Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Bureau de l'évaluation

Evaluation à mi-parcours du Programme Conjoint des Nations Unies au Cap Vert "Soutien à la Sécurité Alimentaire et à la Nutrition Scolaire » UNJP/CVI/042/UNJ

Rapport final

Juillet 2014

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Bureau de l'Evaluation (OED)

Ce rapport est disponible en version numérique sur: http://www.fao.org/evaluation

Les appellations employées dans ce produit d'information et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) aucune prise de position quant au statut juridique ou au stade de développement des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites. La mention de sociétés déterminées ou de produits de fabricants, qu'ils soient ou non brevetés, n'entraîne, de la part de la FAO, aucune approbation ou recommandation desdits produits de préférence à d'autres de nature analogue qui ne sont pas cités.

Les opinions exprimées dans ce produit d'information sont celles du/des auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement les vues ou les politiques de la FAO.

© FAO 2013

La FAO encourage l'utilisation, la reproduction et la diffusion des informations figurant dans ce produit d'information. Sauf indication contraire, le contenu peut être copié, téléchargé et imprimé aux fins d'étude privée, de recherches ou d'enseignement, ainsi que pour utilisation dans des produits ou services non commerciaux, sous réserve que la FAO soit correctement mentionnée comme source et comme titulaire du droit d'auteur et à condition qu'il ne soit sous-entendu en aucune manière que la FAO approuverait les opinions, produits ou services des utilisateurs.

Toute demande relative aux droits de traduction ou d'adaptation, à la revente ou à d'autres droits d'utilisation commerciale doit être présentée au moyen du formulaire en ligne disponible à www.fao.org/contact-us/licence-request ou adressée par courriel à copyright@fao.org.

Pour plus ample information sur ce rapport, contacter:

Directeur, OED
Viale delle Terme di Caracalla 1, 00153
Rome, Italie
Courriel: evaluation@fao.org

Remerciements

L'équipe de l'évaluation finale du « Programme Conjoint des Nations Unies au Cap Vert UNJP/CVI/042/UNJ "Soutien à la Sécurité Alimentaire et à la Nutrition Scolaire» remercie toutes les personnes et institutions qui ont contribué de près ou de loin au bon déroulement de la mission.

Composition de l'équipe d'évaluation

Consultants

- Mme Emilia Venetsanou, experte en Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle et évaluation, chef d'équipe;
- Mme M. Teresa de Jesus Fernandes, experte en Sciences d´Education, spécialité Évaluation, membre de l'équipe;
- Mme Edith Pereira, experte en Nutrition e alimentation, membre de l'équipe.

Bureau de l'Evaluation de la FAO

- Mme Luisa Belli, fonctionnaire en évaluation

Table des matières

Abréviations v
Résumé exécutif vi
1 Introduction 12
1.1 Antécédents et objectifs de l'évaluation 12
1.2 Méthodologie de l'évaluation 12
1.3 Défis et opportunités 13
2 Contexte du Programme 14
2.1 Les défis du contexte socio-économique 14
2.2 Le Programme Nationale d'Alimentation Scolaire 15
2.3 Le cadre de l'assistance des NU 16
3 Analyse de la conception et de l'approche du projet 17
3.1 Stratégie du Programme 17
3.2 Clarté et cohérence du cadre logique 18
4 Analyse du processus de mise en œuvre 21
4.1 Gestion du programme 21
4.2 Gestion de ressources financières 24
4.3 Efficience et efficacité des arrangements institutionnels y compris la participation des gouvernements 27
4.3.1 Efficience et efficacité de l'assistance technique des agences participantes 27
4.3.2 Engagement du Gouvernement et son appui au programme. 29
5 Analyse des résultats et contribution aux objectifs établis 30
5.1 Réalisations au niveau des produits et effets 30
5.2 Analyse des tendances 35
5.3 Parité hommes-femmes 39
5.4 Développement des capacités 40
5.5 Approche fondée sur les droits de l'homme / DH 40
5.6 Partenariats et alliances 42
6 Analyse selon les critères d'évaluation 42
6.1 Pertinence 42
6.2 Efficience 43
6.3 Efficacité 44
6.4 Durabilité 45
6.5 Impact 46
7 Conclusions et recommandations 47
7.1 Conclusions 47
7.2 Recommandations 49

Annexes (voir fichiers separés)
Annexe 1. Termes de Référence
Annexe 2. Profil de consultantes
Annexe 3. Bibliographie et liste de documents examinés
Annexe 4. Rencontres réalisés entre le 6 à 28 de Janvier 2014
Annexe 5. Matrice de Produits du programme
Annexe 6. Outils de l'évaluation
Annexe 7. Matrice du progrès dans l'exécution des composantes et sous-composantes du Programme
Annexe 8. Programme Indicatif de Coopération (PIC) – LUX
Annexe 9. Instruments de GAR

Abréviations

ARAP	Autorité Régulatrice des Achats Publics
ARFA	Agence de Régulation et Supervision des Produits Pharmaceutiques et Alimentaires
AT	Assistance Technique
CAD	Comité de l'Aide au Développement
CL	Cadre Logique
CNSAN	Conseil National de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
CP	Comité de Pilotage (du Programme)
CT	Comité Technique (du Programme)
DECRP	Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DHAA	Droit Humain à l'Alimentation Adéquate
DGPOG	Direcção-Geral do Planeamento, Orçamento e Gestão
ESAN	Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation
FAOR	Bureau de la Représentation de la FAO (au Cap Vert)
FICASE	Fondation Cap Verdienne d'Action Sociale Scolaire (auparavant ICASE)
FPMIS	Field Programme Management Information System (système de gestion de l'information sur le programme de terrain)
GAR	Gestion Axée sur les Résultats
ICASE	Institut Cap Verdien d'Action Sociale Scolaire (actuellement FICASE)
INIDA	Institut National de Recherche pour le Développement Rural
IUE	Institut Universitaire de l'Education
MDR	Ministère du Développement Rural
MED	Ministère de l'Education
MS	Ministère de la Santé
NU	Nations Unies
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OED	Bureau de l 'Évaluation de la FAO
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
PAM	Programme Mondiale pour l'Alimentation
PANSAN	Plan d'Action Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
PC	Comité de Programme
PC	Programme Conjoint
PIC	Programme Indicatif de Coopération
PNAE	Programme National d'Alimentation Scolaire
PNCE	Programme National des Cantines Scolaires
PNSA	Plan National de Sécurité Alimentaire 2007-2011
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POP	Procédures Opérationnelles Standardisées (manipulation des aliments)
SACE	Système de Suivi et Evaluation des Cantines Scolaires (du FICASE)
SAN	Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
SE	Suivi et Evaluation
SNSAN	Secrétariat National de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle
ToC	Table de Matières
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
UNDG	Groupe des Nations Unies pour le Développement
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
UNJP	Programme Conjoint des Nations Unies

Résumé exécutif

Informations sur l'Evaluation

ES1. Ce résumé présente le rapport de l'évaluation externe à mi-parcours du Programme Conjoint des Nations Unies «UNJP/CVI/042/UNJ - Soutien à la Sécurité Alimentaire et à la Nutrition Scolaire », conçu pour assister le Gouvernement du Cap Vert dans la réorientation et la consolidation de son Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE). Le Programme a été signé en Janvier 2011 pour une durée prévue de 4 ans et sa clôture est prévue en Janvier 2015. Le budget du Programme est de 5,611,080 USD, entièrement financé par le Grand-Duché du Luxembourg.

ES2. L'objectif de l'Evaluation, selon les termes de mandat (Annexe 1 du rapport d'évaluation) est de fournir «une analyse indépendante et rigoureuse sur l'état d'avancement du Programme Conjoint UNJP/CVI/042/UNJ et sur la qualité des produits achevés, ainsi que des recommandations visant l'amélioration de sa performance et facilitant à la fois l'atteinte des résultats escomptés et la consolidation des progrès réalisés avant l'achèvement du Programme».

ES3. Une équipe de trois expertes indépendantes (une consultante internationale et deux consultantes nationales) a conduit l'évaluation et a réalisé la mission d'évaluation dans le pays, du 06/01/2014 au 24/01/2014. Durant cette mission plusieurs rencontres et réunions ont été réalisées avec les différentes parties prenantes nationales et internationales du Programme, ainsi que des visites de terrain dans certaines écoles des iles de Santiago et de Sao Vicente. Des réunions pour la restitution et la socialisation des données se sont tenues à plusieurs reprises et une session de « debriefing » finale a eu lieu à la fin de la mission.

Principaux constats de l'Evaluation

ES4. Selon le Document du Programme Conjoint «Soutien à la Sécurité Alimentaire et à la Nutrition Scolaire» (UNJP/CVI/042/UNJ), l'option stratégique du Programme est «d'aider le Gouvernement à prendre des décisions stratégiques pour accompagner la prise en main totale de ces programmes par les institutions nationales». Huit institutions sont principalement impliquées dans le Programme, dont quatre Agences des NU (FAO, PAM, OMS, UNICEF) et quatre institutions nationales (Ministères de l'Education/MED, Min. du Développement Rural /MDR, Min. de la Santé / MS, et la FICASE). Les quatre Agences NU sont censées travailler dans un cadre commun d'interventions, sous la coordination de la FAO (agence leader).

ES5. L'Evaluation a permis de confirmer que le Gouvernement voit le Programme comme un instrument important pour la définition d'une politique nationale en matière d'Alimentation Scolaire, bâtie sur des données techniques consolidées, à leur tour fondées sur un processus d'expérimentation rigoureuse et un débat substantiel concernant les différents modèles et solutions possibles.

ES6. Dans la mesure où le Programme n'a véritablement commencé à développer ses activités et à obtenir les premiers produits qu'à partir de la moitié de l'année 2012, il est encore trop tôt pour en apprécier les effets. L'Evaluation a constaté des démarches positives quant à la collaboration et à la participation des différents partenaires nationaux dans le Programme mais a également constaté que de nombreux acteurs n'ont pas encore été

réellement impliqués, c'est le cas des Municipalités, des Associations de Producteurs, des ONG locales ainsi que d'autres partenaires de la société civile (par exemple: les associations des parents). L'Evaluation a permis d'identifier certains points faibles qui vaut la peine de corriger, tels qu'une complémentarité insuffisante entre les composantes, des lacunes méthodologiques dans la structuration et le suivi des Projets-pilote, l'adoption de modèles d'achat locaux pas toujours bien adaptés à la réalité locale.

ES7. Face à un contexte complexe, à cause de la transversalité de l'action et du nombre élevé des parties prenantes, la gestion du Programme se caractérise par la difficulté de systématisation et de capitalisation des acquis et par une orientation prioritaire vers les activités. Le « Cadre de Suivi des Résultats », prévu dans le Programme, n'est pas encore opérationnel et les rapports périodiques du Programme ne permettent pas de mesurer d'une façon objective les progrès du Programme quant aux résultats attendus.

ES8. L'Evaluation a constaté des faiblesses du point de vue de la coordination et de la gestion du programme liées aux difficultés rencontrées par la FAO à jouer d'une manière efficace son rôle de coordination du Programme. Aucune évidence ne prouve que les Agences des NU impliquées dans le Programme aient périodiquement soumis leurs rapports techniques et financiers à la Coordination du Programme et les lignes décisionnelles du Programme, surtout pour ce qui concerne les décisions stratégiques, ne sont pas très claires.

ES9. De plus, les données budgétaires et les dépenses montrent un faible taux d'exécution (30%) du budget en Janvier 20141, compte tenu de la date initialement prévue pour la fin du Programme en Janvier 2015.

ES10. En terme de durabilité, on constate la nécessité d'avoir une politique et une stratégie, en matière d'Alimentation Scolaire s'harmonisant avec la Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DECRP) et avec la Stratégie Nationale de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle / ESAN. L'ancrage institutionnel prévu du PNAE dans l'ESAN donnerait une cohérence politique au programme, et l'attribution au CNSAN de la fonction d'entité coordinatrice intersectorielle constituerait une réponse à l'épineuse question institutionnelle. Toutefois, les modalités de coordination sont encore à identifier, à réglementer et à consolider.

ES11. FICASE, l'institution actuelle de référence pour l'exécution du PNAE, montre encore des aspects-clé que le Programme n'a pas suffisamment adressées, comme par exemple la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre un Système efficace pour le Suivi et l'Evaluation en mesure de répondre aux défis actuels du PNAE. L'amélioration continue des compétences des ressources humaines impliquées aux différents niveaux du PNAE, reste l'un des facteurs essentiels pour assurer la durabilité du Projet qu'il faut continuer à poursuivre.

ES12. La prise en charge financière du PNAE par le Gouvernement depuis l'année 2010 et la création d'une ligne budgétaire pour le Programme dans le budget du Ministère de l'Education (MED) en 2009, constituent des éléments substantiels pour assurer la viabilité financière du PNAE. Toutefois, dans une situation macro-économique caractérisée par un déficit croissant du budget national et par la nécessité de réduire les dépenses publiques, les thèmes de la viabilité économique et de l'efficience du Programme restent d'actualités.

[1] En juin 2014 le taux d'exécution était de 40%

Conclusions

ES13. Le Gouvernement du Cap-Vert est en train de mettre en œuvre un modèle de Programme d'alimentation scolaire (PNAE) visant le renforcement de l'éducation nutritionnelle et sanitaire, l'amélioration qualitative et substantielle des repas scolaires par des aliments frais, et la promotion de filières agricoles locales, censées fournir aux écoles des produits frais et de qualité. Dans ce contexte, le Gouvernement demande au Programme UNJP/CVI/042/UNJ de fournir des éléments techniques et méthodologiques, reposant sur des modèles expérimentés de façon rigoureuse dans le pays, pour que des décisions politiques, appropriées et durables soient prises par le Gouvernement en matière d'alimentation scolaire. C'est dans ce défi que se situe toute la pertinence du Programme ainsi que sa difficulté de réalisation

ES14. La transversalité du PNAE se reflète dans le Programme, qui compte sur la participation de quatre institutions nationales (MED, MDR, MS, FICASE) et de quatre agences des Nations Unies (FAO, OMS, PAM, UNICEF), dans le contexte du Programme « One UN » (Unis dans l'Action, « Delivering as One »). Cependant, cette approche pertinente pose des problèmes de coordination, tant au niveau national que parmi les agences des NU (voir Rec. 3).

ES15. Face à la complexité du contexte institutionnel et des contenus, et compte tenu des résultats actuellement obtenus, la possibilité d'obtenir des résultats durables, d'ici à la fin des opérations (dans 12 mois), semble peu réaliste. Cette conclusion, liée au fait que le taux d'exécution financière à la date de janvier était de l'ordre de 30% (12/2013), pourrait justifier une prolongation du Programme, sans coûts supplémentaires. Toutefois, l'Evaluation juge que cette option devrait être précédée d'un exercice de révision, faisant l'objet de la principale recommandation (Recommandation 1).

ES16. L'adoption de projets-pilote, en tant qu'instrument de recherche-action pour l'expérimentation de solutions et de modèles alternatifs, est sans aucun doute une intuition fertile du projet, qui doit être absolument cultivée et améliorée. Les projets-pilote ont néanmoins, besoin d'être améliorés dans leur conception (définition des hypothèses et des variables, modélisation) et leur mise en œuvre (suivi et systématisation des données). Cette question revêt une importance particulière dans la modélisation des achats locaux et des achats publics, où le Programme devrait explorer des approches moins centralisées et moins restreintes, tels que les achats de proximité pouvant offrir des opportunités économiques aux petits producteurs et commerçants locaux, surtout les femmes rurales (voir Rec. 6)

ES17. Le programme doit encore construire des espaces et des instruments assurant une participation réelle et efficace de toutes les parties prenantes sur le terrain, telles que les municipalités, les associations des producteurs et les différents groupes organisés de la Société Civile..

ES18. L'Evaluation a conclu qu'une participation plus large des partenaires nationaux, actuels et potentiels, ainsi que la prise en charge nationale des démarches de mise au point et de révision du Programme, en conformité avec la Déclaration de Paris, comme cela est préconisé dans les Recommandations, sont les conditions indispensables pour assurer l'efficacité du Programme ainsi que sa stratégie de sortie.

Recommandations

Recommandation 1: Au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert, aux Agences NU[2], au Bailleur de Fonds, au MIREX, MED, MDR, MS et FICASE- sur la révision et réorientation du Programme.

L'Evaluation recommande de réaliser dans un court délai (3 mois) un exercice approfondi de révision et réorientation stratégique du Programme, conduit sous le leadership du Gouvernement, au plus haut niveau décisionnel possible, avec l'appui des NU. Cela impliquerait la responsabilité de la partie nationale dans la définition des TdR de l'exercice de révision et de la modalité de sa mise en œuvre, ainsi que dans sa validation finale.

Le Gouvernement pourra faire appel à une assistance pour la facilitation et/ou au secrétariat de l'exercice en utilisant les ressources financières du Programme. L'Évaluation recommande que le CNSAN (le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle) et le SNSAN (Secrétariat national de sécurité alimentaire et nutritionnelle) soient directement impliqués dans l'exercice de révision.

Pour la mise en œuvre de la Recommandation 1, l'Evaluation suggère que la révision souhaitée se réalise autour de la mise à jour et l'amélioration du Cadre des résultats du Programme, pour offrir l'opportunité d'un langage partagé et d'une discussion ouverte et transparente sur les priorités, les ressources disponibles et les responsabilités. Plus particulièrement, on suggère les actions suivantes :

a. Harmoniser le cadre des résultats et le cadre de suivi du Programme afin de définir un seul cadre de référence, clair et cohérent, indiquant la séquence logique des différents niveaux hiérarchiques et des résultats, les indicateurs (valeurs de base et cibles), les hypothèses subjacentes. Pour cela, il est conseillé d'utiliser le format standardisé et proposé par le PNUD,[3] s'alignant sur les principes de l'UNDG et du CAD/OCDE ;
b. Sur la base d'un cadre harmonisé et partagé des résultats, conduire une révision réaliste vérifiant la possibilité d'achèvement des résultats attendus, d'ici à la fin du Programme prévue en janvier 2015;
c. Sur la base du point précédent, identifier de manière réaliste les résultats réalisables, et leur donner la priorité dans le Plan de travail d'ici à la fin du Programme;
d. Identifier les résultats partiellement viables et définir des valeurs cibles moins ambitieuses;
e. Identifier les résultats n'étant pas encore en cours de réalisation ou étant moins pertinents, et considérer l'option de les supprimer, de façon à se concentrer sur les priorités;
f. Sur la base de la priorisation des résultats, mentionnés aux points précédents, élaborer un Plan de travail (PdT) et un Calendrier d'achèvement des résultats d'ici à la fin du Programme, ainsi qu'un Plan de dépenses qui soit cohérent avec le PdT (Budgétisation du PdT);
g. Mettre en œuvre le système de Suivi et Evaluation (SE) du programme, ainsi que le Suivi financier, tout en se basant sur le Cadre logique arrêté, le PdT et le Calendrier d'achèvement, à l'aide d'outils appropriés tel que le Tableau de bord (Cahier de

[2] Il s'agit des Agences des NU parties prenantes du UNJP 042.

[3] Voir Annexe 9, le cadre de Plan de Travail Annuel avec le Cadre de Suivi, proposé dans le Guide du PNUD, UNDG et DAC/OECD « Guide de la Planification, du Suivi et de l'Evaluation Axés sur les Résultats du Développement », PNUD, 2009 http://web.undp.org/evaluation/handbook/french/docments/PME-Handbook_Fr.pdf.

bord), qui sera évalué périodiquement (tous les 4 mois) pendant des réunions de SE du Comité de pilotage du Programme;

h. Sur la base des points précédents, analyser la nécessité d'une prolongation de la durée du Programme (sans coûts supplémentaires) pour une période de 6 à 12 mois.

L'Evaluation considère que l'information du Programme concernant les produits achevés, les activités et les modèles mis en œuvre, doit être améliorée et systématisée. La Recommandation 2 aborde cet aspect.

Recommandation 2: A la Coordination du Programme, aux Agences NU, au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert sur la mise au point / systématisation de la documentation et des acquis

L'Evaluation recommande de développer un exercice interne de mise au point et de systématisation de la documentation et des produits en vue d'une meilleure compréhension des scénarios et des modèles mis en œuvre jusqu'à ce jour. Ce travail a été entamé pendant l'évaluation à mi-parcours. Cet exercice devrait se faire sur une durée de 2-3 semaines maximum et le travail individuel de chaque agence devrait alimenter et converger dans une archive commune auprès de la Coordination qui soit accessible à tous. Cet exercice repose sur le cadre actuel des résultats du Programme.

Le Programme Conjoint s'inscrit dans le « Standard Administrative Arrangement » et les règles de fonctionnement établies pour la gestion des projets financés par le «Fonds de Transition» du «One UN». Néanmoins, les tâches de coordination de la FAO sont rendues difficiles par un cadre institutionnel et de gestion complexe. La Recommandation 3 touche cet aspect.

Recommandation 3: Au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert et à la FAOR sur la Coordination du Programme

L'Evaluation recommande que la Coordination du Programme, toujours sous la responsabilité de la FAO en tant qu'agence leader, soit renforcée en ligne avec les principes de l'initiative «Unis dans l'Action» et placée au niveau de l'Unité de cohérence du Bureau des NU au Cap-Vert.

Le cadre institutionnel du Programme est complexe à cause de l'intervention directe de plusieurs parties prenantes nationales (MED, MDR, MS, FICASE). La mission a pu confirmer que, selon la volonté politique du Gouvernement, le PNAE s'insèrerait dans le Plan national d'action pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (PANSAN). De plus, dans un contexte en évolution, et en ligne avec les efforts du Gouvernement pour l'harmonisation et la non-prolifération des structures institutionnelles, le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CNSAN), et son Secrétariat national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SNSAN), devraient représenter les organes intersectoriels de coordination et d'intégration des politiques sectorielles du SAN, y compris le PNAE.

Recommandation 4: A la Coordination du Programme, aux Agences NU, au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert et au MIREX, MED, MDR, MS et FICASE sur la Coordination et l'Encadrement Institutionnel du Programme

L'Evaluation recommande que l'assistance du Programme s'insère dans le cadre de la coordination et l'intégration intersectorielle du CNSAN et que le CNSAN soit représenté au Comité de pilotage du Programme à travers son Secrétariat (SNSAN).

La gestion et les mécanismes de suivi et de contrôle du budget devraient être plus efficientes et plus efficaces.

Recommandation 5: Au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert, au Gouvernement (MIREX) et au Bailleur de Fonds sur le reliquat du PAM

L'Evaluation recommande que le Programme Conjoint développe un mécanisme plus efficient et efficace de suivi du progrès dans le décaissement des fonds de chaque agence, pouvant permettre d'obtenir l'information en temps réel sur la situation financière du programme. .

Le PNAE se veut, d'un côté, promoteur de l'insertion et de la cohésion sociale et, de l' autre, moteur des secteurs économiques – comme les filières de production agricole, le commerce et les services – et de l'insertion dans l'économie formelle, d'acteurs jusqu'ici relégués dans l'économie informelle. Compte tenu du «Modèle Capverdien», envisageant un saut qualitatif, comme condition de durabilité, les Projets-pilote sont un instrument central du Programme, dans le but de trouver de nouveaux modèles et des solutions alternatives pour rendre l'économie locale et l'insertion plus dynamiques, à travers le marché institutionnel représenté par les écoles. Les projets-pilote doivent être améliorés dans leur méthodologie, ainsi que dans la planification, la réalisation et le suivi de la mise en œuvre, car au moment de l'Evaluation, les variantes/alternatives à tester sont limitées et contraignantes.

Recommandation 6: A la FAOR, à la FICASE et au MDR sur les Projets-pilote

L'Evaluation recommande que les Projets-pilote se poursuivent jusqu'à la fin du Programme, sous forme d'initiatives de recherche-action sur le terrain, sans augmenter leur quantité et sans étendre les modèles à une plus grande échelle. Cela permettra d'accumuler encore plus d'éléments d'analyse et d'obtenir une réflexion plus solide et fondée.

L'Evaluation suggère de corriger les lacunes méthodologiques dans la conception et la mise en œuvre des Projets-pilote. De plus, il est hautement souhaitable d'élargir le nombre des variantes à tester dans le but de construire des propositions alternatives. Le Programme devrait aussi explorer des approches moins centralisées comme les achats de proximité, qui peuvent générer des opportunités économiques aux petits producteurs et commerçants locaux, surtout les femmes rurales.

Au niveau de la conception et de la mise en œuvre des Projets-pilote, il faut adopter une approche participative (Recherche - Action - Formation), en prêtant une attention particulière à la parité de genre et au rôle des femmes dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et en assurant une ouverture à un plus grand nombre de parties prenantes sur le terrain, en ligne avec les « directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du Droit Humain à une Alimentation Adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », ratifiées par le Cap-Vert.

1 Introduction

1.1 Antécédents et objectifs de l'évaluation

1. Le Programme Conjoint des Nations Unies «UNJP/CVI/042/UNJ - Soutien à la Sécurité Alimentaire et à la Nutrition Scolaire», d'ici auparavant appelé « le Programme », a été conçu pour assister le Gouvernement du Cap Vert dans la réorientation et consolidation de son Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE). Le Programme combine l'expertise de quatre agences des NU, notamment la FAO, l'OMS, le PAM et l'UNICEF, et s'inscrit dans l'initiative « Unis dans l'Action » (One UN), dont le Cap Vert est l'un des huit pays pilotes.

2. Le Programme a été signé en Janvier 2011 pour une durée prévue de 4 ans et sa clôture est prévue en Janvier 2015. Le budget du Programme est de dollars E.-U 5.611.080, entièrement financé par le Grand-Duché du Luxembourg.

3. L'objectif de l'évaluation à mi-parcours est de fournir « une analyse indépendante et rigoureuse sur l'état d'avancement du Programme Conjointe UNJP/CVI/042/UNJ et la qualité des produits achevés, autant que des recommandations visant à améliorer sa performance et faciliter l'atteinte des résultats escomptés et la consolidation des progrès réalisés avant l'achèvement du Programme».[4]

4. Plus en particulier, l'évaluation devait :
- Évaluer les progrès réalisés en vue de l'atteinte des produits et résultats attendus;
- Identifier les problèmes liés à la mise en œuvre du Programme;
- Identifier les points forts et les faiblesses du Programme et les leçons à tirer;
- Evaluer si les conditions pour la durabilité institutionnelle, technique et financière du Programme sont assurées;
- Formuler des recommandations sur les mesures éventuelles à prendre pour améliorer la mise en œuvre du Programme.

5. Une équipe de trois expertes indépendantes, dont une consultante internationale et deux consultantes nationales, a réalisé l'évaluation, y compris une mission au Cap Vert, dans la période janvier-mars 2014.[5]Le Bureau de l'Evaluation a coordonné, appuyé et assuré le contrôle de qualité du rapport, au nom de toutes les agences de Nations Unies concernées. Ceci est le brouillon final de l'évaluation, qui intègre les commentaires préliminaires des agences participantes au Programme et qui est circulé à toutes les parties prenantes pour commentaires et suggestions.

1.2 Méthodologie de l'évaluation

6. L'Evaluation a adopté une approche consultative et transparente avec les parties prenantes internes et externes, tout au long du processus d'évaluation et selon les normes et standards de l'UNEG.[6] La triangulation des données et des informations rassemblées, y inclues les visions et perceptions des différentes partenaires institutionnels et individuels, a été l'instrument principal pour leur validation.

---

[4] Voire les Termes de Référence de l'Evaluation à l'Annexe 1.
[5] Les profils des consultants se trouvent à l'Annexe 2.
[6] Groupe d'Evaluation des Nations Unies.

7. Environ 130 partenaires, y inclue informateurs clés, parties prenantes et participants dont 82 au niveau décentralisé et communautaire, ont activement participé au processus d'évaluation à travers des entretiens semi-structurés, individuels ou de group. L'équipe s'est appuyée sur des listes de questions-type et des guides spécifiques préparée pour l'évaluation, y inclus des questionnaires et des fiches. La constitution interdisciplinaire de l'équipe, sa bonne expérience du secteur et sa connaissance de la réalité du pays, a permis de bien profiter aussi de l'observation directe, lors des brèves visites sur le terrain, observation qui a été systématiquement utilisée, enregistrée et triangulée pendant les réunions institutionnelles. L'Evaluation a aussi examiné une vaste gamme de documents, soit à caractère stratégique, relativement aux politiques et programmes des secteurs concernés, soit inhérents à la gestion et aux opérations du projet.

8. La mission sur le terrain entre le 6 et le 24 Janvier 2014, a compris:

- Coordination continue avec les Agences des Nations Unies impliquées dans le Programme, en vue de l'organisation de la mission et de leur appropriation de l'exercice d'évaluation;
- Entretiens individuels et de groupe, à plusieurs reprises avec l'équipe du Programme;
- Entretiens individuels et de groupe, à plusieurs reprises, avec tous les principaux partenaires du Programme;
- Réunions et entretiens au plus haut niveau dans les Ministères responsables du Programme, notamment avec la Ministre de l'Education (MED) et la Ministre du Développement Rural (MDR);
- Réunions et entretiens, à plusieurs reprises, avec le bailleur de fond (Chargé d'Affaires a.i. de l'Ambassade du Grand-Duché de Luxembourg au Cap Vert) et la Coordinatrice Résidente des Nations Unies au Cap Vert;
- Visites sur le terrain, entretiens et réunions dans 4 écoles dans l'île de Santiago et 7 dans l'île de Sao Vicente, dont 8 en milieu urbain et péri-urbain, et 3 en milieu rural, avec les bénéficiaires directs et indirects du Programme: professeurs, gérants des cantines, cuisinières, élèves, parents, agents économiques locaux, représentants des municipalités;
- Réunions de dévolution et socialisation des données à plusieurs reprises. Cette approche graduelle s'est avérée nécessaire à cause de la complexité du sujet et du nombre considérable des intervenants directs.[7]Par exemple, le «debriefing» final a été précédée par une réunion interne des agences des NU, incluant «One UN» et la Coordinatrice Résidente, et a été suivie par une ultérieure réunion, où les possibles recommandations ont été discutées et testées.

9. L'Evaluation, tout en s'alignant avec les principes de transparence et d'indépendance, a vérifié avec toutes les parties prenantes, y inclus au niveau plus haut des Ministères concernés et avec le bailleur de fonds, l'opportunité, la pertinence, la faisabilité et l'acceptation potentielle des recommandations d'ordre stratégique et institutionnel.

1.3 Défis et opportunités

10. L'Evaluation s'est mesurée avec des défis importants qui, à un certain degré, ont pu se transformer en des opportunités. Plus spécifiquement:

[7] La session de « debriefing » finale a compté sur la présence de plus de 40 personnes.

- L'expérience dans l'évaluation d'un Programme Conjoint dans le contexte « Unis dans l'Action » (Delivering as One) est encore assez limitée. En plus, le Programme est caractérisé par sa transversalité (multi-secteur et multi-institutionnel) et complexité. Ces faits, néanmoins, ont constitué une grande opportunité d'apprentissage pour toutes les parties prenantes, y compris l'équipe d'évaluation;
- Même si le Programme avait mis à disposition de l'équipe de la documentation, il a pris du temps avant que celle-ci ne soit mieux structurée selon les requêtes et sollicitations de l'équipe de l'Evaluation. Sous requête de la coordination du Programme et du conseiller technique du PAM, l'équipe a fourni des instruments pour la structuration de l'information (matrices de produits, et des moments clés du programme), qu'ont êtes remplis par l'équipe du Programme Conjoint du Programme, et se trouvent dans l'annexe du rapport d'évaluation. Dans ce sens, la mission a déclenché une dynamique positive d'appropriation de l'évaluation par la Coordination du Programme et s'est montré une opportunité pour l'amélioration graduelle des instruments de coordination et gestion ; aussi, l'information sollicitée à plusieurs reprises à la Fondation Cap Verdienne d'Action Sociale Scolaire (FICASE) été mise à disposition à la fin de la mission au Cap Vert; ces difficultés et retards ont conditionné le travail de l'équipe, car pas toutes les données reçues n'ont pu être triangulées et utilisées comme base solide d'évidence ;
- L'absence d'un système de suivi suffisamment structuré au sein du Programme a difficulté davantage la progression de l'Evaluation.

2 Contexte du Programme

2.1 Les défis du contexte socio-économique

11. Les progrès considérables du Cap Vert dans la plupart de ses indicateurs socio-économiques a été à la base de la promotion du pays parmi les Pays avec Revenu Intermédiaire (PRI) en 2008. Le taux de pauvreté a baissé dans le pays de 49% (1990) à 27% (2007), mais il est encore très haut dans le milieu rural (44%) et chez les femmes-chefs de famille (33%).[8]

12. Le Plan National de Sécurité Alimentaire 2007-2011 (PNSA) indique que, dans le milieu rural, 5% des enfants souffrent de malnutrition aigüe, 22% de malnutrition chronique et 13% se trouve dans un état d'insuffisance pondérale. L'insécurité alimentaire touche 20% des familles rurales, dont 7% en forme sévère, et un 11% supplémentaire de familles sont à risque d'y tomber. Carences alimentaires coexistent avec problèmes nutritionnels dû à la mauvaise alimentation (ex. obésité).

13. Le Pays a récemment produit sa 3ème Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DECRP III), pour la période 2012-2016, fortement orientée vers la croissance économique de certaines secteurs («clusters») considérés particulièrement prometteurs, parmi eux l'agriculture commercial (agrobusiness). Le Plan National de Sécurité Alimentaire (PANSAN) 2014–2016 a été tout récemment élaboré, basé sur la nouvelle Stratégie Nationale

[8] La proportion de femmes-chefs de famille sur la totalité des familles capverdiennes est 48%. Parmi les familles pauvres, le pourcentage est 56%. (Données du Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement, UNDAF du Cap Vert, 2012-2016).

de Sécurité Alimentaire (ESAN) horizon 2020, fondée sur le Droit Humain à l'Alimentation Adéquate (DHAA) et axée sur l'importance de l'agriculture familiale.

14. Pour l'exécution du PANSAN, un nouveau organigramme du Ministère du Développement Rural (MDR) a été défini, dans lequel un Conseil National du Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (CNSAN) et un Secrétariat National (SNSAN) sont prévus et déjà fonctionnants.[9] Dans une perspective de moyen terme, le Gouvernement voit le CNSAN à un niveau interministériel. L'ancrage du Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE) dans le PANSAN est envisagé.

2.2 Le Programme Nationale d'Alimentation Scolaire

15. Le Programme d'assistance aux Cantines Scolaires (maintenant Programme Nationale d'Alimentation Scolaire, PNAE) existe au Cap Vert depuis 1979 et couvre actuellement la totalité des écoles primaires et jardins d'enfants publics.[10] De son début, le Programme a reçu l'appui technique et financier du Programme Mondiale d'Alimentation (PAM), qui a entamé en 2007 un processus de transfert de responsabilité vers le Gouvernement, accompli avec succès dans l'année scolaire 2010-11, quand le Gouvernement a pris totalement en charge les couts du programme.

16. L'évaluation du Plan d'Action Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle 2007-2011 souligne la pertinence du PNAE pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN) du pays. Le Programme est actuellement inséré dans la Stratégie Nationale pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle Horizon 2020 (ESAN 2020). Le Plan d'Action National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle 2014-2016 (PANSAN) inclut plusieurs actions dans le cadre de l'Alimentation Scolaire à être mises en œuvre sous la responsabilité de la FICASE.

17. Une première expérience de prise en charge du PNAE par le Gouvernement eut lieu à partir de 1996, mais, faute une stratégie et des orientations claires du côté du PAM et du Gouvernement, la relève ne fut pas possible comme prévue. La reprise de l'appui du PAM a eu lieu entre 2002 et 2004 et a conduit à une « phase de transition » (2007-2010) achevée par la prise en charge du PNAE par le Gouvernement, comme mentionné.[11]

18. Un document produit en 2012 dans le cadre du Programme Conjoint[12] présente l'évolution du PNAE et identifie ses principales étapes, points critiques, leçons apprises et défis de la transition vers la complète prise en charge du PNAE par le Gouvernement. L'étude conclut que la définition du cadre politique et institutionnel du PNAE reste une question ouverte et prioritaire, ainsi comme son adaptation aux changements du contexte socio-économique.

19. Le PNAE a fait un long parcours et se trouve actuellement dans une phase importante d'évolution vers un modèle nationale taillé sur les nouvelles conditions du pays et ses politiques de réponse. Parmi elles, principalement, le DECRP III et l'ESAN. Le « Modèle

---

[9] Loi Organique du MDR (B.O. Decreto Lei 10/2013).
[10] Le PNAE est passé des 24.500 bénéficiaires du 1981 aux 86.000 enfants inclus dans le programme en 2011.
[11] "Transition road map" dans les documents en anglais.
[12] "Cape Verde : the transition to a national school feeding programme», M. Mirabile, Praia, 2012

Capverdien» envisage un saut qualitatif dans l'approche à l'Alimentation et Nutrition Scolaire, synthétisé dans l'énoncé «donner plus et mieux avec moins», qui se base sur une meilleure efficience et efficacité de l'action publique, axée sur la transversalité et les synergies entre secteurs et institutions. Dans cette approche, le PNAE est vu comme un programme qui contribue: à l'amélioration de la qualité de l'éducation et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle des élevés et leur familles; à la promotion de la sante à travers l'éducation alimentaire e nutritionnelle, l'insertion et la cohésion sociale : et au développement des filières agricoles et l'insertion dans l'économie formelle de nouveaux acteurs, comme les petits agriculteurs et les petits commerçants.[13]

2.3 Le cadre de l'assistance des NU

20. La coopération des agences du système des NU est définie par l'actuel Plan-cadre des Nations unies pour l'aide au développement (UNDAF) 2012-16, conçu pour appuyer la réalisation du DECRP III pour la même période (2012-16). Parmi les priorités exprimées par le Gouvernement dans le DECRP, l'UNDAF donne assistance directe dans trois domaines :

i. la construction d'une économie dynamique, compétitive et viable à bénéfice de toute la population;
ii. le développement et la cohésion sociale, et l'accès aux services basiques;
iii. la consolidation de la démocratie et la bonne gouvernance. Les groupes sociaux particulièrement adressés par l'UNDAF sont : les enfants, la jeunesse et les femmes.

21. Cap Vert est l'un des huit pays pilotes de l'Initiative "Unis dans l'Action » («Delivering as One"), lancée dans huit pays volontaires par le Secrétaire Général en Janvier 2007, pour répondre d'une façon plus coordonnée aux défis du développement.[14] Opérationnellement, le "Delivering as One" se traduit par quatre piliers: Un programme, Un leader, Un budget, et Un bureau.

22. L'action de l'ONU au Cap Vert est donc organisée en un Programme Unique (One UN Programme) 2008-2011, qui s'aligne sur les priorités du Gouvernement et comprend 10 sous-programmes, parmi lesquels le Programme Conjoint UNJP/CVI/042/UNJ. Chaque sous-programme prend en compte 5 thèmes transversaux : le genre, le renforcement des capacités, les droits de l'Homme, la communication pour le développement et le HIV/SIDA.

23. Au Cap Vert, le «One UN Programme» a été signé en Juillet 2008 par: le PNUD, la FAO, l'OMS, le PAM, l'UNFPA, l'UNICEF, le CNUCED, l'OMM, HABITAT, l'ONUSIDA, l'UNESCO/BREDA, l'UIT, l'OIT, l'ONUDC, l'ONUDI, le PNUE/Kenya, l'UNIFEM, et l'OIM. Afin d'assurer une gestion optimale de l'action, un système de gestion commune a été établi dans le cadre du One UN Programme, y compris la mise en place d'un Comité de Pilotage, dont la présidence se partage entre le Ministère d'Affaires Etrangers et le Coordinateur Résident des NU au Cap Vert et d'un fonds commun, le « Fond de Transition». Un système de suivi commun est prévu, permettant d'harmoniser l'assistance technique, les apports et méthodes de travail des agences participantes.

---

[13] Le PNAE rentre dans le DECRP III comme un programme du Secteur «Capital Humain».

[14] Les huit pays pilotes sont : l'Albanie, le Cap Vert, le Mozambique, le Pakistan, le Rwanda, la Tanzanie, l'Uruguay et le Viet Nam.

24. En outre, «*la représentation des Nations Unies du Cap Vert est unique au monde en ce qu'elle est organisée en un Bureau Conjoint, représentant quatre agences des Nations Unies: le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fonds pour l'Enfance (UNICEF), le Fonds des Nations Unies pour la Population (UNFPA), et le Programme Alimentaire Mondiale (PAM) Ces agences sont en train de partager services d'opérations et d'appui comme approvisionnement, IT, ressources humaines et finances pour améliorer effectivement leurs services. Le Bureau Conjoint et 13 agences des Nations Unies (résident et non-résident) au Cap Vert partage un même endroit de travail au Cap Vert: la Maison des Nations Unies* » [15] [16].

3 Analyse de la conception et de l'approche du projet

3.1 Stratégie du Programme

25. Selon le Document du Programme Conjoint, l'option stratégique du Programme est «d'aider le Gouvernement à prendre des décisions stratégiques pour accompagner la prise en main total de ces programmes par les institutions nationales». Le Document insiste aussi sur le besoin de stratégies, de politiques et d'un cadre légal qui définit clairement les responsabilités institutionnelles, les mécanismes opérationnels et les priorités budgétaires.

26. L'Evaluation a permis de confirmer que le Gouvernement voit le Programme comme un instrument important pour la définition d'une politique nationale en matière d'Alimentation Scolaire, bâtie sur des données techniques consolidées, à leurs tours fondées sur un processus d'expérimentation rigoureuse et un débat substantiel autour de différents modèles et solutions possibles. Néanmoins, le Document n'analyse pas à fond les points forts et les points faibles du cadre institutionnel et de gestion existants, ce qui aurait permis mettre davantage en valeur ce qui existe et identifier les priorités et les besoins spécifiques d'assistance technique pour mieux cibler le Programme. Egalement, les hypothèses et les risques de la relève et prise en charge, ainsi comme une claire définition de la stratégie de sortie de l'assistance technique extérieur («exit strategy») sont peu discutés, voir absents dans le Document du Programme.

27. Le Programme attribue une importance spéciale à la mise en œuvre de différentes «projets pilote» pour tester et valider des propositions et innovations. Cependant, le Document ne donne pas d'indications méthodologiques suffisantes pour leur conception, réalisation et évaluation. Une « fiche d'orientation méthodologique des projets-pilote » aurait aidé à mieux définir ce genre d'initiatives, l'analyser et tester en vue d'une possible réplication. Cette carence a fortement influée sur la conception et mise en œuvre des projets-pilote.

28. Le Programme met aussi un fort accent sur les aspects de coordination dans la mise en œuvre et gestion du Programme, compte tenu que huit institutions sont impliquées. Celles-ci sont les quatre agences des NU - FAO, PAM, OMS, UNICEF ; la FICASE et trois

[15] Document du Programme Conjoint des Nations Unies au Cap Vert Soutien à la Sécurité Alimentaire et à la Nutrition Scolaire, 01/2011, page 3.

[16] Important de préciser que PAM ne fait plus partie du Bureau Conjoint du PNUD, UNFPA et UNICEF come il été le cas dans le Common Country Programme Document / CCPD 2006 – 2011. Aujourd'hui, le PAM intègre le programme conjoint, comme agence non résidente, à partir du bureau régional de Dakar.

ministères nationaux : le Ministère de l'Education (MED), le Ministère du Développement Rural (MDR), le Ministère de la Santé (MS).

29. Les agences NU sont censées travailler dans un cadre commun d'intervention. La FAO devrait assurer la coordination en étroite collaboration avec les autres trois agences.

30. Afin de renforcer l´efficacité du Programme, une coordination et synergie particulière est prévu avec le projet «CVE/075 - Santé scolaire et Cantines scolaires » mis en œuvre par Lux-Développement, agence de coopération luxembourgeoise financée par le Ministère des Affaires Extérieures du Luxembourg, qui est aussi le bailleur de fond pour le Programme Conjoint. Ces deux projets ont un Comité de Pilotage (CP) et un Comité Technique (CT) de coordination commun.

31. Il est prévu que le Comité de Pilotage unique des deux projets se réunie au moins une fois par an sous la présidence de la FICASE avec la participation des représentants du MED, du MDR, du MS, du bailleur de fonds, le Ministère des Affaires Extérieures du Luxembourg, des quatre agences des NU et de l'Agence Luxembourgeoise de Coopération (Lux Développement). Aucune participation des partenaires locaux du PNAE est prévue dans le CP. Les fonctions du CP prévues dans le Document du Programme sont assez restreintes.

32. Un Comité Technique (CT) de coordination des deux programmes est également prévu, composé du personnel technique des mêmes institutions, dont au Comité de Pilotage, et qui est censé se réunir au moins une fois par trimestre. Le CT a comme objectif d'assurer la planification et le suivi de la mise en œuvre du Projet, identifier et mettre en œuvre toutes mesures susceptibles d´améliorer l´atteinte des résultats et de renforcer les institutions nationales partenaires, ainsi comme déléguer des tâches opérationnelles au Coordinateur du Programme, dont il assure la supervision.

33. La durée prévue sur 4 ans, ainsi que les ressources humaines et la dotation budgétaire, semblent en principe adéquates aux actions du Programme. La réalité de l'implémentation, discutée dans les chapitres suivants, indique que la complexité de l'action conjointe demande plus de temps pour l'achèvement des résultats attendus.

3.2 Clarté et cohérence du cadre logique

34. Dans l'approche de Gestion Axée sur les Résultats (GAR), le Cadre Logique (CL) ou Matrice du Cadre Logique, constitue le produit d'un processus de réflexion analytique qui comprend l'analyse des parties prenantes, l'analyse des problèmes, la fixation d'objectifs et le choix d'une stratégie.[17] En fait, le cadre logique définit les relations de cause à effet entre ses différentes composantes. La cohérence de ces relations caractérise la qualité d'un cadre logique et est déterminante pour le cycle de programmation, suivi et réajustement d'un programme.

35. Le Document du Programme Conjoint identifie quatre problèmes principaux que le Programme devrait adresser,[18] à savoir:

[17] Voir annexe 9.
[18] Ceux-ci correspondent à l'arbre à problèmes» ou «hiérarchie des problèmes» dans la méthodologie du CL.

I. Difficultés pour assurer la continuité des repas scolaires après le retrait total du PAM en Septembre 2010, à la fois en termes financiers, mais aussi en terme de planification stratégique et de gestion logistique et administrative;
II. Faible utilisation de produits locaux pour approvisionner les cantines scolaires et confusion concernant le rôle potentiel des produits locaux dans les cantines scolaires;
III. Manque de stratégie et de soutien technique pour encadrer les jardins potagers scolaires, et faible utilisation de ces jardins comme outil pédagogique;
IV. Manque de diversité alimentaire et faibles connaissances en nutrition.

36. Sur cette base, le Document du Programme vise à contribuer aux objectifs généraux de « *maintenir les bons résultats en termes de scolarisation et augmenter la qualité de l'éducation, et d'améliorer la sécurité alimentaire et nutritionnelle des enfants scolarisés*». Il identifie aussi quatre Objectifs Spécifiques (OS),[19] sur la base desquels le Programme a structurés quatre composantes ou volets. Les OS définis sont:

1. L'accès des élèves des écoles primaires, filles et garçons, à un panier alimentaire équilibré dans les écoles et jardins d'enfants est maintenu et renforcé;
2. Des opportunités pour diversifier les repas scolaires avec des produits locaux et générer des opportunités économiques pour les producteurs locaux (femmes et hommes) sont identifiées et documentées;
3. Les connaissances et compétences des élèves du primaire en matière d'alimentation, et d'environnement sont renforcées par l'expansion et utilisation des jardins scolaires;
4. Les connaissances et compétences des élèves et personnel des écoles primaires en nutrition et hygiène alimentaire sont renforcées par l'intégration de la nutrition dans les programmes scolaires.

37. L'Evaluation considère que, bien qu'il existe une cohérence entre les problèmes identifiés et les objectifs arrêtés, l'Objectif Général du Programme, donc l'impact attendu, auquel les quatre OS devraient contribuer, n'est pas suffisamment bien explicité. Il faut noter qu'une analyse de la cohérence du cadre logique commence par l'identification de l'impact, ou bien la question «Pourquoi le Programme?». Dans la formulation actuelle, il ne ressort pas clairement si le Programme adresse principalement le problème de l'insécurité alimentaire des enfants moins favorisés, ou plutôt l'intégration de l'éducation nutritionnelle dans les écoles primaires, ou, encore, la promotion de la production agricole via la fourniture de produits alimentaires aux écoles. Bien que ces objectifs puissent être convergents, il aurait fallu expliquer l'impact ultime auquel on vise. Cette faiblesse dans la formulation du Cadre Logique impacte négativement sur la vision et la cohérence d'ensemble du Programme.

38. L'Evaluation a aussi noté que, à l'occasion de l'élaboration de la version provisoire de la «Stratégie Nationale de l'Alimentation Scolaire / PNAE 2012 – 2020», le Programme a dessiné un cadre des objectifs qu'apparemment actualise l'approche stratégique en question.[20] Néanmoins, ce cadre actualisé continue sans réponse à la question principale du but ultime et donc de l'impact du Programme. Sur la base des informations données par le Gouvernement à l'équipe, l'Evaluation a pu conclure que l'impact du Programme se situe au niveau de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, en cohérence avec la vision du Gouvernement qui veut

[19] Les OS correspondent aux réalisations positives / arbre à solutions» dans la méthodologie du CL.
[20] Estratégia Nacional de Alimentação Escolar 2012-2020 (Draft 0).

le PNAE ancrée au Plan d'Action National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnel (PANSAN) et à la Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ESAN). L'Evaluation considère que ces nouveaux développements dans le contexte des stratégies nationales (policy making) permettent au Programme de gagner en cohérence et solidité. Ceci dit, la discussion et validation interne entre les parties prenantes sur le but ultime du Programme, et des indicateurs d'impact qu'on poursuit, se pose come étape incontournable pour la bonne réussite de l'initiative.

39. Pour chacun des quatre Objectifs Spécifiques envisagés, le Programme identifie une série de Résultats, pour un total de dix-neuf Résultats attendus. Ces résultats sont explicités dans le Document de Programme dans un cadre appelé « Cadre de résultats et d'activités, par agence» qui détaille les Activités correspondantes et en identifie l'Agence responsable. Les Résultats attendus se référent principalement au renforcement institutionnel (élaboration de stratégies et politiques, définition de normes, mécanismes et procédures, conception de curricula formatifs), à la mise en œuvre de projets-pilotes et des modèles pour tester les stratégies, à la consolidation de systèmes de suivi et à programmes de formation et renforcement des capacités au niveau central et décentralisé.

40. Un certain nombre des Résultats attendus sont formulés au niveau des Effets ou Outcomes, par exemple les Résultats de 1.1 à 1.3, encore que d'autres sont formulés au niveau de Produits ou Outputs, par exemple les Résultats 1.4 et 1.5. Ceci génère une certaine confusion dans l'appréciation du progrès fait dans son ensemble par le Programme dans sa démarche vers les OS, car le progrès au niveau des produits ne se traduit pas nécessairement par un progrès dans les effets.

41. De toute manière, sans doute les défis quantitatifs et qualitatifs qui découlent de la mise en œuvre du Cadre des Résultats sont complexes, dû au fait que la plupart de ces résultats se situe dans la sphère institutionnelle, de la gestion et de l'expérimentation, qui impliquent des processus complexes, y inclus des changements culturels. Ainsi, plusieurs Résultats attendus ne peuvent pas réalistement être achevés par le Programme tout seul, mais dépendent de conditions (hypothèses) que le Programme ne peut pas contrôler et maitriser, comme par exemple le Résultat 1 « Une politique et une stratégie nationale sur les cantines scolaires sont définies….».

42. En même temps, la relation cause-effet dans le Cadre des résultats entre les activités et les résultats n'est pas toujours claire et immédiate. Il est évident qu'une politique nationale n'est pas le produit direct d'une proposition élaborée par un consultant dans une mission, comme le Cadre laisse présumer. Par contre, les activités indiquées comme contribuant au Résultat 1.2 («Les mécanismes et capacités de gestion du PNAE sont renforcés et le cadres réglementaire légal et administratif est défini»), sont une reformulation du résultat lui-même, ce qui ne facilite pas leur suivi. Il y a aussi, dans le Cadre, des activités qui ne sont pertinentes quant à leur attribution, comme par exemple attribuer à FICASE, qui est institution exécutrice, un mandat normatif et de régulation.

43. D'une façon générale, la structuration du Programme aurait gagné en clarté et cohérence par la présence et description d'un cadre logique harmonisé, expliquant la séquence logique entre activités, produits/résultats, objectifs spécifiques et objectif général, avec des indicateurs pour chacun de ces niveaux, et les hypothèses subjacentes. En son absence, se renforce l'idée d'un cadre opérationnel du Programme plutôt orienté vers la réalisation des activités, que vers l'obtention des résultats. En réalité, cette idée a fortement

influé sur le type de gestion que le Programme a mis en œuvre, comme l'on discutera au point 4.1.

44. Le Document du Programme présente aussi un «Cadre de Suivi du Programme Conjoint », qui détaille, par résultat, les valeurs de référence (baseline) et les valeurs cibles des indicateurs retenus, les moyens de vérification et les méthodes de collecte des données, les responsables, hypothèse et risques. Le Cadre, bien que passible d'amélioration dans la formulation des indicateurs, constitue une bonne base pour l'implantation d'un système opérationnel de suivi du Programme. En outre, le Document du Programme inclut aussi le Plan de Travail du programme pour la première année, mais ne donne aucune indication sur l'échelonnement dans le temps (4 ans) des résultats attendus.

45. En conclusion, dans son ensemble, le Programme se présente comme une initiative:

i. complexe dans son architecture institutionnelle pour l'intervention de différents acteurs nationaux et internationaux;
j. avec des objectifs et des résultats nombreux et ambitieux, soit au niveau central en matière de renforcement institutionnel et normatif, que au niveau décentralisé, en matière de renforcement des capacités locales, et de leur organisation sur l'ensemble du pays;
k. avec un cadre de résultats et activités partiellement défini, mais sans un cadre logique qui explique clairement la séquence logique et la hiérarchisation des résultats attendus;
l. sans un calendrier d'exécution et de réalisation des résultats au long des 4 ans, et l'absence d'une note explicative sur les dépenses principales à faire.

4 Analyse du processus de mise en œuvre

4.1 Gestion du programme

46. La phase de formulation, approbation et mise en place du Programme s'est réalisée avec le calendrier suivant :

- le processus d'identification et formulation du Programme a commencé en Janvier 2010;
- le Document de Programme a été élaboré, discuté et finalement signé entre le Gouvernement du Cap Vert et le Système des NU en Janvier 2011;
- à la même date, Janvier 2011, il a été signé le «Standard Administrative Arrangement» entre le Système des NU et le bailleur des fonds;
- les opérations ont débuté avec le recrutement de la Coordinatrice du Programme en Février 2011;
- l'Atelier de Lancement a eu lieu en Avril 2011; et
- le bailleur a déboursé la première tranche de financement en Avril 2011.

47. On peut conclure que la phase de mise en place du Programme a été très efficiente, sur la période d'un an de l'identification au démarrage.

48. Par contre, le Programme connait des problèmes importants dans sa mise en œuvre et sa gestion. Face à un contexte complexe, à cause de la transversalité de l'action et du nombre élevé des parties prenantes, la gestion et coordination du Programme se caractérise par la fragmentation de l'action et des difficultés de systématisation et capitalisation des

acquis. L'Evaluation a identifié plusieurs raisons en amont de cette situation, discutées ci-dessous.

49. En premier lieu, comme mentionné plus en haut dans le rapport, le Document de Programme contient un «Cadre de Suivi» des Résultats, détaillé et bien conçu. Toutefois, ceci se transforme dans un instrument efficace, si des outils de suivi opérationnels sont mis en place, tels comme un «tableau de bord» qui registre les progrès des indicateurs vers les valeurs cible. Faute une claire orientation dans ce sens, aucun système adéquat de suivi opérationnel a été mis en œuvre dans le Programme, ni à l'intérieur du Système des NU, et plus en particulier auprès de la FAO (agence leader du Programme), pour appuyer le Programme à ce sujet.

50. Deuxièmement, au niveau opérationnel, le Programme prévoit un Coordinateur National[21] recruté par la FAO au nom de l'ensemble des agences participantes, qui a la responsabilité de la coordination générale de la mise en œuvre du Programme et de son reportage financier et narratif, et qui devrait assurer le flux constant et régulier d'information entre toutes les parties prenantes et la liaison avec les autorités nationales et les partenaires.

51. Dans sa formulation originelle, le Programme prévoyait aussi trois autres professionnels nationaux à temps complet, dont deux recrutés par le PAM, l'un pour le volet du développement organisationnel et l'autre pour le volet d'appui logistique aux cantines scolaires, et un agronome recruté par la FAO pour le volet de l'approvisionnement en produits locaux et des jardins scolaires. En outre, un administrateur recruté par la FAO devrait assurer le soutien administratif et logistique de l'ensemble du programme.

52. Dans la pratique, la mission conjoint FAO-PAM de lancement du Programme en Avril 2011 a considérablement changé le cadre des Ressources Humaines du Programme, avec la «forte recommandation» d'affecter, pendant au moins un an, maximum deux, un expert international du PAM. Le but était de mettre à disposition du Programme une expertise plus large et diversifiée dans la thématique de l'alimentation scolaire, afin de conseiller toutes les parties prenantes sur les approches à suivre au Cap Vert. Selon le rapport de la mission conjoint FAO-PAM, l'expert international devait faire un état-des-lieux du Programme national des cantines scolaires, identifier avec la FICASE les actions requises pour mettre en œuvre les activités de renforcement des capacités prévues dans le UNJP, préparer les termes de référence et suivre les missions d'appui technique à être réalisées par d'autres consultants du PAM. Cette recommandation a été mise en œuvre en avril 2012, un an plus tard, avec le recrutement d'un Conseiller Technique du PAM, qui était encore en service au moment de l'Evaluation en Janvier 2014.

53. L'Evaluation a pu observer une gestion du Programme active de la part du Coordinateur et de l'expert agronome. Néanmoins, possiblement dû aussi à l'absence d'instruments de suivi adéquats, la gestion est fortement axée sur les activités à détriment de l'attention aux résultats. Un exemple est la prise en charge directe par la Coordination des activités sur le terrain pour les achats des produits locaux, ce qui parait excessive en considération de la complexité du Programme que nécessite une attention forte aux liens entre vision d'ensemble et exécution.

[21] Coordinateur National du Programme Conjoint UNJP/CVI/042/UNJ

54. De manière similaire, les rapports annuels de 2011 et 2012 produits par la Coordination sont des rapports descriptifs d'activités, qui n'aident pas à vérifier la performance du Programme et son progrès par rapport aux résultats attendus. L'Evaluation n'a pas pu déterminer si cette caractéristique était dû au format adopté pour leur préparation, que apparemment a été défini par l'Unité Cohérence du One UN au Cap Vert et que ne s'harmonise pas pleinement aux directrices de l'UNDG, ou bien était liée à une décision de la Coordination elle-même.[22]

55. Le type et fréquence des rapports d'avancement est, dans l'analyse de l'Evaluation, aussi indicateur d'une question plus complexe. Le Document de Programme prévoit que la Coordination du Programme prépare un rapport technique et financier tous les six mois, sur la base des rapports des toutes les agences impliquées. L'Evaluation n'a pas reçu cette documentation et il y a de l'évidence indiquant que les rapports des agences participants au Programme suivent «leur chemins» sans passer par la Coordination du Programme Conjoint. En général, la documentation est fragmentée et disperse, incluant les rapports narratifs et financiers des divers intervenants. Les documents analysés, y incluant certains rapports de consultants et documents normatifs, sont parfois sans date de production ou de validation.

56. Cette défaillance semble indiquer que la FAO, malgré les efforts appliqués, n'arrive pas à répondre à ses taches de coordination d'une manière efficace. Il n'y a pas de doute que les agences impliqués dans le Programme ont des bonnes relations, fréquents et de confiance, ce qui est un acquis en soi. Toutefois, le niveau d'harmonisation des procédures des agences dans la mise en œuvre, y inclus en ce qui concerne les règles de visibilité que veulent tous les partenaires bien visibles sur chaque produit du Programme, devraient être amélioré.

57. L'Evaluation considère qu'une des raisons principales se trouve dans l'interprétation que les Agences des NU font de leur rôle, dans le contexte «Unis dans l'Action » (One UN). En fait, il faut rappeler que le «Standard Administrative Arrangement» et le «Mémorandum of Understanding», qui sont à la base du fonctionnement du Programme, laissent totale autonomie aux agences participantes sur les questions-clé de sa mise en œuvre.[23]

58. Finalement, la création de structures ad hoc spécifiquement chargées de la gestion stratégique et opérationnelle du Programme (Comité de Pilotage, Comité Technique) suscite des questions par rapport à la durabilité institutionnelle de l'aide, comme souligné dans la Déclaration de Paris[24], ainsi que des questions pratiques comme exposé dans le paragraphe qui suit.

59. Notamment, l'opérationnalisation des TdR des intervenants clés de la gestion et coordination, y inclus le Comité de Pilotage, le Comité Technique et le Coordinateur, n'est pas toujours en conformité avec ce qui est décrit dans le Document du programme. Par exemple, il existe une contradiction dans le Document de Programme par rapport aux Termes de Référence du Coordinateur, notamment au sujet de la supervision. Dans le texte au point 4,

---

[22] Voir "Results Based Management Handbook, 2011", UNDG.

[23] Section III du MoU et du Standard Arrangement: "*The implementation of the Programme activities will be the responsibility of the Participating UN Organizations and will be carried out by each Participating UN Organization in accordance with its applicable regulations, rules, directives and procedures"*.

[24] Indicateur 6 de la Déclaration de Paris pour l'alignement : "Éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide »

Gestion et coordination, celle-ci revient à la responsabilité du Comité Technique, autant que dans le TdR, la supervision est sous la responsabilité du Comité de Pilotage. Le rôle du CT semble sous-estimé dans la pratique, tandis que le Coordinateur du Programme, qui devrait avoir des tâches opérationnelles déléguées par le CT, en réalité, pour des différentes raisons, assume des responsabilités majeures, soit dans la prise de décision, soit dans les relations institutionnelles. De son côté, le Comité le Pilotage court le risque de jouer un rôle de validation formel, plutôt qu'un rôle active dans la discussion et prise de décisions, tandis que la FICASE couvre un rôle généralement peu protagoniste dans la mise en œuvre du Programme.

60. En outre, au-delà de l'apport en expertise thématique, la présence d'un expert international recruté par le PAM, avec des responsabilités normalement attribuées à un coordinateur de projet, sur un Programme Conjoint des NU coordonné par un consultant national recruté par la FAO, configure un cadre opérationnel confuse, dont les implications en termes de lignes de coordination et supervision sont évidentes.

61. Pour ce qu'on vient de décrire, l'Evaluation expresse des soucis par rapport à l'efficacité des lignes décisionnels dans la mise en œuvre du Programme, surtout dans le cas des décisions stratégiques, car, dans la pratique, ces lignes restent insuffisamment claires, soit à l'intérieur du mécanisme du Programme Conjoint (système NU), soit au niveau des institutions nationales. Certains exemples sont, à l'égard, illuminant, comme l'absence d'un processus de définition de la stratégie de sortie du Programme a 12 mois de sa fin ou l'absence de décision par rapport au faible taux d'exécution budgétaire et à l'accumulation des surplus (voir point suivant 4.2).

4.2 Gestion de ressources financières

62. Le Programme dispose d'un budget de dollars E.-U. 5,611,080 sur une durée prévue de quatre ans, du Février 2011 à Janvier 2015. Ce montant inclus le 7% des « Couts administratifs » des Agences. Conformément à l'établi dans le « Standard Administrative Arrangement » signé en Janvier 2011, le bailleur de fonds a effectué le premier transfert de fonds sur le Programme en Avril 2011 (dollars E.-U. 1 653 750). Une deuxième tranche a été déboursée en Décembre 2012 (dollars E.-U. 184,6252), et une troisième en Septembre 2013 (dollars E.-U. 1 250 002), pour un total de dollars E.-U. 4 750 004 transférés jusqu'à la date de l'Evaluation, soit le 85% du Budget du Programme.

63. Le budget total se distribue par volet et par agence selon l'Encadré 1 ci-dessous:

Encadré 1. Distribution du budget par composante et par agence

Volet	FAO	WFP	UNICEF	OMS	Total (dollars E.-U.)
Cantines scolaires	184 000	1 235 000			1 419 000
Approvisionnement local	1 061 500	90 000			1 151 500
Jardins scolaires	943 500				943 500
Education nutritionnelle	939 000		27 000	181 000	1 147 000
Gestion de programme	583 000				583 000
Sous-total	3 711 000	1 325 000	27 000	181 000	5 244 000
Couts indirects (7%)	259 770	92 750	1 890	12 670	367 080
Total	3 970 770	1 417 750	28 890	193 670	5 611 080

Source: Programme Conjoint

64. Le cadre des résultats contenu dans le Document de Programme spécifie clairement la division du budget par résultat et par activité, ainsi comme l'agence responsable de chaque ligne de dépense, ce qui est carrément positif.

65. L'Encadré 2 met en corrélation le budget alloué aux agences, les fonds reçus par chaque agence en conséquence de transferts de la part du bailleur de fonds jusqu'à la fin de 2013, les dépenses réalisées à la même date et les respectifs pourcentages. Les données financières dans l'Encadré 2 étaient disponibles à l'équipe de l'évaluation à la date de la réunion de debriefing de la mission: l'Unité de Cohérence avait fourni à la mission les données de synthèse présentées dans le tableau ci-dessous et indiqué le site internet où les repérer.[25] Aucune information supplémentaire et spécifique sur la nature des dépenses du Programme a été mise à la disposition de l'Evaluation par l'Unité, jusqu'à la date du 30 avril 2014, trois mois après la finalisation de la mission.

Encadré 2. Budget du Projet/Agence, Fonds transférés et Dépenses (dollars E.-U.) à disposition de l'équipe au mois de janvier 2014

Organisation	Budget	Fonds transférés 12/2013	Taux de déboursement	Dépenses 12/2013	Taux d'exécution du budget
UNICEF	28 890	28 890	100%	5 383,17	19%
OMS	193 670	193 670	100%	66 000,00	34%
PAM	1 417 750	1 417 750	100%	311 675,74	22%
FAO	3 970 770	3 109 694	78%	1 308 271,47	33%
UNJP 042 (total)	**5 611 080**	**4 750 004**	**85%**	**1 691 330**	**30%**

Source: Unité de Cohérence Bureau Conjoint NU, Dépenses / Budget

66. Le jour 30 avril 2014, le Bureau de l'Evaluation de la FAO a reçu les commentaires de l'Unité du projet au brouillon du rapport envoyé, y inclus de données financières mises à jour, selon le projet, au 31 Décembre 2013. Elles sont montrées dans l'Encadré 3 ci-dessous.

Encadré 3. Budget du Projet/Agence, Fonds transférés et Dépenses (dollars E.-U.) au 31/12/2013, mis à disposition de l'équipe le 30 avril 2014

Organisation	Dépenses				Taux d'exécution du budget % (sur la tranche décaissée)	Taux de réalisation % (sur le budget total)
	2011	2012	2013	Total		
UNICEF	5 500	-	23 390	28 890	100	100
OMS	-	66 000	65 889	131 889	68	68
PAM	103 804	203 670	320 008	627 482	44	44
FAO	193 935	513 777	725 487	1 433 199	46	36
UNJP 042 (total)	**303 239**	**783 447**	**1 134 774**	**2 221 460**	**47**	**40**

Source: RFAO-CV; Bureau régional du PAM; ROMS-CV; UNJO/UNICEF

67. Alors que la différence dans le taux de réalisation entre les deux encadrés est importante pour le budget de l'UNICEF, de la OMS et du PAM, la différence pour la FAO

[25] http://mptf.undp.org/factsheet

est minimale. Dû ai fait que la FAO est l'agence avec la partie plus importante du budget, le taux de réalisation du projet ne change que de 10% sur le montant global du projet, en passant de 30% à 40%. L'analyse de ce rapport se base sur les données mises à disposition à la date du debriefing à fin de janvier 2014 (encadré 2).

68. D'après le Document de Programme, chaque agence est responsable de la bonne utilisation et de la préparation de rapports financiers pour les fonds attribués. Le Coordinateur de Programme et la FAO sont chargés de rassembler l'ensemble de ces rapports et les transmettre à l'Unité de Cohérence du Bureau Conjoint des Nations Unies, qui les consolide et les présente au Coordinateur Résident pour soumission au bailleur de fonds. La fréquence de ces rapports est définie dans le MoU du Fond de Transition (annuelle), tandis que le Document de Programme spécifie que la fréquence de rapports d'activités et financiers serait semestrielle (un rapport mi- annuel court, et un rapport annuel plus complet, chaque année).

69. En réalité, comme anticipé dans le point antérieur (4.1) la mission n'a pas reçu confirmation ou évidence que cette procédure soit suivie. La Coordinatrice du Programme et la Représentation de la FAO ne reçoivent pas les rapports financiers des autres agences á chaque six mois mais plutôt annuellement comme fait pour les autres joint programmes, envoyé directement à la coordination, dans le cadre du rapport du One UN global.

70. La FAO a été la seule Agence qui avait téléchargé de son système de gestion, selon les procédures et en temps réel pour la mission, les données financières mises au jour. L'Encadré 4 montre l'état financier de la composante FAO du Programme par an (2011, 2012, 2013) et par ligne budgétaire.

Encadré 4. Budget et état financier (dollars E.-U.) de la Composante FAO

Ligne budgétaire	Budget disponible 2011-2014 (Rév. 26/01/2012)	Dépenses et engagements fermes 31/12/2013	Dépenses en % du budget disponible
5011 Salaires prof.	4 000	4 000	100%
5012 Salaires Services Gen.	114 000	86 298	76%
5013 Consultants	554 900	356 808	64%
5014 Contrats	725 885	185 408	26%
5020 Travail local	53 600	25 124	47%
5021 Voyages	414 123	146 709	35%
5023 Formation	500 230	80 711	16%
5024 Matériel Consumable	702 892	202 459	29%
5025 Equipement	324 030	111 276	34%
5027 Services de Support Technique FAO	188 900	5 365	3%
5028 Couts des Opérations	128 440	90 412	70%
5029 Support costs (7%)	259.771	90 001	35%
Total	**3 970 771**	**1 384 571**	**35%**

Source: FAO Cap Vert

71. Le PAM, de son côté, avait fourni sur papier les données montrés dans l'Encadré 5.

Encadré 5. Budget et état financier (dollars E.-U.) de la composante PAM à la date de la mission

Lignes Budgétaire	Budget disponible	Dépenses 2011	Dépenses 2012	Dépenses 2013 (estimation PAM)	Total Dépenses 31/12/2013 (estimation	Dépenses en % du budget disponible

				(1)	**PAM) (1)**	
ODOC/Direct Operational Costs	250 000		2 346	(60 000)	(63 246)	25%
DSC/Direct Support Costs	274 980	11 054	201 324	(190 000)	(402 378)	146%
Unprogrammed Project Costs	800 000					0%
Indirect Support Costs (7%)	92 750	92 750			92 750	100%
Total	**1 417 750**	**103 804**	**203 670**	**(250 000)**	**(557 474)**	**39%**

(1) Les données 2013 avaient été estimées par le Conseiller Technique du PAM. Pour cela, le total estimé des dépenses au 31/12/2013 est supérieur au chiffre de l'Encadré 2

72. L'UNICEF et l'OMS n'ont pas fournie les données relatives aux décaissements des fonds reçus par lignes de budget.

73. Dans l'ensemble, les données budgétaires et les dépenses montrent un faible taux d'exécution du budget à la date de l'Évaluation (Janvier 2014), compte tenu de l'actuelle date prévue de fin du Programme en Janvier 2015. L'analyse de l'état financier en termes de distribution budgétaire des composantes du Programme assignées à la FAO et au PAM, permet aussi de constater le suivant:

- Les dépenses de la FAO relatives à Salaires, Consultants et Couts Généraux des Opérations sont en ligne avec la période d'exécution du Programme, environ 70%, ce qui n'est pas le cas pour les autres lignes budgétaires (Encadré 4);
- Le PAM a développé sa coopération surtout à travers l'assistance technique sur place. Par conséquent, 72% des dépenses du PAM se réfèrent aux couts pour l'Expertise Internationale. Ces dépenses ont largement outrepassé le budget disponible sur cette ligne (146% du budget, voir Encadré 5) ; en outre, le montant de la ligne «Couts non-programmés» est de dollars E.-U. 800 000 correspondant à 56% du budget, ce que semble excessive pour un programme de développement.

74. Le budget du Programme est structuré par activité (plus de soixante activités, donc plus de 60 lignes de budget), ce qui n'a pas permis à l'Evaluation d'analyser son bien-fondé et de conclure si l'allocation budgétaire initiale était réaliste ou s'il y a eu une surestimation de couts. Soit que le bas taux d'exécution financière soit dû à la faible réalisation des produits et résultats par le Programme, soit qu'il ait eu une formulation trop « généreuse » du budget, il reste le fait qu'aucune mesure d'analyse et de correction ait été mise en place à temps, d'autant plus que les fonds non-dépensés ont commencé à s'accumuler depuis 2012.

4.3 Efficience et efficacité des arrangements institutionnels y compris la participation des gouvernements

4.3.1 Efficience et efficacité de l'assistance technique des agences participantes

75. L'Evaluation a pu constater que les quatre agences ont activement participés à la formulation et exécution du Programme Conjoint. Ceci dit, les deux agences les plus visibles en termes d'assistance technique, grâce aux ressources et rôle qui leur ont été assignés dans le Programme, sont la FAO et le PAM. Cette section analyse leurs contributions spécifiques.

76. La FAO appuie le Programme Conjoint à travers la Représentation de l'Organisation au Cap Vert (FAOR) et la Division Technique AGN au siège. Une première « Mission de formulation du Document de Programme sur les Cantines Scolaires et la Nutrition dans les

Ecoles » a été réalisée en Janvier 2010 (dix jours) et, sur cette base, AGN a été fortement impliquée dans la préparation et rédaction du Document de Programme. Suite à la signature du Document du Programme Conjoint, deux fonctionnaires des Divisions Techniques de la FAO (AGN et AGPML) ont réalisé une mission conjoint avec le PAM, appelée Mission de Lancement (Avril 2011), de la durée de deux semaines, qui a abouti à l'Atelier de Lancement du Programme. Le rapport de la Mission a été mis à la disposition de l'Evaluation.

77. Pendant l'exécution du Programme, un fonctionnaire de la Division Technique Infrastructures rurales et agro-industrie de la FAO (AGS) a effectué une mission d'appui technique (Juin 2012, une semaine) pour accompagner la mission du consultant en agro-business dans la formulation des stratégies des achats locaux (rapport disponible). En Juillet 2012, une mission d'appui technique de AGN a participé à un atelier de réflexion conjointe sur le Programme et son rôle vis-à-vis le Programme National d'Alimentation Scolaire (PNAE). En Janvier 2014, deux fonctionnaires (AGN et AGS) ont réalisé une mission conjointe d'appui technique (une semaine) et participé à la réunion finale de la présente mission d'Evaluation Mi-Parcours. En plus, l'appui technique d'AGN a été constant pendant toute la durée du Programme, soit par email, soit via Skype.

78. De son côté, la Représentation de la FAO au Cap Vert a appuyé le Programme dans les aspects opérationnels et administratifs de sa mise en œuvre, et a participé activement dans les moments forts du Programme (lancement, ateliers, missions des consultants, etc.). L'Evaluation n'a pas observé une implication directe du Bureau Régional de la FAO d'Accra (RAF) dans le Programme.

79. La FAO a aussi fait recours à des missions de consultants nationaux et internationaux pour l'assistance technique dans des domaines spécifiques, notamment deux consultants internationaux provenant du Brésil sur le volet des achats locaux et plusieurs consultants nationaux pour les études de lieux et l'amélioration des cantines scolaires (infrastructures et équipement), et pour la composante de l'Education Nutritionnelle (programmes scolaires, jardins scolaires, élaboration des guides pédagogiques). Toutes ces consultations ont produit des rapports et/ou des études, qui sont disponibles sur place et dont la liste se trouve dans l'Annexe 3. La mission ne dispose pas d'informations concernant le contrôle de qualité et l'approbation technique des rapports par le Fonctionnaire et/ou la Division Technique de la FAO.

80. Finalement, comme mentionné antérieurement, la FAO a recruté sur place, outre le Coordinateur du Programme, un agronome à temps complet depuis la première année des activités (2011), dont huit rapports d'activités sont disponibles auprès de la Coordination. Bien que, parfois, la planification des missions a souffert des retards à cause de l'indisponibilité du staff du Siège et des consultants au moment requis, l'assistance technique de la FAO a été constante et a couvert différents aspects du Programme.

81. De son côté, l'assistance technique du PAM s'est réalisée, pendant la première année (2011), à travers du Bureau Régional de Dakar qui a réalisé plusieurs missions d'appui sur le Programme. A partir d'Avril 2012, un Conseiller Technique international, qui dépend du Bureau Régional de Dakar, se trouve sur place pour coordonner la composante du PAM du Programme. Le Conseiller présent des rapports annuels techniques et financiers au Bureau Régional, selon le format du PAM, en langue anglaise.

82. Le PAM a aussi intégré son assistance technique par des missions du Bureau Régional, par exemple la mission de lancement du Programme en 2011, du Siège et par des consultants. L'appui du PAM a concerné différents aspects de la composante «renforcement institutionnel» du Programme, tels comme les stratégies de mobilisation des ressources financières locales, l'analyse «couts-efficacité» des cantines scolaires, une proposition de stratégie nationale et d'une loi, en matière d'Alimentation Scolaire. Dans ce contexte, une étude de bonne qualité a été produit (2012), qui analyse en profondeur et d'une façon critique les différentes étapes du Programme d'Alimentation Scolaire au Cap Vert et sa transition vers la prise en charge du Programme par le Gouvernement.

83. En profitant de l'appui du Bureau de Dakar, le PAM a aussi mise en œuvre des activités au niveau régionale, organisées au Cap Vert ou dans la Région pour l'échange d'expérience entre les pays, en conformité avec le résultat attendu 1.5.

84. En ce qui concerne l'efficacité de l'assistance technique des deux Agences (FAO et PAM), il n'est pas encore possible avoir une appréciation objective et fondée sur les effets qualitatifs de cet appui sur les résultats du Programme. En réalité, certaines instruments mis en place son très récents, comme par exemple les Guides Pédagogiques et les Modèles d'Achat, qui sont en train d'être testés sur le terrain, ou la Proposition de Loi et l' « Etude couts-efficacité » qui viennent d'être produites (fin 2013). L'Evaluation a noté que certaines études, comme par exemple l'étude sur la transition du Programme au Cap Vert (2012), mentionnée au point 2.2, semblent ne pas avoir bénéficié d'un suivi approprié.

85. Toutefois, comme on voit dans le chapitre 5.2, l'Evaluation exprime de réserves sur le niveau d'efficacité des appuis techniques, dans la mesure où des défaillances significatives se sont constatées, par exemple dans le cas de la conception des Projets Pilotes. Un deuxième aspect à tenir en compte au sujet de l'efficacité de l'assistance technique se réfère à la méthodologie et organisation de sa mise en œuvre. L'Evaluation a remporté l'impression d'une faible harmonisation entre l'assistance technique des deux principales Agences. Par exemple, deux études sur le modèle de fonctionnement global des cantines (Etude Cout-Efficacité du PAM) et les modèles des achats locaux (Missions des consultants FAO), ont suivi méthodologies et calendriers différents, de façon à les rendre peu assimilables et convergents. Il reste à la Coordination du Programme et aux institutions nationales le défi, pas facile, de les intégrer dans une vision d'ensemble et une méthodologie d'intervention cohérente.

86. Si l'assistance technique, malgré ces défauts, doit être considérée modérément satisfaisante, l'Evaluation a des forts soucis sur l'assistance donnée à la coordination du Programme. Face à la complexité du Programme et à certaines faiblesses de son cadre logique, la Coordination du Programme n'a pas reçu un appui suffisant pour, d'une part, se doter d'instruments de gestion appropriés (tout particulièrement un plan de travail axé sur les résultats et les produits, et un système souple de suivi technique et financier) et, d'autre part, pour jouer son rôle de coordination et de communication transversale et interinstitutionnelle. Ce problème n'a pas été reconnu à temps ou suffisamment pris en considération par les niveaux supérieurs de supervision au niveau de la FAO et du Système des NU.

4.3.2 Engagement du Gouvernement et son appui au programme.

87. Le Programme d'assistance aux Cantines Scolaires (maintenant Programme Nationale d'Alimentation Scolaire, PNAE) existe au Cap Vert depuis 1979 et couvre

actuellement la totalité des écoles primaires et jardins d'enfants publics. Avec la conclusion du processus de transfert de responsabilité du PAM, accompli avec succès dans l'année scolaire 2010-11, le Gouvernement s'est approprié du programme et a pris totalement en charge ses couts. Le Gouvernement, jusque au présent, a sans faillite assuré les couts de fonctionnement et les couts des genres alimentaires secs. Le PNAE est budgété dans le DECRP III.

88. FICASE est l'institution exécutrice du Programme et dispose d'une structure capillaire sur le terrain et un capital humaine et institutionnel important. L'organique de FICASE pour le PNAE est largement assuré par des ressources humaines détachées du Ministère d'Education, en vue de la réduction des couts et de la pérennisation du PNAE. Néanmoins, , aux yeux des certains interlocuteurs, cela représente un point faible important qui augmente le turn-over et le risque de discontinuité. .

89. L'organigramme de FICASE comprend, au niveau central, un Directeur du Programme National des Cantines Scolaires (PNCE, la terminologie PNAE n'étant pas encore «assimilée») et cinq fonctionnaires, notamment une coordinatrice pour la logistique de la Région de Sotavento, deux adjoints de logistique, un informaticien et une responsable pour les jardins scolaires. Une nutritionniste fait partie de l'équipe mais pour le moment son poste est financé par le Programme. Au niveau décentralisé, FICASE dispose de 18 responsables au niveau des Conselhos (Districts ou Municipalités), 16 responsables des dépôts, 9 gardiens des dépôts, et 10 chauffeurs. Au niveau des écoles, pour chaque école il y a un professeur responsable pour les cantines et une cuisinière ou plus.

90. Le PNCE/PNAE est un programme fondé solidement sur des procédures de gestion rigoureuses tout au long de ses étapes, de la planification, à la logistique, suivi et évaluation. Les bonnes pratiques de la gestion du PNCE sont bien enracinées et il existe un fort sentiment d'appropriation et engagement à tous les niveaux du programme, comme l'Evaluation a pu le constater. Enfin, FICASE a mis à disposition du Programme une partie de son bureau central.

91. Néanmoins, il faut considérer que le PNAE est un programme National qui transcende FICASE, et dont FICASE est l'institution exécutrice et coordinatrice. Du point de vue institutionnel, le PNAE, comme l'on discute tout au long de ce rapport, est un programme complexe. En fait, selon le Pro Doc, trois Ministères (MED, MDR, MS) sont des partenaires directs du Programme. Dans ce sens, le Gouvernement a mobilisé et intégré un réseau institutionnel qu'inclut les trois Ministères et d'autres services. Des protocoles bilatéraux spécifiques de collaboration stratégique (MED–MS, MED–MDR) ont été signés dans le cadre du Programme, ainsi comme des protocoles pour la prestation des services avec d'autres institutions nationales (voir 5.6).

5 Analyse des résultats et contribution aux objectifs établis

5.1 Réalisations au niveau des produits et effets

92. Un acquis fondamental du Programme a été atteint au niveau institutionnel le plus haut: l'Evaluation peut affirmer que le Gouvernement du Cap Vert considère le Programme comme un instrument important pour la définition d'une politique nationale durable en matière d'Alimentation Scolaire, bâtie sur des données techniques et des méthodologies consolidées, fondées sur un processus d'expérimentation rigoureuse et un débat substantiel

autour de différents modèles et solutions possibles. Ces solutions s'encadrent dans la perspective d'un PNAE, qui se veut d'un côté, promoteur de l'insertion et de la cohésion sociale et de l'autre, moteur de secteurs économiques, comme les filières de production agricole, le commerce et les services, ainsi que de l'insertion à l'économie formelle d'acteurs jusqu'ici relégués dans l'économie informelle.

93. Cependant, comme discuté au point 4.1, les rapports produits dans le cadre du Programme ne donnent que des informations sur les activités réalisées et ne font pas une comparaison entre les activités planifiées et réalisées et entre résultats envisagés et réalisés. Il y a aussi, parfois, des contradictions apparentes de données ou une diverse terminologie entre différents documents.[26]

94. L'Evaluation estime qu'il est difficile, et probablement peu appropriée, donner une réponse simple et immédiate à la question «où se trouve effectivement le Programme par rapport aux Résultats, produits et services planifiés?», tel comme requis dans ses TdR. La ligne de progrès du Programme n'est pas clairement tracée et les instruments de suivi et pilotage ne sont pas bien maitrisés. En plus, une partie importante de ces produits se trouvent dans la sphère institutionnelle, stratégique ou méthodologique, ce qui rend difficile apprécier, d'une façon objective et mesurable, leur réalisation. Ceci dit, l'exercice d'Evaluation a représenté une opportunité pour entamer un processus de systématisation et de mise en valeur des acquis. La Coordination du Programme a produit des documents qui montrent de façon synthétique les activités réalisées et les principaux résultats obtenus.[27] Ceux-ci sont discutés ci-dessous par composante. Il est bien évident que chaque agence a contribué selon son mandat.

95. En termes d'achèvements, la première année des opérations (2011) ne registre que l'«Atelier de Lancement» et la mise en place de l'équipe nationale de la coordination du Programme. Dans la deuxième année (2012), le Programme intègre un expert international du PAM et des protocoles de collaborations importants s'établissent entre les principaux partenaires (MED, MS, MDR, FAO, FICASE). Dans la seconde moitié du 2012, le Programme démarre ses activités autour de deux axes importants: la composante stratégique et institutionnelle du PNAE et l'approvisionnement en produits frais (composantes 1 et 2). Dans la composante stratégique, se réalisent, parmi d'autres: une étude de cas approfondie;[28] une réunion des partenaires du PNAE (état de lieux, nouveaux défis et révision du PNAE)[29] ainsi que, sous la coordination de la FICASE, le «draft-zéro» d'une «Stratégie National de l'Alimentation Scolaire, 2012 – 2020» qui est proposé aux ministères des secteurs clés (Éducation, Santé, Développement Rural et Emploi).[30]

96. Toujours en 2012, concernant le volet de l'approvisionnement des écoles en produits frais, se développe tout un travail d'analyse sur le terrain pour la structuration des

---

[26] Par exemple, dans le cas du pré-test des Project Pilotes, la coordination du Programme utilise comme instrument d'évaluation de la réalisation, le mémorandum des visites/évènements des Ministres et du Donateur dans certain écoles qu'ont bénéficié du pré-test (voir « Memorandum : Visita de acompanhamento às escolas do Piloto "Compras Locais" nos Concelhos da Praia, Sta Cruz e S.Vicente; Juin 2013).

[27] Notamment: un Bilan d'Exécution (Briefing note), une visualisation/calendrier des activités et des moments-clé du Programme, qui se trouvent à l'Annexe 5

[28] Mariana Mirabile; « Cape Verde: the transition to a national school feeding programme » ; UNJP/CVI/042/UNJ, case-study; Praia, July 2012.

[29] Sub-Programme Annual Report; SP10; 2012.

[30] L'Evaluation n'a pas d'evidence de suite donnée à la proposition de Stratégie.

programmes pilotes, avec l'appui de l'assistance technique des Consultants Internationaux et Officiers techniques, qui culmine avec un atelier de socialisation et validation des modèles à être expérimentés.

97. En 2012, commence aussi le travail préparatoire pour la Composante 3 (Jardins scolaires à finalité pédagogique). Par rapport à la composante 4 (Education alimentaire et nutritionnelle), des études se réalisent, des plans d'action sont définis et des activités de formation démarrent, même si timidement.

98. En 2013, les activités liées aux «achats locaux» gagnent dynamisme à travers de la formulation et mise en œuvre des Projets-pilote. Entre la seconde moitié du 2012 jusqu'à la moitié de 2013 se réalisent, parmi d'autres:

- des instruments normatifs sur la qualité des produits, en conformité avec le Codex Alimentarius;[31]
- des modalités d'acquisition en conformité avec la Loi des Achats Publiques;[32]
- un pré-test des Projets-Pilote, implémenté pendant deux mois (Mai/Juin) en 17 écoles, bénéficiant 6.430 élèves ;[33] la phase suivante (test des Projets-Pilote) était prévue pour le debout de l'année scolaire (Octobre 2013) sur 34 écoles;
- une guide pédagogique sur les Jardins Scolaires produite et testée pendant quatre mois dans 17 écoles, 14 unités administratives (Concelhos) sur sept iles. En plus, 54 écoles, dans 8 îles, ont bénéficiés d'équipement pour améliorer leur jardins;[34]
- démarches auprès de l'Institut Universitaire de l'Education (IUE), pour des formations futures;
- deux importantes études dans une phase avancée (brouillon final préparé), nommément une analyse couts- bénéfices et un brouillon de Proposition de Loi en matière d'Alimentation Scolaire;[35]
- un évènement de réflexion / planification entre les parties prenantes.[36]

99. Le Programme a aussi organisé et mis en œuvre toute une série d'activités de formation particulièrement destinées aux personnel sur le terrain et a élaboré du matériel didactique (guides, manuels) de bonne qualité à l'usage des professeurs et des techniciens. Plus spécifiquement:

- Formation de 190 agents, entre cuisinières et gérants des cantines scolaires, sur alimentation et hygiène, et le Procédures Opérationnelles Standardisées de manipulation des aliments (POS);[37]
- Formation d'environ 150 agents, parmi lesquels inspecteurs, agriculteurs et commerçants, sur les standards de qualité et procédures de contrôle de qualité, basée sur la «guide d'inspection» élaborée par le Programme;

---

[31] Par un protocole avec l'ARFA (Agência de Regulação e Supervisão dos Produtos Farmacêuticos e Alimentares).

[32] Par un protocole avec l'ARAP (Autoridade Reguladora das Aquisições Públicas).

[33] De 7/5 à 28/6 2013, pour 8 semaines, 3,083 filles et 3,347 garçons. A cause des retards, la livraison des produits à Praia s'est prolongée jusqu'à Octobre / Novembre 2013.

[34] «Guia de exploração de hortos para fins pedagógicos». Maria Alice Silva, Teresa C. Silva Borges, Eneida Rodrigues, Abril 2013. Le Guide a été testé à Santiago, Santo Antão, São Vicente, São Nicolau, Sal, Fogo, Maio e Brava.

[35] «Estudo Custo – Eficácia das Cantinas Escolares de Cabo Verde», Décembre 2013; et Ramos, Miguel Antônio, Consultor Jurídico, « Regime Jurídico da Alimentação e Saúde Escolar » ; draft, 2013.

[36] Atelier de reflexão e planificação com parceiros chave do PNAE Rui Vaz, 17 e 18 Julho 2013

[37] POP en Portugais : Procedimentos Operationais Padronizados.

- Formation d'environ 400 professeurs et techniciens du MDR au sujet de l'utilisation pédagogique des jardins scolaires, basée sur la guide produite par le Programme, en train d'être testés dans les écoles;
- En partenariat avec le projet bilatéral CVE 075 et l'IUE, 1443 professeurs ont été formés en matière de « Santé et Alimentation à l'Ecole », collaboration considérée très pertinente. La mission a noté que, dans le manuel de formation, le Programme n'est pas mentionné et les logos des Agences des NU n'apparaissent pas, d'où la nécessité d'attention sur les aspects de visibilité.

100. Les données ci-dessus ne révèlent qu'un bref aperçu des réalisations du Programme. Sur la base du Cadre de Suivi du Document de Programme, qui donne les valeurs cibles pour chaque résultat, et des données fournies par la Coordination du Programme (voir Annexe 5, « Matrice de Produits du programme » et note nr 23), l'Evaluation a pu compiler une détaillée « Matrice du progrès dans l'exécution des composantes et sous-composantes du Programme » (Annexe 7) mise à jour à la fin de la mission sur le terrain et résumée dans l'Encadré 6 ci-dessous.[38] L'Evaluation a estimé que huit résultats sur 19 (42%) ont une réalisation satisfaisante/adéquate jusqu'à la date (valeur 4), un résultat est excellente (valeur 6), tandis que 8 résultats sont encore insatisfaisant (valeur 3) ou carrément faibles (valeur 2). Ces acquis sont assez cohérents avec le taux d'exécution du budget.

Encadré 6. Analyse des résultats attendus et réalisés

Résultats attendus et valeurs cibles (selon le Cadre de Suivi du ProDoc)	**Progrès dans l'exécution (1 à 6)**
Objectif 1.1: L'accès des élèves des écoles primaires, filles et garçons, à un panier alimentaire équilibré dans les écoles et jardins d'enfants est renforcé et augmenté	
1.1 Une politique et une stratégie nationale sur les cantines scolaires sont définies sur la base d'une analyse des réalisations passées, des besoins actuels et futurs, et des potentialités locales (PAM, avec appui FAO) *Cible : Stratégie et PNCE (PNAS) de qualité finalisés et plans opérationnels définis*	4
1.2 Les mécanismes et capacités de gestion du PNCE sont renforcés et le cadre réglementaire légal et administratif est défini. (PAM, avec appui FAO)*Cible : Mécanismes définis ; 100% hommes et 100% femmes, personnel de la FICASE responsable de la gestion, sont formés*	3
1.3 Les compétences du personnel de la FICASE central e municipal en termes de planification et gestion de l´approvisionnement en denrées (achats, logistique et budget) sont renforcées (PAM, avec appui FAO)*Cible : 100% des hommes et 100% des femmes, personnel central et municipale de la FICASE, est formé à ses tâches respectives*	2
1.4 Le système de suivi est renforcé e amélioré (PAM, avec appui FAO)*Cible : 100% des hommes et 100% des femmes, personnel central et municipale de la FICASE,est formé à ses tâches respectives.*	2
1.5 Partage de l´expérience de la prise en charge du programme avec d´autres pays (PAM, avec appui FAO)*Cible : Documents de capitalisation utilisés et disséminés à des partenaires dans la région (2014)*	6
Objectif 2. Des opportunités pour diversifier les repas scolaires avec des produits locaux et générer des opportunités économiques pour les producteurs locaux (femmes et hommes) sont identifiées et documentées	
2.1 Des stratégie(s) potentielles pour l'approvisionnement en produits locaux dans les cantines scolaires sont identifiées, testées et documentées (FAO, avec appui PAM. *Cible : Stratégies - avec un approche de genre - décrites et projets pilotes mis en œuvre dans 8 municipalités sur 4 îles, et documentés (2014)*	4 (2 iles, 3 municip.)
2.2 Des projets pilotes pour organiser des filières de production locale répondant aux besoins des cantines scolaires sont mis en œuvre et documentés (FAO). *Cible : Filière fiable organisée avec les producteurs locaux pour approvisionner au moins 6 municipalités sur 3 îles (partie des pilotes*	2

[38] L'Annexe 7 montre la Matrice complète ; l'échelle utilisée sur 6 points (1= Mauvais; 2= Médiocre; 3=Inadéquat/ Non satisfaisant; 4=Adéquat/Satisfaisant; 5=Bon; 6=Excellent) fait partie des outils d'évaluation de OED et de plusieurs unités d'évaluation des Nations Unies.

mentionnés dans 2.1)	
2.3 Des procédures et normes (y compris de sécurité sanitaire) pour l'approvisionnement des cantines scolaires en produits locaux sont définies et appliquées (FAO). *Cible : Procédure et normes définies et validées par la FICASE et le MADRRM d'ici fin 2011*	4
2.4 Un système de suivi et d'évaluation de l'approvisionnement des cantines scolaires en produits locaux est mis en place (FAO, avec appui PAM). *Cible : Système de suivi de production horticole établi, et suivi de l'approvisionnement en produits locaux intégré au suivi des CS dans les zones pilotes d'ici à 2013*	2
Objectif 3. Les connaissances et compétences des élèves du primaire en matière d'alimentation, et d'environnement sont renforcées par la mise en œuvre de jardins scolaires	
3.1 Une stratégie et des directives pour la mise en place, la gestion et le suivi/évaluation des jardins scolaires sont définies et appliquées (FAO). *Cible : Stratégie et directives préparées, publiées et utilisées dans les écoles*	2
3.2 L'utilisation des jardins scolaires en tant qu'outils pédagogiques pour l'éducation à l'environnement et la nutrition est améliorée et intégrée dans les curriculums scolaires (FAO). *Cible: Modules utilisant les jardins intégrés dans le curriculum scolaire (2014)*	4
3.3 Des formateurs, professeurs, agents de vulgarisation agricoles, et membres des Comités Municipaux / des communautés sont formés à la mise en place de jardins scolaires en tant qu'outil pédagogique (FAO)*Cible : Matériels pédagogiques développés et au moins 20 formateurs prêts à fournir des formations sur toutes les îles (2014)*	4
3.4 Des jardins scolaires modèles sont établis en tant que supports éducatifs pour l'éducation agricole, environnementale et nutritionnelle et l'introduction de nouvelles technologies (FAO) : *Cible : 50% des écoles disposent de jardins modèles d'ici à 2014.*	4
3.5 Un système de suivi et d'évaluation des jardins scolaires est défini et mis en place (FAO)*Cible : Critères de qualité des jardins définis et système de suivi de ces critères établi (2012)*	2
Objectif 4. Les connaissances et compétences des élèves et personnel des écoles primaires en nutrition et hygiène alimentaire sont renforcées par l'intégration de la nutrition dans les programmes scolaires	
4.1 L'éducation nutritionnelle dans les écoles est améliorée et intégrée dans les programmes scolaires (FAO, avec appui OMS). *Cible : Modules d'éducation nutritionnelle intégrés dans curriculum et matériels pédagogiques développés (2014)*	4
4.2 La nutrition et les méthodes d'éducation nutritionnelle sont intégrées dans les programmes de formation des professeurs (pré-service et pendant le service). *Cible : Modules d'éducation nutritionnelle intégrés dans les programmes de formation et matériels pédagogiques développés (2014)*	4
4.3 Des recettes locales améliorées sont définies et des séances de cuisine participatives mises en œuvre dans les écoles et intégrées dans le programme scolaire (FAO). *Cible : Guide de recettes améliorées développé et intégré dans le curriculum et séances de cuisine participatives conduite dans 20% des écoles d'ici à 2014*	na
4.4 Le personnel des écoles (y compris les cuisinières et professeurs) sont formés à la nutrition et l'hygiène alimentaire (OMS, avec appui FAO). *Cible : Module de formation préparé et 80% du personnel concerné a reçu au moins une formation d'ici à 2014*	3
4.5 Les comportements alimentaires et les évolutions dans la consommation alimentaire des élèves et des ménages (en particulier la diversité) sont analysés et suivis (UNICEF, FAO).*Cible : Méthode de collecte de données sur diversité alimentaire améliorée et indicateurs de comportement alimentaire intégrés dans enquêtes*	na

Source: Evaluation

101. L'Evaluation reconnait l'énorme effort du programme pour achever les produits escomptés, ainsi comme les difficultés objectives dans leur réalisation. Aussi, dû au fait que le Programme a pratiquement commencé à développer ses activités et voir les premiers produits à partir de la moitié 2012, il est encore trop tôt pour en apprécier les effets. Sur la base des instruments mis à disposition ou élaborés par l'équipe de la mission, l'Evaluation estime que le Programme se trouve à la moitié du chemin tracé dans le Document du Programme, tout en constatant qu'il ne lui reste qu'un an sur les quatre prévus. Il est évident que l'estimation initiale de la durée n'avait pas pris en compte les complexités liées à l'implémentation des programme conjoints et que le Programme nécessite d'avantage du temps afin d'accomplir son mandat.

5.2 Analyse des tendances

102. Tout en tenant compte les résultats obtenus jusqu'ici dans chacune des quatre composantes du Programme et l'acquis atteint au niveau institutionnel (dont au point antérieur 5.1), l'Evaluation a considéré plus important et utile d'apprécier les tendances en cours, en analysant si les méthodes et les démarches actuelles sont en mesure de produire des résultats suffisamment solides et durables par rapport aux atteints du Gouvernement ainsi que bien appropriés par les institutions nationales.

103. Dans ce but, en utilisant les critères internationaux de l'évaluation, on a formulé des questions – ci-dessous - pour chaque composante du Programme afin d'analyser la possibilité d'aboutir à des effets durables:

- Dans quelle mesure la complémentarité et transversalité entre les composantes, ainsi comme une vision partagée et claire, sont facteurs d'efficacité du Programme, comme attendu?
- L'approche expérimentale (recherche/action) et les modèles/solutions alternatives sont-ils pertinents et efficaces?
- Existe-t-il un système de suivi et évaluation qui permette la capitalisation/réajustement de l'expérience en vue d'une meilleure efficacité?
- Dans quelle mesure le Programme est efficace dans la promotion d'un débat substantiel et inclusif autour du PNAE, condition base à l'appropriation nationale?

Vision partagée et transversalité

104. L'Evaluation a eu l'opportunité d'apprécier une vision nette et une forte volonté du Gouvernement pour la mise en œuvre d'une politique transversale, comme synthétisé dans la section précédente. Les cadres et les officiers techniques, de leur part, sont fortement engagés à la cause du PNAE et donnent des appuis importants. Toutefois, leur vision reste partielle et leur contribution conditionnée par les responsabilités techniques spécifiques. Ainsi, leurs visions peuvent être même divergentes, comme par exemple dans le cas des achats locaux. En fait, une partie des techniciens considère que le but primordial des achats locaux est la bonne alimentation des écoliers, tandis que des autres jugent que l'application des normes de qualité de haut niveau soit impérative, et des autres encore considèrent que la promotion des producteurs soit le vrai but des achats locaux.

105. Par conséquent, dans la pratique, les opinions divergent et la vision globale reste quelque peu nébuleuse, même si le Programme est taillé sur l'inter-complémentarité et sur le renforcement mutuel de ses composantes et de ses objectifs. Pour cette raison, l'Evaluation estime que l'approche transversale, comme facteur d'efficacité, n'est pas encore suffisamment matérialisée dans la mise en œuvre du Programme et du PNAE.

Approche expérimentale

106. L'approche expérimentale est assurée par la mise en œuvre de «projets-pilote» dans des volets importants du Programme, comme l'approvisionnement des écoles. Les données quantitatives sont disponibles dans la section précédente.

107. Les projets-pilote, tout particulièrement le projet des «Achats locaux», constituent un exemple concret et positif de coordination institutionnelle et de travail d'équipe tant au niveau local que central. La possibilité d'approvisionnement des cantines scolaires via la

production locale a effectivement intéressé plusieurs acteurs et l'Evaluation a observé des éléments importants pour le déclanchement d'une effective dynamique participative.

108. Le Programme a sans doute ouvert des nouvelles voies dans ce domaine et compte sur le grand enthousiasme et la motivation des équipes qu'y participent, à différents niveaux, bien que, il faut l'admettre, dans un contexte de différentes visions parmi les parties prenantes.

109. L'Evaluation a néanmoins constaté que le Programme travaille sur des hypothèses assez restreintes, en quête de la confirmation d'un modèle préétabli, plutôt que la construction de différents modèles/solutions par un processus de recherche d'alternatives. Cela limitera les solutions testées, leur pertinence et leur possibilité de réplication ailleurs. Les trois modèles pour les achats locaux des produits frais proposés par le Programme sont valables, mais ils sont essentiellement basés sur les relations commerciales entre FICASE (acheteur) et les fournisseurs, commerçants intermédiaires (modèles 1 et 2), ou producteurs en forme directe (modèle 3). L'Evaluation est de l'opinion que d'autres critères pertinents devraient être également considérés, dans les hypothèses de modélisation. Une école de Praia ou d'une zone rurale enclavée de l'ile de Santo Antão n'ont pas les mêmes problèmes d'approvisionnement, car le milieu social et productif, ainsi comme les aspects infrastructurels et de transport, sont extrêmement différents. Donc, le critère sociogéographique est important pour la modélisation.

110. L'inclusion d'autres acteurs sociaux et économiques, outre la FICASE et les fournisseurs, est également un facteur à considérer (critère «inclusion/appropriation»).[39] Les «achats de proximité» (d'ailleurs prévus dans le draft de la proposition de Loi élaborée par le Programme) ouvrent la possibilité de tester des solutions moins centralisées et plus adaptées aux réalités locales. Par exemple, on pourra dynamiser des groupes locaux (possibles agents économiques comme femmes, jeunes au chômage, émigrants rentrés, etc.) autour de l'approvisionnement de l'école.

111. En ce que concerne les aspects méthodologiques, l'Evaluation a constaté quelques lacunes: il n'est pas claire quelles sont les variables sous observation, les relations de causalité (cause-effet) entre elles et les indicateurs qui nous iront permettre de détecter les effets de cette relation et la vérification de l'hypothèse de travail (test). Le Programme a «implicitement» adopté, comme variable principale à suivre, l'approvisionnement «tout court» des écoles. Autrement dit, que les produits arrivent aux enfants «à tout prix», (variable approvisionnement, mesuré en tonnes de produit frais); et qu'ils soient en conformité aux standards de qualité, ce qui devrait assurée par le mécanisme d'inspection mis en place.[40]

112. L'Evaluation a recueilli plusieurs soucis, confirmé par des exemples sur le terrain, sur les standards de qualité, auxquels les produits sont soumis. Tout particulièrement, l'application de standards élevés, pour le contexte, exclut les petits agriculteurs et les petits commerçants du circuit d'approvisionnement des écoles. Selon le Ministère du

[39] Par exemple, une des études réalisées par le Programme montre l'existence d'une bonne organisation des familles de l'ile de Brava, autour de la question des repas scolaires. Dans ce cas, pourquoi ne pas tester la possibilité d'un accord/protocole entre FICASE et les Associations des Géniteurs, qui pourraient prendre en charge l'approvisionnement?

[40] Voir: Rapport du Programme: Projeto-piloto "Modalidades de abastecimento das cantinas escolas a partir da produção local" - Resultados Preliminares » (Rapport sans date)

Développement Rural, le pays dispose des programmes différents pour adresser circuits de production et commercialisation diversifiés. Tandis que les producteurs plus avancées peuvent adresser le marché d'hôtellerie, qui exige certains standards, les clients institutionnels, comme par exemple les écoles du PNAE, peuvent être fournis par des agriculteurs moins avancés. Cet aspect est très important et cohérent avec la philosophie du Programme, car la dynamisation des économies locales est un des principaux effets attendus et, en même temps, condition de durabilité du PNAE. L'Evaluation a constaté l'absence d'une réflexion approfondie à ce sujet.

113. De manière similaire, l'application de la Loi Nationale sur les Achats Publics se traduit principalement dans le modèle d'achat par concours public ouvert.[41][42] Sans entrer dans des questions juridiques complexes, on registre toutefois, l'existence d'opinions divergentes sur l'opportunité de choisir un modèle de marché public plutôt qu'un autre, parmi ces qui sont prévus dans la loi. Mécanismes d'achats assez centralisés, que gèrent de volumes de marchandises considérables (tonnes), destinés à une pluralité d'écoles assez dispersées, demandent des capacités économiques, logistiques et organisationnelles dont peu agents économiques peuvent disposer. En outre, ce modèle impose des mécanismes de contrôle et de gestions assez poussés et plus couteux. Les difficultés rencontrés, dans certains cas, par les fournisseurs sélectionnés à honorer les contrats, le démontrent. Il s'avère nécessaire que le Programme registre et évalue objectivement les causes de ces difficultés, pour en tirer des leçons importantes. Tout comme dans le cas des standards de qualité, en adoptant un modèle d'achat ou un autre, la réponse et la participation des acteurs économiques locaux sera différente. D'une façon générale, l'Evaluation juge qu'une réflexion approfondie permettrait de trouver et tester des solutions plus adaptées à la réalité locale et plus inclusives des groupes sociaux qu'on veut dynamiser.[43]

114. Une comparaison rapide entre les prix des fournitures en cours (Praia et S. Cruz) et les prix sur le marché de Praia, montre que les fruits et légumes (par exemple papaye, patate douce, courge, choux) coutent normalement 30% plus chers que ailleurs. Le Programme a fait peu de progrès par rapport à l'analyse des couts des différents modèles à tester, ce qui est un aspect important à considérer en vue de la viabilité financière du PNAE.[44] Certains dépenses qui sont actuellement pris en charge par le Programme à travers des protocoles avec des institutions nationales (ex. ARFA, ARAP INIDA, Extension Rurale, etc.),[45] se réfèrent à couts de prestations de services que dans le futur devront être pris en charge par le PNAE et se répercuteront sur les couts des produits locaux. Dans l'exercice des Projets-pilotes, ces couts ne sont pas encore calculés.

---

[41] Loi nº 17/VII/2007 et son Réglement (Decreto-Lei n° 1/2009).

[42] Le Consultant FAO avait recommandé une autre forme d'achat, prévue dans la Loi (l'achat « compétitif », basé sur trois offres), voir " ProjectoPiloto: Estratégias para oferta de alimentoslocaisnasescolas de Santiago, Fogo, S.Nicolau, S.Vicente e StoAntãoemCaboVerde», Augusta Bengard C. Feitosa, Juillet 2012.

[43] A cet égard, il faut souligner que la propre Loi Nationale des Achats Publiques adopte le « Principe de Proportionnalité », envisageant que les procédures appropriées soient choisies « en pondérant couts et bénéfices » (art.8).

[44] Voir aussi à ce sujet, l'étude réalisé par le Programme sur l'analyse « Cout-Efficacité » (12/2013).Il faut noter que cette étude n'a pas pu travailler sur les résultats des Projets – Pilote, fait que soulève encore une fois la question de la fragmentation des activités.

[45] ARFA : Agence de Régulation et Supervision des Produits Pharmaceutiques et Alimentaires ; ARAP: Autorité Régulatrice des Achat Publics ; INIDA : Institut National de Recherche pour le Développement Rural : Extension Rural : service de Vulgarisation Agricole du MDR

115. Du point de vue technique, l'Evaluation note la décision de tester dans les écoles-pilote un menu que couvre le 20% du besoin nutritionnel journalier des enfants. Tout de même, l'Evaluation n'a pas identifié une action de suivi du Programme au test d'acceptabilité du nouveau menu, qui n'a pas donné les résultats espérés.[46] L'Evaluation considère aussi que le Programme aurait bénéficié d'une étude ou d'une analyse des filières agricoles capverdiennes des produits horticoles et fruitiers. Tous ces aspects méritent attention, afin de pouvoir identifier les opportunités et les conséquences, en termes soit nutritionnels que de viabilité économique.

Système de suivi

116. Le suivi est un facteur important pour l'efficacité du Programme, car il permet de mesurer le progrès et de réajuster la planification et les modalités de réalisation. En outres, le suivi est un instrument important pour l'inclusion substantielle des bénéficiaires, selon une approche participative. Tout particulièrement, les projets-pilot ont besoin d'un suivi méthodologique constant et une observation critique et participative, comme dans tout contexte de recherche-action. Cependant, on a constaté l'absence de fiches standards de collecte et systématisation des données, qui permettent l'analyse de l'évolution des variables retenues et la comparaison entre différentes situations-pilote. Découlant de ça, et de l'absence des hypothèses claires à être testées, on risque que les conclusions des projets-pilote soient fondées sur l'interprétation subjective d'un expert ou d'un consultant.

117. De leur côté, les cadres de FICASE jugent que l'efficacité du PNAE se voit énormément limitée par le non-fonctionnement d'un système de Suivi et Evaluation et font largement référence au SACE. Le SACE (Système de Suivi et Evaluation des Cantine Scolaires) était un logiciel mis sur pieds avant la retraite du PAM et a constitué un outil crucial pour la supervision et le contrôle, en temps réel, de la gestion des cantines (produits reçus et consommés, gestion des stocks, etc.), donc pour la transparence et la bonne gouvernance du PNAE. Toutefois, l'Evaluation partage l'opinion de la FICASE sur la nécessité de concevoir et mettre en œuvre un véritable système de Suivi – Evaluation qui puisse répondre aux défis actuels du PNAE. L'Evaluation a également constaté que 25 ordonnateurs ont été achetés avec les fonds du Programme pour le volet Suivi, .cependant, l'actualisation / évolution du SACE n'est pas mentionné dans les instruments de planification et de reportage du Programme.

Débat inclusif et appropriation

118. L'existence d'un débat substantiel et inclusif autour des thèmes concernés par le Programme est une question-clé pour son efficacité et pour une véritable appropriation nationale. Certaines démarches et outils du Programmes vont dans ce sens et sont bien méritoires. Les protocoles et les outils (ex. guides, manuels, etc.) produits avec différentes institutions nationales montrent que le Programme a été capable d'inclure et dialoguer avec ces institutions. Evénements à caractère nationale, comme «l'Atelier de réflexion et planification avec les partenaires-clé du PNAE » (Juillet 2013), sont également des moments de communication et de partage, mais ne peuvent pas être l'instrument privilégié d'appropriation.

[46] Voir: Raquel Assunção Botelho, CECANE/UnB, Teste de Aceitabilidade – alimentação escolar.

119. L'engagement et le sentiment d'appropriation du PNAE au niveau décentralisé sont très forts. A partir des Municipalités (Concelho), où se trouve le centre névralgique du PNAE (Professeur Responsable et Chargé du Magazine), jusque au niveau des écoles, un nombre importants de ressources humaines, parmi lesquels les gestionnaires des écoles, les cuisinières, les professeurs et représentants des parents et de la communauté, donnent preuve de responsabilité et de capacités gestionnaires notables. L'Evaluation estime que toutes ces ressources ne sont pas encore adéquatement mises en valeur par le Programme. Par exemple, sur le terrain, les acteurs intervenants ne sont pas au courant des couts des produits frais qu'arrivent dans leurs cuisines et s'interrogent sur la soutenabilité du menu amélioré. Ceci est un indicateur du travail encore à faire au niveau de l'appropriation.

120. Le caractère national et très décentralisé du PNAE et sa forte finalité de cohésion sociale, demandent l'inclusion d'un éventail d'acteurs dans la prise des décisions stratégiques et de gestion du PNAE. Les Municipalités, par exemple, sont moins impliquées de ce qu'on espérerait, sauf dans le cas des jardins préscolaires, ainsi comme les Associations des Producteurs, les ONGs locales et les différents groupes organisés de la Société Civil (Parents, Associations de Développement Locale et Communautaire, etc.). Des espaces et des instruments pour une participation effective de ces acteurs doivent encore être construits par le Programme (voir Section 5.5).

121. L'Evaluation exprime des réserves sur le renforcement institutionnel des partenaires de la parte du Programme, tout en particulier de la FICASE, au niveau central et périphérique, condition incontournable à la pérennisation des acquis. Quand il s'agit du renforcement institutionnel, les modalités à être adoptées sont très importantes, car ce sont elles, avant tout, à déterminer le processus du renforcement. Autrement dit, dans le cas de l'appui institutionnel, le « comment » est aussi importante que le « quoi ». Dans ce sens, le processus et les modalités employées jusqu'ici ne sont pas les plus satisfaisants et adéquates.

5.3 Parité hommes-femmes

122. Au niveau du concept du Programme, l'approche de genre est un élément important auquel le Document du programme fait référence à plusieurs reprises. En plus, l'approche est explicitée dans le Cadre de suivi du Document de Programme, sous le résultat 2.1, « Approvisionnement en produits locaux » ainsi que dans le texte en relation à la formation du personnel du FICASE et au système de suivi. En autre, il faut reconnaitre comme un indicateur très positif que, dans le reportage, il y a un effort de différenciation des données aussi en termes de genre. En général le contexte Capverdien, et le Programme Conjoint en particulier, permettent que les mêmes opportunités soient données aux hommes et aux femmes de la même manière.

123. La situation des femmes est de toute relève au Cap Vert, où elles représentent le 48% de chefs de famille, montrent un taux de pauvreté nettement plus haut de la moyenne nationale (33% au lieu de 27%) et une majeure participation (52,5%) à l'économie informelle. Ces défis sont des opportunités pour le Programme. L'éducation à l'alimentation adéquate peut déclencher une dynamique positive dans l'approche genre. Un repas chaud à l'école, représente un facteur important pour les femmes, particulièrement les femmes chef de famille, soit en termes économiques, soit en termes d'occupation du temps. En outre, le potentiel d'insertion dans l'économie formelle des femmes traditionnellement occupées dans le petit commerce informel, peur constituer un facteur important d'amélioration de leur statut sociale et leur condition économique. L'Evaluation a pu observer des cas très positifs de

participation des femmes par exemple dans l'approvisionnement des produits locaux, projet-pilotes.

124. L'Evaluation considère que les acquis du Programme dans la question parité homme-femme, présentent un potentiel carrément positif, raison pour laquelle se pose le défi d'une meilleure structuration et consolidation. Ceci s'applique aussi aux décisions stratégiques, où l'approche genre mériterait une attention plus forte et focalisée. Par exemple, dans la proposition de stratégie pour le PNAE, élaborée par le Programme, l'approche genre est marginale et les seules femmes explicitement contemplées dans la stratégie sont les cousinières des cantines scolaires.

5.4 Développement des capacités

125. Le développement des capacités est un des principaux facteurs du renforcement institutionnel envisagés par le Programme. Les besoins et activités de formation sont assez bien décrits dans le Pro Doc. En ce qui concerne la formation de professeurs, agents de vulgarisation agricoles, membres des communautés sur l'importance de la nutrition et de l'hygiène alimentaire, le Programme a organisé et mis en œuvre des importantes formations, comme décrit au point 5.1, §98. Par rapport à la formation prévue du personnel de la FICASE au niveau central et municipal, l'Evaluation n'a pas identifié des réalisations significatives, ni un plan d'action ou des rapports au sujet de ça. Egalement, la formation en service à être assurée par le PAM, n'est pas soutenue par un plan de formation et ne fait pas l'objet d'un rapport ou document.

126. L'Evaluation apprécie positivement la collaboration avec les institutions nationales et l'utilisation des capacités développées dans les nouvelles procédures de licitations et de contrôle de qualité. Egalement, l'étude / proposition pour l'insertion de l'éducation alimentaire et nutritionnelle dans le programme et curricula formatifs est apprécié positivement. Toutefois, l'Evaluation n'a pas identifié des activités de mise en œuvre de la proposition.

127. L'Evaluation juge que les plusieurs activités de formation gagneraient de visibilité, efficacité et impact si insérées dans un plan formatif structuré et cohérent du PNAE, montrant clairement les principaux enjeux et objectifs formatifs. L'Evaluation a aussi constaté l'absence, jusqu'ici, d'un plan structuré du suivi des formations, qui puisse identifier les principales contraintes dans la mise en pratiques des connaissances et vérifier l'impact de la formation sur le fonctionnement des cantines et sur la gestion du PNAE. En général, la planification et le suivi de la formation dans sa totalité, comme de chaque formation en particulier, constituent une importante lacune du Programme, qui risque l'activisme et la dispersion sans une capitalisation adéquate des acquis, et leur diffusion au-delà des directs bénéficiaires du Programme.

5.5 Approche fondée sur les droits de l'homme / DH

128. En principe, le Programme adresse trois droits fondamentaux: le droit à l'éducation, le droit à la santé, et le droit à l'alimentation adéquate. En particulier, il prévoit l'intégration du droit à l'alimentation dans le volet de l'Education Nutritionnelle dans les Ecoles et dans les

Thématiques Transversales par l'intégration de l'éducation nutritionnelle dans les curricula scolaires, incluant «une sensibilisation au droit à l'alimentation» [47].

129. L'Evaluation considère très positif le fait que le droit à l'alimentation est abordé d'une façon spécifique, mais observe qu'il n'est pas présent dans le cadre des résultats et des activités et qu'aucun progrès se registre dans ce domaine. En outre, l'Evaluation constate l'absence du Principe du droit à l'alimentation dans le « draft zéro » de la « Stratégie National de l'Alimentation Scolaire, 2012 – 2020 », élaboré par le Programme en 2012 et proposé au Gouvernement. Cette lacune est importante, compte tenu du fait que le PNAE doit être partie intégrante du PANSAN, qui est bâti sur le Droit de l'Homme à l'Alimentation Adéquate (DHAA).

130. Une approche fondée sur le DHAA implique un changement de paradigme, de langage et un changement culturel profond, c'est-à-dire un long processus. Cependant, un Programme peut intégrer une approche DH, soit come une action transversale, soit à travers d'activités spécifiques. Pour commencer, il faut adopter un nouveau langage. En fait, les bénéficiaires et groupes cibles sont des «titulaires de droits» autant que l'Etat agit comme garant de ces droits. Cette logique conduit à des modalités de travail innovatrices dans le développement des capacités (empowerment) des titulaires de droits, pour qu'ils puissent défendre leur droit, ainsi comme des garants de ces droits, pour qu'ils puissent mieux répondre à leurs obligations.[48] Les «Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale»[49] donnent des orientations concrètes pour l'application de DHAA dans les stratégies, programmes et projets de développement.

131. Le Programme contient des opportunités importantes pour l'effective opérationnalisation d'une approche fondée sur le DHAA. Par exemple, dans le cas des Projets – Pilote, les communautés devraient être mises à jour sur les activités et leur bût, et pouvoir avoir son mot. Ça pourrait être le cas des parents, des agriculteurs ou, encore, des gestionnaires des écoles. Des démarches participatives dans le suivi des Projets-Pilote pourraient contribuer à la recherche des solutions plus adéquates, garantissant l'appropriation par toutes les parties prenantes. Ou encore, les évènements organisées autour des thématiques importantes, comme la stratégie du PNAE, pourraient représenter une opportunité d'appropriation au sein de la société, si accompagnées d'un travail préalable auprès des communautés, de façon à garantir une leur meilleure représentativité et participation effective dans le débat.

---

[47] Tous actions dans le cadre d'appui au développent découlent de la Charte des Nations Unies, Articles 55 et 56, et de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (1948) et donc sont conçues pour promouvoir les droits de l'homme / DH et assurer les libertés fondamentales parmi les quelles "le droit de toute personne à … une nourriture adéquate" comme confirmé dans le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (1966), ratifié sans réserves par Cape Vert en 1993. Mais pour qu'on puisse parler du Développement Basée sur les DH, il est nécessaire l'explicitation d'une approche spécifique.

[48] Up-streaming and down-streaming empowerment according to World Bank, World Development Report 2000-2001 - "Attacking Poverty", N.Y., W.B: www.wordbank.org.

[49] adoptées à la 127ème session du Conseil de la FAO, Novembre 2004 ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/009/y7937f/y7937f00.pdf

5.6 Partenariats et alliances

132. Comme mentionné dans le rapport, la FAO a établi deux importants protocoles avec des institutions nationales pour la mise en œuvre de la composante des achats locaux. Les protocoles avec l'ARFA (Agence Régulatrice des Produits Pharmaceutiques et Agricoles) et l'ARAP (Autorité Régulatrice des Achat Publics) ont permis d'encadrer cette composante dans la dimension institutionnelle appropriée. Ces partenariats ont permis à ces deux Agences de gagner de l'expérience et de las insérer activement dans le contexte du PNAE, ce qui représente un facteur de durabilité institutionnelle du Programme, ainsi comme de consolidation pour les deux Agences.

133. Le Programme a aussi développé une collaboration avec l'INIDA, que a permis de garantir que des variétés horticoles appropriées aux conditions agro-écologiques du pays soient introduites et diffusées dans le circuit agro-alimentaire, tout en profitant du marché des achats publics.

134. Le partenariat que sera établi avec la Direction de la Vulgarisation Rurale se montre particulièrement important pour la durabilité du Programme, du moment que la Direction garantira la participation et organisation des petits producteurs dans la fourniture des produits locaux pour les écoles qui est un des objectifs centraux du Programme et du PNAE.

6 Analyse selon les critères d'évaluation

6.1 Pertinence

135. Le Programme reste actuel et pertinent par rapport aux besoins des bénéficiaires primaires, c'est-à-dire les enfants des écoles primaires et des jardins préscolaires, aux besoins exprimés au niveau institutionnel (renforcement institutionnel du PNAE en général, avec focus au FICASE), et au niveau stratégique et politique, dans la définition et structuration du PNAE. Le Programme est cohérent et pertinent par rapport au DECRP III et à l'UNDAF 2012 – 2016, représente le dixième pilier du Programme «One UN», qui s'aligne sur les priorités du Gouvernement. Le Programme est pertinent par rapport au Programme Indicatif de Coopération des Bailleurs de fonds (PIC Luxembourg), plus en particulier par rapport aux secteurs Sante des enfants scolarisés et Sécurité Alimentaire.[50] Finalement, le Programme est aussi pertinent par rapport aux Objectifs du Millenium.

136. La pertinence du Programme se voit aussi réaffirmée dans le contexte de l'actuelle crise économique mondiale, qui répercute négativement sur les couches plus fragiles de la population capverdienne, compte tenu de la dépendance extérieure du pays et de sa fragilité structurelle. Le Programme envisage la continuité et l'amélioration d'un panier alimentaire équilibré pour le 100% des enfants des écoles primaires et jardins d'enfants (environ 90.000 enfants), et la diversification des repas scolaires par l'achat des produits locaux dans le 25% des écoles du pays, d'ici à 2014. En outre, le Programme envisage la promotion des petits agriculteurs, plus en particulier les producteurs locaux, encadrés dans des filières, dans six municipalités en trois iles. Le Programme est particulièrement pertinent à la promotion de la

[50] Voire annexe 98 PIC Cadre Logique des intervention 2011 - 2015

parité Homme – Femme (approche genre) à la fois dans l'éducation et dans les secteurs économique de l'agriculture, du commerce et des services.

137. A l'heure de l'Evaluation, la pertinence du Programme se voit aussi renforcée par l'imminente insertion du PNAE dans le Plan National (PANSAN) et dans la nouvelle Stratégie Nationale de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ESAN) horizon 2020, fondée sur le Droit Humain à l'Alimentation Adéquate (DHAA) et axée sur l'importance de l'agriculture familiale.

138. Il est amplement reconnu le rôle-clé que le PNAE a joué dans l'aboutissement des haut taux de scolarisation dans le pays, ainsi comme son appui substantiel à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle des familles plus vulnérables, autant que mécanisme de protection sociale. Actuellement, la pertinence du PNAE doit être cherchée aussi par rapport à la promotion de l'économie, à travers du mécanisme des achats locaux et la dynamisation des acteurs économiques. En terme d'Action Publique pour la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (SAN), le PNAE s'engage tout au long du continuum Développement – Protection Social – Emergence, en ligne avec l'actuel paradigme de la Gouvernance Global en matière de SAN.[51]

6.2 Efficience

139. Le Programme a souffert des retards dans les opérations, ce qui a influencé l'efficience de l'exécution. Malgré ça, des produits importants ont été atteints, bien que au-dessous des expectatives, comme montré dans la matrice de l'Annexe 7. A douze mois de la fin des opérations, les données disponibles indiquaient un taux d'exécution du budget de 30% (voir section 4.2 du rapport).

140. La complexité du cadre institutionnelle a difficulté la mise en œuvre de mécanismes efficients de prise de décision stratégique, de systèmes de suivi adéquats et de processus de revue interne efficaces. A cause de ces faiblesses, le programme n'arrive pas à avoir une claire vision de soi-même à travers les instruments de la Gestion Axée sur le Résultats.[52] Effectivement, bien que les rapports informent sur les activités réalisées, ils n'arrivent pas à mettre suffisamment en valeur les produits obtenus et à faire un bilan adéquat entre le planifié et le réalisé.

141. Le Programme a déployé pas mal d'efforts pour adresser le besoin d'inter-complémentarité entre les quatre objectifs / composants, mais la mise en œuvre de la transversalité, conçue comme important facteur d'efficience, s'est montré difficile dans la pratique. Une raison peut être attribuée au défi de la coordination entre un nombre élevé des parties prenantes directes (quatre institutions nationales et quatre agences NU), chacune avec sa culture institutionnelle et opérationnelle.

---

[51] Voir : a- Les « directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », adoptées à la 127ème session du Conseil de la FAO Novembre 2004 ; b- Devereux, "The new famines. Why famines persist in an era of globalization", Oxford, 2008 ; c- Vaitia B, Devereux S, Swan SH, 2009, "Seasonal hunger: a neglected problem with proven solutions" ; d- An EU policy framework to assist developing countries in addressing food security challenges ; 31.3.2010 ; COM(2010)127.

[52] Voir annexe 9

142. L'Evaluation considère que les lignes décisionnelles et les mécanismes de coordination, soit à l'intérieur du Programme Conjoint (système NU), soit au niveau des institutions nationales, ne sont pas de facile interprétation dans la pratique. Par exemple, la démarcation entre les attributions du Comité Technique et de la Coordination du Programme, ne sont pas toujours nettes et la question clé, «qui est en charge de quoi», n'est pas de facile réponse dans le Programme. Cela augmente le risque de substitution et prise en charge directe par la Coordination du Programme des taches, qui devraient être de la responsabilité des institutions Nationales ou des niveaux supérieurs dans le Système des NU.

143. Bien que le Programme s'encadre dans l'initiative Unis dans l'Action des NU, le «Standard Administrative Arrangement», qui est à la base du fonctionnement du Programme, laisse totale autonomie aux Agences. Dans ce contexte, la coordination et surtout l'harmonisation, sont forcément limitées. En même temps, la fonction de supervision, attribuée par le Document du Programme à l'Unité de Cohérence du Bureau des Nations Unies, n'a pas été assurée d'une façon satisfaisante.

144. Une conséquence palpable a été le manque d'un suivi financier approprié, ce qui n'a pas permis de limiter le fort décalage entre le taux de déboursement du bailleur et le taux d'exécution du Programme. En outre, le Programme a dépensé un excessif pourcentage des ressources pour les couts de l'assistance technique et du support administratif et opérationnel, ce qui est un autre indicateur de faible efficience.

6.3 Efficacité

145. Dû au retard de la mise en œuvre, c'est encore trop tôt pour apprécier les effets du Programme. Pour cette raison, l'Evaluation a analysé les tendances ou potentialités d'achever les effets (outcomes) attendues, ainsi que les probabilités vis-à-vis l'appropriation nationale et la durabilité.

146. Le Programme sera efficace dans la mesure où il sera capable de fournir au Gouvernent les éléments techniques et méthodologiques nécessaires pour une décision politique durable en matière d'Alimentation Scolaire. Ces éléments devraient se baser sur des modèles alternatifs, suffisamment expérimentées et rigoureux à être formulés et mis en œuvre par le Programme. Selon la vision du Gouvernement, ces modèles devraient s'encadrer dans la perspective du PNAE qui se veut à la fois promoteur de l'éducation et santé ainsi que de l'insertion et de la cohésion sociale et moteur de secteurs économiques, comme les filières de production agricole, le commerce et les services, et de l'insertion dans l'économie formelle d'acteurs jusqu'ici relégués dans l'économie informelle. D'où l'importance de la transversalité comme facteur d'efficacité du PNAE.

147. La vision globale et l'approche transversale, comme facteurs d'efficacité, ne sont pas encore un acquis dans la mise en œuvre du Programme. La contribution des différents Secteurs reste conditionnée par leurs responsabilités techniques spécifiques, et des approches encore trop verticales et partielles. Ceci conduit à des modèles pas suffisamment riches et négociées, et à des solutions trop limitées, comme par exemple dans le cas des achats locaux. L'évaluation juge que cette tendance limite l'efficacité du Programme par rapports aux attentes du Gouvernement.

148. La mise en œuvre des Projets-pilote, comme principal instrument de recherche de solutions et modèles alternatifs (modélisation), est un choix valable et porteur. Toutefois,

dans la pratique, les modèles e ne sont pas encore toujours rigoureusement construits, montrent, pour le moment, une portée limitée en termes de critères et dimensions alternatives à être testés et ne disposent pas encore d'un adéquat suivi. Leur efficacité pourrait, donc, être limitée, par rapport aux raisons pour lesquelles ils ont été mise en œuvre.

149. En générale, les systèmes de suivi existants au sein du Programme et de FICASE ne sont pas encore en place au niveau satisfaisant. Par conséquent, la mesure du progrès dans les différents volets d'action et les possibilités de réajustement, se voient fortement limitées. Tout de même pour les opportunités de débat substantiel et de dialogue inclusif entre les institutions et les groupes engagés dans le processus et/ou affectés par l'action. Comme déjà discuté dans ce rapport, les carences du système de suivi et évaluation des projets-pilotes, peuvent conduire à des conclusions peux objectives. En outre, l'impasse lié à l'actualisation / évolution du système de Suivi et Evaluation des Cantine Scolaires du FICASE est fort préoccupant, car un outil crucial de supervision, contrôle, gestion transparente et efficacité, vient à manquer.

150. L'efficacité du Programme dépend du degré d'appropriation par les institutions et acteurs nationaux, en conformité à la Déclaration de Paris. Certaines démarches vont dans le bon sens, comme par exemple les protocoles de collaborations stratégiques et de prestation des services, ainsi comme les ateliers de réflexion. Toutefois, un nombre d'acteurs importantes ne sont pas encore significativement inclus dans le Programme, comme c'est le cas des Municipalités, des Associations des Producteurs, des ONG locales, et d'autres partenaires de la société civil (exemple: associations des parents d'élèves). Egalement, les ressources humaines qui se trouvent dans les structures décentralisées du FICASE, dans les écoles et au sein des communautés, ne sont pas suffisamment mises en valeur, malgré leur énorme expérience et leur engagement, ce qui limite d'avantage l'efficacité du Programme.

6.4 Durabilité

151. Le pays compte sur une remarquable expérience accumulée, à partir de l'Aide Alimentaire des années 80, à la consolidation du système des Cantines Scolaires, jusqu'à l'actuel défi d'un Programme d'Alimentation Scolaire (PNAE) intégré dans le développement économique du pays et, en même temps, facteur de cohésion et équilibre social. Effectivement, le PNAE vient d'une histoire de plus de 30 ans et dispose d'un capital humain et d'une culture institutionnelle enracinés d'une forme capillaire sur le territoire national, qui constitue, en soi-même une forte garantie de durabilité.

152. C'est fort ressentie la carence d'une politique et une stratégique, en matière d'Alimentation Scolaire, harmonisé avec la Stratégie de Croissance et Réduction de la Pauvreté (DECRP) et avec la Stratégie Nationale de la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (ESAN). L'ancrage institutionnel du PNAE dans l'ESAN donnerait cohérence politique au programme et l'attribution au CNSAN de la fonction d'entité coordinatrice intersectorielle constituerait une réponse à l'épineuse question institutionnelle. Toutefois, les modalités de coordination sont encore à identifier, réglementer et consolider.

153. Autant que la vision du Gouvernement et sa volonté politique sont claires, au niveau de l'implémentation sectoriel et parmi les partenaires (NU et bailleur des fonds) les visions et les approches divergent. L'harmonisation entre les différents acteurs impliqués dans l'Education, la Santé et le Développement Rurale, est encore à rechercher et construire dans la pratique.

154. FICASE, qui est l'actuelle institution de référence pour l'exécution du PNAE, montre encore des faiblesses dans des aspects-clé, que le Programme n'a pas adéquatement adressées, comme par exemple l'actualisation / évolution du Système de Suivi et Evaluation. L'amélioration continue des capacités des ressources humaines impliquées aux différents niveaux du PNAE reste un des facteurs essentiels de durabilité à poursuivre.

155. L'Evaluation n'est pas arrivé à bien éclaircir les effectives lignes de collaboration entre le Programme et FICASE. La perception d'une forte présence du Programme dans le domaine des achats locaux, par exemple, est cause de souci que, une fois le Programme terminé, FICASE ne soit pas en mesure d'assurer ce volet. Toutefois, le Protocole d'Accord signée en 2012 entre FAO et FICASE pour tester les modalités d'achats des produits locaux pourrait combler cette lacune. En outre, le Programme appui directement FICASE pour le payement d'une nutritionniste, sur la base d'un protocole que prévoyait l'absorption de la nutritionniste par la structure de FICASE. Cependant, ce post n'est pas encore prévu dans l'organigramme de FICASE.

156. La viabilité économique du PNAE est évidemment un aspect qui suscite préoccupations à tous les niveaux, des familles jusqu'aux ministères. La prise en charge financière du PNAE par le Gouvernement depuis 2010 et la création d'une ligne budgétaire pour le Programme dans le budget du Ministère de l'Education (MED) en 2009, constituent des éléments substantiels pour la viabilité financière du PNAE.

157. Toutefois, dans une situation macro-économique difficile, caractérisée par un croissant déficit du budget national et la nécessité de réduire les dépenses publiques, le thème de la viabilité économique et de l'efficience du Programme reste actuel. Cela pose toute une série de questions relatives à la couverture du Programme (universelle, ciblée) et à l'implication sociale et économique de ces options, mais aussi relativement à l'efficience et efficacité du PNAE (Couts/Efficacité).

158. Dans le contexte décrit ci-dessus, la participation financière des familles aux couts du Programme a été formalisée depuis 1996, avec l'établissement d'une contribution non-obligatoire et uniforme d'environ 0.45 €/mois/enfant. L'application de cette modalité est variable d'une ile à l'autre, et reste encore une question ouverte à aborder.

6.5 Impact

159. L'Evaluation a pu constater et confirmer que l'impact attendu du Programme est de contribuer à la Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle du pays à travers la consolidation du PNAE. Dans ce contexte, on demande au PNAE:

- d'être promoteur de l'insertion et de la cohésion sociale;
- d'être moteur de secteurs économiques, comme les filières de production agricole, le commerce et les services;
- de favoriser l'insertion dans l'économie formelle d'acteurs jusqu'ici relégués dans l'économie informelle (petits agriculteurs, petits commerçants, femmes et jeunes au chômage).
- la promotion de la santé à travers l'éducation nutritionnelle et alimentaire pour la prévention des maladies chroniques

160. Les défis sont importants à ce sujet et après trois ans d'exécution, on ne peut pas s'attendre à des impacts visibles. Néanmoins, soit le Gouvernement, soit les populations gardent des fortes expectatives vers le PNAE. La présence capillaire du PNAE dans tout le pays et le sentiment d'appropriation que la population a vers les écoles et les cantines scolaires, surtout dans les zones rurales, confirme que cet impact est possible.

7 Conclusions et recommandations

7.1 Conclusions

161. Le Gouvernement du Cap-Vert est en train de mettre en œuvre un modèle de Programme d'alimentation scolaire (PNAE) visant le renforcement de l'éducation nutritionnelle et sanitaire, l'amélioration qualitative substantielle des repas scolaires par des aliments frais, et la promotion des filières agricoles locales, censées fournir aux écoles des produits frais de qualité. Selon la vision du Gouvernement, le PNAE est un programme caractérisé par une forte transversalité en tant que promoteur de l'insertion et de la cohésion sociales d'un côté, et moteur de secteurs économiques d'un autre côté, comme les filières de production agricole, le commerce et les services, et de l'insertion à l'économie formelle d'acteurs jusqu'ici relégués dans l'économie informelle.

162. Dans ce contexte, le Gouvernement demande au Programme Conjoint de fournir des éléments techniques et méthodologiques, basés sur des modèles expérimentés de façon rigoureuse dans le pays, pour que des décisions politiques, appropriées et durables soient prises par le Gouvernement en matière d'alimentation scolaire. Dans ce défi, réside toute la pertinence du Programme et, en même temps, son inhérente difficulté.

163. La transversalité du PNAE se voit reflétée dans le Programme, qui compte sur la participation de quatre institutions nationales, notamment les Ministère de l'Education, le Ministère du Développement Rural, le Ministère de la Santé, FICASE et quatre agences des Nations Unies (FAO, OMS, PAM, UNICEF), dans le contexte du Programme «One UN». Cependant, cette approche pertinente pose des problèmes de coordination, soit au niveau national, soit parmi les agences des NU. L'imminente insertion du PNAE dans le PANSAN donne une réponse à l'épineuse question institutionnelle, en attribuant au CNSAN la fonction d'entité coordinatrice intersectorielle. L'encadrement institutionnel du Programme est abordé dans la Recommandation 4.

164. Face à la complexité du contexte institutionnel et des contenus, le Programme n'a pas encore activé des lignes décisionnelles efficientes autour des principaux enjeux stratégiques et institutionnels. En outre, la méthodologie de l'intervention et la gestion des opérations semblent axées sur les activités, plutôt que sur les résultats. Effectivement, la mise en œuvre du Programme pour le moment se caractérise par la faible capacité de suivi, la dispersion des rapports entre les agences NU, l'inadéquate systématisation de l'information et le faible suivi du taux d'exécution budgétaire. Les questions relatives à la coordination du Programme sont abordées dans la Recommandation 3.

165. L'efficacité du Programme se voit limitée à cause des retards dans la mise en marche du Programme et des lacunes mentionnées ci-dessus, ce qui ne permet pas d'être optimistes sur la possibilité d'obtenir des résultats durables, avant la fin des opérations prévues pour Janvier 2015. Cette conclusion, liée au fait que le taux d'exécution financière a été de l'ordre

de 30% dans les premiers trois ans de vie du programme[53], pourrait justifier son extension sans coûts supplémentaires. Toutefois, l'Evaluation juge que cette option devrait être subordonnée à un exercice de révision, qui fait l'objet de sa Recommandation 1. La question du reliquat des fonds de la composante du PAM est abordée dans la Recommandation 5.

166. L'adoption des projets-pilote, comme instrument de recherche-action pour l'expérimentation de solutions et modèles alternatifs, constitue une intuition fertile du ProDoc, qui doit être absolument cultivée et améliorée. Effectivement, à cause du manque d'un appui méthodologique adéquat dans leur conception (définition des hypothèses et des variables, modélisation) et leur mise en œuvre (suivi, systématisation des données), il sera difficile pour les « pilotes » d'aboutir à des éléments objectivement vérifiables et rigoureux, pour un débat substantiel autour de différents modèles et solutions possibles. Comme discuté au point 5.2, cette question revêt une importance particulière dans la modélisation des achats locaux et des achats publics. La mise en œuvre des Projets-pilote est abordée dans la Recommandation 6.

167. L'Evaluation juge que dans les deux composantes mentionnées ci-dessus (achats locaux et achats publics), qui d'ailleurs sont intimement liées, le Programme devrait aussi explorer des approches moins centralisées. (Recommendation 6)

168. La question de l'appropriation nationale du Programme et celle de sa durabilité sont entrelacées et présentent des points forts et faibles, qui méritent d'être analysés et améliorés, aussi à la lumière de l'insertion du PNAE dans le PANSAN. Les accords de collaborations stratégiques entre les Ministères, et les protocoles de prestation de services entre le Programme et les institutions nationales, sont des facteurs positifs. Egalement, la diffusion capillaire du PNAE dans les écoles et au sein des communautés, ainsi que l'engagement et la compétence des ressources humaines qui y travaillent, représentent un capital humain et social inestimable, garantie d'appropriation et de durabilité.

169. Des espaces et des instruments pour une participation effective d'une envergure plus exhaustive de parties prenantes sur le terrain, comme les municipalités, les associations des producteurs et les différents groupes organisés de la Société Civile, doivent encore être construits par le Programme.

170. Le FICASE, principale institution nationale, exécutrice du PNAE depuis 1979 (comme ICASE, jusqu'à récemment), possède également des ressources humaines très expérimentées et au fort engagement et un potentiel qui pourrait mais l'institution dans sa globalité semble manquer de «protagonisme» dans l'exécution du spécifique Programme (UNJP), ce qui mériterait une analyse plus approfondie qui ne faisait pas partie des TdRs de la mission.

171. L'Evaluation conclut qu'une participation plus large des partenaires nationaux, actuels et potentiels, et la prise en charge nationale des démarches de mise au point et révision du Programme, en conformité avec la Déclaration de Paris, comme cela est préconisé dans les Recommandations, sont les conditions indispensables pour l'efficacité du Programme et sa stratégie de sortie.

[53] à la date Janvier 2014

7.2 Recommandations

172. Le Programme a souffert de retards et son taux d'exécution (de résultats et financier) est au-dessous des expectatives. Il est nécessaire de fixer des priorités et d'envisager une stratégie de sortie, compte tenu de la date prévue de fin de Programme (Janvier 2015). En même temps, le contexte institutionnel a évolué, avec une Stratégie de sécurité alimentaire et nutritionnelle (ESAN) renouvelée, son Plan d'action (PANSAN) et ses organes (CNSAN et SNSAN). Le PNAE s'insère dans ce nouveau cadre institutionnel. L'appropriation nationale est une condition incontournable d'efficacité et de durabilité des acquis, en ligne avec la Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'aide au développement (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008). La Recommandation 1 est proposée comme action clé afin de maximiser le potentiel du Programme.

Recommandation 1: Au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert, aux Agences NU[54], au Bailleur de Fonds, au MIREX, MED, MDR, MS et FICASE- sur la révision et réorientation du Programme.

L'Evaluation recommande de réaliser dans un court délai (3 mois) un exercice approfondi de révision et réorientation stratégique du Programme, conduit sous le leadership du Gouvernement, au plus haut niveau décisionnel possible, avec l'appui des NU. Cela impliquerait la responsabilité de la partie nationale dans la définition des TdR de l'exercice de révision et de la modalité de sa mise en œuvre, ainsi que dans sa validation finale.

Le Gouvernement pourra faire appel à une assistance pour la facilitation et/ou au secrétariat de l'exercice en utilisant les ressources financières du Programme. L'Évaluation recommande que le CNSAN (le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle) et le SNSAN (Secrétariat national de sécurité alimentaire et nutritionnelle) soient directement impliqués dans l'exercice de révision.

Pour la mise en œuvre de la Recommandation 1, l'Evaluation suggère que la révision souhaitée se réalise autour de la mise à jour et l'amélioration du Cadre des résultats du Programme, pour offrir l'opportunité d'un langage partagé et d'une discussion ouverte et transparente sur les priorités, les ressources disponibles et les responsabilités. Plus particulièrement, on suggère les actions suivantes :

m. Harmoniser le cadre des résultats et le cadre de suivi du Programme afin de définir un seul cadre de référence, clair et cohérent, indiquant la séquence logique des différents niveaux hiérarchiques et des résultats, les indicateurs (valeurs de base et cibles), les hypothèses subjacentes. Pour cela, il est conseillé d'utiliser le format standardisé et proposé par le PNUD,[55] s'alignant sur les principes de l'UNDG et du CAD/OCDE ;
n. Sur la base d'un cadre harmonisé et partagé des résultats, conduire une révision réaliste vérifiant la possibilité d'achèvement des résultats attendus, d'ici à la fin du Programme prévue en janvier 2015;
o. Sur la base du point précédent, identifier de manière réaliste les résultats réalisables, et leur donner la priorité dans le Plan de travail d'ici à la fin du Programme;

[54] Il s'agit des Agences des NU parties prenantes du UNJP 042.

[55] Voir Annexe 9, le cadre de Plan de Travail Annuel avec le Cadre de Suivi, proposé dans le Guide du PNUD, UNDG et DAC/OECD « Guide de la Planification, du Suivi et de l'Evaluation Axés sur les Résultats du Développement », PNUD, 2009 http://web.undp.org/evaluation/handbook/french/docments/PME-Handbook_Fr.pdf.

p. Identifier les résultats partiellement viables et définir des valeurs cibles moins ambitieuses;
q. Identifier les résultats n'étant pas encore en cours de réalisation ou étant moins pertinents, et considérer l'option de les supprimer, de façon à se concentrer sur les priorités;
r. Sur la base de la priorisation des résultats, mentionnés aux points précédents, élaborer un Plan de travail (PdT) et un Calendrier d'achèvement des résultats d'ici à la fin du Programme, ainsi qu'un Plan de dépenses qui soit cohérent avec le PdT (Budgétisation du PdT);
s. Mettre en œuvre le système de Suivi et Evaluation (SE) du programme, ainsi que le Suivi financier, tout en se basant sur le Cadre logique arrêté, le PdT et le Calendrier d'achèvement, à l'aide d'outils appropriés tel que le Tableau de bord (Cahier de bord), qui sera évalué périodiquement (tous les 4 mois) pendant des réunions de SE du Comité de pilotage du Programme;
t. Sur la base des points précédents, analyser la nécessité d'une prolongation de la durée du Programme (sans coûts supplémentaires) pour une période de 6 à 12 mois.

L'Evaluation considère que l'information du Programme concernant les produits achevés, les activités et les modèles mis en œuvre, doit être améliorée et systématisée. La Recommandation 2 aborde cet aspect.

Recommandation 2: A la Coordination du Programme, aux Agences NU, au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert sur la mise au point / systématisation de la documentation et des acquis

L'Evaluation recommande de développer un exercice interne de mise au point et de systématisation de la documentation et des produits en vue d'une meilleure compréhension des scénarios et des modèles mis en œuvre jusqu'à ce jour. Ce travail a été entamé pendant l'évaluation à mi-parcours. Cet exercice devrait se faire sur une durée de 2-3 semaines maximum et le travail individuel de chaque agence devrait alimenter et converger dans une archive commune auprès de la Coordination qui soit accessible à tous. Cet exercice repose sur le cadre actuel des résultats du Programme.

Le Programme Conjoint s'inscrit dans le « Standard Administrative Arrangement » et les règles de fonctionnement établies pour la gestion des projets financés par le «Fonds de Transition» du «One UN». Néanmoins, les tâches de coordination de la FAO sont rendues difficiles par un cadre institutionnel et de gestion complexe. La Recommandation 3 touche cet aspect.

Recommandation 3: Au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert et à la FAOR sur la Coordination du Programme

L'Evaluation recommande que la Coordination du Programme, toujours sous la responsabilité de la FAO en tant qu'agence leader, soit renforcée en ligne avec les principes de l'initiative «Unis dans l'Action» et placée au niveau de l'Unité de cohérence du Bureau des NU au Cap-Vert.

Le cadre institutionnel du Programme est complexe à cause de l'intervention directe de plusieurs parties prenantes nationales (MED, MDR, MS, FICASE). La mission a pu confirmer que, selon la volonté politique du Gouvernement, le PNAE s'insèrerait dans le Plan national d'action pour la sécurité alimentaire et nutritionnelle (PANSAN). De plus, dans un

contexte en évolution, et en ligne avec les efforts du Gouvernement pour l'harmonisation et la non-prolifération des structures institutionnelles, le Conseil national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (CNSAN), et son Secrétariat national de sécurité alimentaire et nutritionnelle (SNSAN), devraient représenter les organes intersectoriels de coordination et d'intégration des politiques sectorielles du SAN, y compris le PNAE.

Recommandation 4: A la Coordination du Programme, aux Agences NU, au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert et au MIREX, MED, MDR, MS et FICASE sur la Coordination et l'Encadrement Institutionnel du Programme

L'Evaluation recommande que l'assistance du Programme s'insère dans le cadre de la coordination et l'intégration intersectorielle du CNSAN et que le CNSAN soit représenté au Comité de pilotage du Programme à travers son Secrétariat (SNSAN).

La gestion et les mécanismes de suivi et de contrôle du budget devraient être plus efficientes et plus efficaces.

Recommandation 5: Au Bureau du Coordinateur Résident du Système des Nations Unies au Cap Vert, au Gouvernement (MIREX) et au Bailleur de Fonds sur le reliquat du PAM

L'Evaluation recommande que le Programme Conjoint développe un mécanisme plus efficient et efficace de suivi du progrès dans le décaissement des fonds de chaque agence, pouvant permettre d'obtenir l'information en temps réel sur la situation financière du programme. .

Le PNAE se veut, d'un côté, promoteur de l'insertion et de la cohésion sociale et, de l' autre, moteur des secteurs économiques – comme les filières de production agricole, le commerce et les services – et de l'insertion dans l'économie formelle, d'acteurs jusqu'ici relégués dans l'économie informelle. Compte tenu du «Modèle Capverdien», envisageant un saut qualitatif, comme condition de durabilité, les Projets-pilote sont un instrument central du Programme, dans le but de trouver de nouveaux modèles et des solutions alternatives pour rendre l'économie locale et l'insertion plus dynamiques, à travers le marché institutionnel représenté par les écoles. Les projets-pilote doivent être améliorés dans leur méthodologie, ainsi que dans la planification, la réalisation et le suivi de la mise en œuvre, car au moment de l'Evaluation, les variantes/alternatives à tester sont limitées et contraignantes.

Recommandation 6: A la FAOR, à la FICASE et au MDR sur les Projets-pilote

L'Evaluation recommande que les Projets-pilote se poursuivent jusqu'à la fin du Programme, sous forme d'initiatives de recherche-action sur le terrain, sans augmenter leur quantité et sans étendre les modèles à une plus grande échelle. Cela permettra d'accumuler encore plus d'éléments d'analyse et d'obtenir une réflexion plus solide et fondée.

L'Evaluation suggère de corriger les lacunes méthodologiques dans la conception et la mise en œuvre des Projets-pilote. De plus, il est hautement souhaitable d'élargir le nombre des variantes à tester dans le but de construire des propositions alternatives.

Le Programme devrait aussi explorer des approches moins centralisées comme les achats de proximité, qui peuvent générer des opportunités économiques aux petits producteurs et commerçants locaux, surtout les femmes rurales.

Au niveau de la conception et de la mise en œuvre des Projets-pilote, il faut adopter une approche participative (Recherche - Action - Formation), en prêtant une attention particulière à la parité de genre et au rôle des femmes dans la sécurité alimentaire et nutritionnelle, et en assurant une ouverture à un plus grand nombre de parties prenantes sur le terrain, en ligne avec les « directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du Droit Humain à une Alimentation Adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », ratifiées par le Cap-Vert.