécurité politique. La disparition quasi complète de la couverture boisée (actuellement moins de 2%) non seulement fait diminuer la production agricole en raison de l'appauvrissement des sols, mais aussi rendent plus fréquents les catastrophes naturelles (cyclones, inondations, etc.) qui frappent le pays plus régulièrement et causent des dégâts considérables.

L'instabilité politique qu'a connue le pays depuis les années 80 contribue pour une large part à l'accentuation de la pauvreté en Haïti. Les fréquentes crises politiques et l'insécurité qui les accompagnent découragent les investissements dans le pays, endommagent les infrastructures et réduisent les échanges entre les différentes régions du pays. Les institutions étatiques ont subi de plein fouet cette instabilité politique. L'administration s'est vidée d'une partie de ses cadres attirés par de meilleures conditions salariales dans le secteur privé et les organisations internationales ou ayant choisi de migrer. Les services centraux et décentralisés manquent de ressources humaines, logistiques et financières pour assurer les tâches habituelles d'un Etat.

Production agricole

L'agriculture représente la principale source d'alimentation et de revenus pour la majorité de la population haïtienne. Elle contribue pour près de 30% du produit intérieur brut (PIB) et fournit un emploi à environ 60% de la population en général et à plus de 80% de la population rurale. Toutes les opérations agricoles sont mises en œuvre au sein de 800 000 petites exploitations familiales d'une superficie moyenne de moins de 2 ha chacune. Les activités sont conduites dans une diversité de conditions écologiques regroupées dans au moins 5 grandes catégories permettant des modes de vie variés⁶²: les montagnes semi-humides et humides (47% du territoire), les plaines humides et semi-humides (19%), les mornes secs et semi-arides (16%), les plaines sèches et semi-arides (15%) et les plaines irriguées (2%). Cette diversité écologique autorise la production d'une gamme variée de cultures le plus souvent en association y compris les céréales (maïs, sorgho, riz), des légumineuses (haricot, vigne, pois d'angol), des tubercules (igname, patate douce, manioc), des denrées et des fruits (café, citrus, mangues, banane plantain), etc. On retrouve également des élevages de poules, caprins, porcins et bovins associés aux systèmes de culture présents dans les différents milieux agro-écologiques. Dans les zones côtières c'est surtout la pêche qui constitue l'activité de base des ménages.

Les performances du secteur agricole sont de plus en plus faibles au cours des 10 dernières années. Les céréales et tubercules constituant la base de l'alimentation de la population accusent des niveaux

⁶² Voir en annexe la diversité des profils d'économie alimentaire établis par Fewes net.

de rendements très bas. En 2003, le niveau de la production pour les principales cultures céréalières étaient estimées à 182 000 t pour le maïs, 91 000 t pour le sorgho, et près de 65 000 t pour le riz. La production de haricot pour cette même période était estimée à 35 000 t. La production céréalière représentait donc à ce moment environ 338 000 t. La production pour ces principales est restée stagnante, voir en en déclin depuis cette période. Cette situation, ajoutée à d'autres facteurs (comme l'état de délabrement du réseau routier qui limite l'écoulement des productions locales) a provoqué un déclin de l'économie haïtienne à un rythme de 0,82% par an entre 1983 et 2003.

Politiques agricole et de sécurité alimentaire

La stratégie du gouvernement en faveur de la sécurité alimentaire du monde rural a toujours mis l'accent sur le développement des filières agricoles. Des investissements relativement importants ont été effectués dans l'agriculture afin d'augmenter la production locale. Mais, sous le gouvernement Aristide, deux mesures importantes ont contribué à fragiliser l'agriculture : l'abaissement des taxes à l'importation, qui a grandement favorisé les importateurs de riz et entraîné une diminution très nette de la production dans les grandes plaines, et l'abandon de la production semencière par les services publics qui a eu pour conséquence de priver les derniers agriculteurs dynamiques d'accès aux moyens de moderniser les exploitations.

Situation nutritionnelle et sanitaire

L'incapacité des ménages à satisfaire leurs besoins alimentaires accentue les déficiences nutritionnelles et augmente la prévalence de certaines maladies. Environ 36% de la population consomment moins de 75% de leur besoin en protéine. La malnutrition⁶³ frappe 24% des enfants de moins de 5 ans de manière chronique et 9% de manière aiguë. L'état des carences en micro-éléments tend à aggraver la situation. 63% des enfants souffrent d'anémie avec une prévalence plus élevée en milieu rural. Environ 22% des enfants de moins de 5 ans souffrent d'insuffisance pondérale.

La situation nutritionnelle est variable selon les régions, les catégories de population considérées et les saisons. Cependant, des constantes concernant les groupes vulnérables peuvent être dégagées. La malnutrition infantile a un caractère chronique dans les milieux urbains défavorisés et en zone de montagne et de plaine sèches. A côté de la gravité de l'état nutritionnel, les maladies comme le VIH/SIDA et la tuberculose sont assez fréquents dans le pays. On estime que le problème du VIH/SIDA touche environ 5% de la population.

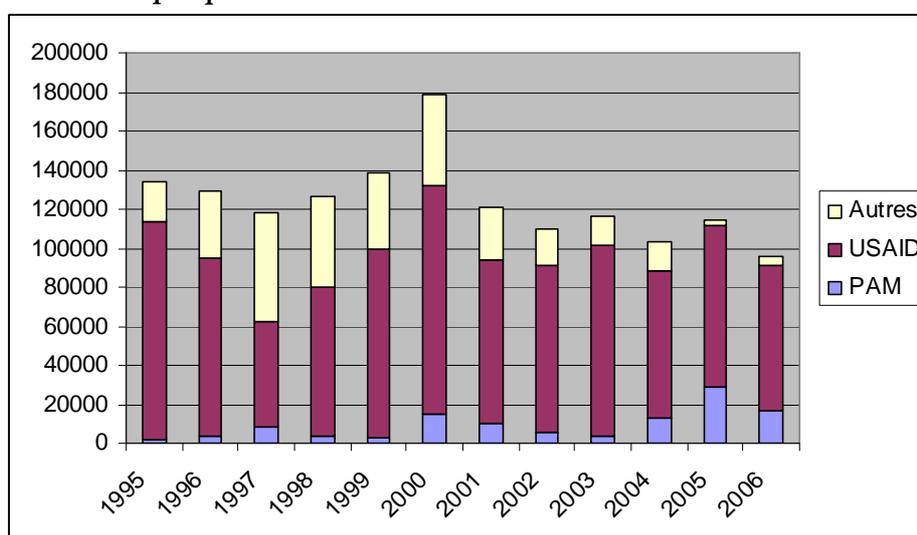
⁶³ Enquête EMMUS IV réalisée en 2005 et 2006.

2.3. Evolution de l'aide alimentaire

Le volume d'aide alimentaire à Haïti a oscillé entre un minimum de 68 000 t en 1991 et un maximum de 178 000 t en 2000. Elle est en régression et avoisine 100 000 à 110 000 t/an.

Les Etats-Unis ont fourni la grande majorité de l'aide, sa contribution représentant 70% du total depuis 1990. La CE qui, depuis 1992, fournissait près de 10 000 tonnes par an a réduit progressivement son aide. Au cours des dernières années, l'aide multilatérale, par le biais du PAM, s'est accrue et représente 15 à 20% du total. Le principal contributeur est le Canada.

Graphique 5 : Evolution des volumes d'aide alimentaire



Source : CNSA

L'aide est constituée principalement de céréales mais compte aussi des pois et lentilles, de l'huile et de petites quantités de lait, de produits carnés et de poisson. Exprimée en valeur monétaire, l'aide alimentaire affiche une tendance à la stagnation ; de 2000 à 2003, elle a subi une légère baisse pour remonter à sa valeur initiale en 2004 et atteindre seulement en 2005 une valeur supérieure à celles de l'an 2000.

La part de l'aide alimentaire monétisée, revendue en espèces sur le marché local, continue à baisser. En 2005, environ 52% de l'aide alimentaire reçue était monétisée contre 77% de cette aide en 2003.

Les volumes d'aide monétisée sont passés d'environ 83 776 t pour 2003 à 60 225 t en 2005⁶⁴. L'aide monétisée est gérée par le Bureau de gestion du PL-480/Titre III, placé sous la direction du Ministère du Plan.

L'aide alimentaire distribuée gratuitement aux populations passe principalement par les cantines scolaires et les centres de récupération nutritionnelle. Elle représente environ 40% du total de l'aide alimentaire reçue.

2.4. L'aide alimentaire française en Haïti

L'aide alimentaire de la France se situait autour de 5 000 t au cours des années 1990 et représentait 4% du total. Elle a diminué progressivement depuis la fin de la décennie à l'exception de 2004.

En 2004, l'aide alimentaire a consisté en :

- Une aide au PAM pour son programme de cantines scolaires : 0,7 M€
- Une aide financière de 1,5 M\$ au PAM pour les opérations d'urgence (suite cyclone Jeanne)
- Une aide en nature de 9 500 t d'huile végétale (tournesol) monétisée : le PL480 s'est occupé de la vente de l'huile. Le fonds de contrepartie n'a pas été entièrement consommé (voir tableau ci-dessous). Il reste environ 860 000 \$. Le poste doit prochainement proposer des projets au PL480.

Tableau 14 : Reliquat du fonds de contrepartie 2005

Montant restant à engager sur projets identifiés	6 950 301,84 Gdes
Montant programmé sur projets non démarrés	9 245 440,00 Gdes
Montant disponible (intérêts compris)	18 208 447,78 Gdes
<u>Total non décaissé</u>	34 404 189,63 Gdes

Les aides des années 2005, 2006 et 2007 se sont élevées à 1 M€, 1,4 M€ et 1,5⁶⁵ M€. Le détail des aides et de leur programmation est présenté sur le tableau ci-dessous.

⁶⁴ CNSA, 2007.

⁶⁵ Une aide intervenue à la mi-novembre en faveur des populations affectées par le cyclone Noël n'est pas comptabilisée. Elle s'élève à 300 000 €.

Tableau 15 : Programmation de l'aide

	Demande	CIAA	Convention ou protocole avec les opérateurs
2005	16/12/04 : 2 M€ Achats locaux en faveur des actions du PAM Achats de semences pour la FAO	13/01/05 +03/03/05 : 1 M€ 80% achats locaux 20% achats semences haricots (à distribuer dans les zones déficitaires) et mise en place fonds de roulement	14/10/05 : PROMIP (0,5 M€) achats locaux 28/11/05 : CNSA (0,1 M€) collecte de données 28/09/05 : FAO (0,3 M€) semences avec constitution réserve 21/11/05 : PAM (0,5 M€) en faveur des cantines scolaires 21/11/05 : PAM (0,1 M€) coûts de distribution achats locaux
2006	03/01/06 : 2 M€ Achats locaux et régionaux en faveur des actions du PAM Achats de semences pour la FAO 02/10/06 : 0,5 M€ Achats régionaux pour IPSR PAM	20/01/06 : 1 M€ 16/11/06 : 0,4 M€	29/08/06 : FAO (0,1 M€) semences 04/10/06 : PROMIP (0,4 M€) achats locaux Mai (0,5 M€) : achats régionaux PAM en faveur des cantines scolaires Novembre (0,4 M€) : achats régionaux PAM en faveur de l'IPSR 18/10/07 : PAM (0,34 M€) achats locaux en faveur IPSR/Santé
2007	11/01/07 : 1,5 M€ Achats locaux en faveur des actions du PAM (0,5 M€) Achats CSB (Af. Sud) pour IPSR PAM (0,5 M€) Programme semences (dont mobilisation pour personnes affectées par inondations 10/2006) + banane pour la FAO (0,5 M€) 12/06/07 : 0,5 M€ Achats CSB pour IPSR PAM 12/06/07 : modification répartition 1 ère tranche : Achats locaux (maïs, riz, haricot) en faveur des actions du PAM (0,6 M€) Achats CSB pour IPSR PAM (0,3 M€) Programme semences haricot (0,06 M€) + banane pour la FAO (0,04 M€)	07/02/07 : 1 M€ Achats locaux (0,5 M€) et IPSR (0,5 M€) 28/06/07 : 0,5 M€ IPSR 28/08/07 : rectification 1,4 M€ Achats locaux en faveur des actions du PAM (0,6 M€) Achats sous-régionaux pour IPSR et couvrir les frais PAM de distribution liés aux achats locaux (0,8 M€)	En cours : FAO (0,1 M€) semences haricot + banane 02/10/07 : PROMIP (0,6 M€) achats locaux 18/10/07 : PAM (0,84 M€) achats locaux en faveur IPSR/Santé ?/ ?/07 :PAM (0,8 M€) achats régionaux + frais PAM de distribution liés aux achats locaux

2.5. Appréciation du dispositif institutionnel

2.5.1. Programmation de l'aide

Propositions du poste

Le poste a sollicité l'instrument aide alimentaire programmée chaque année entre 2005 et 2007. Les montants s'élevaient respectivement à 2 M€, 2,5 M€ et 2M€ auxquels il faut ajouter la demande récente pour venir au secours des populations affectées par le cyclone Noël. Les demandes sont argumentées par la situation chronique d'insécurité alimentaire et de malnutrition et les niveaux alarmants d'indicateurs sociaux et sanitaires. Elles ciblent des grands axes d'intervention dans une certaine continuité par rapport à la période précédant la réforme en ce qui concerne la promotion des achats locaux et l'appui aux cantines scolaires. Les opérateurs y sont mentionnés. Les propositions initiales ne présentent pas à l'exception de celle de 2007 de répartition des montants selon les activités ; les modifications systématiques des montants attribués par le CIAA (cf. ci-dessous) n'incitent guère à détailler davantage les opérations.

Décisions CIAA

Haïti a bénéficié de 3,9 M€ sur la période concernée. Il représente le 7^{ème} pays en montant total, le 2^{ème} (après les Territoires palestiniens) en dehors de l'Afrique subsaharienne et le 1^{er} en situation hors crise ou sortie de crise. Il a obtenu un ratio montant sollicité sur montant alloué de 0,6, ce qui le place au-dessus de la moyenne qui est proche de 0,5. Tous les volets des programmes d'intervention demandés par le poste ont été acceptés par le CIAA. Après l'attribution de l'enveloppe globale par Paris, une flexibilité est laissée au poste dans le choix des modes opérationnels. Cette souplesse se révèle nécessaire car la situation alimentaire est évolutive, les délégations de crédit arrivent plusieurs mois après la décision du CIAA, l'élaboration des documents de projet entraîne des transformations par rapport à la conception initiale et les leçons des interventions précédentes influencent la nouvelle programmation.

Le dernier financement octroyé aux projets d'appui aux semences d'haricot et aux plants de bananiers développés par la FAO a fait l'objet de modifications substantielles, souhaitées par le service central, afin de répondre davantage à l'objectif de la réforme qui vise le ciblage des interventions vers les populations en situation de vulnérabilité.

Programmes d'intervention

Les programmes d'intervention en Haïti ont un double objectif : contribuer au développement de la production agricole et améliorer la situation alimentaire et nutritionnelle des groupes vulnérables. Les

actions dites « à modes de gestion innovants » concernent la promotion des achats locaux ainsi que l'appui à la filière semencière.

Promotion des achats locaux

Réalisés dans les départements du Nord (maïs moulu), de l'Artibonite (riz) et du Sud (haricot), les achats locaux ont représenté près de 40% des allocations d'aide alimentaire programmée. Ils sont réalisés auprès de groupements de producteurs au prix du marché local. 685 t ont été achetées sur le budget 2005, 305 t⁶⁶ pour 2006 et 920 t sont programmées pour 2007. Ces vivres sont ensuite intégrés dans les programmes mis en œuvre par le PAM.

Cette intervention a démarré en 2005 prenant le relais d'actions précédentes menées par le PAM dans le département du Nord, actions déjà appuyées par la coopération française. Elle est confiée à un opérateur privé PROMIP qui collabore de longue date avec le SCAC sur les projets de développement rural.

Les achats locaux ont au cours des années 1990 déjà été soutenus par différents bailleurs de fonds, notamment la CE et le Canada dans le cadre de leurs appuis aux programmes de cantines scolaires.

Relance de la filière semencière et constitution d'une réserve stratégique

Cette action vise à relancer la multiplication de semences d'haricot par les GPAS appuyés par le programme PSSA de la FAO. En 2007, elle sera complétée par une intervention en faveur du développement de plants de bananier résistant à la Sigatoka. Représentant 13% de l'aide française, les appuis exécutés par la FAO devaient permettre la constitution d'une réserve stratégique de semences d'haricot mobilisable en cas de sinistres naturels.

Appuis aux projets du PAM

En plus des achats locaux, la France octroie directement au siège du PAM des financements destinés aux achats régionaux de produits alimentaires et à la mise en œuvre du programme pays (cantines scolaires) et au projet d'intervention prolongée de secours et de redressement, IPSR 10382.0 (mai 2005-décembre 2007) et IPSR 10674.0 (janvier 2008-décembre 2009). Ces financements représentent 45% des montants de l'AAP.

Depuis 2004, le programme de cantines scolaires était soutenu par la France. L'IPSR dont principalement son volet santé n'est désigné comme bénéficiaire que plus récemment, novembre 2006.

⁶⁶ La seconde tranche du budget 2006 a été reportée sur les achats 2007.

L'intervention IPSR 2005-2007 s'articule autour de deux grandes composantes: 1) une composante urgence (15 pour cent des ressources) pour faire face à des situations de crise provoquées par des catastrophes naturelles ou des problèmes sécuritaires; 2) une composante réhabilitation (85 pour cent des ressources) comprenant trois volets: création d'actifs (activités vivres contre travail), appui aux personnes vivant avec le VIH ou la tuberculose et à leur famille et nutrition destinée aux enfants en bas âge, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes.

L'IPSR 2008-2009 comprendra en plus la composante éducation du programme pays.

Appui à la collecte et l'analyse d'informations sur les prix

Cette intervention financée à hauteur de 100000 euros sur les crédits de 2005 du programme d'aide alimentaire français a été mise en œuvre par le Ministère de l'Agriculture, des Ressources Naturelles et du Développement Rural (MARNDR) en collaboration avec la Coordination Nationale de la Sécurité Alimentaire (CNSA). Elle vient en appui principalement au volet « achats locaux » financé dans le cadre du programme. L'accord a été signé en Novembre 2005 pour une période de 2 ans.

L'intervention a pour objet la collecte, le traitement et la diffusion de données principalement sur le riz, le maïs et le haricot qui font objet d'achats locaux pour le PAM. Les activités se concentrent dans les départements du Nord et du Sud. Les données portent sur les prix et la disponibilité des produits sur les marchés et sur d'autres paramètres pouvant influencer la production comme la pluviométrie, le coût de transport, etc. L'intervention devait aboutir à la constitution d'une base d'informations fiables et des statistiques pertinentes et actualisées qui permettent le bon déroulement du volet « achat de produits locaux ».

2.5.2. Préparation et organisation de la mise en œuvre de l'aide alimentaire

Concertation

Dès la phase de préparation des demandes au CIAA, les opérateurs identifiés sont consultés sur leurs perspectives d'intervention. Quand le montant des crédits est connu, le poste prépare l'identification détaillée des actions et leurs modalités de mise en œuvre. Il y associe les opérateurs (PAM, FAO, MARDNR, CNSA et PROMIP) lors de réunion de programmation commune. Ces réunions se sont tenues régulièrement tout au long de la période avec en moyenne 3 réunions par an.

La coordination avec les bailleurs européens se limite à des échanges d'information. La Délégation de la CE reconnaît qu'elle ne s'est pas impliquée dans un rôle plus formel de coordination de l'action de la CE avec celle des Etats membres. Le service humanitaire de la CE dont la base régionale se trouve à Saint-Domingue n'a pas plus noué de relations avec les représentations des Etats membres pour coopérer sur les programmes humanitaires et alimentaires. Il compte sur les délégations pour assurer ce rôle.

Lors d'urgence humanitaire, une double coordination est réalisée lors de réunions organisées par la primature et par le système des NU (OCHA).

La concertation interne au poste sur la programmation de l'aide alimentaire est limitée aux collaborateurs directs du conseiller en charge de l'aide alimentaire (chef de projet et AT du développement rural essentiellement). L'AFD n'est pas au courant des actions en matière d'aide alimentaire alors qu'elle est officiellement responsable de la stratégie d'intervention en matière de développement rural et sécurité alimentaire. Aucune action en complémentarité avec celles de la DAH ou de la MAIONG n'a été réalisée.

Mise à disposition des fonds au poste

La délégation de crédits intervient entre les mois de juin (2005 et 2006) et d'août (en 2007) pour les allocations acceptés en CIAA de janvier. Ces délégations laissent de 2 à 4 mois au poste pour finaliser les conventions de financement. Celles-ci sont réalisées généralement au cours du mois d'octobre si bien que l'exécution des actions démarre 10 à 12 mois après l'accord de CIAA. L'instrument aide alimentaire avec délégation de crédit au poste est résolument orienté vers une problématique réhabilitation ou post crise avec de tels délais.

En 2006, le SAFU a imposé un versement en plusieurs tranches pour les achats locaux contrairement à ce qui se fait dans les autres postes pour l'aide humanitaire. Le montant non consommé de l'allocation 2006 sera finalement rajouté au montant 2007 des prochains achats.

Conventions de financement

Tous les financements ont fait l'objet de protocoles d'accord (PAM) ou de conventions de financement (MARDNR, PROMIP, FAO). PROMIP qui met en œuvre le volet d'achats locaux contracte également avec les organisations paysannes chaque tranche d'achat et fait signer à celles-ci une convention de financement.

Les conventions signées avec les associations de producteurs tiennent compte du prix du marché local. Elles intègrent des coûts de gestion de personnel, de transport, de petit équipement et un « bénéfice » pour l'association sur lequel le poste donne son accord quant aux dépenses envisagées.

Les coûts liés au fonctionnement de PROMIP sont imputés jusqu'en 2007 sur d'autres crédits de l'ambassade. Le budget 2007 s'élevait à 95 000 € mais couvrait aussi d'autres activités de suivi pour le compte du SCAC. Il a été estimé pour les années 2005 à 2007 qu'un coût d'environ 50 000 € refléterait mieux le coût réel de PROMIP pour la supervision des projets d'aide alimentaire.

Les protocoles d'accord fixé avec le PAM ciblent parfois les cantines scolaires, parfois l'IPSR global ou parfois le volet santé de l'IPSR. C'est le PAM qui demande l'affectation des fonds. La variabilité dans le choix des projets s'expliquent par les difficultés que rencontre le PAM dans

l'approvisionnement et montre la flexibilité de l'instrument à pouvoir répondre aux besoins (y compris dans le choix des produits nécessaires) les plus urgents des opérateurs.

2.5.3. Suivi et évaluation des interventions

Le poste ne dispose pas d'un effectif suffisant pour couvrir l'ensemble des activités liées à la préparation et au suivi des financements. PROMIP permet au poste de le suppléer.

Il apparaît difficile au poste de réaliser un suivi efficace des actions des OIG et de leurs effets au vu de la faible qualité du reporting, des délais dans la remise des rapports techniques et financiers, de l'absence de disponibilité d'évaluation externe. A titre d'exemple, le Scac a reçu le document d'évaluation de l'IPSR qu'en octobre 2007 alors que cette évaluation date de décembre 2006. Il ne possède pas la version complète du document.

Les exigences vis-à-vis des autres opérateurs, administration, PROMIP, organisations paysannes, sont plus élevées en matière de suivi financier et technique.

Sur la période, aucune évaluation externe n'a été réalisée. L'instrument aide alimentaire ne prévoit pas de fonds à cet usage.

Le choix d'une organisation internationale comme opérateur permet à un poste de se décharger de contraintes de suivi et d'évaluation par les garanties que sont censées fournir ces organisations, standards acceptés internationalement pour le PAM. Des interventions qui passent par des ONG ou les services techniques de l'Etat nécessitent un surcroît d'engagement de ressources pour le poste.

Visibilité

Malgré les efforts du poste pour mieux faire connaître l'ensemble des actions de coopération, la communication sur les interventions d'aide alimentaire passe principalement par le marquage des sacs. Cette condition posée aux différents opérateurs apparaît largement respectée. La grande majorité de nos interlocuteurs à Port au Prince connaissait la pratique d'achats locaux exercée par la France. Les autres types d'action ont moins retenu leur attention. Tous les groupements appuyés par PROMIP connaissent l'origine des financements ce qui n'était pas le cas des GPAS⁶⁷ rencontrés de la FAO. Celle-ci a réalisé un dépliant décrivant l'opération semences.

La visibilité à travers le PAM se limite au marquage de sacs.

⁶⁷ Toutefois, un panneau signalant l'appui de la France est installé à côté de l'entrepôt de l'AID à Dubreuil.

2.6. Appréciation des modalités d'intervention

2.6.1. Evaluation de la stratégie de l'aide alimentaire programmée et des interventions

Pertinence

Stratégie d'intervention et insécurité alimentaire en Haïti

La stratégie d'intervention de la France en Haïti agit sur les deux dimensions de l'insécurité alimentaire. L'aide alimentaire 2004 a servi à venir au secours des victimes du cyclone Jeanne et la récente requête doit assister les populations touchées par les dégâts du cyclone Noël. La constitution d'une réserve stratégique de semences s'inscrit dans la même logique de lutter contre l'insécurité alimentaire conjoncturelle après une catastrophe naturelle. Quand elle cible l'IPSR global, l'aide de la France a concouru aux réponses à l'urgence gérée par le PAM.

Les interventions structurantes d'achats locaux et d'appui à la filière semences ont un objectif de plus long terme de favoriser l'augmentation de la production locale et les conditions de sécurité alimentaires des groupements paysans impliqués.

Achats locaux

La stratégie des achats locaux apparaît d'autant plus pertinente que l'augmentation des cours internationaux des denrées de base pénalise le recours aux importations. Bon nombre d'intervenants concernés par les achats institutionnels commencent à réfléchir à un changement de pratiques en Haïti. Toutefois, le passage à des achats de plus grande ampleur de même qu'une approche identique initiée par d'autres intervenants méritent de se pencher sur la capacité d'absorption par le marché des achats institutionnels sans provoquer de perturbations sur la commercialisation habituelle.

La répartition des achats des produits alimentaires pour le PAM entre origine locale et origine régionale apparaît conforme à la réalité de dépendance alimentaire d'Haïti. Une montée progressive des volumes d'achats locaux correspond aussi à une logique phase pilote avec des chambres d'agriculture et des associations de producteurs peu familiarisés avec des achats institutionnels.

Depuis plusieurs années, la DPDEV insiste auprès du PAM (siège de Rome) pour que les achats internationaux soient réalisés dans les pays de la région, conformément au nouveau règlement 2005. Pour les achats 2007, il a été spécifié dans les pays de « l'arc caribéen ». Bien que n'étant pas impliqué dans les achats internationaux ni régionaux (siège du PAM au Panama mais très peu de transactions

sont de son ressort⁶⁸), le PAM à Port-au-Prince souligne le besoin d'une nécessaire flexibilité dans le choix des sources d'approvisionnement.

Informations sur les denrées de base

La disponibilité d'information est un problème important en Haïti en dépit de la présence de plusieurs acteurs impliqués dans la collecte de données sur les marchés. Cette carence d'information se reflète souvent dans la qualité des décisions prises. Le volet collecte de données financé par l'aide alimentaire française apparaît pertinent dans la mesure où il répond à un besoin reconnu par les acteurs et les utilisateurs.

Semences

Parmi les facteurs qui exercent une forte influence sur le niveau de production, la qualité et la disponibilité des semences est un élément fondamental. Les producteurs agricoles utilisent généralement des semences provenant de leurs stocks antérieurs ou achètent des grains sur le marché au moment des semis. Ces semences sont souvent de mauvaise qualité avec de faibles taux de germination. Ceci est particulièrement vrai pour des cultures comme le maïs, le riz et le haricot. En dehors de la qualité des semences, un certain nombre de producteurs sont souvent en difficulté pour s'approvisionner en semences à cause de la faiblesse de leurs revenus et de l'insuffisance des produits sur les marchés. Les problèmes d'accès aux semences s'aggravent le plus souvent après les désastres naturels qui sont aujourd'hui de plus en plus fréquents en Haïti.

La constitution d'une réserve stratégique de semences d'haricots⁶⁹, mobilisable après le passage de tempêtes et cyclones tropicaux, correspond à un besoin récurrent des organisations portant secours aux populations. Jusqu'à présent, les semences sont en grande majorité importées de la sous-région. Le cas récent du passage du cyclone Noël dans les Caraïbes illustre les limites de la dépendance d'Haïti envers les pays limitrophes. Le cyclone a, en effet, touché également le Guatemala rendant la disponibilité de semences plus aléatoire.

IPSR PAM

Enfin, les actions du PAM, centres de santé, familles de malades VIH/Sida et tuberculose, ont pour vocation un rôle préventif et curatif sur l'état alimentaire et nutritionnel. Les objectifs des projets du PAM en matière de santé et d'éducation (voir ci-dessous) concourent à l'atteinte des OMD.

Selon l'évaluation du PAM, la conception du projet IPSR, qui associe les composantes Urgence et Réhabilitation, est jugée appropriée et pertinente, de même que les différents volets qui les

⁶⁸ D'après les estimations de l'IPSR 2008, les achats régionaux ne représenteront au mieux que 4 pour cent du tonnage, achats effectués avec l'appui du bureau régional.

⁶⁹ Réflexion qui pourrait être étendue à d'autres cultures comme le manioc.

composent. L'approche curative adoptée dans le cadre du volet Nutrition, contrairement à ce qui était prévu dans le descriptif de projet, s'explique en grande partie par les faibles capacités d'absorption des partenaires, qui n'ont pas toujours les moyens humains ni les possibilités d'entreposage suffisants pour des actions préventives. Le ciblage géographique initialement prévu dans le descriptif de projet s'est trouvé modifié au cours de la mise en oeuvre, principalement pour le volet Santé/Nutrition mais aussi pour les volets VIH/Sida et VCT.

Cantines scolaires PAM

Le système éducatif repose essentiellement sur les écoles privées qui constituent 92% des écoles fondamentales de 1^{er} et 2^e cycle. Face à l'extrême pauvreté dans laquelle vit environ la moitié des ménages, la scolarisation des enfants constitue un défi majeur pour les parents, qui doivent fournir une contribution financière importante (frais de scolarité, achat de livres et matériels didactiques, uniformes, le plus souvent obligatoires, etc.). La fourniture de repas dispensés aux écoliers du cycle fondamental constitue une incitation forte pour la plupart des parents. Si le choix existe, ils inscrivent préférentiellement leurs enfants dans les écoles où le système de restauration est pris en charge.

Selon l'Institut haïtien de statistique et d'informatique, le taux net de scolarisation était de 66,3 pour cent en 2003. 21 pour cent des 6-9 ans ne sont jamais allés à l'école. La raison principale évoquée est le manque d'autonomie des enfants en bas âge, souvent contraints de parcourir à pied plusieurs kilomètres pour aller en classe. Les taux élevés d'abandon et de redoublement (plus des deux tiers des enfants ne terminent pas les six premières années du cycle fondamental) constituent un problème récurrent. Dans ce contexte, les cantines scolaires contribuent directement à : i) accroître le nombre d'inscriptions et la fréquentation scolaire d'enfants ayant atteint l'âge officiel; ii) faire baisser le nombre d'abandons; et iii) améliorer les capacités de concentration et d'apprentissage. Le PAM va accompagner (dans l'IPSR 2008) son programme d'alimentation scolaire d'un ensemble d'activités complémentaires qui contribuent à une meilleure utilisation des aliments, à savoir déparasitage⁷⁰, éducation nutritionnelle, hygiène corporelle et sensibilisation au VIH/sida.

Stratégie d'intervention et le ciblage des bénéficiaires

Les appuis à la production et à la filière semences ne sont pas destinés aux populations les plus vulnérables puisqu'elles se concentrent dans des zones de fort potentiel agricole (plaines irriguées).

Les actions du PAM dans les cantines scolaires ont d'abord été conçues pour couvrir des zones non prises en charge par les ONG américaines ou les partenaires de la CE. Certaines zones à difficulté d'accès ne sont pas intégrées dans les plans de distribution. La nouvelle stratégie 2008 privilégiera les écoles publiques. A l'origine, il n'y a pas eu de ciblage véritable vers les zones les plus à risque bien

⁷⁰ Déjà réalisé dans le cadre du programme pays.

que les départements du Nord et Nord Est couvrent des localités exposées fortement à de l'insécurité alimentaire chronique.

Le PAM considère que malgré les informations de sécurité alimentaire régulièrement diffusées par les bulletins de la CNSA, Haïti ne dispose pas encore d'une cartographie précise de la vulnérabilité à l'échelle du pays. Cet handicap devrait prochainement être levé. Les résultats d'une enquête menée en concertation par divers partenaires (CNSA, Few's net, Care, CRS, PAM, ...) devraient combiner une analyse infra-départementale de l'insécurité alimentaire avec l'approche profil alimentaire. Il est également question d'étudier la faisabilité d'exploiter selon le découpage en profil alimentaire les résultats de l'enquête EMMUS IV, ce qui permettrait de coupler les indicateurs de malnutrition et de santé aux paramètres d'insécurité alimentaire.

Ces analyses devraient au démarrage du nouvel IPSR orienter les sélections des zones⁷¹ du PAM dans son extension dans les nouveaux départements. On peut craindre que certaines contraintes obèrent cette volonté. USAID a sollicité le PAM pour qu'il reprenne les mêmes écoles que Care desservait jusqu'à présent dans le département du Nord ouest. Il apparaît aussi difficile pour l'opérateur de se retirer de structures qui bénéficient de sa part d'un appui de plusieurs années.

Un travail d'harmonisation des critères de prise en charge des malades du VIH/Sida par l'ensemble des intervenants dans le domaine s'avère aussi nécessaire.

Stratégie d'intervention et les objectifs de la réforme de l'aide 2005

Les besoins sont reconnus par les organisations internationales compétentes. Les appuis ciblent des actions en lien avec les OMD. Les modalités de fourniture de l'aide dont les canaux d'acheminement sont respectées ainsi que la promotion des achats locaux. Le critère de 50% des fonds alloués à l'achat d'aliments est respecté dans la combinaison achat local-distribution PAM et globalement pour les achats régionaux. Les devis FAO de 2005 et 2006 concernant l'achat de semences variaient entre 50% et 66%.

Par contre, la complémentarité avec les autres financements de la coopération française n'apparaît pas.

⁷¹ Le rapport d'évaluation du PAM indique qu'une analyse préalable de la vulnérabilité et de l'insécurité alimentaire a été réalisée dans quatre départements (Centre, Ouest, Nord et Nord-Est). Elle devait normalement exploiter les résultats d'une enquête nutritionnelle d'Unicef qui n'a pas été réalisée.

Cohérence-coordination

Globalement la cohérence interne des interventions est bonne. On peut s'interroger toutefois sur le choix délibéré du haricot importé car il n'y pas eu de recherches préalables⁷² sur les variétés locales.

La question de la cohérence externe se pose de façon générale à l'exception de l'appui à l'information (commun avec l'UE) et de la promotion des achats locaux où la France a redémarré un mouvement que rallie plusieurs bailleurs de fonds ainsi que le Gouvernement.

Une diversité de stratégies : l'exemple des cantines scolaires

Les cantines touchaient en 2005 une part importante de la population du primaire (près de 437 941 élèves) et étaient distribuées (inégalement) dans presque tout le pays, sauf le département du Sud-Est où elles desservait seulement Baintet. Le PAM et l'UE par l'intermédiaire du BND fournissaient plus de 66% des enfants bénéficiant des programmes de cantines, soit environ 290 000 élèves. Le PNCS desservait 78 865 élèves. Le nombre d'enfants touchés était cependant en baisse par rapport au pic de plus de 600 000 élèves couverts en 1997⁷³.

Depuis 2005, la situation s'est modifiée avec le retrait total de la CE et le retrait partiel de l'USAID.

Les expériences de cantines scolaires ont en fait démarré depuis les années 1970. Mais, a-t-on tiré les leçons de ces diverses expériences (cf. évaluation CE⁷⁴ et évaluation de l'USAID qui a entraîné le retrait de CARE du Nord Ouest) ?

Bien que se coordonnant avec le PNCS⁷⁵, le PAM ne suit pas la même politique en faveur des approvisionnements locaux (cf. stratégie des pilotes communautaires). Le PNCS a lancé avec la Banque mondiale un projet d'approvisionnement des cantines scolaires à partir d'achats locaux. La distribution de lait dans les écoles grâce à des laiteries artisanales de proximité apparaît exemplaire d'une stratégie capable d'inverser la tendance du tout importé. La stratégie d'achats locaux correspond aux aspirations de nombreux bailleurs. Le nouveau programme de USAID qui devrait démarrer en 2008 doit autoriser ses partenaires à mobiliser jusqu'à 25% des financements pour des achats locaux. Le Canada qui est le principal contributeur à l'IPSR du PAM (5 M\$ en 2006) compte le sensibiliser au développement des achats locaux. Enfin, le PAM lui-même songe dans les années à venir à relancer des achats locaux après 5 ans d'interruption.

⁷² Qui certes aurait nécessité un travail de longue haleine en l'absence d'un système de production de semences performant.

⁷³ CNSA, 2007

⁷⁴ Retrait justifié également par la disparition de la ligne budgétaire sécuritaire alimentaire.

⁷⁵ Le soutien aux stratégies du gouvernement en éducation à travers le PNCS devrait à l'avenir être renforcé dans le nouveau projet IPSR démarrant en 2008.

Après plus de 25 ans d'appui aux cantines scolaires, la CE vient d'arrêter son programme d'aide. Il était le principal fournisseur du PAM sur le programme pays. Il utilisait les services du BND pour assurer l'exécution opérationnelle dans les écoles. L'USAID n'a conservé qu'un seul opérateur en cantine scolaire après une évaluation critique du projet de Care dans le Nord Ouest. Dans son nouveau programme (montant annuel de 32 M\$), chacun des volets (santé maternelle et infantile, filets de sécurité sociale, cantine scolaire ou appui à la production de semences) devra être conçu dans un souci de durabilité afin de perpétuer les effets de l'action même si les financements disparaissent. A titre d'exemple, les jardins scolaires pourront être promus pour les cantines scolaires.

La réserve de semences : une stratégie à élaborer

Bien que tout à fait pertinente, la constitution d'une réserve stratégique de semences pose de nombreuses questions stratégiques et méthodologiques auxquelles les documents de projet de la FAO n'apportent guère d'éclaircissements : volume optimum de la réserve, modalités de gestion, critères de mobilisation de la réserve, accord avec le gouvernement sur la détention de la réserve, lieux de stockage (cf. construction d'un entrepôt avec les fonds 2007). A l'avenir, la FAO devrait définir avec les institutions mandatées par le gouvernement une stratégie de gestion de cette réserve.

Complémentarité faible avec les financements européens

L'articulation des projets d'aide alimentaire de la France avec ses partenaires européens est faible. Pourtant, comme la France, ECHO travaille étroitement avec la FAO dans le cadre des urgences agricoles, notamment sur la question de la disponibilité de semences, dans l'ensemble de la région caraïbéenne. En Haïti, le service humanitaire européen va engager 2 M€ suite aux dégâts provoqués par le cyclone Noël pour des actions de réhabilitation agricole et de lutte contre la malnutrition mises en œuvre par la FAO, Oxfam et Terre des hommes. Il ne finance par contre aucune action du PAM. Par ailleurs, la ligne thématique FSTP a programmée 6 M€ pour des activités de LRRD.

Le seul financement complémentaire de la France à l'action européenne a consisté en l'appui à la CNSA. En effet, la structure est soutenue directement ou indirectement (à travers les programmes FAO) par les fonds communautaires depuis 10 ans et a acquis une expertise sans réciproque dans la région des Caraïbes. Fait rarissime, elle a su fédérer nombre d'acteurs (Fewsnet, PAM, ONG américaines, UE) pour contribuer au recueil et à l'analyse de la situation alimentaire. Ce volet d'activités vient, en effet, en complémentarité avec les autres systèmes d'information existants dans le pays en fournissant des informations sur un nombre de marchés qui jusque là n'était pas pris en compte.

Efficacité

Achats locaux

PROMIP réalise un travail de fond avec les organisations signataires des conventions. Au démarrage des premiers contrats en 2005 et 2006, les organisations ont été suivies et appuyées afin d'identifier et lever les différentes contraintes liées aux engagements des contrats. Ces contraintes se situaient à de nombreux niveaux : organisation et planification des associations pour effectuer les différentes tâches, gestion financière des contrats, amélioration des techniques culturales, nécessité d'améliorer la qualité des produits afin de répondre aux exigences du PAM, séchage et transformation des productions, entreposage, livraison, gestion des reliquats, ... PROMIP réalise de fréquentes missions de terrain pour résoudre les difficultés, des formations, des échanges d'expérience entre chambres d'agriculture dans le département du Nord.

Tous les contrats signés en 2005 et 2006 ont été honorés par les organisations. En raison du non versement de l'ensemble de l'enveloppe 2006 par le SAFU, il subsiste un reliquat qui ne sera engagé qu'en 2007/08. Les achats représentent sur les crédits de :

- 2005 : 425 t de maïs moulu et 260 t de riz, soit un montant dépensé de 98%,
- 2006 : 280 t de riz et 25 t d'haricot, correspondant à 70% des crédits.

Le riz est fourni par l'APMP jusqu'aux magasins du PAM dans un délai rapide après les signatures des conventions. Lors des dernières conventions, il fallait moins de deux mois pour que les livraisons soient effectuées. Les chambres d'agriculture du Nord dépendent de la disponibilité des camions du PAM pour que soit avalisée la livraison. Les délais sont plus étendus et s'étalent sur 5 à 6 mois. Les dépenses engagées par les associations de planteurs pour l'achat des productions auprès des membres s'élèvent entre 72% et 89% des budgets.

Les reliquats ont permis la constitution de fonds de roulement pour l'achat d'engrais et la construction d'un bureau avec salle de réunion.

Collecte des données

Le projet a connu un démarrage assez lent en raison de difficultés rencontrées au niveau de la cellule de coordination. Les activités de collecte de données ont démarrées en juin 2006, soit 7 mois après la signature de la convention. Des informations sont collectées sur environ 40 produits avec une priorité de traitement accordée à trois cultures principales : maïs et du maïs moulu, riz et haricot. Les observations sont effectuées sur une quinzaine de 15 marchés des deux départements considérés.

Dans le cadre du projet, des pluviomètres ont été achetés et installés dans les deux départements pour la collecte de données sur la pluviométrie ; mais les informations ne sont pas actuellement

disponibles. Il faut noter le manque d'informations sur les rendements des produits sous considération quoique que des activités en ce sens aient été réalisées.

Les informations collectées ont été diffusées d'abord sous forme de tableaux dans des bulletins électroniques hebdomadaires envoyés aux différents partenaires. Une plus large diffusion des informations est faite à travers la publication d'un bulletin mensuel. Neuf bulletins mensuels ont été diffusés à date à la fois en version électronique et en version papier.

La collecte des prix apparaît beaucoup plus intéressante pour la planification des achats que pour des interventions immédiates sur les marchés car les informations sont disponibles avec un peu de retard. PROMIP utilise ces informations comme référence dans les négociations des opérations d'achats locaux, mais n'en joue pas un rôle déterminant, et pour conseiller les chambres d'agriculture (partenaires du programme d'aide alimentaire française) sur la nécessité de continuer ou d'arrêter les opérations d'achat sur la base des changements observés sur les prix.

Achats régionaux du PAM

Sur financements français, le PAM a acheté du riz en Argentine et du CSB en Afrique du Sud. Il a aussi été observé dans les entrepôts du PAM à Port au Prince du riz acheté au Pakistan emballé dans les sacs portant l'inscription don de la France. Il s'agit, selon le PAM, d'un lot (FRA 2006-013HQ) de 840 t financé sur l'enveloppe 2006. Une confirmation doit être entreprise auprès de la DPDEV si une dérogation au contenu des TD⁷⁶ est intervenue sur cet achat du PAM.

De façon générale, le PAM ne réalise pas d'achats locaux et très peu dans les pays environnants. La notion d'achat régionale est interprétée dans un sens couvrant l'ensemble de l'Amérique latine.

Appui à la filière semences

La FAO a pu distribuer près de 39 tonnes de semences de base de haricot pendant trois campagnes de productions à plus de 1200 planteurs. Ces semences ont permis d'emblaver plus de 466 hectares de terre. Les opérations ont été menées dans plusieurs régions du pays principalement dans le Nord, l'Artibonite, les Nippes, l'Ouest et le Sud. Les agriculteurs participants à la production de semences ont bénéficié de deux séances de formation sur la gestion d'un champ de multiplication de semences et sur la gestion et conditionnement de semences.

Toutes les organisations de producteurs rencontrées tant dans l'Artibonite que dans le Sud témoignent de la bonne qualité et des performances relativement élevées de la variété importée du Guatemala. Cette variété est résistante à certaines maladies courantes en Haïti et donne de bons rendements.

⁷⁶ Prescrivant l'achat de denrées en provenance des pays de la région

L'opération conduite par la FAO a donc eu un impact certain sur le renforcement des organisations de producteurs. L'intervention a permis non seulement de distribuer des semences à des producteurs, mais aussi de solidifier les bases d'un réseau d'organisations spécialisées dans la production artisanale de semences améliorées.

Par contre, la FAO n'a pas été capable de mobiliser la quantité de semences nécessaires pour constituer la réserve stratégique dont l'objectif était de 100 T. Au moment des récoltes, les organisations paysannes ne disposaient pas de fonds pour racheter les semences auprès des producteurs. Les avances monétaires faites par la FAO étaient non seulement insuffisantes mais arrivaient souvent en retard. Les producteurs qui ne pouvaient attendre ont donc vendu leur récolte de semences sur les marchés locaux. Sur l'ensemble des différentes campagnes, 66.8 tonnes de semences ont pu être collectées pour la réserve stratégique.

Lors du financement 2005, la FAO a dû procéder à la commande de 50 tonnes de semences supplémentaire en provenance du Guatemala pour compléter la réserve stratégique. Toutefois, ces semences ne sont pas encore livrées à cause de problèmes causés au Guatemala par le passage du cyclone Félix en octobre dernier. La réserve existante⁷⁷ va être mobilisée prochainement dans le cadre des opérations d'urgence après le passage de la tempête tropicale Noel.

En outre, certains producteurs⁷⁸ ont souligné le manque d'intérêt pour des variétés locales qui sont aussi performantes notamment dans certaines conditions agro-climatiques. C'est le cas par exemple de la variété Tamazulapa qui est encore présente dans le Sud et qui se comporte aussi bien et parfois mieux, spécialement dans des sols lourds, que la variété importée.

Cantines scolaires PAM

Le PAM est devenu l'opérateur principal en cantines scolaires en Haïti en procurant un repas quotidien à 290 000 élèves selon le rapport d'activités du PAM (SPR 2006). Le PAM avait programmé une augmentation de 80% des volumes distribués en comparaison de la moyenne des années 2005 et 2004. Il n'a pu assurer qu'un surcroît de 30% si bien que les taux de distribution de nourriture aux cantines scolaires n'atteignent que 50% des quantités planifiées. La ration représente seulement 996 kcals par élève. Cette ration variable selon les arrivages était composée à partir de céréales, légumineuses, poisson ou viande en boîte, CSB, huile végétale, sucre, sel et lait en poudre. L'école visitée par les consultants en compagnie des responsables du PAM disposait d'un stock d'aliments et était régulièrement approvisionnée. Le stock était entreposé dans une remise fermée à clé et la cuisine confinée était aménagée avec un sol en ciment.

⁷⁷ La mission n'est pas parvenue à récupérer des informations sur les dates et les volumes de mobilisation de la réserve stratégique. La FAO n'inclut pas ces informations dans ses rapports d'activités. En octobre 2006, la réserve n'avait encore jamais été mobilisée (source rapport du poste). Elle l'aurait été une première fois suite à des inondations fin 2006.

⁷⁸ A Dubreuil, dans le département du Sud lors de la visite de la mission.

Même si le PAM est devenu l'opérateur principal en Haïti, il n'approvisionne que 700 écoles réparties dans trois départements. A titre d'exemple, le département du Nord dans lequel intervient le PAM comprend à lui seul 208 écoles publiques (dont 70 appuyées par le PNCS ou le PAM) et près de 1200 écoles privées selon le directeur de l'éducation.

L'activité de restauration scolaire est accompagnée d'une action de déparasitage deux fois l'an. Celle-ci touche 600 000 enfants⁷⁹ à travers le pays. Selon une étude, 32% des enfants sont infectés de parasites nuisant à leur santé.

IPSR

Selon les constats de l'évaluation du PAM :

- la composante Urgence n'a été mobilisée que de manière très limitée en raison de la diminution du nombre de catastrophes naturelles durant la période d'intervention.
- les données disponibles concernant le suivi des résultats obtenus ont permis à l'équipe d'évaluation (du PAM) de fournir des indications sur la mise en oeuvre du projet, mais non de conclure de manière déterminante quant à l'obtention effective des résultats attendus.
- alors que la composante Urgence et le volet Création d'actifs sont globalement satisfaisants, la situation est plus nuancée en ce qui concerne le volet Nutrition, pour lequel le seul indicateur de résultat collecté (la récupération nutritionnelle) indique une progression au niveau global tout en restant très en deçà des objectifs escomptés.
- les conditions complexes prévalant sur le terrain et les difficultés dans la gestion des approvisionnements ont eu un impact sur l'état d'avancement du projet (47 pour cent), alors que la durée de l'intervention était aux trois quarts écoulée. Cela s'est traduit par de fréquentes et dommageables ruptures de stocks, qui ont entraîné des effets contreproductifs concernant la récupération nutritionnelle.

De même les centres de santé dans lequel le PAM a amené la mission ne disposaient pas de stocks de vivres. Dans le centre de santé visité à l'improviste à Saint-Raphaël, les derniers enregistrements dans le registre des enfants s'arrêtaient en début septembre.

L'évaluation de l'IPSR du PAM mentionne que « les relations de partenariat avec le Gouvernement passent pour excellentes. Cependant, elles demeurent relativement limitées au niveau national alors que, localement, une collaboration étroite s'est développée, principalement dans le secteur de l'agriculture et de la santé ». Le rapport précise encore que « l'importance de la collecte des données de suivi n'est pas toujours bien comprise. Par ailleurs, les modifications substantielles apportées au

⁷⁹ SPR 2006, PAM

projet initialement prévu, en termes d'approche, n'ont pas donné lieu à des révisions des objectifs quantifiés et des indicateurs de résultats. »

Contrairement aux interventions curatives du PAM, une récente évaluation sur les interventions d'un partenaire de l'USAID, World Vision, a mis en avant les effets supérieurs d'une approche préventive contre la malnutrition des enfants de 6 à 24 mois.

Efficienc

Ce critère mériterait d'être approfondi mais le temps limité de l'évaluation ne permettait guère d'analyse approfondie des aspects financiers.

Achats locaux

Les délais engendrés par la mise à disposition des crédits et la préparation des contrats retardent la signature des conventions. Généralement, la récolte du maïs est déjà bien entamée quand survient le contrat d'achat par PROMIP ce qui peut augmenter légèrement le coût d'achat par rapport à la période où les prix sont les plus bas de l'année.

Au fur et à mesure que l'expérience de PROMIP et des organisations s'accumulent, on constate un raccourcissement des délais. Les premières conventions des crédits 2007 sont déjà signées.

Une rapide comparaison⁸⁰ des coûts des opérations d'achat locaux avec ceux des marchandises importées sur le marché laisse à penser que :

- l'acquisition du maïs se fait à des prix proches de ceux des produits importés,
- les achats locaux de riz (environ 1 100 \$/t) se font à un coût supérieur au riz importé.

Le jugement de l'efficienc ne peut se réduire à une simple comparaison de prix. D'une part, la qualité des produits offerts doit être prise en compte ; ce sont des produits frais correspondant aux habitudes de consommation des populations et de qualité supérieure à celle des produits importés les meilleurs marchés. D'autre part, les achats locaux induisent des bénéfices –en termes d'amélioration de la sécurité alimentaire et des conditions de vie, de valorisation de l'image des associations, de capacité d'investissement, de renforcement des capacités, ... - pour les communautés locales qui ne sont pas comptabilisés.

Le financement annuel de l'AAP restreint la visibilité sur la durée de la collaboration entre la coopération française et les associations de producteurs ou les chambres d'agriculture. Il apparaît évident que si un programme d'achats pluri-annuel était décidé, les effets de l'aide française seraient démultipliés car permettant des investissements étalés sur une plus longue période.

⁸⁰ Le temps imparti par l'évaluation ne permet pas de réaliser une véritable étude de marché.

Collecte de données

Globalement les activités prévues dans le projet ont été réalisées mais des défaillances ont été observées au niveau du suivi des opérations. En dépit des frais budgétés pour cette activité, il semblerait qu'il n'y ait pas eu de véritable suivi. 63% des dépenses pour le suivi ont été effectuées entre juin et novembre 2007, dernier semestre du projet et 13% des fonds disponibles pour cette activité sont encore inutilisés. Selon les déclarations de l'unité d'exécution, ce problème vient surtout du manque de moyens logistiques du MARNDR tant au niveau central qu'au niveau des directions départementales.

La cellule de coordination du projet a attendu près d'un an pour placer les commandes de pluviomètres qu'elle a reçues deux mois plus tard alors que cela pouvait être fait immédiatement après le décaissement des fonds.

La consommation des ressources disponibles n'a pas suivi un rythme normal. A environ un mois de la fin du projet, 40% des fonds disponibles restent encore à être utilisés et 59% des fonds sont à justifier auprès du SCAC.

Activités du PAM

Les facteurs mentionnés dans le rapport d'évaluation qui ont amoindris l'efficacité de l'IPSR et sans nul doute celle du programme de cantines scolaires (reposant sur les mêmes infrastructures et personnel) sont les suivants :

- l'état des infrastructures de communication et les conditions de sécurité (dont les normes imposées par les NU pour le déplacement du personnel et le transport des marchandises),
- un personnel insuffisant pour assurer les visites de terrain et des carences dans la gestion de la logistique,
- un nombre important de partenaires de terrain au regard des tonnages relativement modiques parfois observés,
- les coûts liés à la mise en œuvre des opérations qui représentent près de 30 pour cent du coût total de l'ensemble du projet. Le taux des coûts d'appui directs est particulièrement élevé (près du double de la moyenne mondiale).

Semences

Les coûts cumulés de gestion, de suivi et d'encadrement sont assez élevés dans le cadre de ces projets, représentant entre 25 et 35% des budgets. Dans la première proposition de la FAO pour 2007, ces coûts représentaient même 40% du total pour 20% pour les achats de semences et plants de bananiers. Le poste a avec raison demander un meilleur équilibre du budget.

Impact

Le rapport d'évaluation de l'IPSR n'aborde pas ce critère.

Les déplacements sur le terrain n'ont permis que d'effleurer le sujet de la viabilité et de l'impact avec les organisations bénéficiaires. Il faudrait mener des analyses plus approfondies afin d'obtenir une image objective de ce critère.

2.7. Conclusions et recommandations

Conclusions

Les interventions menées en Haïti se démarquent de celles effectuées dans les autres pays où les ambassades sollicitent l'instrument aide alimentaire programmée. Elles combinent une volonté d'agir sur les court et moyen termes. Davantage que l'effet immédiat sur les groupes vulnérables, c'est l'approche de moyen terme que privilégie le poste et à laquelle elle apporte une attention particulière. Cette approche est pertinente dans le sens où l'origine des situations d'urgence est intimement liée avec un mal développement⁸¹. Mais, les modalités de mobilisation par l'instrument aide alimentaire sont peu adaptées pour apporter une réponse durable.

Les actions soutenues depuis 3 ans sont effectuées dans la continuité. Elles relèvent d'actions structurantes en appui au développement du monde rural ou aux politiques sectorielles d'éducation et de santé. C'est davantage une stratégie de sécurité alimentaire que d'aide alimentaire. Les financements annuels de l'aide alimentaire constituent une limite à cette stratégie car ils n'offrent pas de visibilité de moyen terme que requière le développement optimal de ce type d'activités. Afin de réduire le risque de baisse ou rupture de financement d'une année à l'autre, il faudrait chercher une complémentarité avec d'autres instruments de financements français ou européens (ou s'insérer dans des programmations multi bailleurs) pour les interventions achats locaux et filière semences.

La promotion des achats locaux avec effet recherché sur la structuration de groupements de producteurs, l'appui à la filière semencière avec constitution d'une réserve stratégique ou encore le soutien aux activités à double vocation, curative et préventive, du PAM sont des actions visant plusieurs objectifs, ce qui rend leur mise en œuvre complexe. Ces actions nécessitent une préparation soignée ainsi qu'un accompagnement tout au long de leur exécution afin d'atteindre les résultats attendus. Or, les modalités d'instruction et de suivi de l'instrument AAP sont peu adaptées à

⁸¹ Caractérisé par :- de faibles capacités de l'Etat à planifier son développement, coordonner les intervenants et mettre en œuvre et une certaine substitution par d'autres acteurs ONG et organisations internationales,

- la concurrence de produits alimentaires importés bon marché exercée sur les productions locales,
- la dégradation de l'environnement dont le déboisement, source de désastres de plus grande ampleur lors des passages de cyclones
- émigration d'une partie de l'élite intellectuelle, ...

sélectionner et accompagner des initiatives à objectifs multiples et complexes. Instrument peu formaliste, l'AAP laisse une grande autonomie d'exécution aux opérateurs avec les forces et les faiblesses inhérents à cette implication. La capitalisation d'expériences sur la base des réalisations d'autres intervenants en Haïti ou de projets réalisés dans d'autres pays devrait ainsi davantage constituer une priorité pour mettre en valeur des pratiques probantes ou novatrices.

A l'exception de l'intervention sur les achats locaux dont l'efficacité apparaît très satisfaisante, les résultats des autres opérations sont plus mitigés. Les contraintes de l'environnement haïtien (mauvais état des voies de communication, insécurité, vulnérabilité aux catastrophes naturelles) constituent somme toute des paramètres non négligeables de frein à l'opérationnalisation. Par ailleurs, les faibles moyens dont disposent le poste pour le suivi et l'évaluation ne facilite pas la mesure des effets des interventions. Le recrutement d'un consultant haïtien (comme PROMIP) permet cependant au SCAC d'assurer un suivi sur l'ensemble des dossiers AAP et d'entretenir une « mémoire institutionnelle » au sein du poste, mémoire trop souvent dépendante du personnel expatrié dont le séjour est limité.

Recommandations générales

Face aux nombreux défis auxquels est confronté le développement Haïti, seule une stratégie agissant simultanément sur les court et moyen termes peut favoriser la réduction de l'insécurité alimentaire. La politique française menée en matière d'aide alimentaire doit continuer à :

- appuyer la constitution d'une politique nationale de prévention et gestion des urgences (en cohérence avec l'Etat et les collectivités territoriales): veille informationnelle sur les cyclones et l'insécurité alimentaire, mécanismes de coordination et de gestion des secours (outils : minimum de stocks de sécurité alimentaire prépositionnés en Haïti et dans la sous-région, réserve stratégique de semences, solutions alternatives à l'aide alimentaire), stratégie et mécanismes de prévention et gestion des risques naturels,
- inciter la production agricole locale et limiter les effets pervers de l'aide alimentaire et des importations subventionnées de produits alimentaires sur les marchés. A court et moyen terme, l'aide alimentaire va se renchérir, moins d'aide alimentaire sera disponible pour l'aide projet. La stratégie d'achats locaux et le ciblage adéquat des groupes vulnérables ont tout intérêt à être encouragés.

Recommandations opérationnelles

Les actions soutenues à travers le PAM concernent essentiellement les secteurs santé et éducation. Au moment de la programmation, il serait intéressant d'accroître la concertation interne du poste (avec les conseillers et/ou les AT des secteurs concernés) afin de favoriser la complémentarité et la synergie des financements français et la concertation avec la DCE.

Deux études mériteraient d'être réalisées afin de clarifier la stratégie des interventions françaises et préciser les modalités de mise en œuvre :

- étude de marché sur les achats locaux et institutionnels⁸² (diagnostic dans les zones d'achat afin d'en estimer l'impact sur les marchés locaux et analyse prospective sur la capacité d'absorption par le marché haïtien d'un développement de la pratique des achats institutionnels) ;
- réflexion stratégique sur la constitution et la gestion de la réserve de semences.

Ces études pourraient également préciser des mécanismes de financement multi-bailleurs qui éviteraient que le financement de l'AAP demeure isolé et sans visibilité au-delà de l'année concernée.

Une plus grande complémentarité des financements français devrait aussi être explorée comme la possibilité d'achats locaux auprès des groupements appuyés par les interventions de l'AFD (ex. production de bananes) ou des appuis d'ONG dont la composante aide alimentaire ne serait qu'un volet.

⁸² La DCE s'est montrée intéressée à la financer.

3. Soudan

3.1. Introduction

Les objectifs de la mission

La mission d'évaluation de l'aide alimentaire française a été effectuée du 3 au 15 novembre 2007 au Soudan. Elle fait partie d'une évaluation thématique générale de la réforme de l'aide alimentaire française intervenue en 2005. Cette mission d'évaluation au Soudan s'est déroulée en même temps que celles au Burkina Faso et en Haïti (les deux autres missions pays). Ces trois missions pays ont été précédées par une première phase d'évaluation du dispositif de l'aide alimentaire française dans le cadre général de l'aide alimentaire mondiale.

La mission s'est concentrée sur les principaux opérateurs de l'aide alimentaire française au Soudan (PAM, FAO et trois ONG françaises), les autres bailleurs de fonds de l'aide alimentaire au Soudan et quelques ONG et organisations de référence du fait de leur implication dans les programmes d'urgence en général et de l'aide alimentaire en particulier.

Pour mieux comprendre l'aide alimentaire française au Soudan, un travail étroit a été réalisé avec le SCAC (Service de Coopération et d'Action Culturelle) de l'Ambassade de France au Soudan, en raison de son implication renforcée dans la programmation et le suivi des opérations d'aide alimentaire.

A Khartoum, la mission a pu rencontrer un certain nombre d'opérateurs et de bailleurs qui ont été en mesure de fournir des informations pertinentes pour les besoins du travail. Une visite à Juba a permis de rencontrer les opérateurs et bailleurs sur place et d'apprécier l'aide alimentaire française dans le contexte spécifique du Sud Soudan qui se situe actuellement dans une phase de post conflit et de réhabilitation. Il n'a pas été possible d'effectuer de visite de terrain en raison d'un manque de temps, de problèmes logistiques et d'un budget limité. Une autre visite a été effectuée par un membre de la mission à Nyala, dans le Sud Darfour. Cette partie du Darfour étant encore fortement touchée par des hostilités, il n'a pas été possible d'envisager de sortie sur le terrain. A Nyala, la mission a pu rencontrer les opérateurs de l'aide alimentaire française (PAM, FAO et les deux ONG françaises ACF et Solidarité). En plus, la mission a pu visiter un centre de récupération nutritionnelle de l'ONG ACF, ainsi que le Centre de Recherche Agronomique dans lequel la FAO est impliquée à travers un programme de semence.

La mission a été organisée et facilitée par le SCAC.

Le rapport est organisé en 4 sections principales : la première partie est introductive et traite les objectifs, la méthodologie et les contraintes de la mission. La deuxième partie porte sur l'aide alimentaire en général au Soudan, la troisième partie se concentrant plus spécifiquement sur l'aide alimentaire de la France. La quatrième partie propose une appréciation de l'aide alimentaire française et de ses modalités d'intervention. La dernière partie est consacrée aux conclusions et recommandations.

La méthodologie et les contraintes rencontrées

La mission a été exécutée conformément aux termes de référence pour les missions pays qui ont explicité les objectifs de cette phase et formulé une série de questions évaluatives.

Ces questions évaluatives ont été formulées sous forme de résultats attendus et s'articulent principalement autour des trois points suivants :

- L'analyse de la stratégie globale des interventions de l'aide alimentaire ;
- L'analyse globale des modalités de la mise en œuvre de l'aide alimentaire ;
- L'analyse détaillée des toutes les opérations (2004 – 2007).

Les réponses aux questions devront déboucher sur des propositions sur la façon d'améliorer les modalités de mise en œuvre de l'instrument aide alimentaire programmée.

La mission a préparé un plan de travail conjointement avec le SCAC de l'Ambassade de France au Soudan, en tenant compte des différentes contraintes prévues. Le choix final pour la méthodologie a été le suivant :

- Analyse systématique, selon les points principaux mentionnés dans les questions évaluatives, des documents disponibles sur l'aide alimentaire au Soudan en général et sur l'aide alimentaire française en particulier (disponibles sur internet, au niveau du SCAC et des partenaires directs et indirects) ;
- Entretiens avec les partenaires impliqués et associés selon la méthode d'un questionnaire semi-structuré sur la base des questions évaluatives: SCAC, PAM, FAO, CICR, Délégation de la Commission Européenne, ECHO, ONG bénéficiaires, services étatiques, autres ONG et principaux bailleurs de fonds⁸³ ;

⁸³ Se référer au programme joint en annexe pour le détail des institutions rencontrées.

- Visites de terrain à Juba (Sud Soudan) et à Nyala (Sud du Darfour) : rencontres avec les autorités et les partenaires principaux⁸⁴;
- La méthodologie des visites s'est basée sur un questionnaire semi-structuré et complété par des observations indirectes ;

Toute information collectée a été traduite et analysée d'une manière systématique selon les sous-questions des questions évaluatives.

Contraintes

Par rapport à la méthodologie

L'enveloppe de l'aide alimentaire française au Soudan est très réduite par rapport aux autres grands bailleurs de fonds comme USAID, ECHO etc. L'Aide alimentaire française ne représente que 0,4% du budget du PAM en 2007 et pour cette raison les traces ou même l'impact spécifique n'est pas tangible. Dans ce contexte, il est très difficile d'évaluer spécifiquement la place en général et l'impact en particulier de l'aide alimentaire française dans ces programmes. Cette contrainte à appréhender l'impact particulier de l'aide alimentaire de la France se vérifie également dans une certaine mesure au niveau des ONG françaises bénéficiaires, dont l'aide alimentaire française ne représente que 2,3% du budget d'ACF et 3,6% du budget de Solidarité au Soudan⁸⁵. Toutefois, contrairement au PAM, les ONG bénéficiaires de l'aide alimentaire française et la FAO font des rapports spécifiques sur l'utilisation de la contribution de la France.

Par rapport à la mémoire institutionnelle

Les informations disponibles au SCAC indiquent que l'aide alimentaire de la France au Soudan n'a démarré qu'en 2004 par une contribution financière au PAM⁸⁶, tandis que la réforme du dispositif date de 2005. Ainsi, il y a peu d'éléments qui permettent de fonder une comparaison entre l'aide alimentaire française antérieure et postérieure à la réforme. De plus, les dossiers disponibles sur les interventions au titre de l'aide alimentaire française concernent surtout l'année 2006. En outre, on constate un manque de mémoire institutionnelle au niveau du SCAC, l'équipe actuelle n'étant sur place que depuis peu⁸⁷, aucun archivage n'ayant été effectué pour la période antérieure à son arrivée.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Ce constat est à nuancer pour l'ONG Triangle Génération Humanitaire qui affirme que les financements obtenus du CIAA représentent une part « substantielle » de son budget.

⁸⁶ Les informations obtenues du bureau du PAM à Rome indiquent, pour la période 1997-2007, que la France a également contribué au budget du PAM par plusieurs financements en 1999. Cf. ci-dessous la partie sur l'aide alimentaire de la France au Soudan pour plus de détails.

⁸⁷ Le Conseiller de coopération et d'action culturelle est entré en poste en septembre 2007, l'Attaché humanitaire en août 2006 et l'Attaché de coopération courant 2004.

Le même phénomène a été rencontré au niveau des opérateurs de l'aide alimentaire française, où la rotation fréquente du personnel nuit fortement à la mémoire institutionnelle.

Par rapport à l'aperçu global de l'aide alimentaire au Soudan

L'aide alimentaire globale au Soudan a connu une forte tendance à l'augmentation depuis l'indépendance du pays, surtout pendant la période de la guerre civile dans le Sud, mais également dans les autres parties du pays. Il n'a pas été possible de rencontrer la commission de l'aide humanitaire du gouvernement (Humanitarian Aid Commission) pour avoir cette information⁸⁸. Ainsi, il n'a pas été possible d'appréhender la stratégie du Gouvernement en matière d'aide alimentaire.

Par rapport à l'évaluation d'un impact éventuellement tangible

Cela n'a pas été possible, principalement du fait de la place limitée de l'aide alimentaire française dans les programmes. Par ailleurs, pour effectuer une étude d'impact, il est nécessaire de se rendre sur le terrain et d'avoir accès aux systèmes de monitoring mis en place par les programmes. Or, cette information n'est pas disponible de manière systématique.

Par rapport à la sécurité, au temps disponible et à l'éloignement des deux zones

La situation d'insécurité, particulièrement au Darfour, n'a pas permis de faire des missions sur le terrain. A cette contrainte s'est ajouté le fait que les déplacements internes (à l'exception du Sud) sont tous sujet à une autorisation de déplacements par les autorités des services de la sécurité d'état. Par ailleurs, le temps (12 jours) et le budget disponible ont fortement limité les déplacements internes. Les deux membres de la mission sont partis ensemble à Juba pour 3 jours et un seul membre est parti au Darfour à Nyala également pour 3 jours, avec dans les deux cas un seul jour effectif sur place (les deux autres jours étant consacrés aux déplacements).

3.2. Contexte de l'aide alimentaire au Soudan

3.2.1. Présentation du contexte

Le Soudan en général

Le Soudan est le plus grand pays africain, avec une population totale estimée à 32 millions d'habitants, dont 40% vivent en milieu urbain. Le pays est doté de plusieurs systèmes écologiques à travers l'axe Nord-Sud mais aussi Est-Ouest. Le pays souffre de multiples divisions religieuses,

⁸⁸ Pour des raisons d'ordre politico-diplomatiques.

ethniques et socio-économiques, entre Musulmans et Chrétiens, Arabes et Africains, nomades et sédentaires. Le triple conflit soudanais actuel reflète ces fractures, accentuées par des luttes pour les ressources naturelles.

Afin de comprendre la situation actuelle au Soudan il est nécessaire de rappeler certains éléments historiques.

Dès l'indépendance du pays, des conflits sont apparus entre le Nord et le Sud du Soudan. Le pays a ainsi connu deux grandes périodes de guerres entre le Nord et le Sud, sur la période 1955-1975 puis sur la période 1982-2004. Le Nord est surtout dominé par les descendants des tribus arabes, alors que dans le Sud vivent les différentes tribus africaines, dont les plus importantes sont les Dinkas et les Nuer. Le Nord a traditionnellement utilisé le Sud comme territoire d'où viennent leurs esclaves qui ont été capturés depuis des siècles, servant essentiellement de main d'oeuvre et contribuant à un mélange de la population au Nord. Le Nord a également prélevé de nombreuses autres richesses au Sud, telles le bétail, le bois etc. La découverte dans les années 70 de sources potentielles importantes de pétrole au centre du pays a entraîné un changement du panorama politique et économique du pays, accentuant la complexité du clivage Nord-Sud.

La signature de l'accord de paix (CPAS) en 2005 entre le Sud du Soudan et le gouvernement central à Khartoum a coïncidé avec le début des conflits au Darfour en 2004, l'une des plus grandes catastrophes humanitaires causée par les groupes armés et les différents mouvements de libération. De plus, il existe un conflit dormant à l'est du pays entre les différentes tribus vivant dans l'est et le régime central.

La situation humanitaire est très préoccupante. La guerre entre le Nord et le Sud a causé 2 millions de morts, 4,5 millions de déplacés dont 2 millions à Khartoum et alentours et 0,5 millions installés dans les pays voisins. On estime que le conflit de Darfour a causé autour de 300.000 morts, 250.000 réfugiés au Tchad, 2,5 millions déplacés à l'intérieur du pays. En raison de ce conflit, 4 millions de personnes dépendent actuellement de l'aide humanitaire. De surcroît, en raison de l'instabilité politique dans la sous-région, le Soudan compte un grand nombre de réfugiés venant des pays voisins comme l'Erythrée, l'Éthiopie, l'Ouganda ou la Somalie.

Le Soudan tire sa richesse essentiellement de l'agriculture et de l'élevage, grâce aux deux grands fleuves qui confluent à Khartoum : il s'agit du Nil bleu originaire d'Éthiopie et le Nil blanc originaire du Lac Victoria et qui passe l'Ouganda. Le Nord est surtout une zone d'élevage, avec une agriculture sous irrigation. Au sud de la ligne Kassala – Khartoum – El Fasher, l'agriculture pluviale gagne de plus en plus d'importance du fait des niveaux de pluviométrie qui augmentent de 400 mm annuels jusqu'à 1.200 au Sud. Ses grandes potentialités agricoles font du Soudan un pays qui peut alimenter facilement un grand nombre de ses pays voisins, surtout les pays arabes. Le développement de la production agricole dans les différentes zones du pays a été fortement marqué par les conflits.

Le Sud Soudan

Le Sud du Soudan a été, depuis l'indépendance, sujet à deux grandes périodes de guerres civiles qui ont fortement freiné le développement dans tous les secteurs de l'économie. Une grande partie de la population a été déplacée vers les pays voisins et jusqu'à Khartoum, où elle a longtemps vécu dans les camps de réfugiés et de déplacés. Après la signature en 2005 de l'accord de paix entre les représentants du Sud (SPLA) et le gouvernement central, la phase de réhabilitation a commencé.

Le premier problème qui s'est posé a été le retour d'un grand nombre de déplacés, estimés autour de 4,5 millions de personnes de provenances diverses. Ces personnes ont longtemps vécu dans des camps, survivant grâce à l'aide humanitaire. De nombreux savoir-faire, notamment dans l'agriculture, ont ainsi été perdus en raison de cet éloignement prolongé.

Le manque systématique d'infrastructures comme les routes, les postes de santé, les écoles etc. représente non seulement un grand défi mais surtout une tâche très lourde. La structure administrative fait également encore largement défaut, les ministères au niveau du gouvernement du Sud mais aussi au niveau des Etats fédéraux commençant à peine à s'organiser.

Ainsi, le Sud fait face au défi de créer les différentes structures étatiques à partir du point zéro et réhabiliter ou établir les infrastructures nécessaires. Ces structures nécessiteront encore de nombreuses ressources (financières, humaines, techniques etc.) pour être opérationnelles. Le Gouvernement du Sud Soudan devait bénéficier des revenus du pétrole de la part du gouvernement d'unité, selon la répartition prévue dans le CPA, mais cela n'a pour l'instant pas été le cas. Cet état de fait entraîne des problèmes multiples par rapport au processus de reconstruction. A ces contraintes s'ajoute l'épineuse question du tribalisme toujours existant. Tous ces facteurs font que l'avenir du Sud Soudan est toujours marqué par de fortes incertitudes.

Un référendum sur l'indépendance du Sud est prévu, selon le CPA, en 2011. Il est très probable que le Sud fera le choix de l'indépendance, mais personne ne connaît la réaction du gouvernement central par rapport à ce processus.

Pour le moment, l'aide appuie la réinstallation des populations rentrantes, la réhabilitation des infrastructures encore existantes et le développement des secteurs primaires, secondaires et tertiaires de l'économie.

La réinstallation de la population déplacée exige une intervention d'ampleur, avec une stratégie clairement articulée, qui exige une approche dans laquelle l'aide alimentaire est dispensée en même temps qu'un programme de distribution de kits de semences et outils agricoles. Tout cela devra être accompagné par la création des infrastructures de santé et d'éducation.

En conclusion, le Sud Soudan se trouve dans un processus de lien entre l'urgence, la réhabilitation et le développement (URD ou LRRD en anglais) dans lequel l'aide alimentaire française a trouvé sa place, avec toutefois certaines limites. Le PAM s'occupe spécialement de la réhabilitation des routes via des programmes de « Vivres contre travail » et un vaste programme de cantines scolaires. La FAO a une tâche très importante en matière de réhabilitation des structures agricoles et d'élevage.

Le Darfour

Par le passé, le Darfour était constitué de plusieurs Sultanats qui depuis longtemps luttent entre eux pour l'accès aux ressources naturelles (terres, bétail etc.). Ce phénomène existait aussi dans la partie située de l'autre côté de la frontière avec l'actuel Tchad. Avant la colonisation des britanniques et des français, ces Sultanats n'ont jamais été gouvernés par une grande puissance étatique. La crise actuelle au Darfour a certainement ses racines dans ces anciennes périodes. Mais il a été généralement reconnu que le Gouvernement central du Soudan a eu sa part de responsabilité dans la crise actuelle, qui est intervenue juste au moment où la crise avec le Sud a été pacifiée par la signature du CPA en 2005.

La crise du Darfour est par conséquent très complexe. Si la région a été officiellement déclarée en crise en 2004, les premiers signaux sont antérieurs. Ainsi, des mouvements de libération se sont créés pour la revendication des droits d'une population qui se sentait marginalisée et délaissée par le gouvernement central. Parallèlement, le gouvernement central a appuyé les milices arabes, nommé les « Janjaweed », qui ont mené une politique de purification ethnique envers la population noire locale.

Le conflit a connu une escalade qui s'est traduite par 200 à 300 000 morts⁸⁹ et plus d'un million de personnes vivant dans les différents camps privées d'accès à la terre pour cultiver les produits agricoles et dépendant par conséquent purement de l'aide alimentaire. Plus de 2,5 millions sont déplacées dont plus de 250 000 personnes ont pris la fuite pour le Tchad.

Malgré l'installation des troupes de l'Union Africaine, les AMIS, la situation s'est gravement détériorée d'un point de vue de l'insécurité. Le DPA est en vigueur mais la dernière résolution de l'ONU prévoit l'installation de 27 000 casques bleus venant essentiellement des pays africains. Leur arrivée est toutefois retardée, entre autre par l'attitude du gouvernement central du Soudan.

L'aide alimentaire est essentiellement dispensée par le PAM, bénéficiant à plus de 2,5 millions de personnes. Un grand nombre d'ONG sont opérationnelles dans les différents camps de déplacés et dans les zones rurales où les activités agricoles et d'élevage sont possibles.

⁸⁹ Selon différentes estimations.

Les opérations les plus importantes des différentes organisations sur place concernent la distribution de vivres, de semences et outils agricoles mais aussi la santé, l'eau et l'assainissement ainsi que l'appui à l'éducation et à la restauration de l'habitat des déplacés de retour dans leurs zones d'origines.

La situation d'insécurité est en train de s'aggraver et le travail humanitaire est devenu très restreint et surtout dangereux. La plupart du personnel des organisations humanitaires expatriées et nationales opère dans des conditions très difficiles.

Il est important pour finir d'aborder en quelques lignes la question de l'économie de la crise. Il existe très peu d'analyses sur les revenus de ces crises en faveur de certaines classes politiques. Dans un certain sens l'économie soudanaise profite fortement des différentes crises. En témoignent le grand nombre de personnes employées par les Nations Unies (fonctionnaires et cadres de sécurité), les forces de l'Union Africaine, les cadres des organisations humanitaires, l'emploi fourni aux différents cadres nationaux (chauffeurs, gardiens, personnel administratif etc.), le secteur du transport qui profite surtout de l'acheminement de l'aide alimentaire de la ville de Port Soudan jusqu'au Darfour, sans oublier le secteur de immobilier qui loge tous les expatriés.

3.2.2. L'aide alimentaire fournie par les différents bailleurs

Dans ce sous-chapitre est proposé un résumé des opérations et des financements des principaux organismes et bailleurs de fonds. Sont considérés comme aide alimentaire l'ensemble des distributions de vivres mais également de semences et d'outils agricoles.

Au Sud Soudan, le contexte est celui d'une situation de réhabilitation dans laquelle la réinstallation de la population déplacée est un axe d'intervention majeur, notamment via la distribution d'une ration alimentaire accompagnée de semences⁹⁰. Au Darfour, la distribution est principalement en forme de vivres alimentaires aux déplacées dans les divers camps et l'appui à certaines populations rurale dans le cadre de la relance des activités agricoles (semences et outils).

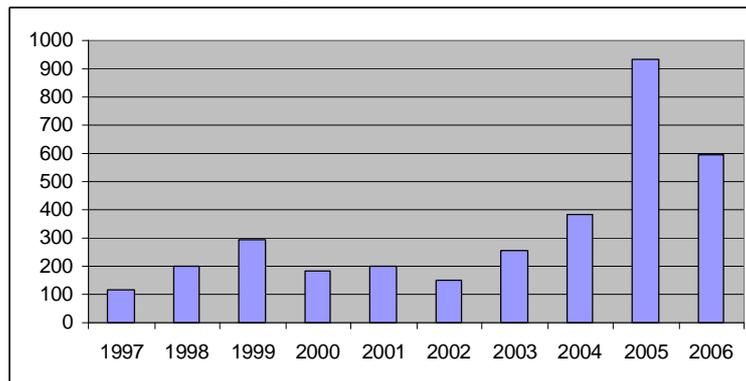
Le PAM est le plus grand fournisseur d'aide alimentaire au Soudan, directement suivi par le CICR. En ce qui concerne les bailleurs de fonds, les Etats-Unis sont le plus gros contributeur du PAM par l'intermédiaire de leur office humanitaire OFDA/USAID, suivi par la Commission européenne par l'intermédiaire de son Office humanitaire ECHO.

L'évolution de l'aide alimentaire au Soudan au cours de la dernière décennie est présentée dans le graphique suivant. Selon ce graphique, l'aide alimentaire a connu un pic en 2005 avec un équivalent de 930 900 TEC. Sur la base de la valeur calorique d'une ration complète de 1 800 kcal/pers/jour,

⁹⁰ La ration alimentaire doit permettre aux bénéficiaires de s'alimenter pendant trois mois, avant de pouvoir bénéficier de la production agricole tirée des semences reçues.

cette aide aurait la capacité de nourrir pendant toute une année une population d'au moins 5 millions de personnes.

Graphique 6 : Evolution de l'aide alimentaire au Soudan 1997-2006 (en milliers de tonnes équivalent céréales)



Source : PAM, Interfais

Le PAM

Le PAM est le principal fournisseur d'aide alimentaire au Soudan. En 2007, il a alimenté environ 5 millions de personnes via ses différents programmes.

Le budget prévu pour 2007 pour l'opération d'assistance à la population affectée par les conflits EMOP 10557.0 est de plus de 687 millions de US\$ (soit environ 480 millions d'euros). 70% de cette somme est destinée au conflit dans le Darfour, 17% au Sud Soudan et 13% aux autres zones CETA (Central, East and Transitional Areas). L'EMOP du PAM au Soudan est la principale opération du PAM actuellement en cours au niveau mondial.

Les Etats-Unis sont le principal bailleur du PAM, avec une contribution qui représente 40% du budget total du PAM, essentiellement sous la forme de vivres en provenance des Etats-Unis. La CE arrive en seconde position, avec une contribution financière qui représente 10% du budget total du PAM. Le Japon et le Canada contribuent respectivement à hauteur de 22 et 20 millions de US\$. La France, avec un total de 2,4 millions de US\$ attribués pour l'année 2007, figure parmi les plus faibles contributeurs, sa contribution financière représentant moins de 1% du budget du PAM. Il faut toutefois souligner que la France, comme les autres Etats membres de l'UE, contribue au budget du PAM essentiellement par intermédiaire de la CE.

Le PAM opère généralement via un vaste réseau d'ONG qui sont chargées de la distribution sur le terrain. Les ONG impliquées reçoivent du PAM un montant fixe par tonne d'aliments distribuée. Le PAM est responsable du transport jusqu'au point de la distribution. Beaucoup d'ONG trouvent ce

montant fixe trop réduit, certaines prenant en charge les frais supplémentaires sur leurs moyens propres.

Au Darfour, le PAM a trois bureaux régionaux : à Nyala au Sud Darfour, El Fasher au Nord Darfour et El Gereina à l'Ouest Darfour. Le PAM dispose au Darfour de 35 partenaires responsables de la distribution dans 400 localités. Les vivres proviennent principalement de la ville de Port Soudan, importées de l'extérieur et transportées par des transporteurs nationaux. Le transport de Port Soudan à Khartoum s'effectue sur des camions de plus de 50 tonnes, mais à partir de Khartoum les vivres sont chargés sur des camions de moindre capacité.

Au Sud Soudan le PAM opère à partir de son bureau de Juba. Il dispose de 9 bureaux régionaux. En 2007 un total de 115 000 tonnes de vivres a été distribué, dont 100 000 tonnes distribuées gratuitement aux populations rentrantes.

Le PAM au Sud Soudan est engagé dans un programme ambitieux de réhabilitation des routes, via un programme de « Vivres contre travail ». Il a ainsi pu réhabiliter depuis 2003 un total de 2000 km de routes, son objectif pour la fin 2008 étant d'atteindre les 3000 km. Le PAM estime que sa présence au Sud Soudan sera nécessaire pour encore au moins 10 ans, dans le cadre du processus de réhabilitation. Au Darfour, aucune prévision n'est avancée du fait que la situation toujours très instable.

Le PAM participe chaque année à l'évaluation conjointe des besoins alimentaires avec la FAO et l'UNICEF, pour justifier les besoins en vivres mais aussi en semences, en aliments fortifiés etc. L'un des documents de référence est le « Annual Needs and Livelihoods Assesment » qui recense l'état de sécurité alimentaire conjointement avec la FAO, l'UNICEF, les Services Etatiques du Gouvernement et les ONG.

La FAO

Le rôle de la FAO au Soudan est important, surtout dans le processus de réhabilitation et de développement actuellement en cours dans le Sud mais aussi dans certaines zones du Darfour. Sa tâche la plus importante est d'appuyer la mise en place d'une politique agricole, via un appui technique et institutionnel.

En ce qui concerne le rôle de la FAO en matière de semences, il faut souligner qu'elle dispose d'une connaissance et d'une compétence technique indéniable en la matière.

Toutefois, l'organisation a été unanimement critiquée par les ONG chargées de la distribution des semences, qui ont souligné les difficultés opérationnelles de la FAO.

Le CICR

Le CICR a son propre réseau d'acheminement (« pipe-line ») d'aide alimentaire, en parallèle de celui du PAM. Le programme d'aide alimentaire du CICR est estimé à 10% de celui du PAM (en volume de vivres distribués).

Le CICR a pour tâche la protection des victimes de la guerre, dont l'alimentation et la récupération nutritionnelle mais également la réhabilitation agricole font parties.

Généralement, les besoins alimentaires estimés par le CICR sont moindres que ceux évalués par le PAM. Ceci s'explique par le mandat du CICR qui, contrairement au PAM, n'est pas exclusivement de distribuer des aliments. Ce constat de deux approches divergentes joue un rôle relativement important dans le débat entre les bailleurs de fonds.

La Commission européenne

La Commission européenne intervient à la fois via la Délégation de la Commission Européenne, qui opère surtout avec les financements du FED, et via son office humanitaire ECHO.

ECHO est directement responsable de la contribution de la CE au PAM qui, en 2007, s'est élevée à 67 millions d'Euros (dont 43 millions pour le Darfour). ECHO finance aussi un grand nombre de projets d'ONG dans les secteurs de la sécurité alimentaire, de l'eau et assainissement, de la santé, de la récupération nutritionnelle et de l'éducation dans les zones de conflits⁹¹.

La DCE finance actuellement deux programmes importants de réhabilitation agricole à travers la FAO : le « Sudan Integrated Food Security Information for Action » (SIFSIA) à hauteur de 80 millions d'euros et le « Sudan Productivity Capacity Recovery Programme » (SSRRC) à hauteur de 20 millions d'euros.

Depuis le blocage des financements FED pour le Gouvernement du Soudan par le Parlement Européen à la fin des années 1990 (financements qui ont été débloqués en 2005 par le rétablissement de la coopération entre la CE et le Gouvernement du Soudan), la CE s'est engagée dans le financement du programme Humanitaire Plus (« Humanitarian Plus Programme ») à hauteur d'environ de 28 millions d'Euros. Ce programme appuie des ONG internationales et nationales au Nord et au Sud du pays (le Darfour n'y étant pas inclus), dans le cadre de la réhabilitation des zones affectées par les conflits. Il doit s'achever en 2008. Un nouveau programme identique au HPP sera exécuté par le PNUD.

⁹¹ ECHO indique que, en 2007, la contribution moyenne aux ONG est de 0,6 millions d'euros par ONG, pour un financement de 12 mois.

OFDA/USAID

Comme mentionné précédemment, les Etats-Unis sont via leur agence OFDA/USAID, le principal bailleur du PAM, avec une contribution qui représente 40% du budget du PAM si l'on prend en compte la valeur des vivres (surtout du sorgho, des haricots, des lentilles et de l'huile végétale) et le coût de leur transport par bateau depuis les Etats-Unis.

L'OFDA reconnaît que ce système de transferts direct de vivres depuis les Etats-Unis est très inefficace, mais découle directement de la politique de Washington (loi PL 480). L'OFDA plaide pour une augmentation des transferts financiers afin de favoriser des achats locaux dont l'efficacité et l'efficacité seraient plus importantes dans un contexte de relance de l'économie locale.

L'OFDA participe aux évaluations des besoins du PAM. Il échange également avec le PAM sur la façon d'améliorer le ciblage et le suivi des interventions. Etant donné que le PAM est une agence onusienne, le débat sur la stratégie à suivre est fortement politique.

3.3. L'aide alimentaire de la France au Soudan

3.3.1. Les interventions soutenues par l'aide alimentaire française avant la réforme (1997-2004)

Les données du PAM indiquent que sur la période antérieure à la réforme (1997-2004), des crédits ont été alloués par la France au programme du PAM au Soudan en 1999 et en 2004.

Les données du MAE, qui ne permettent de remonter que jusqu'en 2004⁹², confirment les données du PAM pour 2004. Elles indiquent que la totalité de l'aide alimentaire accordée en 2004 au Soudan a bénéficié au PAM. Le montant total du crédit au PAM s'élevait à 6 millions d'euros, dont 4 millions pour le Darfour et 2 millions pour le Sud Soudan. Les projets soutenus ont majoritairement consisté en des distributions alimentaires générales, ainsi qu'en un appui aux cantines scolaires (1 million d'euros) et au soutien logistique au Darfour (1 million d'euros)⁹³.

Les projets du PAM ayant bénéficié de financements de la France sur la période 1997-2004 sont repris dans le Tableau 16 joint en annexe.

⁹² Les données antérieures n'ont pas été systématisées par le MAE.

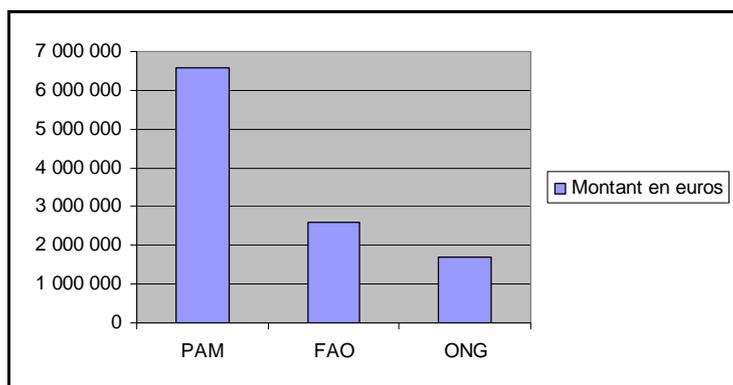
⁹³ Source : données fournies par la DPDEV/MAE. Il n'a pas été possible de vérifier ces données auprès du SCAC de Khartoum, en raison du manque de mémoire institutionnelle.

3.3.2. Les interventions soutenues par l'aide alimentaire françaises 2005-2007

Pour la période 2005-2007, l'aide alimentaire de la France au Soudan est passée par trois canaux de mise en œuvre : le PAM, la FAO et les ONG françaises.

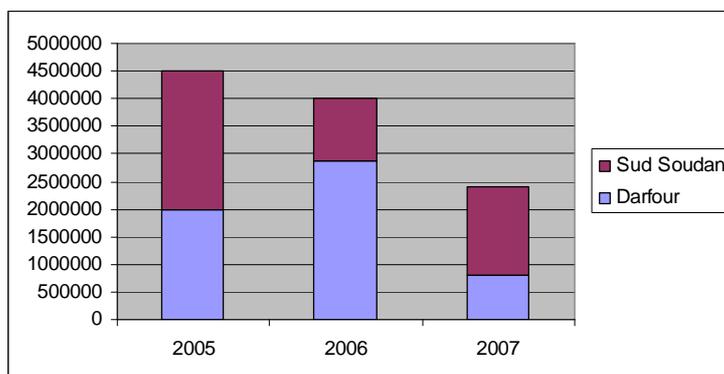
Le **graphique 7 ci-dessous** indique que, depuis la mise en œuvre de la réforme (période 2005-2007), 84% de l'aide alimentaire de la France a été accordée aux organisations onusiennes, avec en premier lieu le PAM (6,59 millions d'euros, soit 60% de l'aide alimentaire sur la période) puis la FAO (2,6 millions d'euros, soit 24% de l'aide alimentaire sur la période). L'aide alimentaire accordée aux ONG a représenté un montant de 1,7 millions d'euros, soit 16% de l'aide alimentaire sur la période. Le **graphique 8 ci-dessous** indique que la répartition de l'aide alimentaire entre le Darfour et le Sud Soudan pour les trois années. Cumulée sur la période, 55% de l'aide est allée au Darfour et 45% au Sud Soudan.

Graphique 7 : L'aide alimentaire de la France au Soudan, en fonction des différents opérateurs pour la période 2005-2007 (en euros)



Source : d'après les données du SCAC de Khartoum, élaboration des auteurs

Graphique 8 : L'aide alimentaire de la France au Soudan, par année et par région pour la période 2005-2007⁹⁴



Source : d'après les données du SCAC de Khartoum, élaboration des auteurs

Le soutien aux interventions du PAM

Récapitulatif des interventions soutenues

Le Tableau 17 joint en annexe présente un récapitulatif des interventions du PAM au Soudan soutenues par les crédits de l'aide alimentaire de la France pour la période 2005-2007. Le PAM a bénéficié de crédits au titre de l'aide alimentaire française en 2005, 2006 et 2007. Sur la période, l'aide alimentaire au PAM s'est élevée à près de 6,59 millions d'euros, dont 3,4 millions pour le Sud Soudan, près de 2,5 millions pour le Darfour et le reste (0,7 millions) pour les inondations qui ont frappé le pays en 2007.

Objectif des interventions soutenues

Les projets du PAM que la France a contribué à soutenir sur la période ont consisté en des distributions alimentaires générales aux populations affectées par le conflit, essentiellement ciblées envers les réfugiés et déplacés au Darfour et envers les populations rentrantes au Sud Soudan. Concernant le projet du PAM EMOP 10557.0, la France a souhaité cibler son intervention sur la composante cantines scolaires.

Modalités de mise en œuvre des interventions soutenues

S'agissant des distributions générales d'aide alimentaire, le PAM assure la logistique pour l'acheminement des rations alimentaires et délègue leur distribution à des ONG. L'ONF française

⁹⁴ Le crédit de 700 000 euros accordé en 2007 au titre des inondations dans le Sud, Centre et Est du pays a été comptabilisé pour le Sud Soudan.

Solidarités a été l'un des partenaires du PAM pour la distribution d'aliments dans le Darfour en 2006 et 2007, et l'ONG française ACF pour les distributions alimentaires dans le Sud Soudan en 2006.

Le soutien aux interventions de la FAO

Récapitulatif des interventions soutenues

Le Tableau 18 joint en annexe présente un récapitulatif des interventions de la FAO au Soudan soutenues par les crédits d'aide alimentaire de la France pour la période 2005-2007. La FAO a bénéficié de crédit au titre de l'aide alimentaire française pour un projet en 2005 et deux projets en 2006. En tout, les crédits obtenus au titre de l'aide alimentaire française ont représenté 2,6 millions d'euros, dont 1 million d'euros pour le Sud Soudan et 1,6 million pour le Darfour.

Pour 2007, la FAO a introduit **deux demandes de soutien qui ont été rejetées à deux reprises par le CIAA**⁹⁵. Il s'agissait d'une demande d'un soutien de deux fois un million d'euros pour un projet au Darfour (OSRO/SUD/701/FRA) et un projet au Sud Soudan (OSRO/SUD/713/FRA). Ces deux projets avaient des objectifs similaires de relance des activités agricoles par une distribution de semences et d'outils agricole que ceux qui ont été acceptés en 2005 et 2006. Le Tableau 20 joint en annexe reprend l'intitulé des projets rejeté et les motifs du rejet.

Objectif des interventions soutenues

Les projets de la FAO soutenus par la France ont pour objectif de restaurer la capacité de production et les acquis (assets) des bénéficiaires, dans une perspective d'amélioration de leur sécurité alimentaire, de leurs moyens d'existence (« livelihood ») et de leur résilience aux chocs. Le projet soutenu au Sud Soudan indique de façon explicite un objectif de sortie de la dépendance aux distributions alimentaires.

Les projets de la FAO prévoient ainsi la distribution de semences céréalières (vivrières et de rente) et maraîchères. Ces distributions de semences sont accompagnées de distributions d'outils agricoles (outils agricoles manuels, charrues à traction animale, petit matériel d'irrigation) ainsi que des activités de formations des bénéficiaires afin d'améliorer leurs pratiques culturales.

Le projet OSRO/SUD/615/FRA (Darfour) prévoit de surcroît une composante bétail qui se décline en distribution d'équipement vétérinaire (médicaments et vaccins), ainsi que la mise à disposition d'un âne par ménage destiné à fournir une aide dans les tâches quotidiennes (transport eau, aide alimentaire, bois de chauffe) et une source de revenu. Un volet formation est également prévu pour cette composante bétail.

⁹⁵ Après un rejet par le CIAA de janvier 2007, la FAO, encouragée par le SCAC de Khartoum (mail du 20 juin 2007), a renouvelé sa demande en actualisant les deux projets. Ils ont à nouveau été rejetés par le second CIAA 2007.

Ces projets sont destinés aux populations déplacées et réfugiées, aux populations rentrantes et aux populations hôtes affectés par les conflits et la sécheresse.

Modalités de mise en œuvre des interventions soutenues

La distribution de semences et d'outils est confiée à des ONG avec lesquelles la FAO signe des contrats (« letter of agreement »). Les ONG françaises ACF, Solidarités et Triangle Génération Humanitaire (TGH) ont fait partie de ces partenaires chargées de la mise en œuvre du projet de réhabilitation agricoles OSRO/SUD/511/FRA (Darfour). La FAO leur a fourni des semences et des outils agricoles, qu'elle-même a acheté, pour distribution aux bénéficiaires. Il est prévu dans les documents projets que les activités de formations soient mises en place par la FAO, en partenariat avec les Ministères de l'Agriculture et de l'élevage.

Le soutien aux interventions des ONG

Récapitulatif des interventions soutenues

Le Tableau 19 joint en annexe récapitule les projets des ONG présentes au Soudan qui ont été soutenues par les crédits de la ligne aide alimentaire de la France. C'est en 2006 que, pour la première fois, l'aide alimentaire française a été destinée à des ONG. Comme déjà mentionné, ce sont trois ONG françaises qui ont bénéficié de crédits au titre de l'aide alimentaire française : Action Contre la Faim (ACF), Solidarités et Triangle Génération Humanitaire (TGH). En tout, l'aide alimentaire aux ONG a représenté 1,7 millions d'euros sur la période, dont la quasi totalité a bénéficié à des projets mis en œuvre dans le Darfour. Seul ACF a bénéficié d'un crédit de 130 000 euros pour un projet mis en œuvre au Sud Soudan.

Objectif des interventions soutenues

Les projets mis en œuvre par les ONG Solidarités, TGH et ACF dans le Darfour en 2006 et en 2007, grâce aux crédits de l'aide alimentaire françaises, partagent un objectif similaire. Ils s'inscrivent dans un contexte de post-urgence, avec l'objectif d'appuyer des projets de relance agricole afin de permettre aux populations de recouvrir une certaine autonomie alimentaire et de bénéficier d'une source de revenus. Ces projets s'inscrivent donc dans une perspective d'amélioration de la sécurité alimentaire des populations, en leur permettant de sortir de la dépendance de l'aide alimentaire. Pour son projet au Sud Soudan mis en œuvre entre janvier et décembre 2007 (approuvé par le CIAA en 2006), ACF indique un objectif premier de lutte contre la malnutrition par l'amélioration de l'accès à une alimentation diversifiée.

Les principales composantes des différents projets mis en œuvre par ces trois ONG, que ce soit au Darfour ou au Sud Soudan, sont similaires. Il s'agit de la distribution de semences céréalières et maraichères, accompagnées de distributions d'outils agricoles (outils agricoles manuels, petit matériel

d'irrigation). Les principaux bénéficiaires de ces distributions d'intrants sont les populations rentrantes au Sud Soudan, et les populations rurales dont l'accès à la terre a été limité par les conflits au Darfour.

Ces distributions d'intrants agricoles sont toujours accompagnées par des formations à l'amélioration des pratiques culturales, en partie financées par les crédits d'aide alimentaire français. Ainsi, pour son projet mis en œuvre dans l'Ouest et le Sud Darfour, Solidarités a bénéficié au titre des financements accordés par les 1^{er} et 2^{ème} CIAA 2007 de fonds pour la création d'un réseau de techniciens agricoles communautaires (pour 2006, c'est un financement demandé à DFID qui avait couvert ce volet formation).

Il convient enfin de souligner que les interventions de ces trois ONG, que ce soit au Darfour ou au Sud, ne se limitent pas à la composante agricole pour laquelle des financements au titre de l'aide alimentaire programmée de la France ont été sollicités. Les projets des trois ONG disposent notamment d'une composante bétail en parallèle de la composante agricole, qu'elles estiment nécessaire dans le contexte agro-pastoral soudanais.

Modalités de mise en œuvre des interventions soutenues

Généralement, les ONG achètent et distribuent elles-mêmes les semences et outils, sauf pour les semences qui leur sont fournies par la FAO. Lorsque les conditions de sécurité ne lui permettent pas un accès direct aux zones rurales ciblées, Solidarité délègue parfois la distribution aux responsables locaux. TGH estime avoir un accès suffisant à zones d'interventions pour assurer elle-même la distribution.

Les achats ont été effectués auprès de producteurs et de commerçants locaux. Les semences de sorgho, mil et arachides sont généralement produites localement. Par contre, les semences maraîchères, bien qu'achetées auprès de commerçants locaux, sont exclusivement importées⁹⁶.

⁹⁶ A noter que selon la définition du PAM, ces semences importées sont considérées comme des achats locaux dans la mesure où elles ont été achetées auprès des commerçants locaux.

3.4. Appréciation du dispositif institutionnel et des modalités d'intervention

3.4.1. Le rôle du SCAC dans le dispositif

Préparation des requêtes

Concernant le montant des financements attribués par le CIAA, le SCAC déplore le fait qu'il n'ait *aucune visibilité d'une année sur l'autre, ni même d'un CIAA sur l'autre*⁹⁷. Il indique ainsi qu'il a été surpris par la baisse de l'enveloppe 2007 (qu'il s'explique par une redirection des fonds vers le Tchad/ RCA). Ce manque de visibilité l'empêche de préparer une stratégie en termes de préparation des requêtes, l'obligeant à réagir dans l'urgence.

Par ailleurs, le SCAC déplore le *manque de discussions et d'instructions claires du CIAA par rapport à certaines orientations stratégiques*. En particulier, le SCAC indique ne pas avoir de consignes précises et formalisées par rapport au choix des opérateurs, notamment concernant la répartition entre les agences onusiennes et les ONG. Il s'est ainsi senti particulièrement en porte-à-faux pour la programmation 2007, où il n'a pas compris pourquoi le CIAA avait débouté les deux projets de la FAO qu'il avait proposés. De la même façon, le SCAC a été surpris par le fait que la DPDEV l'ait encouragé à envisager des actions de cantines scolaires⁹⁸, dont la pertinence dans le contexte du Sud Soudan n'avait jamais été discutée.

Concrètement, afin de faire remonter des projets, le SCAC *contacte un nombre limité d'ONG au moment des différentes programmations* : pour 2006 et 2007, seules ACF, Solidarités et TGH ont été contactées. Le SCAC estime que pour une question de visibilité⁹⁹, il est pertinent de privilégier les ONG françaises, tout en reconnaissant que sur la douzaine d'ONG françaises présentes au Soudan, peu travaillent sur la problématique de la relance agricole (éventuellement ACTED, en plus des trois ONG qui ont déjà bénéficié de financement français). Récemment, des contacts ont été établis avec l'ONG allemande German Agro Action, qui travaille de façon rapprochée avec ACF sur le terrain.

⁹⁷ Cf. notamment la réponse du SCAC au questionnaire envoyé en première phase de l'étude.

⁹⁸ Cf. mail de la DPDEV envoyé en février 2007 pour la programmation des actions à financer au titre de l'allocation octroyée par le premier CIAA.

⁹⁹ Lorsque l'on aborde la question de la visibilité de la contribution française, il faut tout de même avoir à l'esprit que ACF et Solidarités sont essentiellement financées par ECHO et OFDA. La part des financements français dans leurs budgets est très faible (cf. plus loin).

Aussi, la question de la **capacité d'absorption des ONG partenaires** est un critère que le SCAC prend en compte pour sélectionner les projets. Il examine si elles ont déjà un projet financé par le CIAA qui sera en cours d'exécution au moment de la programmation suivante. Pour des questions de suivi, le SCAC estime qu'il n'est pas pertinent de superposer deux projets mis en œuvre par le même opérateur sur une même période.

Définition des modalités de mise en œuvre

Le SCAC **répercute bien aux ONG les critères d'éligibilité** mis en avant par le TD reçu de la DPDEV suite à l'attribution de l'enveloppe pays.

Les échanges avec les ONG concernant la définition des modalités de mise en œuvre de leurs projets portent essentiellement sur **le type de besoins éligibles au titre du financement CIAA**, en veillant à ce que le critère des 50% consacré à l'achat de vivres/semences soit bien respecté. Le SCAC a à plusieurs reprises recadré les ONG, en leur demandant de revoir à la baisse certains coûts logistiques ou de structures (cf. le Tableau 21 joint en annexe). Toutefois, même s'il veille attentivement au respect de ce critère, le SCAC le trouve trop rigide dans le contexte du Soudan, d'autant plus qu'il **ne comprend pas la raison d'être de ce critère**¹⁰⁰.

Il n'y a par contre **pas d'échanges sur les orientations de fonds des projets**. Le SCAC reconnaît volontiers **qu'il n'a pas les compétences techniques pour se positionner sur certains aspects**, notamment le fait que ce sont bien les populations les plus vulnérables qui sont ciblées¹⁰¹.

Il apparaît également que le SCAC exprime certaines **réserves par rapport à la pertinence de certains autres critères d'éligibilité des projets**, dont il a fait part à la DPDEV. Il s'agit notamment du critère de la cohérence et de la complémentarité des actions d'aide alimentaire financées avec les autres actions françaises. Le SCAC estime que ce critère n'est pas le plus pertinent au Soudan¹⁰² en raison de la modestie des actions de la France en matière humanitaire et de développement (en particulier agricole).

¹⁰⁰ Même si les enjeux liés à la valorisation des contributions françaises au titre de la Convention de Londres apparaissent de façon récurrente dans les mails envoyés par la DPDEV (notamment par rapport au fait que les semences sont moins bien valorisées que les vivres), le SCAC n'avait pas le lien entre certains critères imposés par Paris et les enjeux liés au respect des engagements au titre de la Convention de Londres. Il n'a par ailleurs aucune connaissance des enjeux liés aux négociations à l'OMC sur l'aide alimentaire.

¹⁰¹ Malgré une analyse de la situation nutritionnelle très poussée de la part de ACF, compétence qui est reconnue par la communauté des ONG.

¹⁰² Le SCAC indique notamment dans un mail du 21 février 2007 que les actions de la France dans le domaine humanitaire et de développement sont modestes.

Concernant la définition des ***modalités de mise en œuvre et le suivi des financements accordés au PAM et à la FAO***, le SCAC ne dispose pas de beaucoup de marge de manœuvre. Il se sent souvent en porte-à-faux lorsqu'il doit répercuter les interpellations de Paris à la représentation du PAM à Khartoum, notamment par rapport au non respect des 50% des coûts consacrés à l'achat d'aliments. Surtout lorsque, *in fine*, les projets qui ne respectent pas ce critère sont quand même acceptés par Paris (c'est notamment le cas des interventions du PAM). Par ailleurs, le SCAC s'est senti ***démuni par rapport aux raisons à donner à la FAO suite au rejet par le CIAA des projets que le SCAC l'avait encouragée à soumettre.***

Accompagnement des opérateurs dans la mise en œuvre des actions financées

Le SCAC ***ne dispose pas d'instructions formalisées sur le suivi qu'il est censé assurer.*** Pour l'instant, le suivi effectué par le SCAC consiste à s'assurer qu'il reçoit bien les rapports des ONG. Il a effectué des missions de terrain en 2006 auprès de TGH dans le Darfour, en profitant d'une mission de terrain de la DAH, ainsi qu'une visite du projet d'ACF au Sud Soudan, décidée sur initiative spontanée.

Les ***conventions que le SCAC signe avec les ONG sont d'ailleurs peu précises sur les modalités en termes de suivi.*** Cette année, de sa propre initiative, le SCAC a tenté de formaliser davantage les consignes en termes de suivi, en ajoutant dans le contrat les dates de soumission des rapports intermédiaires (au bout de 6 mois de mise en œuvre) et finaux (30 jours après la fin du projet), sans toutefois préciser ce que ces rapports devaient indiquer.

Le SCAC ***manque de personnel suffisant pour assurer un suivi de fonds des opérations.*** En particulier, le SCAC ne dispose d'aucune compétence en termes agronomiques ni de nutrition, et il n'y a pas d'assistant technique qui travaille sur ces questions au Soudan.

Retours au CIAA

Le SCAC ne fait pas systématiquement de retours sur les projets au CIAA, cela ne lui étant pas formellement demandé par le CIAA. Le SCAC n'était pas sûr que la DPDEV reçoive les rapports intermédiaires et finaux des ONG. Cette situation s'explique par le fait qu'aucune exigence n'est formalisée en termes de suivi par le SCAC.

3.4.2. Le calendrier de programmation de l'aide

La programmation de l'aide a été faite selon le calendrier du CIAA : deux fois par an en janvier et en juillet, avec la possibilité d'allouer un certain budget complémentaire en octobre prélevé sur une réserve¹⁰³. Pour un programme de distribution de semences au Soudan, la programmation doit se faire avant le démarrage de la campagne agricole qui intervient en mai-juin. Aussi, la programmation doit se faire en début d'année et pas pendant la période des récoltes (septembre). Ce constat est clair et bien indiqué par les opérateurs chargés de la distribution de semences.

3.4.3. Les méthodes de reporting

Pour répondre à cette question il faut d'abord analyser tout le cycle du projet¹⁰⁴ dans lequel doit normalement être intégré le processus d'identification, de formulation, de suivi et d'évaluation à travers des indicateurs à préciser. Normalement un Cadre Logique est utilisé pour la bonne gestion du cycle de projet. Toutefois, les contrats n'exigent pas la systématique de la gestion du cycle de projet.

Le SCAC connaît les critères de recevabilité des requêtes, les partenaires formulent les demandes à partir de ces critères et le SCAC contrôle qu'ils sont vérifiés avant de transmettre une requête au CIAA.

Le PAM ne fait pas des rapports spécifiques pour chaque bailleur de fonds mais élabore un rapport standardisé pour l'ensemble des bailleurs. La FAO fait un rapport succinct pour chacun des différents financements reçus¹⁰⁵. Toutefois, ces rapports sont relativement sommaires par rapport au type d'information indiquée, malgré les enveloppes assez élevées. Sont précisés dans les rapports la quantité de semences et le nombre d'outils effectivement achetés par rapport à la quantité et au nombre initialement prévus, le nombre de ménages bénéficiaires, le nombre et le lieux des formations sur des pratiques culturelles. Concernant plus spécifiquement les indicateurs d'impacts, au-delà des quantités totales distribuées, une estimation est faite des surfaces totales mises en culture, des rendements moyens, des quantités totales produites et de la valeur totale de la production. Cette information reste toutefois très agrégée, la FAO ne disposant que d'une information de seconde main obtenue des ONG chargées de la distribution des semences et outils.

¹⁰³ Par exemple, en 2007, un budget supplémentaire a été alloué en octobre au PAM pour la prise en charge des inondations qui ont frappé le pays.

¹⁰⁴ PCM ou Project Cycle Management = Gestion du Cycle de Projet.

¹⁰⁵ La FAO a transmis au SCAC

Les ONG font un rapport intermédiaire en ce qui concerne un projet de longue durée et un rapport final. Il a été remarqué que les ONG font les rapports finaux selon le modèle demandé par ECHO. Il est connu qu'ECHO est très exigeant en ce qui concerne la qualité des rapports mais aussi l'utilisation des indicateurs de suivi comme de processus et d'impact. Dans leurs rapports finaux envoyés au SCAC, les ONG indiquent ainsi les quantités des différents types de semences achetées, les quantités et le pourcentage effectivement distribués, la composition des kits distribués aux ménages, le nombre de ménages bénéficiaires, le moment où s'est déroulé la distribution et la façon dont elle a été conduite. Elles indiquent également les zones rurales où ont eu lieu les distributions, la façon dont s'est fait le ciblage et les difficultés rencontrées. Elles précisent par ailleurs l'origine des semences, leur variété et leur pourcentage de germination. Concernant le suivi des opérations, des études post-distributions sont effectuées sur un échantillon de bénéficiaires précisant le pourcentage de la population ciblée qui a effectivement reçu les semences, leur niveau de satisfaction par rapport à la qualité et la quantité des semences reçues, une estimation de l'augmentation de la surface cultivée, le rendement des semences (en précisant le taux et les raisons des pertes). Solidarités indique même une estimation des prix de vente des semences (obtenus par des entretiens avec un échantillon de la population bénéficiaire).

Il n'est pas demandé aux ONG de procéder à une évaluation finale interne ou externe de leurs projets. Les contrats avec les ONG sont sommaires et ne mentionnent aucune exigence concernant le suivi à travers certains indicateurs clés de processus et d'impact. Toutefois, la formalisation des exigences en termes de reporting de la part des ONG, notamment par rapport aux indicateurs de suivi et de résultat, est à double tranchant. D'une part, cela permettrait au SCAC et au MAEE d'avoir des retours afin de leur permettre décider de la suite des opérations, même si au niveau du SCAC les compétences techniques pour interpréter ces indicateurs risquent de faire défaut. Mais surtout, cela entraînerait une inégalité accrue de traitement entre les ONG et les organisations onusiennes, d'autant moins justifiée que les ONG sont déjà plus performantes que le PAM ou la FAO en termes de suivi et de reporting.

Ces indicateurs de processus et d'impact sont particulièrement importants pour les programmes de semences, qui sont des produits beaucoup plus sensibles à manipuler que des vivres alimentaires. Par exemple, il est important de renseigner la qualité de semences et leurs modalités de distribution dans certaines zones et situations.

3.5. Appréciation générale des modalités d'interventions

3.5.1. Pertinence

Par rapport au ciblage des populations

Les débats autour de l'évaluation des besoins alimentaires par le PAM

La pertinence des distributions alimentaires est unanimement reconnue dans le contexte actuel du Soudan, mais une meilleure évaluation des besoins des populations est une condition clé pour améliorer la pertinence, mais également l'efficacité de l'aide.

Le PAM procède à l'évaluation des besoins alimentaires avec l'appui de son département VAM, qui s'occupe principalement des études de vulnérabilité des populations. Ce département évalue les besoins alimentaires selon une approche « économie alimentaire du ménage » prenant en compte différents facteurs contribuant à l'économie familiale. Cette approche utilise deux principaux indicateurs de base : l'indicateur de diversité alimentaire pour les différents groupes et l'indicateur qualifiant les stratégies d'adaptation aux chocs. Le premier indicateur analyse la consommation alimentaire en quantité et en qualité, en distinguant 4 types d'aliments : les céréales, les aliments riches en protéines végétales (haricots, lentilles, arachides etc.), les aliments riches en protéines animales (viande, poisson, lait etc.) et les fruits et légumes. Les chocs et stratégies d'adaptations analysent la façon dont la population s'adapte à une crise et cherche des solutions traditionnelles et faisables.

Cependant, cette méthode est discutée et critiquée par d'autres opérateurs ou organisations comme le CICR qui évalue les besoins selon une méthode différente. En effet, si la méthode d'évaluation des besoins alimentaires du CICR est aussi une approche « économie du ménage », elle fonde davantage son analyse sur les différents facteurs qui contribuent aux revenus du ménage. Cette approche est moins centrée sur la consommation alimentaire que celle du VAM, dans la mesure où elle prend en compte la diversité des revenus de la famille en nature et en argent pour évaluer les besoins alimentaires des ménages. De même, l'ONG Save the Children Fund-UK (SCF-UK) a mis en place une analyse de la vulnérabilité des populations, fondée sur une approche économie des ménages (Household Economy Approach) où les sources de revenus de ménages et leurs stratégies d'adaptation sont analysés afin de renseigner la vulnérabilité des ménages et leurs besoins en vivres. Ces informations sont également souvent en contradiction avec les analyses du VAM du PAM.

Le cas des inondations au Sud Soudan en 2007 est un exemple de controverse sur l'évaluation des besoins en aide alimentaire. Face aux inondations qui ont frappé le Sud Soudan en 2007, le PAM a clairement indiqué la nécessité d'un programme d'urgence dans cette zone et a reçu le financement pour l'ouverture d'un pipe-line d'aide alimentaire. Or, certaines institutions ont, sur la base

d'informations collectées sur place, remis en cause la nécessité de cet appui alimentaire. SCF-UK et le HPP ont souligné que ces inondations sont un phénomène ancien et récurrent : certes, leur intensité est variable mais la population locale a développé des stratégies d'adaptation (coping strategies) qui leur auraient permis de s'en sortir sans recours à l'aide alimentaire. Ainsi, l'interprétation de l'urgence est sujette à une certaine subjectivité.

L'évaluation des besoins par les ONG bénéficiaires de l'aide alimentaire française

Les ONG bénéficiaires des crédits de l'aide alimentaire française ont mis en place des systèmes d'analyse de la vulnérabilité des populations de qualité, sur lesquels elles fondent la détermination des besoins en vivres et en semences des populations. A noter toutefois l'hétérogénéité des approches mises en place par les 3 ONG.

Ainsi, **ACF** présente dans ses demandes de financements au CIAA une analyse de l'insécurité alimentaire en indiquant les causes liées aux difficultés de disponibilité, d'accès physique et économique et de malnutrition. Ses enquêtes nutritionnelles sont particulièrement de bonne qualité¹⁰⁶. **Solidarités** a réalisé une enquête¹⁰⁷ pour sa zone d'intervention dans le Darfour pour évaluer la vulnérabilité des populations d'après la surface de terre cultivée, en affinant l'estimation de leurs besoins en semences en approfondissant les causes des difficultés à se procurer des semences, les modes de culture et le rôle de l'élevage. Cette enquête évalue également les besoins de formation. **TGH** effectue son ciblage en fonction du type et de la surface de la terre à laquelle les populations ont accès, en y adaptant la quantité des semences distribuées.

Dans ce contexte de diversité d'approches retenues pour évaluer les besoins des populations, le SCAC devrait pouvoir se rendre systématiquement sur place et discuter avec les différents acteurs sur le terrain pour être en mesure d'avoir un avis propre. Cela n'est envisageable que si les moyens humains, techniques et financiers nécessaires sont disponibles.

Par rapport aux causes de l'insécurité alimentaire

La composition des kits de semences traduit une bonne analyse du contexte

Concernant le **type de semences** distribuées par les ONG bénéficiaires des crédits d'aide alimentaire de la France, la diversification des kits de semences distribués est pertinente et résulte d'une bonne compréhension des besoins et des contextes. Le mil et le sorgho sont essentiellement utilisés pour l'alimentation des familles, alors que les arachides et les produits maraîchers sont sources de revenus monétaires. Les produits maraîchers permettent également une meilleure

¹⁰⁶ L'enquête nutritionnelle réalisée sur la zone d'intervention de ACF au Sud Soudan (Bentiu) a été transmise au SCAC.

¹⁰⁷ Cette enquête, réalisée en septembre-octobre 2006, a été transmise au SCAC.

diversification des régimes alimentaires. Diversifier le type de semences distribuées permet également de mieux se prémunir contre les attaques des nuisibles. La culture des produits maraîchers, qui se fait sur de petites parcelles à proximité des villages, représente par ailleurs pour les populations un moindre risque en termes de sécurité que les grandes cultures, qui nécessitent de davantage s'éloigner des villages (les parcelles cultivées étant plus importantes).

La distribution de semences trouve ses limites dans un contexte agro-pastoral

Le gros problème de la distribution de semences, particulièrement souligné par Solidarités et TGH, est qu'elle favorise une approche « agricole ». Or, le Darfour est un système agro-**pastoral**. La distribution de semences n'est pas une intervention adaptée aux nomades et le critère des 50% empêche de suffisamment financer le volet « bétail ». Ainsi, indirectement ce critère des 50% consacré à l'achat de semence incite au Darfour à discriminer entre les populations sédentaires et nomades.

La distribution de semences doit tenir compte du calendrier agricole

La pertinence des interventions n'est pas favorisée par le calendrier de programmation, qui actuellement se fait deux fois par an en janvier et juillet. Or, concernant la distribution de semences, il existe une seule période agricole qui démarre en mai - juin. Il serait plus pertinent de décider des crédits alloués pour l'achat de semences une fois par an, en début d'année.

Par rapport aux objectifs de la réforme

La réforme s'est donnée pour objectif d'une part de fournir une réponse aux besoins alimentaires des populations touchées, mais également d'appuyer la sauvegarde ou la restauration des capacités de production agricole.

Au Soudan, les situations de vulnérabilité alimentaire des populations concernées sont différentes au Darfour et au Sud du Soudan et nécessitent des types d'intervention adaptés.

Au Darfour il s'agit surtout d'une situation de conflit. Une grande partie de la population déplacée vit dans les grands camps autour des villes. Cette partie de la population n'a accès à aucun moyen de production. Les terres disponibles à proximité des camps sont très insuffisantes pour faire face à la pression démographique dans les camps et les populations ne sont pas en mesure d'accéder aux terres cultivables plus éloignées, en raison du conflit. Ainsi, cette population déplacée est obligée de vivre de l'aide alimentaire distribuée gratuitement. Des programmes de distribution de semences et d'outils agricoles ne sont possibles que dans les zones rurales où les conditions de sécurité sont suffisamment « bonnes » pour permettre aux populations d'avoir accès aux terres. Dans ce contexte, les financements de l'aide alimentaire française sont surtout un appui à la survie des victimes de la crise, tout en veillant à appuyer les populations dont l'accès à la terre est assuré par des actions de

réhabilitation agricole. Les volets formations et renforcement de capacités qui accompagnent la distribution de semences et d'outils agricole placent bien les interventions des ONG dans une perspective de sortie de la dépendance aux distributions gratuites d'aide alimentaire. Toutefois, sur le plan politique et historique, la crise est très complexe et des estimations conservatrices indiquent une longue durée. Les interventions d'aide alimentaire de la France s'inscrivent alors davantage dans le contexte d'un appui à une situation d'urgence prolongée.

Au Sud la situation est complètement différente. Les populations déplacées qui rentrent dans leurs régions d'origine sont complètement démunies. Le processus de réinstallation exige une approche URD dans laquelle l'aide alimentaire est distribuée conjointement avec un kit de semences et d'outils agricoles. Un accompagnement technique sous forme de vulgarisation agricole est également nécessaire. Le processus de réhabilitation est en même temps un processus de développement parallèlement à la réinstallation de la population rentrante après des années d'absence. Dans cette situation tout appui à la réhabilitation agricole contribue directement mais aussi indirectement à la sortie de la crise. Le bureau du PAM à Juba a clairement souligné cette approche. Les ONG sur place sont également bien informées de cette situation et de la nécessité d'une approche conjointe.

Par rapport aux critères d'éligibilité mis en avant par la réforme

Le critère des 50% du budget consacré à l'achat des aliments/semences

Le PAM n'utilise que 30% de son budget pour l'achat des vivres, le reste étant utilisé pour faire face aux autres coûts des opérations comme le transport, la sécurité, les frais de structure etc. **Le PAM est très claire en la matière : sans ces frais extrêmement élevés il ne pourrait pas réaliser son mandat.** Un bailleur de fond comme l'OFDA/USAID est bien conscient de cette réalité mais n'est malheureusement pas en mesure de changer ce fait.

Les trois ONG estiment **qu'à ce jour, le critère des 50% du budget qui doit être consacré à l'achat de semences n'a pas constitué une contrainte majeure.** Ce critère ne les a pas empêché d'inscrire, dans leurs budgets financés par l'aide alimentaire programmée 2006 et 2007, des volets complémentaires à la distribution de semences stricto sensu. Comme cela a été mentionné plus haut, Solidarité a notamment fait financer une partie de son programme de formation d'un réseau de techniciens agricoles, mais aussi des études prospectives sur l'apiculture ou le maraîchage. TGH finance du petit matériel d'irrigation, des projets pilotes de transformation des produits agricoles, une partie de son projet de relance des comités mixtes agriculteurs/éleveurs destinés à sécuriser l'accès à

la terre, une étude sur les produits phytosanitaire ainsi qu'une petite partie de ses activités « élevage »¹⁰⁸.

Toutefois, les ONG bénéficiaires ont mentionné que ce critère des 50% n'est pas du tout basé sur la réalité qu'elles vivent chaque jour sur le terrain, au Darfour comme au Sud Soudan. Les trois ONG soulignent en effet que ce critère qui ne permet pas à la ligne budgétaire de répondre à une approche davantage « sécurité alimentaire » qui s'impose rapidement dans un contexte de réhabilitation. Si elles n'ont pas à ce jour souffert de cette contrainte des 50%, c'est parce qu'elles ont obtenu des financements d'autres bailleurs qui leur ont permis de couvrir les autres lignes nécessaires à la mise en place de leurs projets de relance agricole, ainsi que leurs coûts de structure.

Le SCAC s'est bien rendu compte du fait que ce critère est en réalité une contrainte assez importante pour le fonctionnement d'un programme à la fois dans des situations d'urgence (Darfour), en raison des difficultés d'accès entraînant des coûts logistiques élevés pour être en mesure d'atteindre les population vulnérables, et dans des situations de réhabilitation (Sud Soudan) où il devient rapidement nécessaire d'évoluer vers une approche sécurité alimentaire.

Distribution gratuite de semences/ produits alimentaires

Il n'y a aucun doute que dans les situations d'urgence la distribution gratuite est la seule manière de réaliser le but principal de l'aide alimentaire : combattre ou éviter la faim. Pour la distribution des semences, la situation est différente. S'il est pertinent qu'une première distribution soit toujours gratuite, dans un processus de réhabilitation, ces distributions gratuites peuvent à moyen terme être un frein au développement. Les ONG indiquent qu'il faudrait commencer à envisager des alternatives aux distributions, comme des coupons ou des foires aux semences, surtout au Sud Soudan, où les pré-requis à ce type d'interventions commencent à être vérifiés (cf. le point ci-dessous).

Favoriser les achats locaux

Tous les partenaires sont conscients que les achats locaux sont favorables afin de garantir les variétés les plus adaptées et de relancer l'économie locale. Certaines organisations ont introduit le système de coupons pour l'achat de semences sur les marchés locaux mais ce mode d'intervention nécessite plusieurs pré-requis qui ne sont pas toujours vérifiés, surtout au Darfour : disponibilité insuffisante de variétés de qualité¹⁰⁹ et manque d'accès physique aux marchés notamment. Ainsi, les opérateurs

¹⁰⁸ S'agissant de ACF, la totalité des financements obtenus au titre de l'aide alimentaire française pour leurs projets dans le Darfour a servi à acheter et distribuer les semences. Le budget final pour leur projet dans le Sud Soudan n'a pas encore été envoyé au SCAC.

¹⁰⁹ En particulier, il n'existe pas de marché local pour les semences maraichères, outre les échanges informels entre familles/ au sein d'une communauté.

ont souvent été obligés d'importer les semences (ou de s'approvisionner auprès de commerçants locaux qui se sont fournis sur le marché international).

Veiller à l'éligibilité au titre de la Convention de Londres des produits distribués

Il convient toutefois de souligner que la **Convention de Londres n'est pas favorable aux semences**, qui sont moins bien valorisées lors de leur conversion en TEC que les céréales ou les légumineuses (et autres denrées alimentaires). Cela incite notamment le MAEE à encourager des distributions d'aliments en parallèle des actions de distribution de semences¹¹⁰.

3.5.2. Cohérence

La complémentarité sectorielle et géographique avec les autres interventions françaises

Le MAEE à travers son département d'action humanitaire (DAH) d'une part et la MAAIONG d'autre part n'a sur le terrain que peu d'actions parallèles aux interventions d'aide alimentaire.

Si on la compare à ces deux dernières lignes budgétaires qui pour le Soudan atteignent en moyenne 1,5 millions d'euros pour la DAH et 2 millions d'euros pour la MAAIONG¹¹¹, la ligne budgétaire aide alimentaire est relativement importante.

Les interventions à travers la DAH et la MAIONG consistent surtout en des interventions en matière d'eau, d'assainissement, de santé et d'éducation. La complémentarité de ces programmes n'a pas été mise en cause par les partenaires, tout en n'ayant pas non plus été mise en avant. Le fait que le budget de l'aide alimentaire française représente une part relativement minime du budget total de ACF et de Solidarités indique déjà clairement l'absence de concurrence et dans la situation donnée certainement une complémentarité.

Suite aux entretiens avec les différentes ONG, on a l'impression que pour les interventions d'urgence et de sortie de crise, si le budget de l'aide alimentaire française et celui de la DAH étaient regroupés dans un même instrument, la complémentarité serait plus tangible.

¹¹⁰ Cette incitation de la part du MAEE est mentionnée explicitement dans un mail adressée au SCAC en février 2007, l'encourageant à ne pas délaissier les pistes de projets « vivres contre travail » ou « cantines scolaires » au Sud Soudan, le principal argument invoqué étant que les vivres sont mieux valorisées par la Convention de Londres que les semences.

¹¹¹ Le budget de 1,5 millions d'euros de la DAH correspond à l'enveloppe annuelle moyenne allouée au Soudan depuis 2004. Le budget de 2 millions d'euros de la MAAIONG correspond à l'enveloppe annoncée en 2006, pour l'année 2007. Source : « Note stratégique : financements DAH, MAAIONG, AAP », SCAC, septembre 2007.

La cohérence avec l'assistance fournie par les autres donateurs

Les ONG bénéficiaires des crédits de l'aide alimentaire française indiquent que les financements reçus pour l'achat de semences sont particulièrement pertinents dans le cadre de leurs projets de relance agricole. En effet, elles indiquent qu'il y a une lacune en termes de financement des semences, que peu de bailleurs prennent correctement en charge. Ainsi, l'OFDA impose des conditions drastiques à de tels financements (les semences doivent provenir des Etats-Unis, faire face à un processus de certification très lourd, des restrictions importantes frappent l'utilisation de produits phytosanitaires etc.). Enfin, si la FAO finance les semences, les crédits consentis sont très faibles¹¹² et surtout les lacunes en termes de délais de livraison et de qualité des semences fournies ont fortement gêné l'action des ONG bénéficiaires. Dans ce contexte, les trois ONG bénéficiaires de l'aide alimentaire française indiquent que des crédits consentis par la France pour l'achat de semences ont permis de pallier quelque peu les faiblesses de la FAO et l'insuffisance des financements des autres bailleurs.

Ainsi, bien qu'ils soient très réduits par rapport aux financements obtenus d'autres bailleurs de fonds, les ONG bénéficiaires apprécient les financements reçus au titre de l'aide alimentaire française qui complètent les financements des autres bailleurs et leur donnent une certaine flexibilité dans leurs interventions.

En revanche, ces ONG indiquent que le critère des 50% des financements qui doivent être consacrés à l'achat de semences devient très vite restrictif pour leur permettre de financer les autres volets de leurs projets de relance agricole.

Elles mentionnent également une lacune importante que les crédits d'aide alimentaire française ne permettent pas de combler, à savoir le volet « élevage ». Les ONG ont indiqué qu'il était très difficile de trouver suffisamment de financements pour ce type de projets. Parmi les principaux bailleurs de ces ONG, l'OFDA ne finance pas du tout les médicaments vétérinaires et la FAO dispose de moyens extrêmement limités pour intervenir sur ce volet. Reste le DFID qui finance l'achat de médicaments et outils vétérinaires, ainsi que ECHO qui finance aussi le volet élevage.

3.5.3. Efficacité

Mesurer l'efficacité des différents programmes soutenus par les crédits de l'aide alimentaire française dépasse largement le cadre de la présente étude. Une telle étude de l'efficacité de l'aide nécessiterait de disposer d'un certain nombre d'éléments qu'il n'a pas été possible d'obtenir de façon directe vu la

¹¹² De l'ordre de 25 000 euros, d'après les dires des ONG bénéficiaires.

durée et les moyens limités de la mission¹¹³. Pour les interventions du PAM et de la FAO, leur système de monitoring très général et peu approfondi n'a pas non plus permis d'obtenir ces informations. Pour les projets mis en place par les ONG, les rapports fournis au SCAC à la fin de la mise en œuvre des projets contiennent certaines informations permettant de statuer sur l'efficacité des projets. Il convient de souligner que les procédures du CIAA ne demandent pas aux ONG de réaliser une étude d'impact de leurs projets.

La PAM

En 2006, l'EMOP 10339.0/1 du PAM au Grand Darfour a été évalué par une équipe d'experts indépendants¹¹⁴. Selon les conclusions de l'évaluation, la performance logistique du PAM est réelle¹¹⁵, malgré le contexte difficile du Darfour (2000 km séparent Port Soudan du bureau du PAM de El Geneina, Ouest Darfour, les infrastructures routières sont défaillantes et l'insécurité forte). Toutefois, la principale faiblesse se situe en fin de chaîne, au niveau de la distribution aux bénéficiaires. Il a été souligné que pour pouvoir intervenir, le PAM dépendait largement de la présence en nombre suffisant de partenaires de qualité sur le terrain car ce sont eux qui effectuent la distribution. Or, l'évaluation déplore que le PAM ait souvent privilégié le volume des distributions plutôt que la qualité des partenaires. L'absence d'évaluation et de suivi de la distribution effectuée par les partenaires a également été soulignée comme un frein à l'efficacité de l'aide.

La FAO

En ce qui concerne le rôle de la FAO en matière de semences, il faut souligner qu'elle dispose d'une connaissance et d'une compétence technique indéniables en la matière.

Or, les semences exigent un traitement beaucoup plus exigeant que les denrées alimentaires. Dans ce contexte, la FAO porte une grande responsabilité pour les achats de qualité, les certificats phytosanitaires, le bon traitement et l'utilisation adéquate des semences etc.

Toutefois, l'organisation a été unanimement critiquée par les ONG chargées de la distribution des semences, qui ont souligné les difficultés opérationnelles de la FAO. Ces ONG ont ainsi déploré les retards de livraison et la mauvaise qualité des semences fournies par la FAO. Par ailleurs, elles ont

¹¹³ Il était d'ailleurs précisé dans les termes de référence de la mission qu'« il ne s'agissait pas de réaliser une étude d'impacts des projets, mais de fournir des éléments qui rendraient possible une telle analyse et seraient susceptibles d'éclairer le CIAA dans son travail ».

¹¹⁴ Source : « Full report of the Evaluation of Sudan EMOP 10339.0/1: Assistance to populations affected by conflict in Greater Darfur, West Sudan », WFP, December 2006.

¹¹⁵ Il est indiqué dans l'évaluation de l'EMOP 10339.0/1 que « la fourniture de montants aussi importants d'aide alimentaire (la plupart par voie aérienne) à une population aussi éparse et dans un contexte aussi difficile représente un succès notoire (« a huge triumph ») pour le PAM et son personnel », p.58.

également indiqué les faiblesses de la FAO en termes de formation/ vulgarisation agricole. La FAO a d'ailleurs elle-même reconnu ses difficultés opérationnelles.

Les ONG

Les ONG bénéficiaires travaillent dans des conditions difficiles. Les multiples facteurs qui influencent les résultats de leurs projets sont difficilement contrôlables dans une situation de conflit. La performance des ONG est mesurable à travers leur système de reporting.

Des études de post-distribution menées par les trois ONG, on peut tirer les conclusions suivantes. **ACF** estime avoir obtenus pour ses projets au Sud Soudan et au Darfour de bons résultats en termes de pourcentage de la population ciblée qui a eu effectivement accès aux semences (entre 89% et 96%), mais également de bons résultats en termes de taux de satisfaction des bénéficiaires par rapport à la qualité des semences distribuées (entre 89% et 99%). ACF indique que les pertes ont été limitées. Par ailleurs, ACF estime que l'utilisation faite des semences a été adéquate, puisque plus de 90% des semences en moyenne ont été utilisées pour des besoins agricoles. Pour son projet au Darfour (2006), **Solidarités** indique que pour 60% du total de la population, la distribution de semences a permis de remédier à une difficulté notable.

Enfin, les trois ONG ont indiqué que les distributions de semences ont pu être effectuées à temps, sauf pour celles mises à disposition avec retard par la FAO.

3.5.4. Efficience

L'efficience renvoie à la question de la performance et des bons résultats par rapport aux moyens mis en œuvre.

Les ONG

Concernant les coûts de la mise en œuvre des projets dans le Darfour, Solidarités indique que pour le projet mis en œuvre en 2006, les semences ont représenté 94% des coûts totaux¹¹⁶, contre 80% environ pour le projet mis en œuvre en 2007¹¹⁷ et 60% environ pour le projet qui sera mis en œuvre en 2008¹¹⁸. Pour le projet mis en œuvre par ACF au Darfour en 2006, les semences ont représenté 56% de la somme totale dépensée et pour celui mis en œuvre au Sud Soudan, ce ratio s'est élevé à

¹¹⁶ Calculs effectués d'après le budget final transmis au SCAC.

¹¹⁷ Source : entretien avec Solidarités. Le rapport final de ce projet n'est pas encore disponible.

¹¹⁸ Source : entretien avec Solidarités.

tout juste 50%¹¹⁹. Concernant le financement sollicité par TGH au 1^{er} CIAA 2007, il est prévu que l'achat de semences représente 73% du montant total¹²⁰.

Le maintien de la part du financement consacré à l'achat de semences à un niveau largement supérieur à 50% pour Solidarités et TGH s'explique par les cofinancements obtenus pour ces différentes activités, ainsi que pour la prise en charge des frais de structure.

Le PAM

Le PAM est apprécié pour sa capacité de transport très régulière, mais est aussi confrontée à des critiques concernant les coûts totaux de ses interventions. En analysant le budget total du PAM au Soudan, on constate que seulement 30% du budget total est consacré à l'achat des vivres (en y incluant les dotations en nature par les Etats-Unis) et 70% est destiné à couvrir les frais de transport, d'infrastructures et de personnel. Bien que ces frais logistiques soient très élevés, le PAM les justifie par un coût extrêmement élevé du transport aérien au Sud Soudan (rendu nécessaire en raison de l'absence d'infrastructure et par les inondations) et par la maintenance de son réseau d'acheminement (« pipe-line ») de Port Soudan au Darfour.

Le Tableau 22 joint en annexe détaille les volumes, l'origine et les coûts des produits acquis par le PAM sur les financements de l'aide alimentaire française pour la période 2005-2007¹²¹. Il ressort de ce tableau que sur la période, près de 7500 t de produits ont été acquis par le PAM sur financements français. 50% de ces produits (en volume) ont été achetés localement (sorgho, sel)¹²². Le coût des produits a, en fonction des différentes opérations, représenté entre 19 et 45% du coût total de l'intervention.

La FAO

Concernant les coûts de la mise en œuvre, le rapport final du projet OSRO/SUD/511/FRA indique que les coûts du transport ont été élevés du fait que l'insécurité et l'enclavement ont souvent nécessité un transport par avion. Pour les autres projets, seuls les budgets prévisionnels sont disponibles.

¹¹⁹ Calculs effectués d'après les budgets finaux transmis au SCAC.

¹²⁰ Calculs effectués sur la base du budget prévisionnel révisé, dont le montant total était de 320 000 euros. Ce pourcentage de 73% a été atteint en réaffectant certains coûts de fonctionnement sur les financements d'autres bailleurs, ce qui a permis de revoir le budget initial de 385 000 euros à la baisse, tout en conservant inchangé le budget consacré à l'achat de semences. Le budget final n'était pas encore disponible.

¹²¹ Ces informations ont été fournies par le PAM au SCAC de Khartoum.

¹²² 16% des produits provenaient de Singapour, et sont donc considérés selon la définition du PAM comme « achats régionaux ». 9% provenaient d'Europe, et sont donc considérés comme achats internationaux. L'origine des 30% restants est indéterminée.

3.5.5. Impact

Sans un bon système de suivi, facile d'utilisation, il est difficile de mesurer l'impact d'une intervention. Or, les systèmes de reporting aux bailleurs mis en place par le PAM et la FAO sont peu développés.

Le PAM

Ainsi, le PAM ne fait pas de rapport spécifique à chacun de ses bailleurs. L'évaluation de l'EMOP 10339 du PAM a d'ailleurs confirmé la faiblesse du suivi des résultats en termes quantitatifs et qualitatifs des distributions alimentaires. Le principal problème diagnostiqué par l'étude d'impact de l'EMOP 10339 a été celui de *l'impact nutritionnel* limité lié aux quantités d'aide alimentaire distribuées et à la sous-estimation du coût de la mouture des grains.

La FAO

La FAO, si elle effectue un rapport spécifique à chacun de ses bailleurs, se contente d'indiquer les quantités de semences et outils distribués et le nombre de familles bénéficiaires. L'impact sur la sécurité alimentaire des ménages n'est pas renseigné.

Les ONG

Les trois ONG ont réalisé des études de post-distributions effectuées sur un échantillon de la population. Même si elles sont relativement hétérogènes en termes d'indicateurs renseignés, les études ont permis de conclure à un impact satisfaisant des distributions de semences, en termes d'augmentation des *surfaces cultivées* notamment.

ACF indique ainsi pour son projet au Sud Soudan (2006) que « la distribution a permis aux ménages bénéficiaires de cultiver et souvent d'augmenter la surface cultivée. Cet impact est très positif, même si les récentes inondations dont l'Etat a été victime auront certainement des conséquences sur la récolte ». Pour son projet au Darfour (2006), ACF constate également une augmentation des surfaces cultivées suite à distribution de semences, mais elle indique que ces résultats sont à prendre avec beaucoup de précaution, en raison des grandes disparités au niveau des familles et des régions¹²³. Pour son projet au Darfour (2006), **Solidarités** indique que pour les bénéficiaires, les semences reçues correspondaient à 33% de ce qu'elles ont semé. Cela leur a permis d'avoir une surface de culture dont le tiers dépendait de cette distribution. Pour son projet au Darfour (2006), **TGH** indique que le programme mis en œuvre a eu « un impact évident sur le comportement des agriculteurs : incitation à

¹²³ Il est indiqué de 71% des familles ont cultivé en moyenne 6 Muhamas alors que 23% a pu cultiver en moyenne 15 Muhamas.

re-cultiver, confiance retrouvée, assurances apportées par le comité de paix, etc. ». A Bindizi, TGH indique que la surface mise en culture au cours de la campagne agricole 2006-2007 a doublé par rapport à la campagne précédente (soit 12 à 13 000 ha, contre 6 000 ha pour la campagne agricole 2005-2006).

3.6. Conclusions et recommandations

3.6.1. Sur le dispositif institutionnel

Le rôle du SCAC

Dans la configuration institutionnelle actuelle, le SCAC est souvent en porte-à-faux entre le MAEE et les opérateurs de l'aide alimentaire française. Son rôle dans la programmation des actions, le choix des opérateurs ainsi que dans le suivi de leur mise en œuvre n'est formalisé par aucun document de référence¹²⁴. Il ne dispose ainsi pas du pouvoir de décision des projets/opérateurs de l'aide alimentaire, qui est du ressort du CIAA, et n'a que des retours informels et peu précis concernant la justification du choix ou du rejet des projets/opérateurs retenus. D'une part, cette situation fait que la responsabilité du SCAC en cas de difficultés ou d'irrégularités éventuelles dans la mise en œuvre des projets n'est pas claire. D'autre part, cette situation place le SCAC dans une situation délicate par rapport aux opérateurs qui l'identifient comme l'institution chargée de l'approbation et du suivi des financements. Le SCAC s'est senti particulièrement mal à l'aise par rapport au rejet par le CIAA des propositions de la FAO. Par ailleurs, il assume mal de devoir interpellier le PAM sur ses coûts logistiques, alors qu'il est conscient que sa marge de manœuvre est inexistante pour influencer sur ce point, mais surtout qu'en fin de compte, le CIAA continue à financer le PAM dans la mesure où c'est la seule alternative pour la mise en place de certaines interventions.

Le calendrier de programmation de l'aide

Concernant le calendrier de programmation de l'aide, ***une programmation annuelle unique intervenant en début d'année serait souhaitable***, en particulier pour les actions de réhabilitation agricole menées au Soudan. Une telle programmation unique en début d'année améliorerait la prévisibilité de l'aide alimentaire, ce qui est pertinent pour une structure qui souhaite s'engager dans des actions de réhabilitation agricole pour lesquelles une visibilité sur une année est un minimum. En outre, une programmation unique en début d'année est particulièrement adaptée au calendrier

¹²⁴ En particulier, il n'est aucunement fait référence au rôle du SCAC dans le document de réforme de l'aide alimentaire française « Vers des pratiques renouvelées ».

agricole du Soudan, puisque les distributions de semences doivent s'effectuer essentiellement en mai-juin¹²⁵. Toutefois, vu le contexte du Soudan et particulièrement au Darfour qui est marqué par une situation particulièrement changeante et imprévisible, ***maintenir une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des actions est souhaitable***. Ainsi, il est souhaitable de permettre aux opérateurs d'effectuer certains réajustements par rapport aux financements qui leur ont été accordés, y compris lorsque leurs interventions ont déjà démarré.

Le critère des 50% consacrés à l'achat des vivres ou semences

On constate un certain malaise par rapport au critère des 50% des financements qui doivent être consacrés à l'achat de vivres ou de semences.

Ce critère découle directement de la volonté de la France d'essayer de respecter ses engagements au titre de la Convention de Londres, en termes de quantité minimale annuelle d'aide alimentaire accordée. Toutefois, ce critère est difficilement assumé par le CIAA. Il n'apparaît pas clairement dans les critères de recevabilité des requêtes adressés aux postes, puisque la seule indication figurant dans le TD et qui peut être rapportée à ce critère est que « *les frais logistiques seront limités tout en veillant à donner la priorité aux populations vulnérables* »¹²⁶, ce qui est déjà quelque peu antagoniste. Ce critère n'empêche ainsi pas le CIAA d'approuver le financement d'interventions du PAM, tout en sachant que ses coûts logistiques sont très élevés. Et pourtant, on constate que ce critère des 50% apparaît de façon récurrente dans les échanges d'email entre la DPDEV et le SCAC, la DPDEV demandant au SCAC la plus grande vigilance par rapport au respect de ce critère, n'hésitant pas à lui demander d'interpeller le PAM sur son non-respect.

Or, ce critère des 50% s'avère particulièrement limitatif dans un contexte d'urgence (coûts logistiques) comme de réhabilitation (approche sécurité alimentaire très vite nécessaire).

Pour l'instant, les ONG bénéficiaires de l'aide alimentaire française ont réussi à respecter le critère des 50% consacré à l'achat des semences grâce aux cofinancements obtenus d'autres bailleurs qui ont pris en charge d'autres volets des projets de réhabilitation agricole et de sécurité alimentaire des ONG, permettant de desserrer la contrainte imposée par le critère des 50%. Toutefois, la crise du Darfour est bien prise en charge par la communauté internationale, mais que se passera-t-il dans d'autres situations où la France pourra moins compter sur les autres bailleurs ?

¹²⁵ Ceci concerne les semences de céréales et d'arachides ; pour les semences maraîchères, la distribution s'effectue plutôt en septembre.

¹²⁶ Cf. notamment le TD envoyé par la DPDEV aux postes diplomatiques le 24 mai 2007.

Le suivi des opérations

Le SCAC ne dispose d'aucune marge de manœuvre par rapport au suivi des interventions du PAM. Ce constat est d'ailleurs partagé par l'OFDA/USAID qui est pourtant le principal bailleur du PAM. Les orientations stratégiques sont prises à Rome au niveau du Conseil d'Administration du PAM où la France est représentée, même si elle n'a pas de grande marge de manœuvre pour peser dans les orientations du PAM. Les contrats sont par ailleurs établis directement entre Rome – le siège du PAM - et Paris, le siège du MAEE. La situation est similaire pour les projets mis en œuvre par la FAO.

Concernant les projets mis en œuvre par les ONG, les exigences en termes de suivi et reporting financier et technique ne sont pas suffisamment harmonisées ni formalisées dans les contrats établis avec le SCAC. Même si les rapports finaux préparés par les ONG sont in fine de bonne qualité (ces ONG ayant l'habitude de faire de tels rapports pour des bailleurs plus exigeants en termes de suivi/reporting), une formalisation des exigences de suivi/reporting serait nécessaire. Il convient toutefois de veiller à ne pas trop alourdir les exigences requises des ONG par rapport à celles qu'il est possible de demander et d'attendre des organisations onusiennes.

Un mécanisme de concertation formalisé entre le SCAC et les ONG permettrait également d'améliorer les retours sur les projets. Il faudrait que le SCAC et les partenaires puissent se réunir pour échanger sur les expériences et favoriser la remontée des informations relatives à la mise en œuvre et à l'impact des projets. La formalisation de telles réunions permettrait ainsi de capitaliser sur les bonnes pratiques, ce qui pour l'instant ne se fait pas. Il faudrait aussi dans ce processus veiller à améliorer la mémoire institutionnelle, pour l'instant inexistante, par des comptes-rendus succincts notamment.

Il faut toutefois souligner que les moyens humains et les compétences techniques du SCAC sont limités pour assurer un suivi technique de qualité des projets de distribution alimentaire et de relance agricole. C'est un constat qui ne fait pas doute. Le personnel du SCAC au Soudan est réduit et impliqué sur de nombreux autres dossiers prioritaires au Soudan (gouvernance, santé, coopération dans le domaine de la recherche et de l'enseignement¹²⁷).

¹²⁷ Ce sont sur ces thèmes que portent les FSP actuels au Soudan, dont aucun ne concerne l'agriculture ni la sécurité alimentaire.

3.6.2. Sur les modalités d'intervention et le choix des opérateurs

Les distributions de vivres et de semences se sont révélées complémentaires, au Darfour comme au Sud Soudan, et cohérentes avec les objectifs de la réforme de l'aide alimentaire française.

Concernant la **distribution de vivres** par le PAM, ses performances logistiques sont inégales, mais des progrès sont nécessaires en termes d'analyse de la vulnérabilité des populations afin d'améliorer le ciblage de l'aide en termes de population bénéficiaire et d'aliments les plus appropriés.

Les projets de **distribution de semences** mis en œuvre par les trois ONG bénéficiaires de l'aide alimentaire française témoignent d'une bonne appréhension du contexte d'insécurité alimentaire. Les études de post-distributions réalisées par les ONG sur un échantillon de bénéficiaires, même si elles sont hétérogènes en termes d'indicateurs observés, indiquent que ces distributions se sont traduites par de bons résultats en termes d'efficacité et d'impact. Toutefois, les ONG ont souligné que le soutien à la réhabilitation agricole nécessitait des actions complémentaires au volet distribution de semences, qui doit être accompagné par un volet formation aux pratiques culturales, surtout lorsque l'on diversifie la composition des kits. Cette approche semences s'avère par ailleurs peu pertinente si l'on se place dans le contexte agro-pastoral du Darfour, car elle ne permet pas de prendre correctement en charge les besoins des populations nomades d'éleveurs. Discriminer à l'encontre des populations nomades revient à renforcer l'une des causes du conflit au Darfour. **L'approche sécurité alimentaire s'est ainsi révélée plus pertinente que l'approche réhabilitation agricole**, au Darfour comme au Sud Soudan.

Les ONG ont été très critiques par rapport au manque de capacités opérationnelles de la FAO. D'un autre côté, la FAO dispose de connaissances reconnues en termes de semences qui sont des denrées plus compliquées à manipuler que des vivres. Laisser les différentes ONG libres d'effectuer elles-mêmes les achats locaux serait susceptible de comporter certains risques en termes de qualité des semences. Or, il semble difficile d'exiger du SCAC de contrôler la compétence des ONG en la matière.

Recommandations

Le problème du manque de prévisibilité de l'aide alimentaire, en particulier nécessaire pour des actions de réhabilitation, pourrait être amélioré par une **décision globale annuelle en début d'année des montants alloués aux différents pays et projets**, tout en maintenant une certaine flexibilité dans la mise en œuvre des projets (possibilité de solliciter des financements exceptionnels ou de réaffecter certains financements au sein d'un même projet quand l'évolution de la situation l'exige).

Concernant le rôle du SCAC dans le dispositif, il paraît tout à fait pertinent de le mettre en avant dans la programmation et la mise en œuvre des projets financés. Toutefois, il est important de **formaliser le rôle du SCAC** dans un document de référence indiquant précisément quels sont ses fonctions et responsabilités dans le processus. Notamment, étant donné que c'est l'acteur le mieux placé du dispositif pour apprécier la situation au Soudan, il conviendrait de **renforcer son pouvoir de décision dans la sélection des projets**.

Pour faciliter le suivi de la mise en œuvre des projets, il est important **de standardiser le système de reporting des ONG** chargées de la mise en œuvre des projets d'aide alimentaire, tout en veillant à ne pas exiger de leur part des efforts disproportionnés au regard de ce qui est possible d'obtenir des organisations onusiennes. Il serait également pertinent d'organiser des rencontres de concertation avec tous les opérateurs de l'aide alimentaire française, afin de mieux formuler la stratégie d'intervention et également d'améliorer les retours au SCAC et au MAEE. Afin d'améliorer la marge de manœuvre, il faudrait mieux suivre les activités du PAM en ce qui concerne le budget global et aussi l'évaluation des besoins par l'intégration adéquate d'autres systèmes d'évaluation. Mais cela dépend fortement d'une activité conjointe des principaux bailleurs surtout au niveau de leurs sièges à Rome.

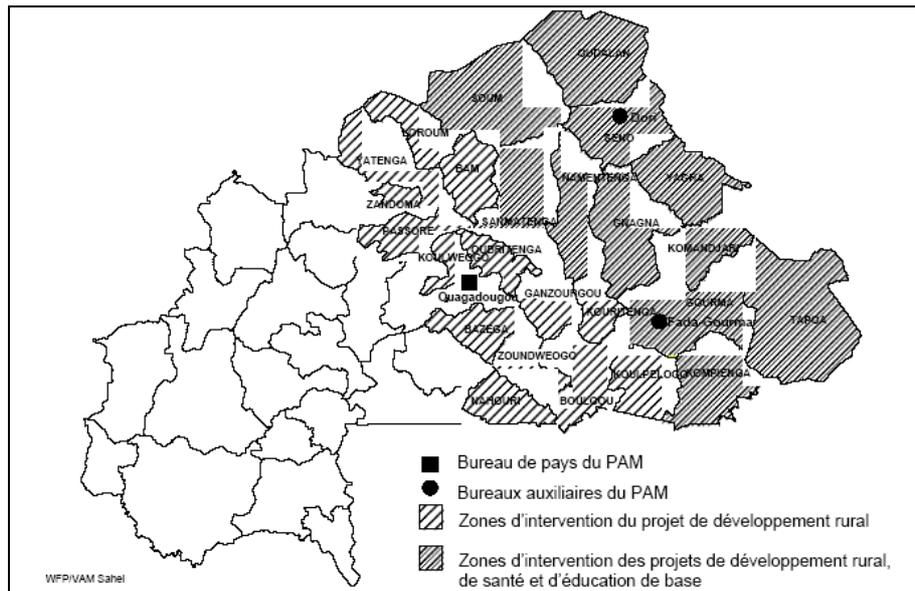
Dans ce contexte de formalisation du rôle du SCAC et de renforcement de son pouvoir de décision, il est important de lui donner davantage les moyens pour qu'il puisse remplir ces fonctions. Pour que le SCAC soit davantage en mesure de sélectionner les projets les plus pertinents par rapport au contexte d'insécurité alimentaire au Soudan, et de suivre leur mise en œuvre, il serait utile d'envisager une **formation légère pour le personnel du SCAC** (de l'ordre de quelques jours, une fois par an) sur les grands enjeux liés à l'insécurité alimentaires (causes, indicateurs, enjeux liés aux engagements internationaux de la France etc.), du type de celles que propose ECHO à ses assistants techniques chargés des dossiers agriculture et sécurité alimentaire. De plus, il serait utile de mettre à la disposition du SCAC un **appui technique ponctuel**, qui serait chargé d'une appréciation externe des projets réalisés. L'idée serait de capitaliser sur les bonnes pratiques, afin de donner davantage d'éléments de fond au SCAC pour qu'il puisse se prononcer sur de nouvelles requêtes.

Enfin, il faudrait **revoir le critère des 50%** du budget qui doit être consacré à l'achat de vivres ou de semences, car il est trop contraignant pour les interventions d'urgence et de réhabilitation. **Dans le cadre du processus de révision en cours de la Convention de Londres, la France pourrait se positionner pour une approche davantage sécurité alimentaire**, en demandant notamment une meilleure valorisation des coûts autres que les coûts produits.

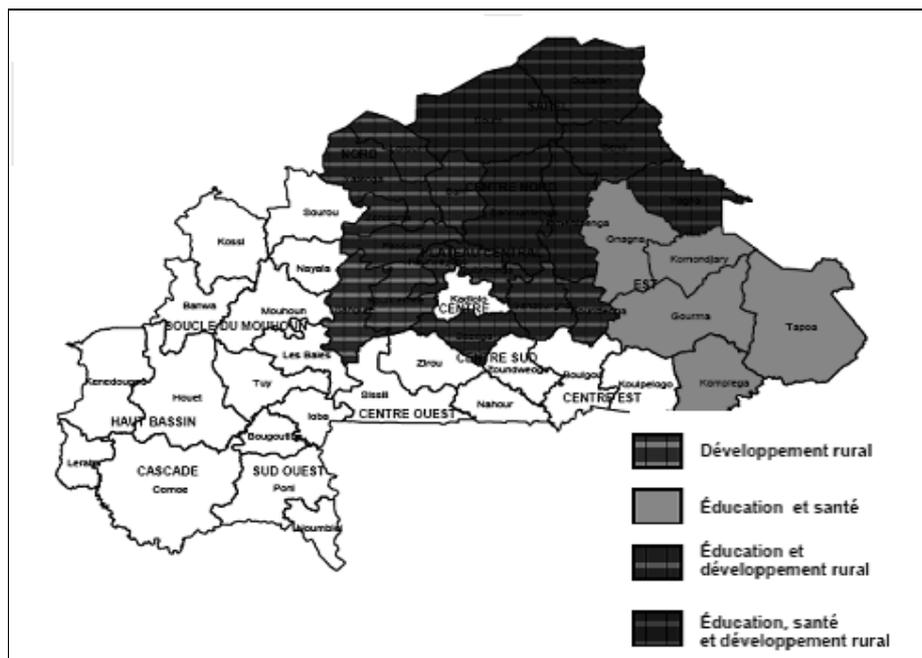
ANNEXES

Annexe 1 : Les zones d'intervention du PAM au Burkina Faso

Programme pays 2000-2004



Programme de pays 2005-2010



Annexe 2 : Financements au titre de l'aide alimentaire française aux cantines scolaires

Pays	2005	2006
Burkina Faso	400.000 €	200.000 €
Mali		200.000 €
Niger	590.000 €	200.000 €
TOTAL	990.000 €	600.000 €

Source : DPDEV

Annexe 3 : Les achats locaux au Burkina Faso

Rappel historique

La Charte de l'aide alimentaire à laquelle le France à l'instar des pays donateurs du Sahel a adhéree en 1990 avait comme objectif à long terme de prévenir les crises alimentaires et corriger les insuffisances structurelles par le soutien au développement et par des actions ciblées en faveur des groupes vulnérables. En outre, les différentes parties s'étaient engagées « à promouvoir les échanges céréaliers entre pays à excédent et pays à déficit à travers des opérations triangulaires et la stimulation du commerce régional de céréales ». L'utilisation des denrées locales dans le cadre de l'aide alimentaire vise plusieurs objectifs : (i) faire correspondre l'aide alimentaire aux habitudes de consommation des populations bénéficiaires, (ii) contribuer au développement agricole et rural dans les pays et (iii) éviter les effets pernicioeux sur les productions et les marchés locaux.

Situé au cœur du Sahel, la situation alimentaire du Burkina Faso est largement tributaire des variations climatiques cycliques qui alternent des années de bonnes et mauvaises productions cérésières. Avec la disparition de l'Office national des céréales (OFNACER) et la création de la Société nationale de gestion du stock nationale de sécurité alimentaire (SONAGESS) dont le rôle principal est de constituer et de gérer un stock national de sécurité alimentaire composé de céréales locales, les achats institutionnels de vivres sur le marché local libéralisé a connu ses débuts au milieu des années 1990.

Les systèmes d'information tels que l'enquête agricole qui permet l'établissement du bilan céréalier et le SIM/Céréales ont été les principaux outils sur lesquels reposent l'aide à la décision dans le cadre des achats locaux. Les informations issues de ces dispositifs orientent les décisions d'achats de même que certaines actions d'aide alimentaire.

Les principaux acteurs intervenant dans ce cadre sur le marché céréalier et des légumineuses sont le PAM et la SONAGESS pour l'approvisionnement des stocks d'aides alimentaires ou des stocks de sécurité alimentaire et d'intervention. Ces interventions se font sur des information du dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires. Chaque structure ayant sa démarche propre, même si le dispositif national sert parfois de cadre de collaboration et d'échange d'information pour ces achats locaux.

L'organisation et la structuration du marché céréalier Burkinabè a progressivement influencé les modes d'intervention notamment en ce qui concerne les fournisseurs, prenant en compte l'impact potentiel des actions sur la production et le bon fonctionnement du marché. Conformément à la période couverte par l'évaluation, les analyses faites dans cette section concerne la période 2004/05 à 2006/07.

L'expérience du PAM

Conformément aux directives de la Charte de l'aide alimentaire et aux réformes politiques entreprises pour la libéralisation du marché céréalier en Afrique sahélienne, le PAM a progressivement cela en fonction des campagnes agricoles, mis l'accent sur l'utilisation des denrées locales dans le cadre de ces divers programmes d'aides alimentaires. Ainsi, les céréales locales (maïs, sorgho) et le niébé font dorénavant partie des denrées livrées dans les activités de santé, nutrition et éducation.

Les objectifs

Les objectifs initiaux visés sont : (i) adapter l'aide aux habitudes alimentaires des populations bénéficiaires, (ii) éviter que l'aide rentre en concurrence avec les productions locales, (iii) soutenir la production locale. Tant que le marché des produits locaux reste compétitif par rapport au marché international, le PAM ambitionne d'accroître les ressources des petits producteurs en prenant en compte les organisations professionnelles agricoles dans ses procédures d'achats. Afin d'accroître l'efficacité des acteurs du marché dans la réalisation des contrats de livraison, le PAM a entrepris une actions pilote de formation de ces derniers.

Procédures d'achats et résultats observés

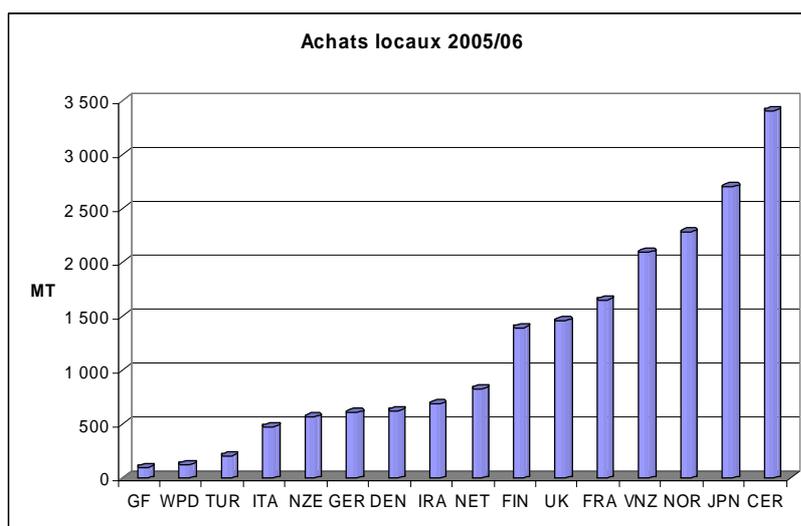
Les procédures d'achats locaux du PAM sont celles de la mise en concurrence de l'ensemble des acteurs du marché céréalier (commerçants et producteurs). Les appels d'offres sont des consultations restreintes faisant appel à une liste restreinte de fournisseurs, retenus sur la base des divers critères (capacités financière et de stockage). Cette approche a connu des résultats mitigés notamment pour les organisations paysannes moins bien outillées à répondre à des dossiers d'appel d'offres relativement complexes. Par ailleurs, la mise en concurrence de commerçants de céréales et d'organisations de producteurs contre toute attente a montré que l'offre de ces derniers n'est pas nécessairement la moins disant. Cela a eu pour conséquence que les principaux fournisseurs du PAM ont été des commerçants de céréales grossistes à l'exception de l'Union des Groupements pour la Commercialisation des Produits Agricoles de la Boucle du Mouhoun (UGCPA/BM). Depuis 2005, la tendance à accroître les achats directs aux producteurs est une préoccupation majeure comme le montre la rencontre « Procurement global meeting » organisée à Rome du 28 au 31 mai 2007. dans ce cadre les acteurs de la filière céréalière au Burkina ont bénéficié de septembre à octobre 2007 d'un cycle de formation sur les trois thèmes principaux qui permettent d'accroître leurs efficacité dans le cadre des achats locaux par le PAM ou tout autre marché institutionnel. Ces formations ont été financées par deux sources de financement : le Swedish found qui est une subvention du gouvernement Suédois et des fonds de l'aide alimentaire française.

Les résultats observés sont classés en deux catégories : (i) les résultats quantitatifs, relatifs aux volumes des achats réalisés aux cours des deux dernières campagnes et (ii) les résultats qualitatifs relatives au renforcement des capacités des acteurs.

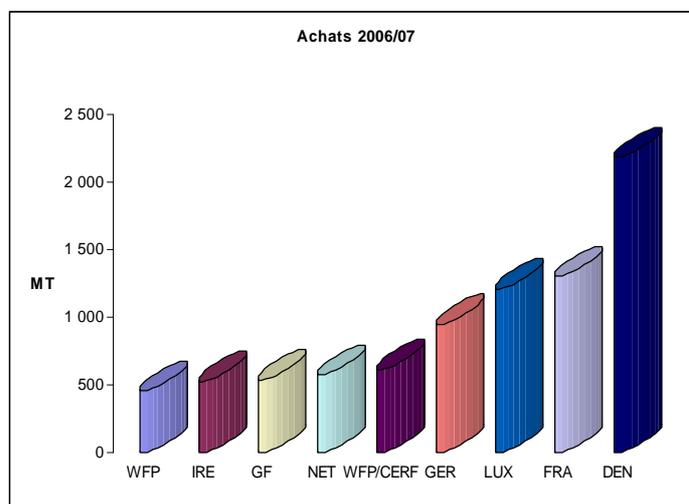
Les résultats quantitatifs

Le volume des achats locaux a beaucoup varié pour les deux années prises en compte dans la présente analyse. Les quantités achetées varient en fonction des donations des pays et de l'offre du marché céréalier. En 2005/06 les volumes totaux des achats locaux s'élevait à 19.207 tonnes métriques contre 8.373 en 2006/07. Les contributions françaises sont respectivement de 1.651 et 1.304 tonnes métriques essentiellement de céréales locales (sorgho et maïs) et dans une moindre mesure de niébé. Comparés au niveau théorique du SNS de 35.000 tonnes, ces achats locaux sont de 55% et 24%.

Répartition des achats locaux en volume par donateur 2005/06



Répartition des achats locaux en volume par donateur 2006/07



Les résultats qualitatifs

Même s'il est précoce d'évaluer l'impact des formations dispensées aux acteurs de la filière céréalière en vue d'améliorer leur performances sur le marché céréalier, au regard de l'évaluation de la participation desdits acteurs aux différents modules, on pourrait s'attendre à de meilleures pratiques en matière de contractualisation, de gestion logistique et de qualités des denrées alimentaires. Au total, une soixantaine de commerçants, producteurs et transporteurs ont été formés. Les thèmes abordés leur permettent non seulement d'être éventuellement de bons fournisseurs du PAM s'ils sont adjudicataires de marchés et aussi de mieux favoriser leurs relations de partenariat commerciales au sens large.

Un autre aspect qualitatif est la relation de partenariat développée avec le Comité interprofessionnel des céréales du Burkina (CIC-B) qui permet au PAM d'avoir une analyse dynamique de l'évolution du marché céréalier afin de mieux cibler ses interventions pour ne pas créer des effets non désirés sur le marché des céréales.

Les impacts sur le marché des céréales

En absence d'une étude spécifique récente sur l'impact des achats locaux sur le marché céréalier (la dernière étude a été réalisée en 1999), la présente analyse se fonde la méthode d'intervention du PAM et le feed back obtenu auprès des principaux commerçants et organisations de producteurs. La question n'est pas d'éviter qu'il ait un impact mais de savoir si c'est l'effet escompté qui se produit ? A cet égard, depuis 2006, le service des achats du PAM à Ouagadougou a développé une relation de partenariat avec le CIC-B fondée sur le système d'information de cette structure. Sachant que, même en année excédentaire au regard du bilan céréalier, le marché peut être peu approvisionné et les prix

relativement élevé. Cette approche a permis de partager des informations qui ont guidé l'action du PAM pendant cette période. Les impacts dans ces conditions sont : une tendance à la hausse des prix au producteur qui est consécutive à l'accroissement de l'activité de collecte des céréales par les commerçants. Toutefois, cet impact sera proportionnel au niveau de la demande et est parfois juger faible pour avoir un impact fort sur les marchés.

Eléments de conclusion

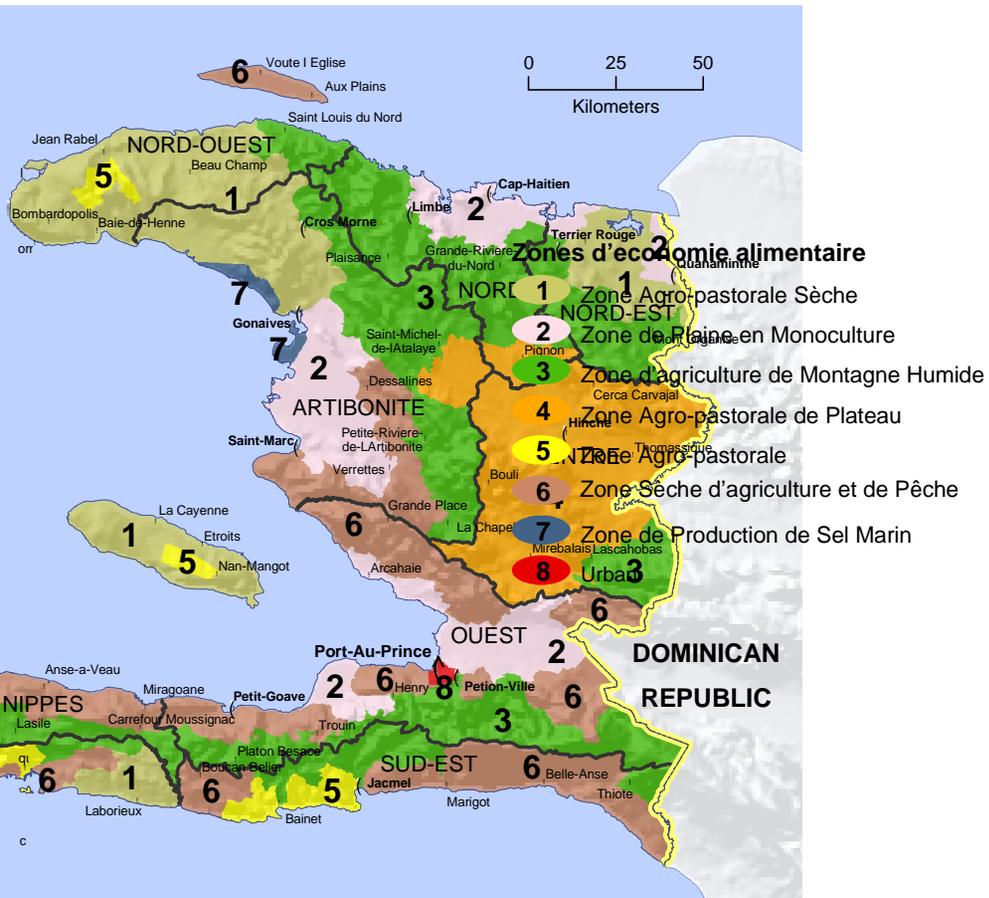
Le volume des achats locaux du PAM ont diminué en 2005/06 et 2006/07 de près de moitié. Cette évolution au premier regard est imputable au nombre de pays donateurs qui a fortement diminué avec ces deux périodes. Il faut noter que la campagne 2005/06 précédait une campagne commerciale marquée par des prix élevés qui a conduit à des actions d'aides alimentaire en 2005 parfois sur le SNS et dont il fallait ramener le niveau au seuil conventionnel. Les achats locaux peuvent constituer un élément favorable au développement de la filière céréalière en (i) soutenant les prix aux producteurs les années de fortes productions, (ii) en améliorant les capacités des acteurs de la filière en matière de compétitivité et (iii) en stimulant la transformation locale de denrées alimentaires qui sont utilisées dans les programmes de lutte contre la malnutrition. Cependant des liens nécessaires doivent être développés et maintenu avec les organismes d'achats comme le PAM, le dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires et les acteurs de la filière. La sécurité alimentaire doit se développer à travers le développement des filières qui l'assure.

Annexe 4 : Programme de la mission d'évaluation au Burkina Faso

Date	Horaire	Institution	Personne de contact
Mardi 23 octobre	15h00 – 16h30	Délégation de la Commission Européenne – DCE	Nadia LAMHANDAZ, Chargée de programme sécurité alimentaire
	17h00 – 18h30	Service de Coopération et d'Action Culturelle - SCAC	Jacqueline LORELLE, Conseillère de coopération et d'action culturelle Esther BELLI, Attachée de coopération
Mercredi 24 octobre	9h00 – 10h30	Secrétariat Exécutif du Conseil National de Sécurité Alimentaire SE/CNSA	André Anatole YAMEOGO, Secrétaire Exécutif
	11h00 – 12h00	Mission française d'appui au CILSS - MIFRAC	Sébastien SUBSOL
	15h00 – 16h00	CILSS	Issa Martin BIKIENGA, Secrétaire Exécutif adjoint Dramane COULIBALY
Jeudi 25 octobre	8h00 – 10h00	IRD	Yves-Martin PREVEL, Chargé de recherche
	11h00 – 12h30	ONG Catholic Relief Service - CRS	Debra SHOMBERG, Représentante résidente
	15h00 – 16h30	AFD	Mathieu LEGRIS
Vendredi 26 octobre	8h00 – 9h00	Direction Générale des Prévisions et des Statistiques Agricoles - DGPSA	Mahama ZOUNGRANA, Directeur Général M. Michel Zerbo
	9h30 – 11h00	Conseil National de Secours d'Urgence et de Réhabilitation CONASUR	Amadé BELEM, Secrétaire permanent
	11h30 – 12h30	Bureau Régional des Nations Unies chargé de la Coordination des Affaires Humanitaires – OCHA	Félix SANFO, Chargé national des affaires humanitaires
	15h30 – 16h30	UEMOA	Ismail BINGUITCHA-FARE, chargé du Département du Développement Rural, des Ressources Naturelles et de l'Environnement Jean-René CUZON, assistant technique auprès du Département du Développement Rural et de l'Environnement
	17h30 – 18h30	Ministère de l'Agriculture, de l'Hydraulique et des Ressources Halieutiques – MAHRH	Abdoulaye COULIBALY, Secrétaire Général

Date	Horaire	Institution	Personne de contact
Dimanche 28 octobre	15h00 – 18h30	Déplacement Ouagadougou - Dori	
Lundi 29 octobre		Cantines scolaires – Dori (programme spécifique)	
Mardi 30 octobre	6h00 – 10h30	Déplacement Dori - Ouagadougou	
	11h30 – 12h30	HKI - Hellen Keller International	Anne TARINI-HEIN, représentante résidente
	15h30 – 16h30	Société Nationale de Gestion du Stock de Sécurité Alimentaire - SONAGESS	Fati OUEDRAOGO, directrice générale
	17h00 – 18h30	SCAC	Jacqueline LORELLE, conseillère de coopération et d'action culturelle
Mercredi 31 octobre	8h30 – 9h30	Bureau de coopération Ambassade d'Italie	Maurizio BONAVIA, Directeur
	10h30 – 12h30	PAM	Annalisa CONTE, Représentante Résidente Romain Bouveau
	15h30 – 16h30	Direction des Cantines Scolaires	Amadé OUEDRAOGO
	16h30 – 17h30	Direction de la Nutrition	Sylvestre TABSOBA, Directeur
	17h30 – 18h30	Coopération danoise	Anthony VAN DER LOO
Jedi 1er novembre	15h00 – 17h00	Déplacement Ouagadougou - Ouahigouya	
Vendredi 2 novembre		CSPS – Ouahigouya (cf. programme spécifique)	
	16h00 – 18h00	Déplacement Ouahigouya - Ouagadougou	
Samedi 3 novembre		Rédaction du mémoire de fin de mission	

Annexe 5 : Zones d'économie alimentaire (source Fews Net)



Annexe 6 : Programme de la mission du 4 au 16 novembre

Dimanche 4 : arrivée 18h30

Lundi 5 :

- SCAC : réunion de préparation
- AFD : Javaloyes G., Directrice

Mardi 6 :

- PAM : Van Roey W., responsable logistique et Exilas N., responsable projet éducation
- Visite entrepôts Port-au-Prince, école et centre de santé
- FAO : Paultre V., représentant assistant
- PNCS : Pérard E., directrice

Mercredi 7 :

- Artibonite : rencontres avec APMP et GPSA (FAO)
- Arrivée à Cap Haïtien

Jeudi 8 :

- PAM au Cap Haïtien : réunion de travail
- Visite entrepôts et centre de santé

FECHAN

- DDE : Métélus J., directeur
- DDA : Mathieu, directeur

Vendredi 9 :

- Saint-Raphaël : rencontres avec les Chambres d'Agriculture de St-Raphaël et La Victoire
- Retour Port-au-Prince

Samedi 10 :

- Réunion avec le personnel du SCAC

- Réunion avec équipe de consultants Etats fragiles

Lundi 12 :

- SCAC : Sananès O., attachée de coopération chargée de développement
- ACF : Mazaleyrat C.
- Arrivée Les Cayes

Mardi 13 :

- Dubreuil : rencontre avec l'PAID
- Retour Port-au-Prince
- Veterimed : Chancy M.
- FAO : Escobedo J., représentant

Mercredi 14 :

- PAM: Sirois R., directeur adjoint et Chuinard R., chargé de programme
- Ambassade du Canada : Guillemette M.
- USAID : Cadet F., chargé de programme Food for Peace et McCarthy D., responsable Food for Peace
- DCE : Lo Monaco et ECHO: Urena Cot D., responsable régional

Jeudi 15 :

- PL 480 : directeur
- Ministère de la Planification et de la coopération externe : Valcin W., directeur général adjoint et Jackson R., directeur préinvestissement
- MARNDR : Severin F., Ministre et son équipe

Vendredi 16 :

- SCAC : restitution
- Départ de Port-au-Prince

Annexe 7 : Récapitulatif des interventions d'aide alimentaire de la France au Soudan 2004-2007

Tableau 16 : Récapitulatif des interventions soutenues par la France avant la réforme (1997-2004)

Année	Intitulé du projet	Montant alloué
1999	EMOP 05826.2	4,542 millions USD
2004	EMOP 10048.2	1,170 million USD
2004	EMOP 10048.3	3,048 millions USD
2004	EMOP 10105.0	1,243 million USD
2004	EMOP 10181.3	2,436 millions USD
2004	EMOP 10339.0	1,243 million USD

Source : PAM

Tableau 17 : Récapitulatif des interventions du PAM soutenues par les crédits d'aide alimentaire de la France 2005-2007

Année	Région ciblée	Intitulé du projet	Montant alloué	Mise en oeuvre
2005/ 2 ^{ème} CIAA	Sud Soudan	EMOP 10048,3 « Assistance alimentaire aux populations affectées par la guerre et la sécheresse »	2,5 millions euros	1 ^{er} janvier -31 décembre 2005
2005/ 2 ^{ème} CIAA	Darfour	EMOP 10339,1 « Assistance alimentaire aux populations affectées par la Guerre au Darfour »	1 million euros	1 ^{er} janvier-31 décembre 2005
2006/ 1 ^{er} CIAA	Darfour	EMOP 10503.0 « Assistance alimentaire aux populations affectées par le conflit »	613 614 euros	1 ^{er} janvier-31 décembre 2006
2006/ 2 ^{ème} CIAA	Darfour	EMOP 10557.0 « Assistance alimentaire aux populations affectées par le conflit »	875 249 euros	1 ^{er} janvier-31 décembre 2006
2007/ 2 ^{ème} CIAA	Sud Soudan	EMOP 10557.0 « Assistance alimentaire aux populations affectées par le conflit »	900 000 euros	1 ^{er} janvier-31 décembre 2007
2007/ 2 ^{ème} CIAA	Sud/Centre/Est	EMOP 10557.0	700 000 euros	1 ^{er} janvier-31 décembre 2007

Source : SCAC Khartoum

Tableau 18 : Récapitulatif des interventions de la FAO soutenues par les crédits d'aide alimentaire de la France 2005-2007

Année	Région ciblée	Intitulé du projet	Montant alloué	Mise en oeuvre
2005/ 1 ^{er} CIAA	Darfour	OSRO/SUD/511/FRA « Assistance agricole d'urgence aux ménages vulnérables du Darfour (Soudan) »	1 million d'euros	Avril 2005- avril 2006
2006/ 2 ^{ème} CIAA	Sud Soudan	OSRO/SUD/617/FRA « Assistance agricole d'urgence aux ménages vulnérables du Sud Soudan ».	1 millions d'euros	Août 2006- juillet 2007
2006/ 2 ^{ème} CIAA	Darfour	OSRO/SUD/615/FRA « Assistance d'urgence pour soutenir les moyens d'existence et la sécurité alimentaire des populations déplacées, des populations rentrantes, des réfugiés et des résidents vulnérables du Darfour»	600 000 euros	Août 2006- décembre 2007

Source : SCAC Khartoum

Tableau 19 : Récapitulatif des interventions des ONG soutenues par les crédits d'aide alimentaire de la France 2005-2007

Année	Région ciblée	ONG bénéficiaire	Intitulé du projet	Montant alloué	Mise en œuvre
2006/ 1 ^{er} CIAA	Darfour (Nord, Sud)	ACF	Programme de relance agricole visant des populations affectées par un conflit –Darfour	386 386 euros	Avril-juin 2006
2006/ 2 ^{ème} CIAA	Darfour (Sud) ¹²⁸	Solidarités	Projet semencier Ouest et Sud Darfour	195 151 euros	1 ^{er} juillet-31 octobre 2006
2006/ 2 ^{ème} CIAA	Darfour (Ouest)	TGH	Assistance aux personnes affectées par le conflit sévissant dans le Darfour	199 600 euros	1 ^{er} août 2006- 1 ^{er} août 2007
2006/ 2 ^{ème} CIAA	Sud Soudan	ACF	Distribution de semences au Sud Soudan (Unity States)	130 000 euros	Janvier- décembre 2007
2007/ 1 ^{er} CIAA	Darfour	TGH	« Soutien a la sécurité alimentaire des Personnes affectées par le conflit du Darfour – Soudan »	320 000 euros	1 ^{er} mars 2007- 29 février 2008
2007/ 1 ^{er} CIAA	Darfour	Solidarités	Programme semencier, Sud et Ouest Darfour, Soudan	280 000 euros	Février- novembre 2007
2007/ 2 ^{ème} CIAA	Darfour	Solidarités	Soutien des productions agricoles dans l'Ouest et le Sud Darfour	200 000 euros	Décembre 2007-janvier 2008

Source : SCAC Khartoum

¹²⁸ Le rapport final du projet indique que, pour des raisons de sécurité, l'intervention dans la partie Ouest du Darfour initialement prévue n'a pas pu être réalisée. L'intervention s'est donc recentrée sur la partie Sud du Darfour.

Tableau 20 : Récapitulatif des interventions d'aide alimentaire de la France au Soudan proposées par le SCAC et rejetées par le CIAA (2004-2007)

Région ciblée	Opérateur	Enveloppe (en euros)	Intitulé de l'opération rejetée	Motif du rejet (invoqués par le CIAA)
1 ^{er} CIAA 2007				
Sud Soudan	FAO	1 million	OSRO/SUD/713/FRA	s.o.
Darfour	FAO	1 million	OSRO/SUD/701/FRA	La FAO distribue des semences (essentiellement des semences céréalières) à deux ONG françaises (Solidarités et TGH) ; un soutien financier à la FAO pour des activités dans le Darfour se justifie moins ¹²⁹
2 ^{ème} CIAA 2007				
Sud Soudan	FAO	1 million	OSRO/SUD/713/FRA	s.o.
Darfour	FAO	1 million	OSRO/SUD/701/FRA	s.o.

Source : SCAC Khartoum

¹²⁹ Source : TD 6235 « Proposition d'utilisation de la contribution AAP -1^{er} CIAA 2007», février 2007.

Tableau 21 : Récapitulatif des interventions d'aide alimentaire de la France au Soudan proposées par le SCAC et approuvées par le CIAA, avec une révision à la baisse du budget (2004-2007)

Région ciblée	Opérateur	Titre de l'opération	Enveloppe demandée (en euros)	Enveloppe accordée (en euros)	Motif donné par le SCAC
1 ^{er} CIAA 2007					
Darfour	TGH	« Soutien a la sécurité alimentaire des Personnes affectées par le conflit du Darfour – Soudan »	385 000	320 000	TGH bénéficie de soutiens d'autres bailleurs : -pour ses activités humanitaires à l'attention des réfugiés (ECHO, UNHCR, DAH) -pour ses activités de relance agricole - (FAO – dons de semences et matériel agricole) D'où possibilité de re-ventiler les coûts de fonctionnements (personnel + logistique) en maintenant le budget semences ¹³⁰
Darfour	Solidarités	« Programme semencier, Sud et Ouest Darfour, Soudan »	330 000 ¹³¹	280 000	Un financement à hauteur de 280.000 € semble davantage correspondre la capacité de Solidarités pour sa programmation 2007. De plus, Solidarités bénéficie du soutien d'autres bailleurs (DFID, OFDA et ECHO, DAH). Pour son programme agricole, Solidarités reçoit le soutien de la FAO (don de semences et de matériels) ¹³² .

Source : SCAC Khartoum

¹³⁰ Source : TD 6235 « Proposition d'utilisation de la contribution AAP -1^{er} CIAA 2007», février 2007.

¹³¹ Source : fichier « proposition projet semencier Darfour CIAA final », annexe A –budget détaillé.

¹³² Source : TD 6235 « Proposition d'utilisation de la contribution AAP -1^{er} CIAA 2007», février 2007.

Tableau 22 : Modalités de mise en œuvre des allocations de la France accordées au PAM au titre de l'aide alimentaire 2005-2007

	Montant (€)	Région ciblée	Origine des produits	Nature des produits	Volume (t)	Coût des produits (€)	Coûts logistiques (€)	Autres coûts opérationnels (€)
2005	2 500 000	Sud Soudan	non précisées	non précisé	2183	902 780	1 430 058	167 163
2005	1 000 000	Darfour	Singapour	Huile végét.	916	454 396	47 7154	68 450
2006	613 614	Darfour	Europe	Sucre	662	144 633	322 827	146 154
2006	875 429	Darfour	Locale	Sorghum	1179	242 829	394 569	238 030
2007	900 000	Sud Soudan	Locale	Sorghum	1028	202 211	281 602	191 217
			Locale	Sel	400	43 453	109 577	71 940
2007	700 000	Sud/Centre/Est	Locale	Sorghum	1110	209 691	292 019	198 290

Source : tableau de notification à l'UE transmis par le MAE (2005-2006) effectué sur la base d'information fournies par le PAM ; PAM (2007)

Annexe 8 : Programme effectué lors de la mission d'évaluation de l'aide alimentaire française au Soudan

Jour 1 (3 nov.) : vol Paris/Amsterdam – Khartoum (arrivé 18.55h)

Jour 2 (4 nov.) :

- ✓ Rencontre avec le SCAC - Erick Pinon (COCAC), Philippe Bourdon (Attaché de coopération), Romain Philippe (Attaché humanitaire); discussion travail, TdR, organisation du programme et procédures administratives ;
- ✓ CICR (ICRC) : M. Martin Bissig, Ecosec coordinator

Jour 3 (5 nov.):

- ✓ Réunion de travail avec le SCAC : Philippe Bourdon et Romain Philippe ;
- ✓ PAM (WFP) : Marian Yun, Head of reports and donor relation unit ; Daniel Molla, head of VAM, vulnerability and mapping unit of WFP ;
- ✓ ECHO: Alvaro Ortega, Technical assistant;

Jour 4 (6 nov.):

- ✓ OFDA/USAID : John Marks, Senior Sudan Representative ;
- ✓ DCE/UE: Paul Symond, Coordinator food security, environment & natural resources;
- ✓ DCE/UE: Dick Nauta, Programme coordinator Humanitarian Plus Programme, programme management unit;
- ✓ German Agro Action (GAA) : Johan van der Kamp, Regional director

Jour 5 (7 nov.):

- ✓ étude dossiers SCAC ;
- ✓ DCE/UE: Eulogio Montijano, Rural development coordinator;
- ✓ FAO : Mohammed Hussein Ali, Programme officer emergency and rehabilitation

Jour 6 (8 nov.):

- ✓ départ pour Juba : arrivée 17.00 ; accueil par le bureau de l'ambassade de France ;

Jour 7 (9 nov.) :

- ✓ Réunion avec le Ministère de l'Agriculture : Mr. John Chual Dhol, General Director for Agriculture and Extension Services et entretien avec les directeurs des départements « crop production », « extension », « post harvest », « mechanization », « horticulture and plant diseases » ;
- ✓ Réunion avec la FAO : Serge Tissot, Senior project coordinator et Resom Habtgabel, project coordinator ;
- ✓ Réunion avec le PAM : Justin Bagirishya, Coordinator South Sudan Programme et Andrew Odero, VAM officer ;
- ✓ Réunion avec ACF France et USA : Anais Lafite-N'Diaye et Marie Sadier ;
- ✓ Réunion avec SCF-UK : Neil Turner, Programme director et John Kobina Anodam, project manager food security livelihood

Jour 7 (10 nov.) :

- ✓ Retour à Khartoum

Jour 8 (11 nov.) :

AvdH départ pour Nyala, Sud Darfour:

- ✓ Réunion avec le PAM : Samir Wanmali, Head of programme et Malony Tong, VAM assistant;
- ✓ Réunion avec ACF: Patrick Andrey, Directeur ACF Soudan et Etienne Faubert, Directeur ACF Sud Darfour;
- ✓ Réunion avec Solidarités: Céline Beaudic, Chef de mission Soudan

AW : Khartoum, travail à l'hôtel

Jour 9 (12 nov.) :

AvdH : Nyala:

- ✓ Visite à un centre nutritionnel thérapeutique de ACF ;
- ✓ Réunion avec la FAO: Mtendere Mphatso, Area coordinator FAO Nyala;

- ✓ Visite de la station de recherche agricole du Ministère de l'Agriculture, programme de multiplication de semences : Babiker Ahmed Mohammed, agro-économiste ; Dr. Mustafa Abdulla, chercheur forestier ; Dr. Abdel Samad Hassan Ahmed, agronome

AW : Khartoum :

- ✓ Réunion avec USAID : Pamela Fessenden, Food aid officer
- ✓ Réunion avec Solidarités : Sébastien Daridan, Responsable programme agriculture ;
- ✓ Réunion avec Triangle Génération Humanitaire : Anne Tréhondard, Chef de mission

Jour 10 (13 novembre) :

AvdH retour Khartoum

AW : Khartoum

- ✓ Travail au SCAC
- ✓ Réunion avec ACF : Patrick Andrey, chef de mission

Dîner sur invitation du Conseiller de Coopération et d'Action Culturelle

Jour 11 (14 nov.) :

- ✓ Préparation de la restitution ;

Jour 12 (15 nov.) :

- ✓ Restitution de la mission au SCAC ;
- ✓ Vol Khartoum-Amsterdam/Paris

Jour 13 (16 nov.) :

- ✓ Arrivée à Amsterdam (AvdH) et Paris (AW)