

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Première session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 22 janvier 1999

RAPPORTS DU DIRECTEUR EXÉCUTIF SUR DES QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Point 8 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.1/99/8/1
7 décembre 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT COLOMBIE 2740.01

Soutien aux activités socio- économiques et de protection de l'environnement dans les communautés autochtones

Date de l'approbation	Octobre 1993
Date de la signature du plan d'opérations	15 juillet 1994
Date de l'acceptation de la lettre de démarrage	13 février 1995
Date de la première distribution	Avril 1995
Durée de l'aide du PAM	Quatre ans
Durée du projet au 30 juin 1998	Trois ans et deux mois

Coût (dollars)

Coût total pour le PAM	8 010 000 dollars
Coût total des produits alimentaires	7 000 000 dollars

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

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 information.

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.

Le fonctionnaire du PAM chargé du présent document est:

Attaché de liaison principal: Mme R.I. Antolin tel.: 066513-2207

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.: 066513-2641).



OBJECTIF DU PROJET ET DE L'ASSISTANCE DU PAM

1. A long terme, le projet vise à améliorer les conditions de vie de la population autochtone, conformément au Plan pour le développement économique et social mis en place par le Gouvernement colombien, et à aider les groupes autochtones à s'intégrer dans la société colombienne.
2. Les objectifs immédiats du projet sont les suivants:
 - a) aider à la mise en place d'une infrastructure sociale et productive;
 - b) concourir à la réhabilitation et à la protection de microbassins hydrographiques dégradés;
 - c) soutenir des activités productives en fournissant des crédits, une assistance technique et une formation aux entreprises autochtones; enfin
 - d) accroître, au niveau local, la capacité des populations autochtones à prendre des décisions et à se mobiliser pour obtenir un soutien.
3. En Colombie, les populations autochtones représentent deux pour cent du total de la population nationale. Selon le dernier recensement (1995), il s'agit toujours de l'un des groupes les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire. Pendant des années, en réclamant la restitution des territoires ancestraux dont elles ont été dépossédées, les populations autochtones ont subi une violation du droit fondamental de l'homme. Plus récemment, elles ont été victimes de la recrudescence de violences internes qui les ont contraintes à quitter leurs terres et venir se joindre au nombre croissant de personnes déplacées à l'intérieur du territoire.
4. Le projet a pour objectif de contribuer au développement socio-économique de 304 communautés autochtones, représentant 50 pour cent environ du total de la population autochtone en Colombie. A cette fin, le PAM fournit 50 000 tonnes de blé: 76 pour cent de ce blé sert à l'achat de produits alimentaires locaux, permettant ainsi de soutenir les activités vivres-contre-travail destinées à la mise en place d'une infrastructure sociale et productive de base. Les 24 pour cent restants sont utilisés comme "capital en grains" pour créer un fonds de crédit destiné aux groupes autochtones et pour financer des projets viables tant d'un point de vue économique qu'écologique et culturel. Le fonds de crédit est géré par une institution financière locale choisie par le PAM. Le gouvernement, pour sa part, s'est engagé à y participer à concurrence de cinq millions de dollars, ce qui représente le double de la contribution du PAM.
5. Le projet couvre neuf des 33 départements de la Colombie (qui correspondent aux plus hautes unités administratives et politiques). Ces départements possèdent des écosystèmes extrêmement variés et biologiquement divers puisqu'ils se situent tant dans les régions andines de haute montagne que dans les savanes désertiques de la plaine. Le projet touche 15 groupes ethniques différents qui, en plus de l'espagnol, parlent huit langues vernaculaires du pays.
6. L'aide alimentaire agit principalement en tant que mesure d'incitation et revenu complémentaire. Les produits acquis en échange de l'aide alimentaire du PAM encouragent considérablement les bénéficiaires du projet à participer aux activités choisies, notamment durant la saison sèche lorsque le chômage, en milieu rural, est particulièrement élevé. Etant donné le niveau de revenus très bas de ces communautés, l'aide alimentaire constitue un complément au budget familial.



EXECUTION DU PROJET

Agence d'exécution

7. Les communautés participent à la conception du projet qui est mis en œuvre “de la base au sommet”. Le Réseau de solidarité sociale relevant de la Présidence de la République colombienne est responsable de l'exécution globale du projet. Une Unité spéciale, interne à ce Réseau, a été créée pour apporter un soutien au projet et aux communautés autochtones. Cette Unité reçoit des fonds supplémentaires du gouvernement par l'entremise d'un projet cadre du PNUD (COL. 92/007).
8. Les activités, qui sont choisies par les communautés, sont soumises, pour discussion et approbation, aux conseils locaux et coordonnées par les représentants d'entités locales et par les délégués officiels des communautés autochtones. Durant la réalisation des travaux, divers organismes d'exécution et le coordonnateur régional rattaché à l'Unité d'exécution fournissent une assistance technique et assurent le suivi des opérations.
9. Au total, 100 personnes participent au projet. Au niveau national, le personnel se compose du Directeur/Coordonnateur du projet, d'un assistant administratif et de sept spécialistes locaux; au niveau local, il compte 32 autochtones appartenant à divers groupes ethniques et possédant des compétences techniques. Les autorités du projet ont insisté pour qu'une plus grande responsabilité soit déléguée aux organisations autochtones. L'approche intégrée, qui a été adoptée pour aider ces organisations, a joué un rôle essentiel dans l'exécution du projet.
10. Le projet cadre du PNUD permet au gouvernement d'assumer le financement des frais de fonctionnement de l'Unité d'exécution. Les fonds du PNUD servent également à payer le loyer des locaux où se situent les bureaux, le matériel et les fournitures, les services d'appui ainsi que les véhicules et leurs frais d'entretien.

Bénéficiaires

11. L'on estime que le projet touche 32 560 familles; 61 pour cent d'entre elles bénéficient des activités vivres-contre-travail et 39 pour cent, de la composante crédit.
12. A ce jour, 12 350 familles (soit 62 pour cent de l'objectif visé) bénéficient de l'élément vivres-contre-travail du projet et 6 646 familles, au total, de la modalité crédit. Les femmes et leurs familles ont considérablement bénéficié d'une augmentation de la consommation alimentaire grâce à leur participation au programme vivres-contre-travail et à l'amélioration de la production sur les parcelles de subsistance qu'elles gèrent et qui ont constitué l'un des axes du projet.

GESTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES

13. La vente de blé, qui permet l'achat de produits alimentaires locaux tels que du riz, du poisson en boîte, de l'huile végétale, de la *panela* (jus de canne à sucre), des légumineuses et du sel, est une caractéristique du projet qui offre un bon rapport coût-efficacité. Localement, l'achat de ces produits a encouragé la production et les marchés. L'assortiment alimentaire correspond aux habitudes alimentaires traditionnelles des populations autochtones.



14. L'engagement initial du PAM au projet était de 50 000 tonnes de blé. Une révision du budget a été approuvée pour remplacer le blé par du riz. Au 30 juin 1998 (soit à 80 pour cent de la durée du projet), 39 075 tonnes de blé, soit 78 pour cent de l'engagement total, avaient été reçues, laissant un reliquat de 10 925 tonnes au titre de la contribution en blé du PAM.
15. Jusqu'en 1997, le blé était vendu à l'Institut agricole national de commercialisation (IDEMA). Depuis cette date, une société publique, Almagrario S.A., a pris le relais et obtenu d'excellents résultats, comme le montre le tableau 1 ci-dessous. Le blé a été vendu sur le marché agricole et/ou directement aux moulins. Almagrario transfère les fonds obtenus au PAM qui les gère au moyen de fonds fiduciaires.

TABLEAU 1: EXPÉDITIONS EFFECTUÉES À CE JOUR

Date d'arrivée des expéditions	Produit	Quantité réelle (en tonnes)	Valeur c.a.f (en dollars)	Produit de la vente	Pourcentage
Mars-94	Blé	25 000	4 125	4 58	111
Sept-96	Blé	5 575	1 080	1 01	94
Avril-98	Riz	1 510 ¹	502 830	517 93	103
Mai-98	Blé	5 500	1 017	1 16	115
Total		39 075	6 725	7 29	108

¹ Soit l'équivalent de 3 000 tonnes de blé selon le prix franco à bord (f.a.b) du PAM.

16. Avant le début des travaux d'infrastructure, les équipes d'appui technique, les gouvernements locaux et chaque communauté concernée par le projet signent des accords sur l'exécution des activités. Les travaux sont suivis par un comité local de supervision qui veille à ce que leur réalisation soit conforme aux prévisions et un rapport de synthèse sur les jours de travail effectués est préparé chaque trimestre. Au niveau local, le Coordonnateur régional invite plusieurs (plus que trois) fournisseurs à soumettre une offre pour un certain nombre de rations alimentaires.
17. Sur un total de 1 819 165 jours de travail effectués par les bénéficiaires, 21 pour cent ont été réalisés au cours de la première année, 29 pour cent au cours de la deuxième année et 50 pour cent au cours de la troisième et d'une partie de la quatrième année. La distribution alimentaire a été effectuée dans les mêmes proportions chaque année.
18. Le projet a respecté et encouragé la production vivrière locale sur les parcelles où l'on pratique une agriculture de subsistance traditionnelle afin de garantir la sécurité alimentaire des familles autochtones lors des périodes de pénurie alimentaire. Le suivi et l'évaluation des activités entreprises par chaque groupe ethnique ont tenu compte de considérations de nature anthropologique et le projet porte actuellement une attention particulière aux facteurs propices à la durabilité de l'exploitation de ces parcelles.

Gestion des ressources

19. Certains des aspects concernant la gestion des ressources expérimentée par le PAM en Colombie pourraient être plus particulièrement appliqués à d'autres projets. Ces aspects sont les suivants:



- a) optimisation des ressources disponibles grâce à des déboursements rapides. Ce processus permet de veiller à ce que tous les fonds disponibles soient consacrés à des activités déterminées au lieu d'être perdus au profit de l'administration bureaucratique. Une gestion hautement professionnelle garantit le reversement des intérêts au projet et protège ainsi la valeur d'achat;
- b) gestion conjointe du projet par l'intermédiaire de Comités administratifs et organiques;
- c) mobilisation des ressources;
- d) ferme adoption d'une nouvelle gestion du mécanisme de fonds fiduciaires;
- e) autofinancement;
- f) le bureau du PAM en Colombie a réalisé, et met actuellement en œuvre, trois projets majeurs, dont celui que nous analysons ici, pour venir en aide aux communautés marginales qui constituent la base de la société colombienne. Cette entreprise a pu être menée à bien grâce à l'adoption de modalités novatrices qui ont permis de reconnaître la contribution essentielle du PAM;
- g) au total, 115 organisations autochtones ont reçu des crédits équivalant à 3,8 millions de dollars pour consolider des projets productifs, incluant une usine de traitement de lait, une petite exploitation consacrée à l'élevage, une usine de séchage de plantes médicinales et d'épices, la production de café organique et un système de production alimentaire. Pour la première fois, une organisation gouvernementale a été créée pour venir en aide à des communautés autochtones auxquelles sont destinés des projets de crédit prévoyant d'associer les bénéficiaires à la gestion des activités et d'encourager la création de petites et de moyennes entreprises axées sur le marché. Les femmes gèrent directement 12 pour cent de l'ensemble des organisations à qui l'on a accordé un crédit; ces prêts concernent surtout les projets qui aident les familles à améliorer leur production alimentaire. A ce stade, il est toujours difficile de déterminer si les conditions socio-économiques des personnes ayant bénéficié d'un crédit se sont améliorées.

CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT

Fonds de crédit

20. Le Gouvernement colombien s'est engagé à verser cinq millions de dollars au fonds de crédit; à ce jour, le solde des engagements non réglés est d'un million de dollars. Le fonds de crédit est administré par une organisation fiduciaire expérimentée.



**TABLEAU 2: CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT AU FONDS DE CRÉDIT
(en dollars)**

Année	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Engagement	398 200	1 263	2 30	1 033 3		5 000
Réel	356 119	1 270		2 056 2	400 000	4 082
Pourcentage	89	105		199		82

Durabilité

21. Comme il a été expliqué précédemment, le gouvernement—par l’entremise du projet COL/92/007 du PNUD—finance l’ensemble de l’assistance technique apportée au projet et sa contribution s’élève, à ce jour, à sept millions de dollars. L’importance accordée à la continuité du soutien que le projet apporte aux communautés autochtones s’est traduit par la décision du gouvernement de s’engager à poursuivre le financement de l’assistance technique, une fois terminé le programme du PAM. A ce titre, le gouvernement prévoit de consacrer 13 millions de dollars pendant les quatre prochaines années. L’accent a été nettement mis sur le renforcement des organisations autochtones et sur la durabilité des activités avec la mise en place d’une ONG regroupant les populations autochtones en tant que membres.

Contribution du gouvernement à l’infrastructure

22. L’ensemble des activités réalisées au titre du programme vivres-contre-travail a été largement cofinancé par les gouvernements locaux (organisations municipales et autochtones) et régionaux. En moyenne, les fonds apportés par le PAM ont permis de mobiliser ceux du gouvernement de contrepartie dans un rapport de 1 à 6. L’assistance du PAM dans des régions isolées a permis aux communautés locales d’exercer une pression sur les institutions locales ayant un pouvoir de décision pour obtenir que les projets auxquels ils accordent priorité bénéficient d’un cofinancement.

AIDE EXTERIEURE

23. Par l’entremise du projet cadre COL/92/007 du PNUD “Soutien au développement des communautés autochtones”, le gouvernement transfère les fonds nécessaires à l’assistance technique requise pour atteindre les objectifs du projet Colombie 2740.01.

24. L’OIT a versé 4 400 dollars à une organisation autochtone de production et de vente de plantes séchées. L’apport de ces fonds a permis d’apporter un appui direct à la formation des membres de cette organisation dans des domaines tels que la gestion et la comptabilité.

EVALUATION

25. Les objectifs visés pour la plupart des activités vivres-contre-travail ont été dépassés, tant en termes d’unités physiques réalisées qu’en nombre de jours de travail effectués. Sur



le total des jours travaillés, 9,1 pour cent ont été consacrés à la réalisation de l'infrastructure productive; 30 pour cent à l'infrastructure sanitaire de base; 5,4 pour cent à l'infrastructure sociale élémentaire; 28 pour cent à l'infrastructure routière; 26 pour cent à la protection et la préservation de l'environnement et 1,5 pour cent à la formation. Les activités se sont particulièrement centrées sur l'infrastructure sanitaire de base et l'infrastructure productive, répondant ainsi aux besoins et aux priorités établis et identifiés par les communautés autochtones.

26. Le PAM a participé à la création d'un Fonds de crédit spécial—le premier de ce genre en Colombie—en finançant des projets de développement économique stratégiques qui contribuent à modifier les structures de dépendance des communautés autochtones.
27. Quatre-vingts pour cent du nombre de jours de travail initialement prévus par le projet ont été effectués. Les objectifs ont toutefois déjà été dépassés dans le cas de certaines activités telles que la construction d'aqueducs et de ponts, l'amélioration des voies routières, la création de centres à usages multiples et la mise en place de réseaux d'irrigation.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

28. Au sein des communautés autochtones, les femmes ont bénéficié des diverses activités techniques et productives mises en place au cours de l'exécution du projet. Elles ont pu ainsi participer aux équipes d'assistance technique et aux différents comités locaux et régionaux. Elles ont également contribué à la gestion des coopératives ayant bénéficié d'un crédit.
29. Dans l'ensemble des régions, les organisations autochtones ont bénéficié des ressources provenant des activités vivres-contre-travail et du fonds de crédit. Grâce à ce soutien, elles se sont consolidées et les capacités de leurs structures internes ont été renforcées.
30. L'assistance du PAM a joué un rôle de catalyseur dans la mobilisation des ressources externes.
31. Le gouvernement reproduit actuellement, avec ses propres ressources, et au niveau local, les méthodes de prise de décisions, de mobilisation des ressources et d'équipes d'assistance locales intégrées pour venir en aide aux populations autochtones qui n'ont pu bénéficier du projet.
32. Un contrôle étroit du fonds de crédit, une assistance intégrée et la formation des bénéficiaires sont des ingrédients indispensables au succès des projets comportant un élément crédit. Les crédits accordés ont été relativement importants et, à ce jour, le recouvrement des dettes est satisfaisant.
33. A l'avenir, il faudrait davantage orienter l'assistance vers les groupes autochtones qui ne disposent pas de solides structures d'organisation mais de terres et de parcelles de subsistance, et qui vivent dans des conditions de pauvreté extrême, mais qui ne reçoivent pratiquement rien de l'aide actuellement accordée par le gouvernement.
34. Le rapport d'évaluation sur le soutien du PAM aux communautés autochtones de l'Amérique latine (WFP/EB.1/98/5/2) a recommandé que le cas de la Colombie soit cité comme un exemple du renforcement de la participation des populations autochtones à un niveau décentralisé. Le rapport a souligné l'importance de déléguer la responsabilité des activités institutionnelles aux communautés afin que leurs besoins fondamentaux puissent être satisfaits.





ANNEXE



COMPARAISON ENTRE OBJECTIFS ET RÉALISATIONS

Activité	Unité	Objectif physique conformément au plan des opérations	Objectif physique conformément au plan des opérations revu au 30 juin 1998	Objectif physique au 30 juin 1998	%	Jours de travail conformément au plan des opérations	Jours de travail conformément au plan des opérations, revu au 30 juin 1998	Jours de travail effectués en 30 juin 1998	%
Aqueducs	Nombre de maisons reliées	2 200	1 741,7	21 261	1 221	85 662	67 815,8	305 906	451
Réseaux sanitaires	Nombre de maisons reliées	14 800	11 716,7	13 303	114	273 652	216 641,2	205 972	95
Latrines	Nombre	11 530	9 127,9	2 802	31	103 761	82 144,1	42 030	51
Approvisionnement en eau	Nombre	81	64,1	-	-	105 057	83 170,1	-	-
Routes	Km	626	495,6	867	175	751 220	594 715,8	449 469	76
Modernisation des ponts	Nombre	74	58,6	116	198	39 812	31 517,8	62 408	198
Réseaux d'irrigation	Nombre	23	18,2	55	302	60 790	48 125,4	83 403	173
Centres à multiples usages	Nombre	326	258,1	210	81	127 792	48 125,4	82 320	171
Bâtiments communautaires	Nombre	642	508,3	595	117	312 654	101 168,7	97 956	97
Pépinières ¹	Nombre d'établissements	N.D.	N.D.	2 825	N.D.	200 000	247 517,8	174 186	70
Reboisement ¹	Hectare	N.D.	N.D.	2 680	N.D.	597 600	473 100	189 650	40
Autres activités environnementales ¹	N.D. ²	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	300 000	237 500	105 550	-
Formation	Activité	1 724	1 364,8	965	71	42 000	33 250	20 315	61
Total						3 000	2 264 791	1 819 165	80

¹ Les données concernant la préservation et la gestion des ressources naturelles transmises par les responsables du projet n'ont pas été divisées en modules comme il avait été initialement prévu dans le plan des opérations.

² N.D: non disponible.