

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 12 - 15 mai 1998

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.2/98/3/3

8 avril 1998

ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION À MI-PAROURS¹ DU PROJET INDE 2206.06

Coût total des produits alimentaires	41 067 780 dollars ²
Coût total pour le PAM	59 651 543 dollars
Date de l'approbation	15 décembre 1994
Date de la signature du plan d'opérations	4 juillet 1995
Durée du projet	Trois ans
Date officielle d'achèvement	3 juillet 1998
Date de l'évaluation	Janvier/février 1998
Composition de la mission	PAM/OMS/ACDI ³

¹ Le rapport complet de l'évaluation est disponible sur demande, en anglais seulement.

² Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. Au moment de l'évaluation, un dollar des Etats-Unis équivalait à 38,3 roupies.

³ La mission se composait d'un chef d'équipe technique (consultant du PAM), d'un spécialiste de la sécurité alimentaire (consultant du PAM), d'un spécialiste du développement rural (consultant de l'ACDI), d'un nutritionniste (OMS), d'un coordonnateur des programmes pour l'Inde (PAM) et d'un fonctionnaire du Bureau de l'évaluation du PAM, en qualité de coordonnateur de la mission.

RÉSUMÉ

Le projet s'inscrit dans le droit fil de la mission du PAM et de ses politiques en matière d'alimentation de complément (voir document de politique du PAM "Faire parvenir l'aide aux mères et aux enfants durant les périodes critiques de leur existence", (WFP/EB.3/97/3-B)) et les résultats obtenus sont relativement conformes aux objectifs fixés. L'application d'une stratégie de programme a abouti à d'importantes innovations dans le programme national de développement intégré de l'enfance (ICDS) de l'Inde, notamment la mise au point d'un aliment composé enrichi de production locale, *Indiamix*, l'institution d'un système de rations à emporter et l'identification, grâce à des études pilotes, de stratégies prometteuses en matière de programmes et de gestion. Toutefois, un certain nombre de problèmes opérationnels qui affectent l'exécution efficace du projet devront être réglés: les vacances au sein du personnel de terrain de l'ICDS, le manque de régularité ou l'insuffisance des approvisionnements en intrants; la charge de travail excessivement lourde des employés des centres villageois, qui bien souvent ne possèdent pas les compétences nécessaires; et le manque de rigueur du ciblage. La mission d'évaluation recommande donc le maintien de l'appui financier, au même niveau ou à un niveau supérieur. Les principales recommandations pour les stratégies futures comprennent: un cadre de planification et d'évaluation axé sur les résultats; des études sur certains domaines stratégiques; une place plus grande faite à la création de capacité, notamment en matière d'amélioration du contrôle de la croissance et d'éducation et d'information nutritionnelles; et l'élaboration de plans de retrait progressif/de transition incorporés à la conception du projet.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions relatives aux méthodes de travail prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1996, le Secrétariat s'est efforcé de préparer à l'intention du Conseil une documentation concise et orientée vers la décision. Les réunions du Conseil d'administration seront conduites avec efficacité, dans le cadre d'un dialogue et d'échanges de vues plus larges entre les délégations et le Secrétariat. Le Secrétariat poursuivra ses efforts afin de promouvoir ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite par conséquent les membres du Conseil qui auraient des questions de caractère technique à poser sur le présent document, à contacter le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en plénière par le Conseil.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau de l'évaluation: A. Wilkinson tel.: 6513-2029

Chargé de l'évaluation: A. De Kock tel.: 6513-2981

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



GENERALITES

1. En dépit des progrès récents de son développement, l'Inde conserve le premier rang mondial pour l'incidence de la malnutrition maternelle et infantile. Plus de 60 millions d'enfants souffrent de malnutrition générale modérée ou grave et les principales carences en micronutriments présentent toutes une forte prévalence dans ce pays. L'amélioration des disponibilités alimentaires globales à l'échelon national et régional n'a pas eu raison de l'insécurité alimentaire chronique et parfois aiguë due à des degrés de pauvreté extrêmement débilants. Plusieurs études considèrent que l'insécurité alimentaire, la morbidité et des soins inappropriés sont les causes sous-jacentes de la malnutrition.
2. Le Programme de développement intégré de l'enfance (ICDS) est le principal programme d'assistance sociale du Gouvernement de l'Inde conçu pour s'attaquer à ces problèmes. Entré en activité en 1974-75, il a été conçu pour dispenser des services sociaux intégrés, comprenant les soins de santé de base, l'éducation et la nutrition aux femmes et aux enfants pauvres par le biais des centres *Anganwadi* (AWC) au niveau des villages. Placé sous le parrainage commun du gouvernement central et des Etats, le programme dispose d'infrastructures importantes dans chaque Etat et district. Grâce à un réseau d'environ 500 000 AWC, il dessert actuellement 23,9 millions de femmes et d'enfants, et le neuvième Plan quinquennal (1997-2002) prévoit une couverture universelle. Le programme ICDS demeure un des piliers de la politique gouvernementale en matière de santé et de nutrition comme en témoigne le Plan national d'action pour la nutrition (PNAN) et les engagements pris dans les forums internationaux.
3. En 1993, un examen des études d'évaluation réalisé par l'Institut international de recherche sur les politiques alimentaires (IFPRI)¹, commandé par le PAM, avait conclu que l'ICDS avait eu une incidence positive sur le taux de survie et le poids à la naissance, bien que les éléments d'appréciation soient basés sur un assemblage disparate d'études qui ne permettent pas d'apprécier l'ampleur ou les facteurs qui ont pu conditionner l'efficacité du programme. Une étude récente de la Banque mondiale sur la pauvreté concluait que l'ICDS constituait le programme indien de lutte contre la pauvreté présentant le ciblage le plus efficace².
4. Le Programme alimentaire mondial, dont la contribution depuis 1976 se chiffre à plus de 330 millions de dollars, a été un des principaux bailleurs de fonds pour ce programme gouvernemental. L'UNICEF, la Banque mondiale, l'USAID et CARE sont les autres principaux partenaires qui appuient activement l'ICDS à des degrés et avec des apports spécifiques variables. L'UNICEF fournit du matériel et un appui à l'échelon national, l'assistance de la Banque mondiale porte essentiellement sur le renforcement des infrastructures et de la gestion dans certains Etats tandis que seuls CARE et le PAM fournissent une assistance alimentaire à l'ICDS.
5. Le Programme d'alimentation complémentaire (PAC), dans le cadre duquel 80 grammes d'un aliment composé enrichi en micronutriments seront distribués aux enfants de six mois à six ans et 160 grammes aux femmes enceintes et aux mères allaitantes ainsi qu'aux enfants souffrant de malnutrition aiguë, représente la principale composante de l'aide

¹ Kennedy et Slack—*The ICDS in India: Lessons learned and implications for future policies*, IFPRI, 1993.

² Banque mondiale, Inde: *Achievements and challenges in reducing poverty*, 1997.



fournie par le PAM. Celle-ci sera centrée sur cinq Etats (Kerala, Uttar Pradesh (UP), Madhya Pradesh (MP), Assam et Rajasthan) englobant environ 250 blocs de développement de l'ICDS¹ et plus de 30 000 centres *Anganwadi* (AWC). Le programme vise plus de 800 000 enfants de moins de trois ans, près de 1,2 million d'enfants d'âge préscolaire, environ 7 400 enfants de trois à six ans souffrant de malnutrition grave et près de 400 000 femmes enceintes et mères allaitantes et 67 500 agents et auxiliaires *Anganwadi*.

6. Durant le sixième élargissement du projet 2206, le PAM a apporté plusieurs innovations (en particulier en réponse aux constatations de l'IFPRI) notamment *Indiamix*, un aliment composé enrichi en micronutriments, de production locale, possédant à peu près la même valeur nutritionnelle que le mélange maïs-soja et qui peut être produit à un coût comparable. En outre, le PAM a contribué à l'instauration des rations à emporter pour les enfants de moins de trois ans, pour les femmes enceintes et les mères allaitantes et à la mise en place d'un système d'information de gestion pour l'alimentation (Nutrimonitor) qui permet de suivre les flux de distribution de denrées alimentaires aux bénéficiaires. Au cours des trois dernières années, des fonds du Don d'amélioration de la qualité des Pays-Bas ont permis au PAM d'entreprendre plusieurs études pilotes dans le but d'évaluer l'utilité et l'impact des innovations et des approches destinées à améliorer la gestion de l'ICDS (voir annexe III).
7. L'aide du PAM ne couvre qu'environ cinq pour cent des blocs opérationnels (unités administratives où l'ICDS a non seulement été formellement établi, mais où il a été également mis en oeuvre) dans le pays, mais une comparaison, Etat par Etat, de l'appui du PAM et de l'appui extérieur aux cinq Etats bénéficiant de l'aide du PAM montre que celle-ci est considérable puisqu'elle couvre plus de 20 pour cent des blocs de ces Etats, à l'exception de Madhya Pradesh, où la couverture est moindre. Le Rajasthan est particulièrement tributaire de l'aide des bailleurs de fonds, CARE et le PAM couvrant à eux deux plus de 80 pour cent des blocs de cet Etat.

OBJECTIF ET CHAMP D'APPLICATION DE L'EVALUATION

8. L'objectif fixé pour la présente évaluation était de formuler des stratégies pour l'assistance future du PAM en Inde en fonction de l'utilité du projet 2206 et d'examiner l'impact de ce dernier sur les bénéficiaires. En partant de ces prémisses, l'équipe a évalué les avantages et les inconvénients du système ICDS, son ciblage, la participation communautaire et l'autonomisation des femmes, la concertation et la coopération entre les donateurs, les systèmes de suivi et d'évaluation ainsi que la gestion du projet et autres facteurs institutionnels. La méthodologie utilisée par la mission comprenait des entrevues avec les organismes du gouvernement central et des Etats participant à l'ICDS, des examens de dossiers et des entrevues et des observations sur le terrain. Les membres de la mission se sont rendus dans les cinq Etats bénéficiant de l'aide du PAM.

¹ Unités administratives d'environ 50 villages dans les zones tribales et de 100 villages ailleurs.



Evaluation des résultats

9. L'évaluation de la performance d'un projet n'est pas chose facile dans le contexte de l'Inde. A l'instar de la plupart des bailleurs de fonds, le PAM fait largement appel au système de rapports périodiques de l'ICDS pour obtenir des données sur les résultats et le processus, à l'exception des données relatives à la gestion des denrées alimentaires. Le programme ICDS recueille des données abondantes à l'échelon des AWC; de fait, la plupart des agents *Anganwadi* assurent la tenue de plus de dix registres différents, ce qui représente une charge de travail très lourde pour des travailleurs qui ne possèdent pas forcément les compétences nécessaires pour la tenue des registres et l'établissement de rapports, ce qui compromet la qualité des données. Celles-ci, qui portent notamment sur la participation aux différentes activités, le nombre de jours de distribution des rations, l'immunisation, le rapport poids/âge, les opérations de supervision et les stocks alimentaires ne sont pas systématiquement analysées et appliquées à tous les échelons et certaines mesures portant sur le processus et les résultats ne sont pas disponibles ou leur exactitude n'a jamais été validée.
10. Pour obtenir des données fiables et en temps opportun sur la gestion des produits alimentaires, le PAM poursuit la mise au point du système informatisé de gestion, "Nutrimonitor", qui lui permet de mesurer la couverture de la distribution des aliments de complément et d'évaluer la gestion logistique des produits alimentaires. Toutefois, la mesure des résultats obtenus (immunisation, enfants souffrant de malnutrition grave) dans les zones qui ne sont pas prises en compte par le système Nutrimonitor est nettement plus empirique et, parfois, irréalisable à l'aide des données disponibles concernant le contrôle de la croissance, les comportements nutritionnels maternels et les groupes de femmes actifs. Si l'on dispose donc de mesures fiables du produit chiffré de la gestion de l'aide alimentaire (nombre de jours de distribution, couverture des bénéficiaires), les données sur le résultat global et l'impact de ces interventions sont relativement peu nombreuses en raison des difficultés à isoler des éléments particuliers à l'intérieur d'un éventail complexe de facteurs. Il s'agit là d'un problème commun à tous les programmes d'appui à l'ICDS qui rend difficile l'évaluation de l'impact du projet, celui-ci ne pouvant qu'être indirectement déduit par une évaluation de la qualité et de l'efficacité des apports au projet.
11. Une analyse du **premier objectif** du projet (annexes I et II) fait ressortir une couverture (72 pour cent) et un nombre de jours de distribution (180, également 72 pour cent de l'objectif) relativement élevés pour 235 blocs ICDS et 30 000 AWC. Le système actuel ne comptabilise pas le pourcentage des bénéficiaires recevant une ration alimentaire d'appoint pendant au moins 20 jours, mais plutôt le nombre de bénéficiaires visés et le nombre moyen de jours de distribution. Les résultats obtenus par la composante alimentation de complément n'est que légèrement en deçà des objectifs prévus et, dans le cas des enfants de moins de trois ans, les dépassent. La couverture et le nombre moyen de jours de distribution se sont améliorés au cours des 18 derniers mois.
12. La composante alimentation de complément dépasse les objectifs du projet pour la couverture des groupes les plus vulnérables sur le plan nutritionnel: la couverture des femmes enceintes et des mères allaitantes et des enfants de moins de trois ans est de 87 pour cent. En revanche, 61 pour cent seulement des enfants souffrant de malnutrition grave, 60 pour cent des AWW et adolescentes et 60 pour cent des enfants d'âge préscolaire sont couverts. Les indicateurs de suivi et la performance du programme pour les enfants souffrant de malnutrition grave sont compromis par des problèmes de fiabilité des données concernant le contrôle de la croissance.



13. Autre constatation importante: la variabilité des résultats d'un Etat à l'autre. Deux Etats ont jusqu'à récemment enregistré des résultats médiocres en matière de gestion des produits alimentaires. L'Etat de l'Uttar Pradesh a maintenant commencé à donner des preuves d'une couverture acceptable des bénéficiaires et d'une gestion adéquate des produits alimentaires. L'Assam n'a pas encore atteint les objectifs du projet, mais la mission prévoit que le rapport Nutrimonitor de ce semestre fera état de progrès spectaculaires. Le bureau de pays a pu aider les Etats à surmonter les difficultés liées essentiellement au financement et à la logistique de la distribution des vivres. Le Rajasthan a obtenu de bons résultats, et si ses données chiffrées sont moins flatteuses, c'est en raison de l'ajout récent de plus de 230 000 nouveaux bénéficiaires dans le cadre d'un don canadien. Au Kerala, les autorités de l'Etat ont pris le relais du PAM pour la distribution des produits alimentaires à certains bénéficiaires, mais la transition a été lente. Malgré les dix mois de préavis donnés par le PAM, cet Etat a eu du mal à garantir la régularité des approvisionnements alimentaires. L'ampleur du déficit de ressources et l'absence d'un plan de transition ont contribué à cette situation. Les variations dans les résultats obtenus par les différents Etats sont imputables à la diversité des problèmes nutritionnels, des infrastructures administratives et des contraintes de financement et de logistique. Le PAM et les autres bailleurs de fonds devraient à l'avenir davantage prendre en compte cette diversité dans la conception et l'appui à la gestion des projets.
14. Le *deuxième objectif* porte sur l'accès aux soins de santé et les pratiques en matière d'hygiène et de nutrition, où les problèmes de quantification viennent compliquer l'évaluation de la performance du projet, qui ne semble pas être forte. Si l'on rapporte des taux de couverture vaccinale de 70 et 52 pour cent respectivement pour les enfants et les femmes enceintes, ces données proviennent des rapports ordinaires des services de santé. Des comparaisons effectuées plus récemment entre des enquêtes par échantillonnage et les données produites par le système de santé semblent indiquer que le taux d'immunisation réel pourrait être nettement inférieur au niveau officiel. Le faible taux d'immunisation contre la rougeole dans les zones du projet et ailleurs est particulièrement préoccupant.
15. Ce taux de couverture vaccinale traduit deux problèmes importants: premièrement, la convergence des services à l'échelon des AWC est faible. Les observations sur le terrain et l'examen des données disponibles semblent indiquer que le taux de couverture vaccinale présente un degré de variabilité élevé et qu'il est fonction du degré de coopération entre le système de santé et l'ICDS à l'échelon local. La fourniture de vaccins (et de suppléments de micronutriments) constitue un deuxième problème lié au système de passation des marchés utilisé par les autorités centrales, à la gestion du secteur pharmaceutique à l'échelon des Etats et à l'encadrement. La convergence entre les interventions du système de santé et celles de l'ICDS et la détection en temps opportun des problèmes de croissance (suivie de services d'orientation, de traitements et de consultations appropriés pour les mères) contribuera dans une large mesure à prévenir une augmentation de la malnutrition chez les nourrissons vulnérables.
16. L'absence de stratégies systématiques en matière d'éducation et d'information nutritionnelle pour les femmes enceintes et les mères allaitantes et pour les mères d'enfants de moins de trois ans constitue une autre carence grave des services essentiels qui affecte l'impact des interventions en matière de nutrition. Dans de nombreuses régions visitées, les AWW se contentaient de distribuer des vivres à ces groupes cibles, sous forme de rations à emporter. L'utilisation effective de ces rations est donc une source de préoccupation. La mission a constaté que ceci s'explique notamment par l'insuffisance de la formation des AWW, le manque d'outils pour une éducation efficace et les carences de l'encadrement fourni par les superviseurs et les infirmières sages-femmes auxiliaires de l'ICDS.



17. L'intérêt porté par les opérations d'assistance du PAM et d'autres bailleurs de fonds pour l'éducation nutritionnelle est un phénomène récent. Si l'équipe de la mission a jugé très prometteuses les études pilotes sur l'éducation nutritionnelle, il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de ces initiatives. Actuellement, la collecte de données sur les habitudes nutritionnelles n'est pas pratique courante.
18. **Troisième objectif.** L'étude de l'IFPRI avait établi que l'alimentation constituait une incitation à la participation aux activités préscolaires dans les centres, ce qu'ont confirmé les observations de l'équipe d'évaluation. L'objectif d'une participation de 80 pour cent au moins des bénéficiaires aux activités préscolaires de développement de la prime enfance pendant plus de 15 jours par mois est probablement en voie d'être atteint, mais n'est pas actuellement reflété dans les indicateurs de Nutrimonitor. La valeur moyenne indiquée de 60 pour cent semble faible par rapport aux observations de l'équipe, qui a constaté que la participation aux activités est élevée lorsque les vivres sont disponibles. Ces problèmes sont peut-être imputables à la formulation des indicateurs et, éventuellement, à un faible taux de participation dans certaines régions où la qualité des services éducatifs est faible.
19. Le **quatrième objectif** porte sur les systèmes du programme ICDS. Le renforcement de ces systèmes et leur performance ne peuvent être mesurés que dans les zones couvertes par le projet du PAM où des innovations ont été mises en oeuvre. L'introduction récente des rations à emporter, qui a entraîné une augmentation spectaculaire de la couverture des groupes vulnérables au plan nutritionnel, constitue un changement important au programme ICDS. On ne disposait pas de chiffres de référence pour calculer l'augmentation après l'introduction des rations à emporter mais d'autres études indiquent que la couverture moyenne pour ces groupes vulnérables était souvent inférieure à 50 pour cent. La mission a conclu que les indicateurs de réalisation sont probablement en voie d'être atteints.
20. Le projet pilote réalisé dans le Madhya Pradesh avec l'UNESCO, "Renforcement de la gestion des projets", semble être une initiative peu coûteuse et appréciée visant à résoudre un problème de gestion important, soit l'efficacité des superviseurs de l'ICDS. Là encore, une évaluation plus systématique de l'impact serait utile. Les résultats obtenus pour la formation du personnel de terrain ne sont que légèrement inférieurs à l'objectif prévu (70 pour cent au lieu de 80) et l'objectif de création de groupes de femmes est probablement en voie d'être atteint, même si l'on ne possède actuellement pas de données à ce sujet.
21. Le **cinquième objectif** porte sur la nécessité d'intégrer les adolescentes au programme ICDS. Un nombre très limité de données sur la participation des adolescentes est actuellement produit, seuls les indicateurs de formation faisant l'objet d'un suivi. Les objectifs de formation sont sur le point d'être atteints mais l'impact potentiel et le rapport coût/efficacité des stratégies du PAM dans le pays concernant les adolescentes ne sont pas actuellement évalués.
22. La mission a constaté que les objectifs du projet ne tiennent pas compte de certaines contributions importantes du PAM à l'ICDS. Les études pilotes et les initiatives de renforcement des capacités du PAM constituent des initiatives justifiées, correctement administrées et généralement peu coûteuses (annexe III). Deux de ces initiatives sont actuellement conduites avec d'autres bailleurs de fonds. Si l'on ne dispose d'aucune donnée sur leur impact ou leur rapport coût/efficacité, les évaluations qualitatives et les observations de l'équipe sur le terrain permettent de penser qu'au moins deux initiatives ont de bonnes possibilités d'améliorer la performance du programme. L'initiative de renforcement de la gestion dans les districts et l'initiative d'amélioration de la santé des enfants à Banswara ont prouvé qu'elles avaient amélioré la compétence du personnel de terrain et accru la participation de la population cible.



23. La stratégie alimentaire du PAM a amélioré à la fois l'efficacité et la pérennité du projet. La mise au point et la promotion d'*Indiamix* par le PAM constituent une contribution importante dans l'esprit de la politique du PAM qui consiste à aider les pays bénéficiaires à produire localement et à commercialiser des aliments composés enrichis en micronutriments. En 1997, *Indiamix* représentait environ la moitié de toute l'alimentation d'appoint fournie par le PAM. Son prix de revient, deux fois et demi supérieur à celui des denrées de base, est comparable à celui du mélange maïs-soja, mais sans les 180 dollars la tonne correspondant au coût du transport international. *Indiamix* est le produit alimentaire d'appoint enrichi en micronutriments présentant le meilleur rapport coût/efficacité parmi les produits actuellement disponibles en Inde. Les gouvernements de tous les Etats se sont dits intéressés à le produire et d'autres bailleurs de fonds importants ont reconnu qu'il représentait une contribution importante à l'ICDS. Compte tenu de son degré élevé d'enrichissement, *Indiamix* est particulièrement important compte tenu des carences élevées en micronutriments chez les femmes et les enfants, qui viennent s'ajouter aux obstacles que la pauvreté oppose à un régime alimentaire adéquat.
24. La majeure partie de l'*Indiamix* a été achetée avec des dons en espèces des bailleurs de fonds et par le biais d'échanges de produits limités et d'opérations de monétisation montées par le PAM, qui ont porté sur 587 tonnes d'huile végétale (selon un rapport de 1 pour 2,5) et 2 195 tonnes de légumineuses (1 pour 0,97). Les perspectives d'avenir pour la monétisation ne sont pas très prometteuses compte tenu de la faiblesse actuelle des prix de l'huile en Inde, des prix d'achat plus élevés ailleurs et de la dévaluation de la roupie.
25. **Ciblage.** Le ciblage des ressources du PAM a été jugé approprié. Dans quatre des cinq Etats bénéficiant de l'aide du PAM, l'incidence de la pauvreté et de la malnutrition est plus élevée que dans la moyenne générale pour l'Inde. Seul le Kerala, un Etat possédant un programme et des indicateurs sociaux excellents est nettement en dessous de la moyenne sur ces deux plans. Le PAM a diminué son aide à cet Etat au cours de l'année passée et ne fournit plus que 30 pour cent de l'alimentation d'appoint au lieu de 90 pour cent. L'équipe s'est également inquiétée de la forte dépendance du Rajasthan vis-à-vis de l'aide extérieure (80 pour cent de toute l'alimentation de complément) en comparaison avec les autres Etats.
26. Le PAM et CARE s'efforcent à juste titre de consolider leur appui à des régions géographiquement mitoyennes à l'intérieur des Etats même si, compte tenu de la diversité des causes et des répercussions de la pauvreté, le ciblage devrait s'appuyer sur des indicateurs de plus vaste portée concernant la pauvreté et la nutrition. Comme on l'a vu plus haut, l'ICDS est considéré comme un programme de lutte contre la pauvreté assez efficace puisqu'il fournit un ensemble de services relativement autociblés, mais un certain nombre de préoccupations demeurent. Premièrement, l'ICDS a connu une expansion rapide dans l'optique d'une couverture géographique universelle au cours des cinq prochaines années. Or, compte tenu de la variabilité relativement élevée de l'insécurité alimentaire en Inde, cet objectif n'est pas compatible avec un ciblage géographique. Deuxièmement, le ciblage démographique est depuis longtemps un problème pour l'ICDS. Si les femmes enceintes et les mères allaitantes et les enfants de moins de trois ans sont les groupes les plus vulnérables, qui devraient donc bénéficier au premier chef d'une amélioration nutritionnelle, les ressources du programme et la prise en charge des bénéficiaires ont traditionnellement favorisé les enfants de trois à six ans. Bien que les rations à emporter aient amélioré de façon spectaculaire la couverture de l'alimentation de complément chez les groupes vulnérables, ceux-ci ne sont toujours pas effectivement touchés par les composantes du programme d'éducation et d'information, un aspect important si l'on considère que l'éducation sanitaire et nutritionnelle est une condition préalable à une utilisation efficace dans les ménages de l'alimentation de complément. Troisième fait



préoccupant, le ciblage individuel dans certains Etats n'est toujours pas pratiqué de façon systématique et présente certains problèmes conceptuels. Malgré les directives nationales, trois des cinq Etats utilisent un système de contingents pour l'inscription des bénéficiaires à l'échelon des villages, à raison de 70 à 80 bénéficiaires au total répartis en contingents par groupe démographique, ce qui constitue la formule la moins favorable pour les groupes les plus vulnérables sur le plan nutritionnel. De nombreuses familles nécessiteuses se retrouvent ainsi exclues alors que des familles qui ne sont pas particulièrement dans le besoin, dans des zones où l'insécurité alimentaire n'est pas largement répandue, sont prises en charge. Il a également été constaté que, dans certains sites du projet, si les allocations étaient respectées dans les registres des AWC, les agents *Anganwani* distribuaient de fait les vivres à un nombre plus important de femmes et d'enfants, ce qui entraînait une dilution des avantages prévus.

27. L'identification des familles et des bénéficiaires individuels est laissée à la discrétion des agents *Anganwani*, mais elle devrait être systématisée. Les AWW produisent une enquête annuelle ou bisannuelle sur leur communauté, mais aucun critère de pauvreté n'est consigné dans leurs registres d'enquêtes et il est donc impossible de garantir une identification responsable des nécessiteux.
28. **Suivi et évaluation.** Le suivi et l'évaluation des interventions des bailleurs de fonds ont été problématiques, en partie parce qu'elles sont souvent conçues comme de simples apports de fonds à un programme national relativement évolué et en partie parce que le système ICDS prévoit déjà un suivi poussé. Le bureau de pays reçoit 154 235 dollars pour le suivi et l'évaluation, contre les 150 000 dollars prévus dans le plan d'opérations. Ces fonds ont été utilisés pour renforcer Nutrimonitor, imprimer les formulaires de rapport, dispenser une formation en matière d'établissement de rapports et autres activités connexes. De façon générale, le bureau de pays a reçu un appui budgétaire insuffisant pour les activités de suivi et d'évaluation.
29. Le PAM et d'autres bailleurs de fonds ne sont donc pas en mesure de faire rapport sur des résultats importants, comme la faiblesse du rapport poids/âge, les tendances de la malnutrition et la réussite des activités de rétablissement nutritionnel. Si les données sur le rapport poids/âge sont recueillies, elles ne sont pas systématiquement analysées et aucune conclusion fiable n'en est tirée. Par conséquent, un résultat fondamental — l'état nutritionnel de la population cible — n'est pas utilisé pour guider la gestion du programme. L'absence de suivi régulier de l'état nutritionnel, en partie due au fait que cet état est fonction d'un grand nombre de facteurs et qu'il est difficile à associer à des apports spécifiques du projet, constitue un obstacle important à la planification stratégique du projet.
30. Le système Nutrimonitor s'est révélé un outil fondamental pour le contrôle de la gestion de l'aide alimentaire. Même s'il nécessite encore des mises au point, il fournit des renseignements essentiels sur la logistique et les flux de l'aide alimentaire. Les indicateurs de suivi comprennent la couverture des bénéficiaires, le nombre de jours de distribution, les stocks et l'utilisation des denrées. Les flux d'information partent des centres *Anganwani* pour remonter vers les blocs puis vers l'échelon des Etats. Les entrepôts et la logistique des expéditions font également l'objet d'un suivi. Habituellement, la fréquence des rapports est de 80 pour cent ou plus et l'établissement de rapports suit une tendance à l'amélioration. Les observations sur le terrain semblent indiquer que la collecte des données est relativement précise. Ce système d'information est une composante essentielle du suivi et de l'évaluation et offre des possibilités d'expansion.



31. **Participation communautaire et émancipation des femmes.** Dans le contexte de l'Inde, il est particulièrement difficile de parvenir à une participation effective de la communauté pour différentes raisons culturelles et historiques. Le programme ICDS est souvent perçu par les communautés comme un programme gouvernemental de prestations sociales plutôt que comme un programme qui leur appartient. Toutefois, des progrès sensibles ont été enregistrés au cours de ces dernières années sur la voie d'une participation communautaire plus active. Les formes de participations varient, allant d'une contribution financière et en nature de la communauté à la gestion active des activités de l'ICDS. La plupart des communautés visitées par l'équipe d'évaluation pratiquaient la première de ces formes, bien que plusieurs soient également actives dans la gestion des AWC. L'ICDS fait appel à deux principaux instruments pour parvenir à la maîtrise des activités par la communauté, soit la création de groupes de femmes (*mahila mandals*) et l'engagement des autorités locales (*panchayat raj*). Le PAM a contribué à la mise en place de ces groupes et à la promotion de la participation des communautés grâce à une stratégie d'information efficace à l'échelon local.
32. Les stratégies d'émancipation des femmes dans le cadre du programme ICDS ont été relativement conventionnelles: constitution de groupes de femmes, éducation nutritionnelle et sanitaire pour les femmes et recrutement de personnel féminin. Le PAM met actuellement à l'essai une stratégie visant à établir un lien entre les objectifs nutritionnels et les microentreprises de femmes, "entreprises communautaires pour la production d'une alimentation de complément" (Madhya Pradesh) qui, bien qu'attrayante, n'est pas actuellement reproductible. L'émancipation des femmes dans le cadre de l'ICDS pourrait également passer par une plus grande participation des femmes aux instances locales de gouvernement. A mesure que progresse la décentralisation de la gestion des ressources en faveur des autorités locales, les femmes peuvent devenir des agents fondamentaux du changement. Il n'existe pas encore de stratégie systématique pour exploiter cette possibilité, mais la mise au point d'un programme de formation et la création de réseaux pour les femmes au sein des structures gouvernementales devraient être envisagées.
33. **Appui institutionnel.** Le cadre institutionnel du projet 2206 est de façon générale favorable. Il comprend notamment: le PAM, les autorités gouvernementales aux échelons central, de l'Etat et à l'échelon local, les ONG et les organisations communautaires, le secteur privé et les autres donateurs. Le projet du PAM est géré par une petite équipe constituée d'un directeur de l'ICDS et de deux agents de projet couvrant les cinq Etats. Au sein du Ministère des femmes et du développement de l'enfance (DWCD), il existe une cellule qui se consacre exclusivement au projet du PAM à l'échelon des Etats et qui est composée d'un chef de programme à temps partiel et d'un adjoint à plein temps. Les autorités centrales apportent des contributions financières à toutes les activités de l'ICDS à l'exception des apports liés aux produits alimentaires du Programme d'alimentation complémentaire, qui relèvent des gouvernements des Etats. Le PAM fait appel au secteur privé pour la production d'*Indiamix*, pour des études spéciales et pour la mobilisation des communautés.
34. Le bureau de pays du PAM a fait preuve de solides qualités de chef de file en matière de gestion, un rôle essentiel compte tenu de sa présence limitée sur le terrain. Il a su se mettre à l'écoute des besoins du système ICDS et se montrer novateur dans les stratégies programmatiques, notamment en ce qui concerne *Indiamix*, *Nutrimonitor* et la coopération avec le secteur privé. Des études pilotes ont été réalisées avec l'aide d'organisations locales et un nombre limité de consultants extérieurs. Les fonctionnaires de projet sont expérimentés, actifs sur le terrain et appréciés par les fonctionnaires des Etats, des autorités locales et de l'ICDS. Le bureau de pays a également commencé à encourager une



convergence des apports du projet 2206 et des activités de développement tribal et d'irrigation dans le cadre du programme par pays. Par exemple, une partie des fonds dégagés par les projets 3227 et 2751 (93 200 dollars) a été utilisée pour la construction de centres *Anganwadi* et a bénéficié à certaines initiatives pilotes novatrices (campagne d'éducation sanitaire, local et équipement pour une microentreprise de production d'aliments de complément gérée par des femmes).

35. Comme on l'a vu plus haut, le suivi et l'évaluation constituent un obstacle institutionnel important puisque des données fondamentales sur la démarche et les résultats ne sont pas mises à la disposition du personnel du projet. Conscients de ce problème, les fonctionnaires de projet du PAM ont mis au point un outil de suivi sur le terrain acceptable, dont l'utilité est limitée uniquement par l'absence de suivi des bénéficiaires. Compte tenu des effectifs réduits, cet outil de suivi ne peut toutefois être appliqué que de façon ponctuelle.
36. La décentralisation et le transfert de la maîtrise et de la gestion des ressources au profit des autorités locales représentent un autre facteur contextuel qui influe sur l'évolution future de l'ICDS. Il s'agit là d'un changement d'orientation fondamental, conforme aux lois adoptées au milieu des années quatre-vingt-dix et qui comporte des implications profondes pour les interventions futures du PAM.
37. A l'échelon national, l'ICDS, considéré comme un programme national essentiel de développement des ressources humaines ayant des répercussions évidentes sur la justice sociale, a bénéficié d'un appui financier considérable. La dotation en personnel et l'appui général au programme ICDS ont joui d'une excellente stabilité à l'échelle du Ministère des femmes et du développement de l'enfance.
38. L'instabilité de la dotation en personnel et les vacances de postes représentent des obstacles à l'échelon des Etats. Toutefois, tous les Etats participant au programme du PAM dans lesquels la mission d'évaluation s'est rendue ont fait preuve de leur enthousiasme et de leur volonté à régler les problèmes. Le Kerala a fourni un excellent appui au programme. Jusqu'à récemment, les fonds dans l'Etat de l'Assam n'étaient pas dégagés dans les délais voulus ni fournis en quantité suffisante pour satisfaire aux critères de conditionnalité pour l'appui du PAM. L'Uttar Pradesh, le Madhya Pradesh et le Rajasthan ont connu des retards dans le recrutement et les mutations de personnel. Le Rajasthan a connu un niveau élevé de roulement de personnel dans le bureau de l'Etat. Dans tous les cas, les administrateurs des Etats sont conscients de ces problèmes et ont prévu des mesures pour y remédier. Le rôle des autorités locales dans la gestion du programme ICDS est en train d'être défini dans le cadre du programme national et du programme par Etat. Au Kerala, les autorités locales commencent à gérer les ressources de l'ICDS au cours de cette année financière. Ces instances locales jouiront de pouvoirs de gestion appréciables, allant jusqu'au choix des denrées alimentaires qui seront utilisées dans les AWC.
39. L'ICDS ne fait pas suffisamment appel aux secteurs privé et parapublic, bien que la politique nationale encourage cette participation. Le rôle du PAM dans la collaboration avec le secteur privé pour la production d'*Indiamix* a été particulièrement important, mais la participation pourrait aller plus loin et s'étendre à des domaines comme la commercialisation parallèle d'*Indiamix*, les campagnes de financement et la contribution à l'innovation en matière de gestion.
40. Dans le cadre du projet 2206.06, le PAM travaille avec des ONG tant internationales que nationales. D'autres bailleurs de fonds et les gouvernements des Etats travaillent également avec ces ONG pour la mise en oeuvre du programme ICDS, pour la fourniture de certains apports spécifiques ou pour la prise en charge d'activités communautaires. Le PAM a



notamment fait appel avec succès aux ONG pour le programme d'information des communautés et pour la formation à l'échelle locale. Ailleurs, les ONG ont accumulé une vaste expérience et mis au point de nombreuses stratégies pour parvenir à une participation efficace des communautés, mais il n'existe pas encore de mise en commun systématique des enseignements ainsi tirés.

CONCLUSIONS

41. Le projet 2206 est conforme à la mission et au cadre de politique générale du PAM et s'attaque à un des îlots d'insécurité alimentaire et de malnutrition les plus importants au monde. La composante alimentation de complément vise les groupes souffrant d'insécurité alimentaire et les groupes les plus vulnérables, conformément à la mission du PAM. L'alimentation remplit de nombreuses fonctions dans le programme ICDS, y compris celle d'encourager les pauvres à participer aux programmes d'éducation préscolaire et de santé de base et de favoriser l'émancipation des femmes.
42. Le maintien de l'appui du PAM à l'ICDS se justifie par bon nombre d'autres critères. La performance du programme mesurée par rapport aux indicateurs de réalisation du PAM et aux programmes des autres donateurs est solide et l'assistance du PAM a de bonnes chances d'introduire des innovations stratégiques susceptibles d'améliorer l'efficacité et l'efficience de l'ICDS. Un appui accru de la part des donateurs devrait être sollicité afin de mettre à l'essai les innovations visant à renforcer la mise en oeuvre du programme. Enfin, l'engagement des autorités gouvernementales envers le programme ICDS est évident, si l'on en juge par le niveau des apports fournis par le Gouvernement ou par la sensibilité des fonctionnaires de l'Etat aux problèmes de gestion du PAM.
43. Les stratégies expérimentales et l'amélioration modeste de l'état nutritionnel en Inde portent à penser que l'aide alimentaire pratiquée isolément n'est pas compatible avec les conceptions modernes de la programmation de l'assistance basée sur l'alimentation de complément. USAID, CARE, l'UNICEF et la Banque mondiale ont tous modifié leurs approches pour prendre en compte les problèmes de qualité des services de l'ICDS et les innovations lancées dans le cadre du projet 2206.06 vont dans le même sens.
44. Si l'on se base sur les données d'expérience accumulées par le PAM et par d'autres projets pilotes, tous les blocs de développement de l'ICDS appuyés par le PAM devraient pouvoir acquérir un bagage minimal de compétences de base. Les compétences essentielles relevées par l'équipe comprennent la microplanification, l'éducation et les conseils en matière de nutrition et le contrôle et l'évaluation de la croissance. Les secteurs programmatiques qui ont particulièrement besoin d'être renforcés sont l'information en matière de contrôle de la croissance et de nutrition et les stratégies pour les micronutriments. Le modèle mis au point par CARE International pour tester le rapport coût/efficacité de niveaux d'apports variables pourrait être utile au PAM.
45. L'emploi d'*Indiamix* devrait être encouragé, puisqu'il s'agit du produit d'alimentation de complément le plus économique et le plus nutritionnellement indiqué disponible en Inde. Un examen plus poussé des possibilités de production à l'échelon des villages devrait être entrepris. Le potentiel d'*Indiamix* en tant que produit alimentaire commercial devrait être étudié.
46. Dans le même ordre d'idées, le PAM a réussi à associer le secteur privé qui, outre la production des aliments de complément, a beaucoup à offrir, notamment en matière de commercialisation parallèle, de stratégies de gestion améliorée et de ressources



d'entreprise. Le PAM est en position privilégiée pour promouvoir davantage le rôle du secteur privé.

47. Les systèmes d'évaluation et d'information représentent une opportunité stratégique pour le PAM, notamment eu égard aux compétences qu'il a acquises avec l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) et Nutrimonitor. L'absence de données systématiques fiables sur l'impact, les résultats et le processus constitue un obstacle important aux efforts engagés par les bailleurs de fonds et par le programme ICDS, sous l'égide du Gouvernement. L'état nutritionnel exprimé par les données anthropométriques, les pratiques nutritionnelles des mères et des indicateurs clés sur les coûts et la qualité des services devraient, à titre minimum, faire partie d'un système d'information systématique pour les zones bénéficiant de l'appui du PAM. Ces données peuvent être recueillies pour l'essentiel par le biais d'un renforcement des systèmes d'information existants et de la collaboration entre les donateurs.
48. Le ciblage individuel demeure problématique dans plusieurs Etats bénéficiant de l'appui du PAM en raison du système de contingents et de l'absence de critères d'admissibilité appliqués de façon systématique. Le PAM pourrait expérimenter des systèmes de ciblage améliorés et montrer la voie dans l'évaluation de leur rentabilité et de leur impact.
49. Le cadre général du projet du PAM est davantage axé sur les objectifs chiffrés que sur le résultat global. Les principaux indicateurs de suivi utilisés portent sur la prise en charge des bénéficiaires par le programme d'alimentation complémentaire. Le PAM, à l'instar d'ailleurs d'autres donateurs, commence à mettre de plus en plus l'accent sur l'évaluation des changements intervenus dans les résultats intermédiaires et finals. Les résultats au plan de la nutrition, même s'ils s'appuient sur les données de contrôle de la croissance, devraient être incorporés au cadre de référence et une plus grande place devrait être faite aux indicateurs de performance tels que les pratiques en matière de nutrition et de santé.
50. Le bureau de pays utilise le cadre logique comme principal outil de programmation. Si cet outil a été mis au point par l'USAID et est aujourd'hui largement diffusé, il a au cours des quelques dernières années été remplacé par un "Cadre de résultats", plus perfectionné, qui présente de façon plus claire les liens entre les buts, les résultats, les résultats intermédiaires et les éléments de la conception d'un programme liés aux activités. Si le cadre logique conserve son utilité pour établir une grille sommaire du cadre du projet, le bureau de pays pourrait juger utile de procéder à des analyses plus détaillées des objectifs et des activités du projet.
51. Enfin, il existe un champ considérable pour de nouvelles approches en matière de coordination et de collaboration avec les donateurs. Malgré le désir d'accroître au maximum la couverture du programme ICDS, les zones géographiques bénéficiant de l'aide des donateurs ne tirent pas le meilleur parti possible des avantages comparés de chaque organisation. Les relations entre les donateurs ont toujours été collégiales, mais les activités conjointes de programmation et d'exécution sont choses rares. Diverses possibilités de collaboration spécifique devraient être envisagées. Dans chaque Etat, un ou plusieurs donateurs fournissent un certain niveau d'appui au programme ICDS. La création de districts pilotes bénéficiant d'un appui commun permettrait de coordonner les apports complémentaires (par exemple, avec la Banque mondiale et CARE). La coordination avec l'UNICEF est particulièrement essentielle compte tenu du mandat des organisations des Nations Unies en matière de programmation conjointe. L'UNICEF et le bureau de pays du PAM ont déjà d'excellents rapports qui pourraient faciliter la mise en place d'approches conjointes en matière de programmation, par exemple dans le domaine de la nutrition des enfants.



RECOMMANDATIONS

52. L'aide du PAM au projet devrait soit être maintenue au niveau actuel, soit accrue et les apports en espèces devraient être augmentés. Le bureau de pays doit trouver de nouvelles ressources pour poursuivre le développement et l'expansion des apports non alimentaires essentiels pour assurer l'efficacité et la pérennité des investissements du PAM.
53. Le bureau de pays devrait recevoir au moins 100 000 dollars l'année prochaine et 75 000 dollars l'année suivante pour le suivi et l'évaluation. Compte tenu de l'ampleur des ressources engagées par le PAM en Inde, une évaluation adéquate est essentielle, d'autant plus qu'il est soumis à des pressions croissantes pour prouver qu'il utilise à bon escient les ressources limitées consacrées à l'aide alimentaire.
54. Les objectifs de la prochaine phase devraient comprendre un ensemble modeste d'indicateurs sur le processus, les résultats intermédiaires et l'impact. En outre, le bureau de pays devrait se mettre à la recherche d'experts en méthodes de planification stratégique qui seraient chargés d'élaborer un "cadre de résultats" plus détaillé. Ce cadre devrait inclure des mesures comme l'amélioration du statut nutritionnel et des hypothèses comme celle portant sur la fourniture d'intrants complémentaires par les gouvernements et les communautés, même si ces hypothèses sont difficiles à établir. Il devrait également contenir des indicateurs de résultats intermédiaires présentés à titre d'exemple portant sur les pratiques d'alimentation des nourrissons et des mères, la gestion des maladies, la participation à des activités préscolaires et des mesures concrètes pour le renforcement des pouvoirs dont disposent les femmes et les communautés. Les principaux indicateurs de processus concernent la participation des mères aux activités éducatives, l'adéquation des mesures de contrôle et de promotion de la croissance et la qualité de l'encadrement. Des cibles devraient être fixées à l'échelon national comme à celui des Etats pour tenir compte de la variabilité des indicateurs de performance de base.
55. Il conviendra de dresser l'inventaire des études pilotes supplémentaires à réaliser et de procéder à une analyse de leur rapport coût/efficacité. Les domaines devant faire l'objet d'études pilotes comprennent notamment l'amélioration des liens avec les programmes de microcrédit (notamment les stratégies de production alimentaire locale), les méthodes utilisées pour aider les autorités locales à gérer l'ICDS, les stratégies efficaces au plan des coûts pour toucher les populations isolées et/ou analphabètes, les stratégies de ciblage amélioré et une étude sur la dilution et l'impact nutritionnel des rations à emporter. La question du rapport coût/efficacité de l'alimentation d'appoint est une question de politique générale fondamentale qui suscite une controverse importante à l'échelle internationale et dans le pays. Compte tenu des infrastructures importantes dont dispose l'ICDS, le PAM devrait envisager de participer à des travaux de recherche appliquée sur cette question en Inde.
56. L'analyse de l'impact et du rapport coût/efficacité dans les études pilotes nouvelles et en cours devrait être incorporée au cadre de référence du projet et au plan d'exécution, tout comme les indicateurs reflétant des réformes à l'échelle du système, comme la participation du secteur privé, la collaboration avec les donateurs et l'émancipation des femmes. Le nombre de blocs ICDS bénéficiant d'un appui du PAM pour des activités de renforcement des capacités essentielles pourrait être augmenté, sous réserve de la disponibilité des ressources financières.



57. Les principaux éléments du système d'information de gestion devront être élaborés en fonction du cadre de résultats, trois mécanismes pouvant être envisagés pour assembler les données essentielles.
- a) ***Unir les efforts du PAM à ceux des autres donateurs pour renforcer les bases de données existantes de l'ICDS.*** L'UNICEF et la Banque mondiale participent à des groupes de travail interinstitutions chargés de proposer des méthodes de rationalisation et de renforcement du système d'information de l'ICDS. Le PAM peut essayer d'évaluer dans quelle mesure ces efforts satisferont, en tout ou en partie, ses besoins d'information de gestion.
 - b) ***Le bureau de pays devrait envisager d'utiliser les programmes d'enquêtes des donateurs comme un véhicule d'évaluation de l'impact.*** Par exemple, le Programme d'enquêtes sur la santé des familles (qui fait partie du programme d'enquêtes démographiques et sanitaires) recueille des données de renommée internationale sur l'état nutritionnel des enfants, sur de nombreuses variables sur la couverture des programmes, sur les pratiques intermédiaires ainsi que sur des caractéristiques socio-démographiques générales. Cette enquête pourrait constituer le véhicule indiqué pour une évaluation multidonateurs de l'impact nutritionnel. Des contributions des bailleurs de fonds seraient nécessaires pour l'élaboration d'un module d'aide alimentaire et pour garantir des échantillons de taille suffisante dans les zones desservies par leurs projets.
 - c) ***Evaluer la possibilité de souscrire à l'enquête annuelle multi-indicateurs de l'UNICEF dans tous les Etats bénéficiant de l'appui de cette organisation afin d'obtenir des données clés sur les résultats intermédiaires.***
58. Le PAM devrait dans les meilleurs délais mobiliser des compétences techniques pour créer une unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité alimentaire (ACV) dans l'Etat de Kerala. L'Inde est un pays riche en données où des outils comme l'ACV peuvent être utilisés de façon rentable. La technologie ACV permet de transférer des techniques de ciblage géographique au système ICDS. L'introduction de cette technologie dans l'Etat de Kerala, qui est déjà en train de perfectionner le programme Nutrimonitor représente un impératif immédiat. De surcroît, l'aide alimentaire du PAM ayant récemment été réduite et cet Etat connaissant un degré relativement faible d'insécurité alimentaire, le Kerala devrait pouvoir tirer parti d'outils technologiques qui contribuent à une affectation plus efficace des ressources. L'analyse et la cartographie de la vulnérabilité devraient être développées dans tous les *Etats* bénéficiant d'une aide du PAM au cours du prochain cycle du projet.
59. La promotion d'*Indiamix* et le renforcement du rôle du secteur privé devraient être amorcés dans le cadre d'un atelier sur l'expérience *Indiamix* et l'alimentation d'appoint à l'intention des fonctionnaires du gouvernement central et des Etats, des donateurs et des organisations clés du secteur privé. En outre, il conviendrait de prévoir une étude destinée à évaluer le projet pilote de production locale en cours d'exécution, en mettant l'accent sur la pérennisation et les possibilités d'élargissement. Un atelier devrait être prochainement organisé avec les organisations du secteur privé pour étudier les moyens par lesquels la prochaine phase d'aide au projet pourrait plus efficacement promouvoir *Indiamix* et la participation du secteur privé.
60. Le siège comme le bureau de pays du PAM devrait élaborer des stratégies de mobilisation des ressources pour les apports non alimentaires. L'augmentation du volume de ces apports est souhaitable, car il permettrait au PAM d'amorcer plus rapidement des études et des activités de renforcement des capacités élémentaires.



61. Plusieurs initiatives internationales peuvent être envisagées dans l'optique d'une collaboration éventuelle à la réalisation des études pilotes. L'USAID finance deux initiatives mondiales comportant des composantes de recherche sur la nutrition: "Opportunities for Micronutrients Initiative Programme" (OMNI) pour les micronutriments et Linkages (essentiellement information/éducation nutritionnelle). Le projet MEASURE est une nouvelle initiative financée par l'USAID pour renforcer la capacité d'évaluation des institutions internationales et des pays hôtes. Ce projet comporte un programme de dons par adjudication qui invitent actuellement des soumissions pour l'évaluation du rapport coût/efficacité de l'alimentation de complément. En outre, la Banque asiatique de développement étudie à l'heure actuelle certaines questions fondamentales liées à la programmation en matière de projets de nutrition et de développement de la prime enfance. Des études multipays font actuellement l'objet d'un examen.
62. Deux méthodes collaboratives sont recommandées à l'échelon du pays: la première, qui a déjà été mentionnée, est l'amélioration de la collaboration entre les donateurs, la deuxième le renforcement des liens entre les différentes activités du programme de pays du PAM. Cette deuxième stratégie est déjà en cours d'application et ne semble pas présenter de grandes possibilités d'expansion à moins, par exemple, que les fonds dégagés par une activité du programme par pays (développement tribal) ne soient mis à disposition par l'intermédiaire des comités de coordination à l'échelon des Etats.

ENSEIGNEMENTS TIRES

63. Un des enseignements les plus importants tirés du bilan des opérations en Inde est peut-être que l'on a laissé passer certaines possibilités d'améliorer l'impact et l'efficacité du programme d'alimentation complémentaire faute d'avoir suffisamment mis l'accent sur une planification et une évaluation axées sur les résultats. Le programme ICDS offre un potentiel remarquable d'amélioration rapide de l'état nutritionnel et sanitaire des populations les plus déshéritées de l'Inde. Le PAM et les autres donateurs n'ont toutefois pas suffisamment appris à utiliser ce système pour que leurs interventions laissent leur marque sur l'ensemble de la population. L'absence de données systématiques sur l'impact et le rapport coût/efficacité a en partie compromis les progrès de la stratégie par pays. Pour le PAM, ceci est essentiellement imputable au fait que les ressources non alimentaires sont très limitées. Les donateurs sont eux mêmes de plus en plus désireux de financer des initiatives qui les aideront à mieux comprendre quels sont les moyens les plus efficaces sur le plan des coûts d'utiliser l'aide alimentaire. Le programme par pays pour l'Inde, qui compte parmi les programmes les plus importants et les plus durables de l'organisation, devrait bénéficier en priorité de ressources qui lui permettront d'enrichir ses connaissances.
64. La faiblesse de certains éléments clés qui jouent probablement un rôle fondamental de médiation pour l'efficacité nutritionnelle de l'alimentation de complément est particulièrement préoccupante pour le PAM. L'éducation et l'information nutritionnelles et la distribution de micronutriments d'appoint représentent deux problèmes importants qui ne sont probablement pas le seul fait de l'Inde. L'importance de l'éducation a été mise en lumière par des données qui semblent indiquer que l'utilisation des produits alimentaires à l'intérieur des ménages représente un facteur fortement déterminant de l'état nutritionnel en Inde. Le PAM devrait tenter de préciser l'importance de ces apports complémentaires par des études de terrain puis élaborer des critères minimaux dans le cadre de ses directives opérationnelles.



65. Lorsqu'ils sont appliqués dans des pays aussi vastes que l'Inde, les programmes doivent prévoir des dispositions spéciales dans la conception des projets afin qu'une planification décentralisée et l'élaboration d'un cadre de référence tiennent compte des différences écologiques, économiques et culturelles. Le secteur privé constitue une ressource institutionnelle importante et souvent négligée pour les programmes nutritionnels et le PAM a forgé des relations productives qui peuvent être élargies et cultivées dans d'autres pays bénéficiant de son aide.
66. Enfin, le programme de l'Inde prouve que le PAM doit élaborer des programmes par pays comprenant des stratégies de retrait progressif. Le contexte actuel de la programmation de l'aide alimentaire est radicalement différent de celui dans lequel de nombreux programmes par pays ont été conçus et les stratégies d'élaboration de programmes doivent donc être modifiées pour renforcer les capacités et la maîtrise des interventions des pouvoirs publics et des communautés.



ANNEXE I





ANNEXE II





ANNEXE III





CADRE LOGIQUE

Objectifs immédiats	Objectifs chiffrés	Indicateurs	Moyens de contrôle
Fournir des compléments nutritifs aux enfants de 6 mois à 6 ans et aux femmes enceintes et aux mères allaitantes	Objectif visé: 2 250 000 bénéficiaires d'une alimentation de complément pendant 300 jours par an 318 000 femmes enceintes et mères allaitantes, AWW 725 040 enfants de moins de 3 ans 1 060 000 enfants de 3 à 6 ans 17 282 enfants de moins de 6 ans souffrant de malnutrition grave 61 100 AWW et auxiliaires 18 282 adolescentes	80% des bénéficiaires recevant des rations pendant 80% des journées prévues dans une année Quantité et qualité de l'alimentation de complément fournie	Nutrimonitor Registres des centres AWC Contrôles ponctuels du PAM Suivi par contacts avec les bénéficiaires Rapports d'activité trimestriels
Faciliter l'accès aux services de santé et promouvoir des pratiques sanitaires et nutritionnelles appropriées	Immunisation complète et contrôle de la croissance pour 90% des enfants 60% des mères vaccinées Education nutritionnelle et sanitaire (ESN) pour 50% des mères	Taux d'immunisation et de promotion de la croissance atteints Nombre de sessions ESN prévues tenues Nombre prévu de mères éduquées Modification des connaissances, des attitudes et des pratiques (CAP)	Registres AWC Rapports d'activité mensuels Rapports de suivi mensuels Visites du PAM sur le terrain Suivi par contacts avec les bénéficiaires Enquêtes CAP
Faciliter le développement psychosocial des enfants par des activités de développement de la prime enfance	80% des enfants de 3 à 6 ans participeront aux activités préscolaires dans les centres AWC pendant plus de 15 jours par mois	Pourcentage d'enfants inscrits participant aux activités préscolaires des AWC	Registres de présences des AWC Rapports d'activité mensuels Visites du PAM sur le terrain Suivi par contacts avec les bénéficiaires
Améliorer l'efficacité des services ICDS grâce à un ciblage amélioré, à la participation des communautés et à une meilleure formation et de meilleures conditions de travail pour le personnel de terrain ICDS	Augmentation de 50% de la participation des femmes enceintes et allaitantes et des moins de 3 ans grâce aux rations à emporter Création de <i>mahila mandals</i> dans 10% des villages Formation de 80% des fonctionnaires de projet chargés du développement de l'enfance (CDPO), des agents de district (DO), des superviseurs et des AWW	Taux de participation des femmes enceintes et allaitantes et des moins de 3 ans dans les AWC Nombre prévu de <i>mahila mandals</i> créés Nombre prévu de CDPO, DO, superviseurs et AWW formés	Rapports mensuels des registres de stock des points de distribution Nutrimonitor Rapports d'activité mensuels Registres PAM des séances de formation

CADRE LOGIQUE

Objectifs immédiats	Objectifs chiffrés	Indicateurs	Moyens de contrôle
Améliorer la santé, la nutrition, l'hygiène et les connaissances générales et les attitudes en matière de soins de santé des adolescentes et, partant, de la communauté, par la formation	Education sanitaire et nutritionnelle, formation en puériculture et activités AWC pour 80% des adolescentes Formation professionnelle pour 10% des adolescentes 80% des adolescentes placées dans les AWC et bénéficiant d'une alimentation de complément (AC)	Nombre prévu d'adolescentes participant aux activités d'éducation sanitaire et nutritionnelle, de formation en puériculture et aux activités de AWC Nombre prévu d'adolescentes ayant acquis des qualifications professionnelles Nombre d'adolescentes placées dans les AWC Modification des CAP	Registres de présences dans les AWC Rapports d'activité mensuels Nutrimonitor Registres des sessions de formation Enquêtes CAP Visites du PAM sur le terrain Suivi par contacts avec les bénéficiaires

RÉALISATIONS EFFECTIVES DU PAM PAR RAPPORT AUX INDICATEURS DU CADRE LOGIQUE

Indicateurs	Réalizations effectives (en pourcentage)					
	Assam	Kerala	Madhya Pradesh	Rajasthan	Uttar Pradesh	Moyenne
• 80% des bénéficiaires recevant des rations pendant 80% des jours par an	27	74	73	69	73	69
• quantité d'AC fournie	49	69	86	71	96	76
• qualité d'AC fournie	surintendance entreprise (SGS)	SGS	SGS	SGS	SGS	SGS
• taux d'immunisation atteints par le comité technique central (CTC)						
enfants	32,3	80,3	86,8	50,2	97,7	70
mères	21,6	60,9	61,8	37,2	79,5	52
• taux de contrôle et de promotion de la croissance atteints (vérifications ponctuelles)	non communiqué (NC)	NC	NC	NC	NC	NC
• nombre prévu de sessions ESN organisées	non disponible (ND)	ND	ND	60	ND	ND
• nombre prévu de mères formées	ND	ND	ND	NC	ND	ND
• modification des CAP	ND	ND	ND	NC	ND	ND
• pourcentage d'enfants inscrits participant aux activités préscolaires des AWCs (1997)	59	59	57	91	68	60 (élargissement)
• taux de participation dans les AWC des:						
femmes enceintes et allaitantes	62	96	98	133	82	87
enfants de moins de 3 ans	NC	101	103	120	62	87
• nombre prévu de <i>mahila mandals</i> créés	NC	NC	NC	NC	NC	
• nombre prévu de CDPO, DO, superviseurs formés	75	ND	100	ND	104	73

RÉALISATIONS EFFECTIVES DU PAM PAR RAPPORT AUX INDICATEURS DU CADRE LOGIQUE

Indicateurs	Réalizations effectives (en pourcentage)					Moyenne
	Assam	Kerala	Madhya Pradesh	Rajasthan	Uttar Pradesh	
<ul style="list-style-type: none"> • nombre prévu d'adolescentes participant aux activités ESN, de formation en puériculture et d'activités dans les AWC 	ND	ND	100	ND	ND	ND
<ul style="list-style-type: none"> • nombre prévu d'adolescentes ayant reçu une formation professionnelle 			88			88
<ul style="list-style-type: none"> • nombre prévu d'adolescentes placées dans les AWC 			100			100
<ul style="list-style-type: none"> • modification des CAP 			NC			NC

RÉSUMÉ DES INITIATIVES DU PAM

Initiative	Objectifs/activités	Lieu	Partenaires	Coût (dollars)	Source de financement
Amélioration du taux de survie des enfants	<i>Réduction de la mortalité et de la morbidité chez les enfants de moins de 3 ans grâce à: l'information, l'éducation et la communication (IEC), des services de santé maternelle et infantile à "jours fixes-lieu fixe" et le renforcement de l'ICDS par des campagnes de sensibilisation et des ateliers</i>	Banswara/ Rajasthan	ONG locales	230 000	Don néerlandais d'amélioration de la qualité (DQIG)
Education sanitaire et nutritionnelle	<i>Donner aux femmes le moyens de répondre à leurs propres besoins sanitaires et nutritionnels et à ceux de leurs enfants</i>	Udaipur & Sirohi/Raj.	CARE	249 740 252 183	DQIG CARE
Faisabilité technique d' <i>Indiamix</i> ¹	<i>Evaluer la faisabilité technique d'Indiamix grâce à: l'analyse de sa composition en nutriments et sa durée de conservation, l'élaboration de recettes standardisées et la formation de fonctionnaires ICDS</i>	11 districts au Rajasthan	College of Home Science (CHS)/ Université agricole du Rajasthan (RAU)	56 000	DQIG
Utilisation des rations à emporter et essais préliminaires de la carte de santé maternelle et infantile (MCWC) ²	<i>Examen du système de rations à emporter, essai préliminaire et évaluation de la portée du système MCWC et évaluation de l'impact de la formation à la préparation d'Indiamix par le biais de discussions de groupe, d'observations sur le terrain, d'un examen des registres et d'un contrôle pondéral des enfants</i>	Udaipur & Rajamand/ Rajasthan	Consultants	493	DQIG
Emancipation des adolescentes des tribus	<i>Former et placer de adolescentes dans les centres ICDS grâce à une évaluation préliminaire des CAP suivie d'une formation</i>	Jhabua (Madhya Pradesh)	Bal Niketan Sangh, BSA National Institute of Social Sciences	ND	ND
Entreprenariat agricole pour les adolescentes des tribus	<i>Recenser des activités rémunératrices para-agricoles par le biais de l'évaluation rurale participative (ERP) et actions de formation</i>	Lieux multiples	Fédération internationale des femmes en agriculture	65 000	Don d'USAID
Renforcement de la gestion des projets à l'ICDS	<i>Améliorer les compétences en matière de gestion et de supervision des programmes pour les superviseurs de l'ICDS et les CDPO</i>	Dhar/Madhya Pradesh	UNESCO et ONG	15 000	UNESCO

RÉSUMÉ DES INITIATIVES DU PAM

Initiative	Objectifs/activités	Lieu	Partenaires	Coût (dollars)	Source de financement
Systèmes de distribution améliorée pour les suppléments en fer	<i>Accroître la diffusion des programmes de distribution de suppléments de fer par les CAP, les enquêtes de marché et par une campagne de sensibilisation</i>	Dhar/Madhya Pradesh	ONG	9 450	Institut international de sciences de la vie (ILSI)/DQIG
Entreprises communautaires pour la production d'aliments de complément	<i>Permettre aux femmes tribales d'avoir un revenu, développer l'esprit d'entreprise, améliorer les pratiques d'alimentation de complément et fournir un produit nourrissant à faible coût pour l'ICDS par la création de coopératives de femmes</i>	Jhabua/Madhya Pradesh	ONG locales	72 800 400 000	DQIG Fonds dégagés par le projet de développement tribal du PAM dans le Madhya Pradesh
Votre santé est entre vos mains	<i>Encourager une prise de conscience d'un certain nombre de problèmes sanitaires, éducatifs et environnementaux par des médias populaires</i>	Madhya Pradesh	ONG	28 244	Fonds dégagé par le projet du PAM

¹ PAM—*Indiamix*- Elaboration d'un aliment composé à faible coût. Programme alimentaire mondial, New Delhi, 1997.

² PAM—Examen de l'utilisation d'*Indiamix*, des rations à emporter et essais préliminaires des MCWCs. Programme alimentaire mondial, New Delhi, 1998.