

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 22 - 26 octobre 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 6 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/2001/6/2
6 septembre 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS—BOLIVIE (1997–2001)

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

Note au Conseil d'administration



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

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

Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE): M. A. Wilkinson tél.: 066513-2029

Chargée principale de l'évaluation, OEDE: Mme S. Frueh tél.: 066513-2033

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le Superviseur de l'Unité des réunions et de la distribution (tél.: 066513-2328).



Résumé

L'axe stratégique du présent programme de pays est pertinent et répond aux principales préoccupations du Gouvernement bolivien en matière de développement humain. Ce programme de pays est dans le droit fil du mandat du PAM et vise à améliorer l'accès à la nourriture en créant des biens de production en faveur des populations en proie à l'insécurité alimentaire et en mettant en valeur le capital humain dans des zones ciblées, grâce à des activités sanitaires, nutritionnelles et éducatives. Il s'agit de l'un des premiers programmes de pays qui incorpore l'approche-programme. Ce programme de pays prévoit la poursuite d'anciens projets isolés sous forme de trois activités fondamentales et de deux nouvelles activités complémentaires, avec un système intégré de distribution des vivres. Les efforts fournis par le bureau de pays ont abouti à une intégration meilleure que prévue des activités du programme de pays. Toutefois, on ne s'est pas préoccupé suffisamment, lors de la phase de conception, d'identifier des indicateurs relatifs aux objectifs qui auraient permis de mesurer l'impact et la synergie des activités.

La participation du gouvernement au programme de pays et son soutien sont excellents, et son engagement est indéniable à l'échelle locale. Le programme est réalisé avec des homologues internationaux et des organisations non gouvernementales (ONG), mais les partenaires apportant une aide technique ne sont pas assez nombreux. L'achat local de produits et de services alimentaires et autres a joué un rôle capital dans le succès de ce programme de pays. En outre, ce programme a su faire preuve de flexibilité pour réagir aux situations d'urgence. L'homologue national assume efficacement la gestion logistique interne des ressources alimentaires, mais il faudrait renforcer le suivi technique des activités de production.

L'utilisation de l'aide alimentaire pour créer des infrastructures de production et pour appuyer les activités sanitaires, nutritionnelles et éducatives est pour l'essentiel conforme aux objectifs de la politique du PAM visant à favoriser le développement. En vue de renforcer la cohérence et l'intégration, en maintenant le même engagement de la part du gouvernement et la flexibilité dans l'utilisation des ressources, le prochain programme de pays devrait être axé plus particulièrement sur deux lignes stratégiques: développement rural/sécurité alimentaire et mise en valeur des ressources humaines. Il devrait également rechercher de nouveaux partenariats stratégiques afin d'assurer le soutien technique et financier indispensable.

Projet de décision

Le Conseil d'administration prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.3/2001/6/2); il note également les mesures administratives prises jusqu'ici, comme indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.3/2001/INF/12), et encourage à donner suite à ces recommandations, compte dûment tenu des vues formulées durant les débats.



CHAMP ET METHODE DE L'EVALUATION

1. L'évaluation visait principalement à déterminer dans quelle mesure l'approche-programme constitue un instrument valable de planification et de mise en oeuvre des activités du PAM en Bolivie. La mission était chargée de déterminer si une stratégie de programme de pays permettait d'obtenir de meilleurs résultats que l'appui à des projets isolés, ayant des liens limités entre eux¹. Une équipe de consultants indépendants² a sillonné la Bolivie pendant trois semaines en février 2001, rencontré les acteurs clés, examiné des activités sélectionnées du programme de pays et mené des ateliers d'information avec le personnel homologue et les partenaires.
2. L'analyse et les recommandations faites dans le présent rapport ne constituent pas une évaluation des activités fondamentales et complémentaires du programme de pays; il s'agit plutôt d'évaluer dans quelle mesure une approche-programme de pays peut offrir des avantages pour la conception et la réalisation du programme. Cependant, vu l'importance de la nouvelle orientation du PAM concernant la fonction de l'aide alimentaire, qui est énoncée dans la politique visant à favoriser le développement, les activités du programme de pays ont été analysées par référence à l'axe général de la programmation à venir du PAM qui tend à créer des conditions permettant aux ménages en situation d'insécurité alimentaire et aux communautés pauvres de faire des investissements utiles à plus long terme.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

Base d'analyse

3. La Bolivie se classe au 114^{ème} rang sur 174 pays, selon l'indicateur du développement humain (PNUD 2000). La situation concernant la sécurité alimentaire et le développement rural du pays est alarmante. Environ 63 pour cent de la population vit dans la pauvreté. En milieu rural, 80 pour cent des habitants sont pauvres et 60 pour cent indigents (définis comme étant dans l'incapacité de se procurer l'assortiment alimentaire de base). Un tiers de la population vit dans un état de pauvreté extrême ou d'indigence et habite principalement dans les zones rurales et périurbaines, les femmes et les enfants étant les plus touchés. L'accès des ménages aux denrées de base est réduit par les facteurs suivants: chômage, sous-emploi, bas revenus des citoyens, faibles niveaux de la production et de la productivité agricoles, et sources de revenus non agricoles limitées dans les zones rurales.

¹ L'approche-programme de pays s'articule autour de quatre buts principaux:

Intégration: Les activités fondamentales du programme de pays du PAM respectent et visent les priorités stratégiques du gouvernement et des autres organisations des Nations Unies dans le cadre du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Concentration: L'aide alimentaire vise les régions les plus démunies et les ménages les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Elle est utilisée pour appuyer les activités les plus appropriées dans un contexte socio-économique donné.

Cohérence: Les principales composantes du programme de pays se complètent et sont liées entre elles, tout en maintenant des liens extérieurs avec les activités de développement du gouvernement et des donateurs.

Flexibilité: Les ressources peuvent être déplacées d'une activité à une autre au sein d'un programme de pays (actuellement 10 pour cent du budget total du programme de pays).

² L'équipe se composait d'un chef d'équipe (sociologue économiste, Centre d'investissement de la FAO), d'un nutritionniste international et d'un économiste national.



4. L'apport de calories par personne dans les zones rurales —soit 1 729 kilocalories par jour— se situe bien en dessous de la ration journalière minimale de 2 100 kilocalories recommandée par le PAM et la FAO³. Par ailleurs, la qualité de la nutrition et de l'eau potable doit être améliorée, tout comme l'accès aux services d'hygiène de base et à un environnement non pollué. La malnutrition chronique affecte respectivement 18 pour cent et 36 pour cent des enfants âgés de moins de cinq ans dans les zones urbaines et rurales (bilan commun de pays 2000), et il existe de fortes différences d'un département à l'autre, le pourcentage record (47,4 pour cent) étant enregistré dans le Potosí.
5. Selon l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV), 164 des 314 municipalités connaissent un taux élevé d'insécurité alimentaire. L'ACV prend en compte des facteurs tels que la production, les revenus et les dépenses, les risques climatiques, ainsi que les aspects socio-économiques, sexospécifiques et ethniques. Les femmes se trouvent dans une situation plus vulnérable et ont un taux d'analphabétisme plus fort (28,5 pour cent) que celui des hommes (sept pour cent), et des taux de mortalité maternelle parmi les plus considérables d'Amérique latine.

Axe stratégique du programme de pays

6. L'axe stratégique du programme de pays a été défini en 1993 dans une étude tripartite effectuée par les représentants de pays donateurs (Canada, Pays-Bas et Norvège) qui recommandait trois types d'activités se prêtant particulièrement bien à l'aide alimentaire dans le cadre du programme pour la Bolivie: projets de mise en valeur des ressources humaines, projets de production vivrière et projets créateurs de revenus dans des zones sélectionnées.
7. Les buts correspondant à cet axe stratégique étaient les suivants: i) accroître l'accès aux vivres des pauvres souffrant de la faim; ii) renforcer la capacité d'entreprendre des activités génératrices de revenus; et iii) promouvoir le développement humain, notamment en faveur des femmes, des enfants et des populations indigènes, grâce à une meilleure nutrition et à un accès adéquat aux services de santé et d'éducation.

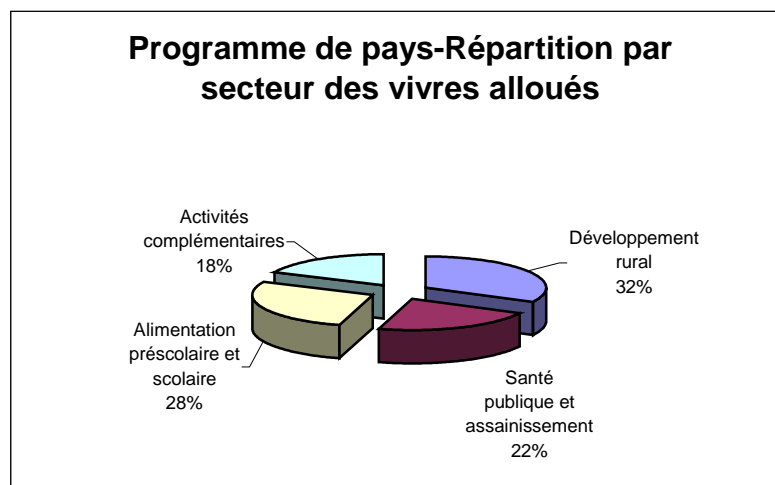
Activités ou projets

8. Le programme de pays pour la Bolivie a été présenté au Conseil d'administration en octobre 1996. Couvrant une période de cinq ans, les engagements du PAM s'élèvent à 52,1 millions de dollars E.-U. et ceux du gouvernement à 42,1 millions de dollars.
9. Le principal groupe de bénéficiaires du programme de pays se compose des ménages les plus démunis vivant dans les zones les plus exposées à l'insécurité alimentaire, spécialement les femmes et les enfants, et est concentré géographiquement dans six départements du sud-ouest. Les directives et les buts correspondants ont donné lieu à un portefeuille comprenant trois activités fondamentales et deux activités complémentaires:
 - Activité fondamentale 1: Développement rural intégré et participatif dans les zones défavorisées exposées à l'insécurité alimentaire;

³ *Evaluation nationale de l'agriculture et de l'élevage*, République de Bolivie, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et du développement rural, La Paz, Bolivie, 2000, p. 11.



- Activité fondamentale 2: Santé publique et assainissement en vue de réduire l'incidence de la maladie de Chagas⁴;
- Activité fondamentale 3a: Développement intégré des enfants âgés de moins de six ans dans les zones les plus pauvres;
- Activité fondamentale 3b: Alimentation scolaire;
- Activité complémentaire 1: Apport de micronutriments;
- Activité complémentaire 2: Aide en faveur des enfants des rues.



EVALUATION DES RESULTATS DU PROGRAMME DE PAYS

Axe stratégique

10. La formulation du programme de pays a suivi une procédure régulière: établissement d'un schéma de stratégie de pays (SSP) et d'un descriptif de programme de pays, tous deux soumis au Conseil d'administration du PAM⁵. Le bureau du PAM à La Paz a reçu le soutien technique de consultants du bureau régional Amérique latine et Caraïbes (1995, 1996) afin de mettre en œuvre l'approche-programme. L'axe stratégique initial fixé en 1995 est toujours valable et consiste à renforcer l'accès aux vivres par la création de biens de production en faveur des populations souffrant d'insécurité alimentaire et par la mise en valeur des ressources humaines, grâce à des activités sanitaires, nutritionnelles et éducatives dans des zones sélectionnées. Les actions menées par le PAM répondent aux principales préoccupations exprimées par le gouvernement concernant le développement (récemment lors du Forum du Jubilé 2000, ou dans le document de stratégie de lutte contre la pauvreté pour la Bolivie); toutefois il n'y a aucune indication claire sur le degré de participation de l'homologue national à la conception du programme de pays.

⁴ La maladie de Chagas est une parasitose endémique pouvant être fatale et provoquant souvent des lésions qui affaiblissent gravement les intestins et le cœur.

⁵ Programme de pays—Bolivie (WFP/EB.3/96/7/Add.1), Rome, 21–24 octobre 1996.



Cohérence

11. Le programme de pays a été établi au terme de 32 années d'activités en Bolivie, sur la base du soutien fourni par le PAM à des projets faiblement liés entre eux. Il a été formulé avant la définition des grandes directives concernant les programmes de pays — les politiques de dotation en ressources et de financement à long terme (1999), le Manuel de conception des programmes (2000) et la politique de prévention des catastrophes. L'expérience encore limitée du PAM dans le domaine de l'approche-programme au moment de la conception du programme de pays pour la Bolivie a naturellement influé sur le contenu de ce dernier. Les trois activités fondamentales sont des prolongements d'anciens projets, manquent de liens et ne sont pas dotés d'un axe stratégique suffisant. On n'a pas élaboré d'indicateurs du niveau de réalisation par rapport aux buts et aux objectifs suffisamment valables pour permettre de mesurer les résultats⁶ et les synergies entre les activités proposées. La mission a toutefois noté que le PAM et le gouvernement se sont efforcés de relier toutes les activités horizontalement en empruntant des ressources d'une activité à une autre, en coordonnant des réunions, en montant un système de gestion intégré des vivres, en effectuant des visites d'évaluation conjointes, en menant des actions communes à plusieurs activités, etc.
12. Le descriptif initial du programme de pays envisageait la création d'un cadre institutionnel pour la coordination et l'exécution du programme de pays qui se composait du comité consultatif du programme de pays (chargé des politiques), d'une unité de coordination technique et, dans chaque département, d'une unité départementale de coordination technique. Bien que le processus ait commencé en 1998, les accords définitifs avec le gouvernement n'ont été conclus qu'en avril 2000, donnant lieu à un décret sur la constitution de la direction et l'institutionnalisation d'un conseil consultatif pour le programme de pays. Les unités techniques envisagées n'ont pas été établies comme prévu dans le descriptif initial. Quoi qu'il en soit, la création de nouvelles unités techniques ne représente à l'heure actuelle pas une priorité aussi forte que la mobilisation de l'aide technique déjà disponible (notamment au niveau central) et la bonne mise en oeuvre des accords de coopération technique entre le PAM et les préfectures.

Recommandations

- En vue de renforcer la cohérence et les synergies, le prochain programme de pays doit être axé plus précisément sur deux lignes stratégiques:
 - i) **le développement rural et la sécurité alimentaire**, par la création de biens durables; une attention particulière devra être accordée à la dégradation des sols, la mise en valeur des terres arables et la gestion des ressources hydriques; ii) **la mise en valeur des ressources humaines**, grâce au soutien d'activités sanitaires et nutritionnelles destinées aux enfants âgés de moins de six ans et aux femmes, à l'assainissement, à l'éducation préscolaire et primaire, à la distribution de micronutriments et à l'aide aux enfants des rues.

⁶ Résultats est défini comme "effets à moyen terme et à court terme, probables ou obtenus, des produits du projet" (glossaire du Comité d'aide au développement [DAC]). On parle plus généralement d'"impact" bien que le terme impact au sens technique signifie effets ou changements produits à plus long terme, qui interviennent habituellement après l'achèvement du projet.



- ✍ Le Conseil consultatif du programme de pays et l'Unité pour le développement rural participatif intégré dans les zones défavorisées (DRIPAD), devraient travailler ensemble à mobiliser l'aide technique aux échelons national, départemental et municipal afin d'assurer la durabilité du soutien aux infrastructures de production et d'aider le conseil consultatif dans sa mission de suivi et d'évaluation.

Intégration

13. La participation du gouvernement et le soutien qu'il apporte au programme de pays sont excellents. Les fonds —considérables— de contrepartie sont en règle générale versés comme prévu; l'homologue national, l'Unité DRIPAD, assure efficacement la gestion des vivres; enfin, les ministères techniques font bon usage de l'aide alimentaire du PAM. A l'échelle locale (dans les municipalités), l'engagement du pays est remarquable. La participation financière des mairies à l'échelon municipal, qui a été rendue possible par la réforme de la loi sur la participation populaire, complète dans une large mesure les activités du programme de pays et confirme l'importance que revêt l'aide alimentaire pour les municipalités.
14. Le programme de pays est mis en œuvre avec la collaboration d'agences de coopération internationales, d'ONG et d'institutions des Nations Unies. A ce jour, des accords de coopération officiels ont été signés avec la FAO, l'UNICEF, le Comité international de la Croix-Rouge et des ONG comme *Project Concern International (PCI)* et *Food for the Hungry*. Il existe également des partenariats importants sans accord officiel, par exemple avec *Plan International*. Toutefois, le programme de pays manque de partenaires techniques. C'est là un des problèmes qu'il faudra aborder pendant l'élaboration du prochain programme de pays afin d'améliorer l'évaluation préalable et le suivi technique des activités, notamment celles qui sont liées au développement rural intégré.
15. Afin de formuler une réponse commune et cohérente des institutions des Nations Unies, l'élaboration d'un bilan commun de pays, en tant qu'instrument de base du Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement, a été entreprise en 1999 et devrait se terminer en septembre 2001. Le PAM participe activement au processus du Plan-cadre, et des domaines de coopération bilatérale avec des organisations représentées en Bolivie ont ainsi été dégagés.

Recommandations

- ✍ Afin d'harmoniser les cycles de programmation des institutions des Nations Unies dans le Plan-cadre, le programme de pays en cours devrait être prolongé jusqu'en décembre 2002, en maintenant le même rythme de mise en œuvre, les activités en cours et les ressources. Le nouveau programme de pays devrait commencer au début de l'année 2003.
- ✍ Il faudrait continuer à rechercher des partenariats stratégiques avec des organismes de coopération techniques afin d'améliorer l'évaluation et le suivi techniques des activités, notamment dans le cadre du processus de formulation du Plan-cadre, qui coïncide avec l'élaboration du nouveau programme de pays. Ces recherches et les engagements de partenariat doivent être organisés dès le début du nouveau programme de pays.



Ciblage

16. Le bureau du PAM à La Paz mène actuellement une ACV qui permettra d'identifier les groupes de population qui sont le plus dans le besoin et d'orienter les ressources vers des zones de l'intérieur. Cette méthode permet de cibler les municipalités les plus vulnérables, mais ne fournit pas de données au niveau des ménages permettant de cerner les "poches de pauvreté" au sein d'une municipalité ou d'une communauté faute de données spécifiques à la base.
17. Le ciblage à l'intérieur d'une municipalité s'effectue principalement à la demande des communautés, puis il est transmis aux autorités municipales et inséré dans le plan d'opération annuel. Il semblerait que chaque communauté d'une municipalité bénéficie au moins d'un projet vivres-contre-travail (VCT). Cette constatation mérite toutefois de retenir l'attention car elle révèle un manque de critères valides pour sélectionner les communautés les plus démunies d'une municipalité.

Recommandation

- Le bureau du PAM en Bolivie doit travailler en collaboration avec les responsables municipaux à mettre au point des instruments de stratégie et d'analyse pratiques et simples favorisant le bon ciblage de l'aide alimentaire à l'intérieur de la municipalité. Ce principe de ciblage doit reposer sur les exigences de la communauté, les activités municipales et l'ordre des priorités des projets conformément à une stratégie de développement de la municipalité, dans le cadre d'un processus de participation populaire.

Flexibilité

18. Comme cela est prévu dans le descriptif du programme de pays, les produits alimentaires du PAM (blé et viande) sont livrés aux frais du PAM dans les ports appropriés, puis acheminés par voie ferrée ou par route jusqu'aux points de distribution en Bolivie pour achat/vente. Le gouvernement prend en charge le transport terrestre, l'entreposage et la manutention (TTEM) des produits dans le pays. L'échange de produits alimentaires a été approuvé afin de favoriser les achats locaux. Des études menées sur les transactions au cours de ces dernières années montrent que le PAM a toujours obtenu pour les produits alimentaires (principalement blé) un prix de vente supérieur à leur coût c.a.f (coût assurance, fret), exception faite pour le lait qui ne fait plus partie de l'assortiment alimentaire prévu. Environ 25 pour cent des recettes provenant des ventes de produits ont servi à l'achat de matériaux et d'équipements et à la formation, au suivi et à l'évaluation. La mission d'évaluation estime que la fourniture de fonds pour l'achat de produits et de services non alimentaires a joué un rôle clé dans le succès du programme de pays en cours. A l'avenir, ces fonds supplémentaires ne seront plus disponibles puisque le bureau du PAM en Bolivie n'est plus en mesure de monétiser l'aide alimentaire conformément à la politique de monétisation du PAM. Cependant, le programme de pays a su s'adapter avec souplesse aux situations d'urgence provoquées par des catastrophes naturelles et venir en aide aux victimes.

Problématique hommes-femmes

19. Le personnel du bureau du PAM en Bolivie a su promouvoir et intégrer les questions liées à la problématique hommes-femmes dans les nombreuses activités du programme de pays. Le Plan d'action pour l'égalité entre hommes et femmes (1996–2001), aux termes duquel le PAM s'est engagé à consacrer 60 pour cent des ressources des programmes de



pays aux femmes et aux enfants très défavorisés, a servi de cadre de référence pour l'intégration des questions liées à cette problématique. La phase actuelle du programme de pays s'articule sur trois grands axes: i) définir des critères de problématique hommes-femmes dans les plans annuels et le système de suivi; ii) introduire la perspective hommes-femmes dans les modules de formation; et iii) promouvoir la participation des femmes à la planification des projets communautaires et la gestion des vivres.

20. Le taux élevé d'analphabétisme des femmes fait obstacle à leur engagement dans les processus de gestion et de décision. Cet obstacle a été surmonté grâce à un accord avec l'UNICEF concernant l'organisation de cours d'alphabétisation fonctionnelle à l'intention des femmes. Au niveau de la coordination de la communauté, la répartition traditionnelle des rôles favorise les hommes. Il serait utile pour corriger cette inégalité d'appliquer des indicateurs sexo-spécifiques portant sur la formation des femmes et de donner à celles-ci des postes à responsabilité (dans les comités de parents d'élèves et les conseils d'écoles).
21. L'importance du rôle joué par les centres du PAN (Programme national en faveur des enfants âgés de moins de six ans) doit être soulignée, car ces centres permettent aux femmes d'économiser du temps et de l'argent, leur donnant ainsi la possibilité d'entreprendre des activités économiques ou une formation.

Suivi et obligation redditionnelle

22. Aucun indicateur relatif aux buts et aux objectifs du programme n'a été identifié dans un cadre logique. La définition d'indicateurs au niveau du programme de pays afin de mesurer l'utilisation des services améliorés ainsi que l'impact de ces services sur les bénéficiaires, permettrait de déterminer le bien-fondé des activités menées et de savoir si les objectifs de ce programme sont atteints ou non.
23. La DRIPAD a mis au point deux systèmes informatisés qui permettent un suivi et un contrôle poussés, à la fois du progrès matériel de ses activités et du mouvement des produits dans ses entrepôts. Le Système de suivi et d'évaluation pour les distributions alimentaires (SIMEVDA) permet de planifier et de contrôler les entrées et les sorties de vivres et d'autres produits des entrepôts, et aussi d'assurer le suivi des ressources alimentaires allouées aux travaux menés aux niveaux du département, de la province, de la municipalité et de la communauté. Le système d'enregistrement des mouvements dans les entrepôts (MOVALM) est un système informatisé d'administration des entrepôts qui englobe également des informations aux niveaux du pays, de la région et du projet.
24. La DRIPAD possède une capacité logistique suffisante pour gérer, livrer et administrer les produits alimentaires. Elle dispose d'une infrastructure et d'un réseau d'entrepôts adaptés à ses besoins et reçoit des fonds du gouvernement, des préfectures et des autorités municipales pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. Le personnel de cette unité désormais stable, et les changements politiques ou administratifs n'ont en général pas influé sur son développement institutionnel ni sur la solidité de ses ressources humaines.

Recommandations

- ✍ Il est nécessaire d'établir un cadre logique pour planifier le nouveau programme de pays avec la participation du gouvernement et des homologues non gouvernementaux, afin d'identifier: le problème central et donc le résultat spécifique recherché; les produits nécessaires pour parvenir à ce résultat, et les indicateurs permettant d'évaluer les résultats et en dernier lieu l'impact.



- ✎ Les systèmes de suivi (SIMEVDA et MOVALM) doivent être complétés par un système de suivi et d'évaluation afin de suivre les processus et les résultats de l'aide du PAM. Une base de référence permettant de mesurer les résultats et l'impact à venir devrait être élaborée avant le lancement du nouveau programme de pays. Les critères et les indicateurs ACV pourraient constituer des apports importants, non seulement pour l'identification de la vulnérabilité, mais aussi pour le suivi et l'évaluation des résultats à au niveau local.
- ✎ Les achats aux agriculteurs dans les communautés et les régions agricoles qui disposent d'excédents devraient être renforcés et bénéficier de la priorité par l'intermédiaire des Organisations économiques de paysans (OECAS) et d'organismes comme le Comité de liaison de ces organisations (CIOEC). Ainsi, une importance particulière sera accordée aux zones où le programme de pays est mis en œuvre.

Systemes et procédures

25. Le personnel du PAM en Bolivie apprécie hautement la décentralisation et la délégation de pouvoirs sur le terrain. La décentralisation a permis d'assouplir la réalisation du programme de pays. Toutefois, la masse —maintenant considérable— de directives et de manuels provenant du siège confirme la nécessité d'une plus grande harmonisation et d'un accès plus pratique. Il est urgent d'assurer une formation aux nouvelles méthodes, notamment au nouveau Système mondial et Réseau d'information du PAM (WINGS). Heureusement, le bureau de pays du PAM dispose d'un personnel suffisamment nombreux et compétent pour mener à bien les tâches administratives et techniques requises pour réaliser le programme de pays pour la Bolivie.

EVALUATION DE LA CONTRIBUTION DES ACTIVITES AUX OBJECTIFS DU PROGRAMME DE PAYS

Activité fondamentale 1: Développement rural intégré et participatif dans les zones défavorisées exposées à l'insécurité alimentaire

26. Cette activité contribue à atteindre les principaux objectifs du programme de pays en appuyant la construction d'infrastructures de production (principalement grâce à l'amélioration des routes de desserte, à l'assainissement des sols et à la formation) par le biais d'activités VCT. Cette activité est confiée à la DRIPAD, présente dans les six départements sélectionnés et disposant de bureaux et d'équipes techniques dans les préfectures qui coordonnent et encouragent les activités à l'échelle locale. Des accords spéciaux définissent l'engagement et la contribution des autorités municipales et sont incorporés dans les budgets municipaux.
27. En outre, le PAM est entré en contact avec des associations et a mis en place des partenariats avec des institutions locales (ONG, entre autres) qui complètent les activités de soutien à la production et les travaux d'infrastructure. Des actions conjointes ont été menées dans le cadre de nombreux projets avec des organisations comme la FAO (opérations après récolte), PCI et *Plan International*. De même, la création de services sanitaires scolaires et de réseaux d'eau potable communautaires a constitué une activité complémentaire avec *Plan International*, l'Organisation panaméricaine de la santé/l'Organisation mondiale de la santé (OPS/OMS) et Movi Mundi Italie, entre autres.



28. Cependant, ces actions ne sont pas suffisantes et la question devra être traitée dans le prochain programme de pays. L'organisation des communautés et des groupes qui participent aux activités VCT bénéficie d'un appui uniquement lors de la conception et de la mise en place de ces travaux; ensuite, il n'y a pas de suivi adapté de l'utilisation, de la durabilité, du résultat et de l'impact des travaux réalisés. Bien qu'ils ne relèvent pas du mandat de la DRIPAD, la vulgarisation agricole et l'apport de conseils techniques pour les activités de production ne sont pas assurés. Malgré les tentatives de planification des municipalités (programmes municipaux de développement, plan d'opération annuel), les activités de soutien à l'infrastructure et de formation sont basées sur la demande et ne sont pas complétées par une vue d'ensemble ou par une stratégie prenant en compte le potentiel, les obstacles, la vocation ou les perspectives de développement d'une municipalité ou d'une région. (Voir la recommandation formulée page 14)

Activité fondamentale 2: Santé publique et assainissement en vue de réduire l'incidence de la maladie de Chagas

29. La maladie de Chagas est endémique en Bolivie. Les principales mesures prises pour résoudre le problème consistent à réduire la présence des vecteurs porteurs de la maladie dans les maisons et les zones d'habitation de la population à risque (en améliorant les habitations) et à sensibiliser et former la population à très haut risque.
30. Cette action générale de traitement, de formation et d'amélioration des habitations a eu des répercussions tout à fait positives sur les enfants de moins de 15 ans atteints de la maladie, notamment à Tupiza. En 2000, quelque 1 500 familles ont été encouragées à améliorer leurs habitations dans le cadre d'activités VCT. Toutefois, la même année, le manque de fonds du Ministère du logement pour l'acquisition de matériaux servant à améliorer les habitations ont limité l'action entreprise pour parvenir à l'objectif déclaré de réduire les risques de contracter la maladie de Chagas. Néanmoins, cette activité a contribué à la réalisation du troisième but du programme de pays: renforcer le développement humain grâce à un meilleur accès aux services de santé.
31. L'inscription de cette activité dans le prochain programme de pays doit être étudiée compte tenu des grands progrès réalisés par la lutte contre la maladie de Chagas. Ainsi, le taux de transmission par vecteur est tombé à moins de cinq pour cent dans 60 municipalités de Tarija, Chuquisaca et Potosí, et depuis 2000, l'Initiative des pays du Cône Sud a déclaré, par l'intermédiaire des autorités sanitaires nationales, que la transmission par vecteurs de la maladie de Chagas s'est interrompue en Bolivie.

Activité fondamentale 3a: Développement intégré des enfants âgés de moins de six ans dans les zones les plus pauvres

32. On enregistre des taux élevés de malnutrition chronique ainsi qu'une hygiène et un état de santé déficients dans les familles rurales, urbaines et périurbaines pauvres. Ces problèmes se répercutent sur les premières années de vie des enfants et sont difficilement réversibles au cours des années suivantes. Une stratégie pour l'éducation et la santé, et une nutrition correcte pendant la période préscolaire (de zéro à cinq ans) sont donc nécessaires. C'est pour cette raison que le gouvernement a donné la priorité au projet du PAN, qui est maintenant en place dans les 149 municipalités les plus exposées à l'insécurité alimentaire. Le Ministère de la santé et le Ministère de l'éducation ne réussissent pas à atteindre ces groupes vulnérables dans le cadre de leurs programmes ordinaires actuels. Le projet du PAN, appuyé par le PAM, répond à ce besoin d'une façon complète et normalisée, en fournissant un premier enseignement, une aide alimentaire directe favorisant le développement psychomoteur, des contacts sociaux et un renforcement des capacités



(bilingue), en mettant l'accent sur la problématique hommes-femmes et l'utilisation de l'aide alimentaire du PAM uniquement comme catalyseur. Les autres réalisations du projet du PAN sont la participation des parents (notamment celle des femmes) à la conception, la gestion et le contrôle des vivres, et les contributions des communautés (paiements mensuels en espèces et en nourriture). Tout indique que cette activité peut contribuer avec succès à l'amélioration du développement humain des enfants, objectif déclaré du programme de pays.

33. Cependant, afin d'obtenir l'impact souhaité, basé sur la prise en charge générale des jeunes enfants, les secteurs impliqués (éducation et santé) doivent remplir leurs engagements en offrant des services complémentaires tels que le contrôle nutritionnel, le traitement des maladies et la mise à disposition d'un personnel technique, ainsi qu'une étroite coordination intersectorielle, mesures qui sont actuellement assurées par le PAN.

Recommandation

- ✎ Le programme du PAN doit être poursuivi et surveillé dans les zones rurales et périurbaines les plus pauvres, en maintenant son système de prise en charge générale des enfants et en encourageant la participation des parents, et surtout des femmes, aux activités économiques et sociales des centres et des communautés. Les municipalités peuvent apporter leur aide à la recherche de partenariats stratégiques et la coordination avec les ONG ou les acteurs de la société civile, afin d'intervenir utilement au niveau opérationnel.

Activité fondamentale 3b: Alimentation scolaire

34. Dans le département de Potosí (zone de Cotagaita et San Juan del Oro, zone extrêmement défavorisée en ce qui concerne les ressources naturelles, l'emploi et l'accès aux services de base en raison de son isolement), l'aide alimentaire a été fournie à 385 écoles. Cette aide est utilisée de façon directe pour préparer chaque jour un petit déjeuner et une collation. Les modules de formation dans le domaine de l'artisanat et de la production agricole (potagers, élevage de petits animaux) font désormais partie du programme d'études. En outre, les enfants reçoivent des micronutriments, un traitement anti-parasites et des vaccinations. Cette activité a permis d'augmenter le nombre d'inscriptions dans les écoles et les taux d'assiduité des garçons comme des filles.
35. Dans les communautés, les parents sont devenus membres des comités scolaires afin de participer à la gestion et à la distribution de l'aide alimentaire, et ils ont pris part aux activités de production et aux activités sociales autour des écoles par le biais des activités VCT. Cela a contribué à résoudre les problèmes d'accès à la nourriture et aux infrastructures scolaires dans une zone connaissant un taux de migration élevé.

Recommandation

- ✎ Le programme d'alimentation scolaire doit être poursuivi et peut être incorporé dans l'Initiative en faveur de l'alimentation scolaire des États-Unis. Le système de suivi devrait comporter des critères sur la qualité de l'enseignement (formation professionnelle des enseignants, infrastructures scolaires et hygiène).



Activité complémentaire 1: Apport de micronutriments

36. Le gouvernement, notamment le Ministère de la santé, est fermement décidé à enrichir les produits alimentaires de base (notamment la farine de blé) afin de remédier aux carences en micronutriments, comme celles qui provoquent l'anémie. Les industries et les minoteries du pays ont conclu un accord visant à enrichir la farine de blé en fer et en vitamines et à promouvoir ce produit à l'échelle nationale. Le PAM complète cette stratégie nationale en encourageant cette campagne, en fournissant des matières premières et en distribuant la farine enrichie dans le cadre de son programme de pays.
37. Grâce à la farine de blé enrichie, l'apport de micronutriments s'est globalement amélioré puisque la farine est consommée quotidiennement (dans le pain, les pâtes, etc.) et qu'elle est utilisée dans l'aide alimentaire du PAM (dans le pain fabriqué par les centres du PAN; dans les rations destinées aux écoles et aux familles et dans les rations vivres-contre-travail). Par ailleurs, l'huile comprise dans les rations alimentaires est enrichie en vitamine A. Le PAM étudie actuellement d'autres produits de consommation de masse, par exemple les produits des régions andines comme la poudre et les flocons de quinoa, en vue de les enrichir et de leur donner ainsi une valeur ajoutée. Cette activité contribue clairement à atteindre le but du programme de pays, améliorer la situation nutritionnelle des enfants.

Activité complémentaire 2: Aide aux enfants des rues

38. Les enfants des rues (garçons et filles) et le travail des enfants posent des problèmes graves qui se diffusent rapidement, notamment dans les grandes villes du pays. Le PAM a réagi en fournissant des compléments —nourriture, santé, éducation, production et égalité hommes-femmes— aux programmes sociaux existants, tels que ceux qui sont gérés par des ONG dont *Environment, Development, Action* (ENDA-Bolivie), et en nourrissant directement les groupes les plus vulnérables dans les cantines des centres de santé. Cependant, en raison du démarrage récent de cette activité (la fourniture des produits alimentaires a commencé en décembre 2000), il est encore trop tôt pour évaluer son impact et sa contribution aux buts du programme de pays.

Recommandation

- ✍ L'aide aux enfants des rues devrait être poursuivie et renforcée. Des critères et des indicateurs devraient être définis pour mesurer l'impact des produits alimentaires du PAM.

MISE EN PRATIQUE DE LA POLITIQUE VISANT A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

39. Des régions éloignées très pauvres et très exposées à l'insécurité alimentaire ont été sélectionnées pour les activités du programme de pays. Afin de renforcer le système de gestion et d'analyse des informations, le bureau du PAM en Bolivie a créé une Unité ACV et s'efforce d'améliorer les critères et l'efficacité du ciblage.
40. L'utilisation de l'aide alimentaire pour la création de biens durables est orientée fondamentalement vers l'appui aux infrastructures de production (amélioration des routes locales, protection des terres arables, remise en état des terres, amélioration des canaux et réseaux d'irrigation et soutien à l'aviculture) et suit les principes de la politique visant à favoriser le développement. Dans des situations critiques comme les sécheresses et les inondations, le programme de pays a su adapter ses ressources avec souplesse pour



secourir les familles affectées et éviter la perte totale de leurs moyens de subsistance ou la vente de leurs biens de production (outils, bétail).

41. La prévention des catastrophes et les activités d'atténuation dans les régions exposées aux inondations font également partie de l'activité fondamentale 1, grâce à divers systèmes de protection. Cependant, la complexité de la gestion des ressources naturelles (bassins de cours d'eau touchés par les activités minières, érosion et dégradation des sols, etc.) exigent des interventions supplémentaires et des politiques institutionnelles allant au-delà de l'aide alimentaire. Ces mêmes limites valent pour la pollution de l'environnement, comme la pollution du bassin du Pilcomayo par les activités minières.
42. Les activités sanitaires/nutritionnelles et éducatives du programme de pays sont conformes aux priorités de la politique visant à favoriser le développement puisque les conditions requises pour que les jeunes enfants et les femmes améliorent leur état nutritionnel et leur état de santé ont été instaurées, notamment par l'intermédiaire des services offerts par les centres du PAN et par les écoles. L'ensemble des activités sont orientées vers la lutte contre la malnutrition et sa prévention au moyen de mesures dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'alimentation.
43. S'agissant des partenariats, le PAM a mis en place des réseaux de coopération entre chaque activité du programme de pays et le gouvernement central, les préfectures et les autorités municipales, et intégré ses interventions avec celles de l'administration publique nationale. Il a instauré une collaboration avec des organisations de coopération internationales (Banque interaméricaine de développement, Banque Mondiale, FAO et UNICEF) et les ONG PCI, *Plan International* et ENDA-Bolivie. Cependant, il faut veiller davantage à identifier les possibilités de coopération et d'association avec des organismes d'aide technique.



LISTES DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
DRIPAD	Unité pour le programme de développement rural participatif intégré dans les zones défavorisées
ENDA	<i>Environment, Development, Action</i>
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
MOVALM	Système d'enregistrement des mouvements dans les entrepôts
PAN	Programme national de soins en faveur des enfants âgés de moins de six ans
PCI	<i>Project Concern International</i>
SIMEVDA	Système de suivi et d'évaluation pour la distribution alimentaire
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail

