

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2000/3/3
31 mars 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ DE L'ÉVALUATION DU PORTEFEUILLE DE PROJETS DU PAM AU PÉROU¹

**PÉROU 2341—Aide alimentaire aux
groupements féminins en vue de la
création de micro-entreprises**

**PÉROU 4808—Aide alimentaire aux élèves
des établissements préscolaires et
primaires des zones rurales**

**PÉROU 5162—Restauration écologique des
petits bassins versants des Andes**

RÉSUMÉ

Le portefeuille du PAM comprend trois projets exécutés en divers endroits du pays et poursuivant les objectifs distincts ci-après: a) améliorer l'organisation des groupements d'exploitantes, en rehaussant leur statut social, en renforçant leurs compétences et leur participation et en contribuant à la production de revenus; b) lutter contre la faim, en réduisant l'incidence de l'anémie et en améliorant l'éducation des élèves des établissements préscolaires et primaires des zones rurales; c) encourager la participation des petits exploitants pauvres aux travaux de remise en état, de gestion des eaux et d'aménagement des terres, en les incitant à constituer des groupes organisés, en accroissant la disponibilité de nourriture et en les rendant plus conscients des problèmes écologiques touchant les bassins versants dans lesquels ils vivent.

Ces projets n'ont pas une efficacité uniforme, mais de manière générale ils ont eu des résultats positifs, car ils ont répondu à certaines des priorités et des plans du gouvernement en vue de lutter contre l'insécurité alimentaire et la pauvreté dans les zones rurales.

La mission estime qu'il convient de poursuivre l'aide du PAM, à condition de reformuler la conception et la portée des projets. Elle recommande par conséquent de formuler un programme qui conserve les principes à la base des trois activités menées actuellement, tout en revoyant leur conception et en les mettant en oeuvre uniquement dans les trois départements les plus pauvres du pays (Apurimac, Ayacucho and Huancavelica).

¹ Le rapport complet est disponible en espagnol uniquement.

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 le(s) fonctionnaire(s) du PAM mentionné(s) ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

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

Fonctionnaire principal chargé 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 commis aux documents et aux réunions (tél.: 066513-2645).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

CPA	Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire
FONCODES	Fonds national de compensation et de développement social
INFES	Institut national des établissements d'enseignement et de santé
OIT	Organisation internationale du travail
PASE	Programme d'appui social pour l'éducation
PIB	Produit national brut
PRONAA	Programme national d'aide alimentaire
PRONAMACHCS	Projet national de gestion des bassins versants et de conservation des sols
SSP	Schéma de stratégie de pays
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture



INTRODUCTION

1. Une mission pluridisciplinaire² a évalué les trois projets du portefeuille du PAM au Pérou³ entre le 25 octobre et le 12 novembre 1999. Cette évaluation avait pour objet d'analyser la conception, l'exécution et l'impact des projets afin de déterminer si ce portefeuille avait contribué à réduire l'insécurité alimentaire et la pauvreté de la population cible, ainsi que de formuler des recommandations permettant de renforcer la stratégie globale du PAM au Pérou.

HISTORIQUE

2. Les années 80 ont été pour le Pérou une décennie perdue sur le plan du développement économique et social. En août 1990, le gouvernement a décidé de mettre en oeuvre un programme rigoureux d'ajustement structurel pour s'attaquer aux graves crises économiques et sociales. Au niveau macro-économique, ce programme a eu essentiellement pour effet une baisse de l'inflation, une nette augmentation du produit intérieur brut (PIB) et une reconstitution des réserves en devises.
3. Néanmoins, une grande partie de la population est restée pauvre: en 1997, sur les 12,3 millions de personnes environ (pour une population totale de 25 millions) qui étaient considérées comme pauvres, 3,6 millions vivaient dans des conditions de précarité extrême. Les pauvres représentent 35 pour cent de la population urbaine, et 65 pour cent de la population rurale. Les zones rurales situées dans les régions montagneuses (Sierra) sont les plus démunies, avec 68 pour cent de pauvres.
4. La plupart des pauvres, en particulier dans la Sierra, sont également exposés à l'insécurité alimentaire, du fait de facteurs structurels qui pèsent sur la production de nourriture destinée à la consommation interne et sur la capacité des familles d'exploitants à dégager un revenu.

L'AIDE DU PAM

5. Le PAM a apporté une aide alimentaire au Pérou pour la première fois en 1964. Depuis, et jusqu'en octobre 1999, le PAM a fourni des vivres d'une valeur de 158,3 millions de dollars. Les trois projets en cours évalués dans le présent rapport ont démarré entre 1992 et 1997.
6. Il convient de souligner que les trois projets analysés ne constituent pas, à proprement parler, un programme de pays officiel du PAM à l'intention du Pérou. Ils sont toutefois décrits dans un document relatif à un projet de programme de pays qui a été élaboré par le bureau de pays à la mi-1996, à partir d'un schéma de stratégie de pays (SSP).

² Cette mission était composée d'un chef de mission (FAO IC), d'un spécialiste des finances au niveau micro-économique (OIT), d'un spécialiste de l'éducation (UNESCO) et un spécialiste des ressources naturelles (FAO IC).

³ Une description détaillée de chaque projet figure en annexe.



EVALUATION DU PORTEFEUILLE EN TANT QUE PROGRAMME

7. Bien qu'il ait été prévu d'évaluer le portefeuille en tenant compte du projet de programme de pays, la mission est parvenue à la conclusion que sous sa forme actuelle, ce portefeuille ne fonctionnait pas en fait comme un programme.
8. Tant les responsables du PAM que leurs homologues nationaux se sont comportés en propriétaires exclusifs des projets, lesquels n'ont de ce fait pas pu être organisés de façon à obtenir les meilleurs résultats et à avoir le plus d'incidence possible.
9. D'autres facteurs ont gêné la pleine réalisation du potentiel des projets, notamment l'absence d'un accord sur les zones d'exécution et l'absence d'une méthode commune pour contacter les communautés, déterminer les bénéficiaires et identifier les questions liées à la problématique hommes-femmes.

CONCLUSIONS GENERALES DE L'EVALUATION

Pertinence

10. Les objectifs des projets évalués correspondent aux priorités nationales et au mandat du PAM, à savoir réduire l'insécurité alimentaire et atténuer la pauvreté. Toutefois, il faut souligner que malgré les cibles identifiées dans le SSP, nombre d'écoles, de groupements féminins et de petits bassins versants visés par les projets sont situés dans des districts qui ne sont pas recensés parmi les 419 districts considérés comme étant prioritaires dans le Plan national pour la nutrition et l'alimentation 1998–2000 et la Stratégie ciblée 1996-2000 pour lutter contre la pauvreté.
11. Les activités du PAM au titre du portefeuille de projets au Pérou sont liées à d'autres programmes ou mesures mis en oeuvre par le gouvernement ou d'autres donateurs et menées de façon coordonnée.
12. Le projet PÉROU 5162 visant l'aménagement des ressources naturelles essentielles pour accroître la production alimentaire et les revenus des exploitants présente les avantages comparatifs les plus nombreux pour l'application de la méthodologie vivres-contre-travail, surtout lorsqu'il s'adresse aux exploitants cultivant les terres communautaires.
13. Le projet PÉROU 4808, bien qu'il soit difficile d'en mesurer les objectifs en matière de développement et que ses incidences n'apparaîtront qu'à long terme, constitue cependant l'un des meilleurs moyens de satisfaire au principe de l'accès de tous à l'enseignement préscolaire et primaire. Par ailleurs, il permet de relever le niveau d'éducation et de formation des générations futures.
14. Les activités du projet PÉROU 2341 ont le plus contribué à rehausser le statut social des exploitantes et à renforcer leur rôle en matière de développement au sein de la famille et de la communauté.

Population cible

15. Les projets qui composent le portefeuille du PAM au Pérou visent généralement les groupes les plus vulnérables sur le plan de la sécurité alimentaire et de la pauvreté. Toutefois, les groupes urbains situés dans les grandes villes qui bénéficient d'une aide au titre du projet PÉROU 2341 sont relativement mieux lotis que les pauvres des zones rurales.



Conception

16. Les projets présentent plusieurs insuffisances dans leur conception, ce qui limite leurs chances de succès. Les principaux problèmes touchent au manque de prévoyance ou de souplesse, laquelle permettrait d'ajuster les projets en fonction de tout changement institutionnel éventuel et de tout remaniement budgétaire par les organismes concernés.
17. Le projet PÉROU 4808 illustre le plus clairement cette rigidité de la conception. Il devait être exécuté par le Programme d'appui social pour l'éducation (PASE), qui faisait autrefois partie du Ministère de l'éducation. Avant même le démarrage du projet, le PASE a été transféré au Fonds national de compensation et de développement social (FONCODES). Néanmoins, le projet a été exécuté comme prévu par le ministère, qui ne disposait plus des moyens institutionnels de remplir ses engagements ni des ressources budgétaires requises.
18. La conception des projets pêche également par l'absence de toute exigence en matière d'enquêtes de référence ou d'indicateurs d'impact permettant de quantifier les améliorations de la situation des bénéficiaires, et elle présente également des lacunes en ce qui concerne les systèmes de suivi des projets.
19. Dans le cas du projet PÉROU 2341, on a surestimé, lors de la conception, la capacité institutionnelle du Programme national d'aide alimentaire (PRONAA) à gérer les mécanismes de crédit. La conception du projet PÉROU 5162 était fortement axée sur la conservation, et plus particulièrement celle des ressources en terres, et elle a dû être réorientée sur la production, en insistant sur la modification du système de culture avec la mise en place de mini-périmètres d'irrigation.
20. Il importe également d'attirer l'attention sur le fait que les recommandations clés, telles que le choix de partenaires d'exécution appropriés, faites en 1994 par la mission d'évaluation (présentées au Conseil d'administration du PAM et approuvées par lui en mai 1995), n'ont pas été prises en compte lorsque le plan d'opérations a été modifié en 1997.

Gestion de l'aide alimentaire

21. La manutention, l'entreposage et le contrôle de l'aide alimentaire ont permis d'effectuer des distributions directes; les aliments locaux dont le PRONAA a la charge sont excellents, et ce programme permet de veiller au maintien de la quantité et de la qualité des produits alimentaires.
22. Le mécanisme mis en place pour monétiser le blé fourni par le PAM afin de constituer un fonds permettant d'acheter des aliments produits localement par les petits exploitants fonctionne bien et ne pose aucun problème d'ordre administratif ou logistique au PRONAA.
23. La distribution des vivres aux bénéficiaires est également satisfaisante. Dans le projet PÉROU 5162, les distributions sont trop espacées (une par trimestre) et devraient être mensuelles. Avec une distribution trimestrielle, les groupes risquent d'être moins motivés pour construire les installations d'entreposage et de manutention. Il faut que le PRONAA établisse un système dans lequel chaque bénéficiaire signe un coupon attestant qu'il a bien reçu tous les produits alimentaires.

Résultats

24. Le projet PÉROU 5162 a mené la plupart des activités prévues et a atteint la plupart des bénéficiaires visés dans une mesure acceptable. Le projet PÉROU 4808 n'a pas atteint ses



objectifs du fait de retards dans les livraisons du PAM et des changements institutionnels mentionnés plus haut.

25. Le projet PÉROU 2341 n'a pas, lui non plus, atteint les objectifs fixés initialement, car les prêts effectués ont été moins nombreux et moins importants que prévu. Toutefois, le projet a effectivement permis de promouvoir les groupements féminins et de les renforcer, et a contribué également de façon décisive à l'alphabétisation des femmes. Il a aussi permis de renforcer la participation active des femmes aux activités rémunératrices et à la prise de décisions au sein des organisations communautaires.
26. D'après plusieurs enquêtes qui ont été effectuées, l'aide alimentaire et les rations distribuées au titre de chacun des trois projets sont appréciées par les bénéficiaires et ne mettent pas en péril la production agricole dans le pays ou dans les zones de projet.

Impact ⁴

27. D'après une étude d'évaluation de l'impact effectuée fin 1998, le projet PÉROU 5162 a eu essentiellement les incidences ci-après: augmentation de 30 pour cent en moyenne des terres agricoles améliorées et accroissement de 17,6 pour cent de la production par rapport aux années précédentes. Cela a eu des incidences positives, bien que non quantifiées, en ce qui concerne l'amélioration des terres, la satisfaction des besoins fondamentaux de la population, l'amélioration de leur régime alimentaire, l'augmentation des revenus des ménages et le ralentissement des flux de migration.
28. S'agissant du projet PÉROU 4808, les renseignements recueillis dans plusieurs rapports d'évaluation de l'impact émanant de l'ONG "GRADE" ne permettent pas de mesurer ses incidences, notamment en ce qui concerne le développement des facultés d'apprentissage des enfants. Le rapport de GRADE indique toutefois que bien que le projet assure la totalité de l'apport en fer nécessaire aux enfants, la prévalence de l'anémie se situe toujours à 48 pour cent. Cela montre que les bienfaits du complément en fer fourni sont pour l'essentiel perdus du fait des mauvaises conditions d'hygiène dans les écoles, ce qui accroît l'incidence des maladies parasitaires et des maladies associées. Le rapport de GRADE atteste d'incidences positives en termes: a) d'assistance; b) de nombres d'enfants inscrits dans les écoles; c) de diminution des redoublements; et d) de facultés de mémoire et d'autres aspects.
29. En ce qui concerne le projet PÉROU 2341, il n'existe pas de données globales fiables permettant de procéder à une évaluation quantitative de l'impact. Cependant, les renseignements disponibles semblent indiquer que la plupart des groupes ne dégagent pas suffisamment de revenus nets pour être en mesure de rembourser les prêts et de rémunérer dûment les heures de travail des membres.
30. Le principal impact du projet PÉROU 2341 a été de renforcer et de consolider la plupart des groupements féminins, en leur permettant de jouer un rôle plus actif dans le développement des ménages et de la collectivité. Le projet a permis d'améliorer largement les compétences des femmes et de rehausser leur statut social.

Homologues nationaux

⁴ Les spécialistes établissent une distinction entre le "résultat", qui est l'effet à court terme de l'intervention et l'"impact", qui est son effet à long terme. Dans le présent document, le mot "impact" désigne les effets à court terme des projets.



31. Le PRONAA s'est chargé avec compétence de la logistique pour les vivres fournis aux trois projets et a offert aux groupements féminins une gamme complète de mesures de soutien. Toutefois, la gestion du mécanisme de crédit n'a pas été aussi efficace, car le mandat et l'expérience du PRONAA concernent la fourniture d'une assistance sociale et non un soutien financier à vocation commerciale.
32. Les résultats du Projet national de gestion des bassins versants et de conservation des sols (PRONAMACHCS) ont été excellents, car cette institution possède un net avantage, dans la mesure où elle utilise l'aide alimentaire pour encourager la mise en place de groupes d'aménagement des ressources naturelles et développer leurs activités. Elle dispose aussi d'un réseau de communications bien établi et peut fournir les ressources non alimentaires requises. Toutefois, le PRONAMACHCS devrait adopter une approche davantage axée sur la production pour l'irrigation et le traitement agro-alimentaire, ainsi que sur la problématique hommes-femmes.
33. La mission estime que le Ministère de l'éducation a omis de considérer le projet du point de vue du développement, en particulier pour ce qui est de l'utilisation des vivres en tant que moyen de renforcer les facultés d'apprentissage des enfants. C'est pourquoi il n'est pas parvenu à fournir l'appui prévu dans le plan d'opérations du projet PÉROU 4808.

Création de micro-entreprises (PÉROU 2341)

34. Le projet PÉROU 2341 a fortement pâti de la nature même des bénéficiaires qu'il visait. Il est très difficile de mettre en place des micro-entreprises viables à partir de groupements constitués par des femmes illettrées et très handicapées par les conditions d'extrême pauvreté dans lesquelles elles vivent.
35. L'efficacité du mécanisme de crédit a été limitée, car le plus souvent, les prêts ont été considérablement moins importants que le volume de vivres fournis au groupe, ou ont financé des activités peu lucratives. Dans ces conditions, une fois que le groupe a remboursé l'intégralité du prêt, il traverse habituellement une période de crise ou se disloque totalement, ce qui montre que la motivation principale à l'origine de sa constitution était la perspective de recevoir des vivres et non d'acquérir de l'expérience en matière de création d'entreprise.
36. Il n'était guère avisé de continuer à fournir des vivres une fois les prêts accordés, car la coexistence de ces deux formes d'aide empêche le groupe d'acquérir le sens des responsabilités, de prendre conscience de son obligation de rembourser le prêt et de développer un esprit favorable à la création d'entreprise. Malgré une lente amélioration de la situation, dans la plupart des cas il existe un écart très marqué entre les revenus mensuels dégagés des ventes et le montant des prêts.
37. L'assistance technique constitue un moyen essentiel de former la population au monde du travail. La mission a constaté que la qualité des produits s'était considérablement améliorée, tout comme l'utilisation des mécanismes de production et des outils de gestion.
38. Environ cinq pour cent des micro-entreprises bénéficiant d'un appui semblaient avoir une excellente possibilité de se maintenir. Il s'agissait notamment de boulangeries, de meuneries et d'entreprises de confection qui avaient été mises en place pour répondre à la demande d'institutions officielles.

Participation des bénéficiaires

39. La participation des bénéficiaires aux projets PÉROU 2341 et PÉROU 4808 est bonne, même si les membres des clubs de mères et ceux des groupes scolaires auxquels est fourni



un petit déjeuner ne comprennent pas toujours que l'aide alimentaire qu'ils reçoivent a une finalité de développement.

40. S'agissant du projet PÉROU 5162, les bénéficiaires participent très peu aux activités de planification, bien qu'ils fassent partie des comités de gestion des bassins versants ou des comités de conservation villageois. On a constaté dans certains cas qu'une poignée d'exploitants détenaient plusieurs postes de responsabilité et qu'une nouvelle dynamique du pouvoir était en train d'apparaître. La participation des hommes et des femmes est plus élevée, et la solidarité est plus forte, dans le cas des groupements d'exploitants possédant des terres communautaires. Ceux-ci ont également plus de facilité à comprendre la notion de petit bassin versant et à accepter de travailler dans des zones communautaires.
41. Dans le cas du projet PÉROU 4808, la participation des associations de parents aux activités du projet a une valeur sociale importante, à laquelle les hommes sont particulièrement sensibles.

Problématique hommes-femmes

42. La participation globale des femmes au portefeuille du PAM pour le Pérou est de 63 pour cent en termes de bénéficiaires. Dans le cas du projet PÉROU 2341, tous les bénéficiaires sont des femmes, dans celui du projet PÉROU 4808 elles sont 50 pour cent, et dans celui du projet PÉROU 5162, leur nombre varie de 20 à 30 pour cent, suivant les activités.
43. Le projet PÉROU 2341 contribue le plus à rehausser le statut social des femmes. Les résultats sont visibles à trois niveaux de la participation des femmes. Dans leur foyer, car elles tiennent une place plus importante dans l'économie familiale, donnent leur avis et prennent des décisions avec plus d'assurance; au sein de la collectivité, où les instances du pouvoir et les organisations communautaires qui assurent la prise de décisions tiennent davantage compte des femmes; et au niveau politique, où de nombreuses femmes détiennent des postes de responsabilité dans les micro-entreprises financées par le PAM ou ont des fonctions de direction au sein des collectivités pour lesquelles elles travaillent. Dix-huit de ces femmes ont été élues ou nommées à des postes politiques auprès des autorités gouvernementales aux niveaux local, du district, ou de la province.
44. Même s'il existe encore de grandes différences en termes d'égalité entre les hommes et les femmes eu égard à la prise de décisions, il ressort de l'expérience acquise avec le projet PÉROU 2341 que les stratégies de développement axées sur la lutte contre la pauvreté et soucieuses des sexospécificités permettent effectivement d'accroître l'autonomie des femmes. Les lacunes constatées par la mission dans ce domaine venaient de l'attitude paternaliste qu'affectaient encore l'équipe du projet et les consultants.
45. En ce qui concerne le projet PÉROU 4808, les ressources ont été réparties de façon égale au cours des trois années d'exécution (50 pour cent de filles et 50 pour cent de garçons). D'après les enseignants, les garçons et les filles obtenaient en gros les mêmes résultats. Toutefois, dans certaines des écoles inspectées, les filles de première et terminale s'exprimaient mal en espagnol et se remettaient à parler quechua. Cela semble indiquer que les enseignants, sans en être conscients, se consacrent plus aux garçons qu'aux filles, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils n'ont pas reçu une formation appropriée et ne savent donc pas comment orienter leurs activités plus spécifiquement sur les filles.
46. Les mères participent activement aux activités scolaires et à la préparation des petits déjeuners, mais les postes de responsabilité sont toujours attribués aux hommes. Les femmes (mères et enseignantes) sont membres des comités d'alimentation scolaire, mais on ne dispose pas de données indiquant les pourcentages par sexe. L'enquête menée en 1998



ne donnait pas d'indications ventilées par sexe sur le niveau de contrôle et de prise de décisions.

47. Même si les femmes ne représentent qu'un faible pourcentage des bénéficiaires du projet PÉROU 5162, il s'est progressivement ouvert à une participation accrue des femmes à la prise de décisions au niveau communautaire et à leur rôle plus actif au cours des réunions. Au niveau social, la participation des femmes s'exprime par leur appartenance politique aux divers organes gouvernementaux locaux. Les femmes jouent un rôle essentiel dans le projet. Elles prennent part à toutes les activités et sont en train d'acquérir des connaissances dans divers domaines: conservation des sols et aménagement des terres, reboisement, gestion et sélection des semences. Il convient de noter que la participation des femmes au projet concerne aussi le processus décisionnel, dans la mesure où certaines font partie des conseils d'administration des comités de conservation.
48. Le faible niveau d'éducation des femmes qui vivent dans les petits bassins versants dans lesquels le projet est exécuté constitue notamment un problème. Néanmoins, le projet a été conçu de façon à permettre aux femmes de participer en tant que membres suppléants, dans le cadre de leur formation.

Durabilité

49. Le projet qui semble avoir les plus grandes chances de durer est le projet PÉROU 5162. Dans les communautés qui ont pratiqué la conservation, ainsi que la promotion et la diversification de la production, l'incidence sur les revenus du ménage a été considérable. Les activités se poursuivent naturellement sans qu'il soit nécessaire de fournir une aide alimentaire.
50. Dans le cas du projet PÉROU 2341, la viabilité des micro-entreprises et des groupements constitués en vue de la création de revenus est très faible. Seul un petit groupe, qui représente moins de cinq pour cent des bénéficiaires, devrait subsister sans assistance technique et sans les prêts accordés au titre du projet. Les 95 pour cent restants dépendent encore de ces formes de soutien, et la vaste majorité des groupements reste tributaire de l'aide alimentaire.
51. La durabilité des activités entreprises au titre du projet PÉROU 4808 demeure étroitement liée aux objectifs et à la capacité du Gouvernement péruvien, qui accorde la priorité absolue à la fourniture de repas scolaires, en particulier par l'intermédiaire du FONCODES.

Suivi et évaluation

52. Bien que des indicateurs de suivi et dans une moindre mesure des indicateurs d'impact aient été établis, aucun des trois projets n'a mis en place un système satisfaisant de suivi et d'évaluation; pourtant, des progrès ont été faits avec la collecte de données par le biais d'enquêtes élaborées par l'*Universidad del Pacífico*. Ces enquêtes ont été efficaces pour le projet PÉROU 4808, mais guère utiles pour les projets PÉROU 2341 et PÉROU 5162.
53. Les trois projets ont manqué d'enquêtes de référence qui auraient permis de mesurer les progrès accomplis "avec" et "sans". En outre, le projet PÉROU 5162 ne dispose pas du logiciel nécessaire pour simuler et produire des graphiques en trois dimensions des progrès sur les plans économique, financier, physique et biologique.
54. De même, aucun projet ne dispose d'indicateurs d'impact permettant de mesurer les améliorations apportées aux conditions de vie des bénéficiaires. Cela montre le faible



niveau de participation des bénéficiaires lors de l'identification des indicateurs requis pour l'évaluation du projet.

RECOMMANDATIONS POUR LA PERIODE D'EXECUTION RESTANTE ET POUR UNE STRATEGIE FUTURE

Projet PÉROU 2341

55. La mission recommande que le PRONAA, avec l'appui d'un consultant externe, procède sans tarder à l'évaluation de l'efficacité du système d'information. Du fait du manque de fiabilité des données existantes, il est difficile de gérer le projet et de prendre des décisions; l'efficience et l'efficacité du projet s'en ressentent.
56. Il est recommandé d'évaluer la qualité du travail des consultants à partir des résultats obtenus. Cela permettra d'établir une liste de consultants qualifiés pour des missions futures.
57. En ce qui concerne la commercialisation, la mission recommande que le Programme de promotion de l'emploi des femmes du Ministère du travail soit chargé d'entreprendre une étude afin de recueillir des renseignements sur les nouveaux marchés accessibles aux groupements.
58. Pour améliorer les résultats, un programme de formation à la problématique hommes-femmes devrait être organisé à l'attention des équipes du PRONAA, tant au niveau central que dans les unités d'exécution.
59. Enfin, il est recommandé de diffuser les résultats du projet dans une publication exposant les objectifs et les résultats obtenus, la stratégie d'intervention, les réalisations et les problèmes rencontrés, ainsi que des témoignages de femmes occupant des postes de responsabilité sur leur expérience positive. La mission a pu constater que ces témoignages constituent à eux seuls une source précieuse de renseignements sur l'impact du projet sur les femmes.

Projet PÉROU 4808

60. Il est recommandé que le projet se concentre sur les zones rurales les plus nécessiteuses, à savoir les établissements où des classes de niveaux différents sont assurées par un seul enseignant, dans l'ensemble du système scolaire, en collaboration avec le FONCODES. Cet organe gouvernemental est aussi chargé de la cartographie de la pauvreté.
61. Le PAM doit veiller à ce que les ressources soient livrées avant le début de l'année scolaire, afin que la distribution des vivres commence à temps, c'est-à-dire à la rentrée des classes, de façon à éviter le faible niveau de fréquentation des élèves que l'on constate inévitablement si les enfants ne reçoivent pas de petit déjeuner.
62. Le petit déjeuner distribué à l'école constitue le seul repas de la journée ayant une valeur nutritive pour de nombreux garçons et filles qui doivent souvent parcourir de grandes distances pour aller à l'école. C'est pourquoi la mission recommande que pour les établissements situés dans des zones clairement affectées par une insécurité alimentaire (par exemple, Huancavelica), une ration soit fournie aux enfants lorsqu'ils arrivent à l'école, ainsi qu'un repas à midi.
63. Le Ministère de l'éducation et le PRONAA doivent coordonner l'installation de 15 salles de classe (modules) en collaboration avec l'Institut national des établissements



d'enseignement et de santé (INFES) et de toute urgence, dans les établissements sélectionnés au préalable, afin d'offrir aux élèves des locaux adéquats et acceptables. Cela avait été convenu entre la mission d'évaluation et le président du Conseil de l'INFES. La proposition de l'INFES comprenait également le don de matériaux de construction, pour les portes et les fenêtres notamment.

64. Les représentants de l'INFES, du FONCODES et du Ministère de la santé devraient également être invités à participer au comité national permanent du projet.
65. Le Ministère de l'éducation devrait renouer les contacts établis précédemment avec le Ministère de la santé afin de mener une campagne de lutte contre les maladies parasitaires au début de chaque année scolaire. En outre, le Ministère devrait coordonner ses activités avec celles du centre de soins le plus proche afin de relever la taille et le poids des enfants au début de chaque année scolaire.
66. La formation des enseignants et des parents devrait comprendre des aspects liés à la préparation des repas et à la teneur nutritionnelle des petits déjeuners. La problématique hommes-femmes devrait aussi être abordée au cours des séminaires de formation.
67. Le PAM devrait étudier la possibilité de trouver des fonds pour acheter des motocyclettes destinées aux unités opérationnelles du PRONAA et aux Directions générales de l'éducation, afin de faciliter les activités de suivi.

Projet PÉROU 5162

68. Au 30 septembre 1999, le bilan de l'aide alimentaire s'élevait à 7 440 tonnes de blé, quatre tonnes d'huile, 14 tonnes de matières grasses alimentaires, 400 tonnes de poisson en boîte, et 1 780 tonnes de pois. Ces quantités sont conformes au plan d'opérations et aux chiffres révisés par la suite du fait de la livraison de produits supplémentaires qui n'étaient pas prévus dans le plan d'opérations. Le PAM devrait veiller à la répartition de ces ressources de façon à couvrir les besoins jusqu'à la fin du projet.
69. La mission recommande qu'au cours de la période d'exécution restante, les activités du projet PÉROU 5162 soient davantage axées sur la production, en s'attachant plus particulièrement à l'irrigation mécanisée et à la diversification des cultures.

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES POUR UN PROGRAMME FUTUR

70. Compte tenu des conclusions indiquées ci-dessus, la mission recommande que le PAM poursuive le type d'activités menées actuellement au titre des projets PÉROU 2341, PÉROU 4808 et PÉROU 5162, car elles contribuent aux plans et aux priorités du gouvernement, à savoir réduire l'insécurité alimentaire et atténuer la pauvreté.
71. Étant donné que les projets qui ont été évalués seront achevés entre mars et août 2000, la mission recommande qu'ils soient placés—une fois terminés—dans un programme ou un projet intégré général qui comprendrait les trois types d'activités actuellement menées au titre des projets.
72. La mission recommande également que le programme ou projet qui reprendra les activités actuelles se concentre sur les départements de Ayacucho, Huancavelica et Apurimac, qui sont le plus durement touchés par la pauvreté, ont la plus forte concentration de communautés de petits exploitants et ont le plus souffert du terrorisme.



73. La mission recommande néanmoins que les nouvelles activités ou composantes qui constitueront le futur programme ou projet soient mises au point en reformulant les activités actuelles.

Le nouveau programme ou projet intégré

74. Le nouveau programme ou projet intégré devrait être conçu et mis au point sous forme de modules. Le premier module devrait porter sur les activités mises en oeuvre actuellement au titre des projets PÉROU 5162 et PÉROU 2341, et le deuxième devrait couvrir les activités menées au titre du projet PÉROU 4808.
75. Le solde des fonds tirés de la monétisation des produits alimentaires fournis par le PAM pour le projet en cours PÉROU 2341 pourrait être redistribué en partie par le gouvernement sous forme de fonds de contrepartie destiné au futur programme ou projet.
76. L'épargne et le recours au crédit devraient être encouragés dans l'ensemble des groupes.
77. Aucune des activités reformulées ne devrait démarrer avant l'exécution d'enquêtes de référence relatives aux groupes des petits bassins versants, aux micro-entreprises et aux établissements d'enseignement. En outre, aucun projet ne devrait être exécuté tant que des indicateurs de performance clés destinés à montrer les effets escomptés sur les conditions de vie n'ont pas été définis et qu'un système de suivi et d'évaluation permettant de recueillir des données et de mesurer les effets n'a pas été mis en place.
78. Les enquêtes de référence et la définition des indicateurs de performance clés devraient se faire avec la participation active des bénéficiaires au cours d'ateliers de démarrage. Dans le module qui poursuivra les activités des projets en cours PÉROU 2341 et PÉROU 5162, une planification sur plusieurs années devrait être entreprise avec la collaboration des communautés des petits bassins versants. Cette planification commune doit être effectuée à l'occasion d'ateliers, à l'aide de la méthode du cadre logique. Aucune activité ne figurant pas dans les plans sur plusieurs années ne devrait être entreprise.
79. Lors de la mise au point du module qui reprendra les activités du projet actuel PÉROU 5162, il faudrait concevoir un logiciel permettant de mesurer les effets sur les petits bassins versants, sur les plans économique, financier, physique et biologique.
80. S'agissant de la problématique hommes-femmes, il faut accorder la priorité aux cours d'alphabétisation destinés aux femmes, identifier les femmes chefs de communauté et leur dispenser une formation, ainsi que promouvoir et appuyer les activités rémunératrices menées par les femmes.

Premier module (activités menées actuellement au titre des projets PÉROU 5162 et PÉROU 2341)

PÉROU 5162

81. La mission recommande que les activités reformulées menées précédemment au titre du projet PÉROU 5162 soient davantage axées sur la production. Il faudrait se consacrer tout particulièrement au développement d'un système plus efficace d'aménagement intégré des parcours et de l'élevage, par la mise en place de mini-périmètres d'irrigation, la diversification des cultures, la promotion des associations de commercialisation, la transformation des produits agricoles et animaux et l'exploitation des ressources naturelles des petits bassins versants.
82. L'aide du FONCODES devrait être sollicitée, car cet organe a fait savoir à la mission qu'il serait disposé à financer en partie les installations d'irrigation, les projets axés sur la



production, l'infrastructure de base des routes d'accès et les investissements dans le secteur agro-industriel.

PÉROU 2341

83. Les activités menées actuellement au titre du projet PÉROU 2341 devraient être reformulées de façon à atteindre la population visée. Le nouveau projet devrait comprendre deux composantes distinctes. L'une devrait être destinée aux groupements féminins qui sont à même de mener des activités rémunératrices, en vue d'identifier les dirigeantes et les créatrices potentielles de micro-entreprises. L'autre composante devrait se limiter à gérer les groupements féminins ayant effectivement créé des micro-entreprises.
84. En ce qui concerne le premier groupe, le projet fournirait une formation, une assistance technique, des cours d'alphabétisation, et des vivres destinés à favoriser l'organisation des groupes et à les renforcer. Cette étape aurait une durée limitée (un ou deux ans) et devrait avoir des résultats économiquement viables, mais elle vise surtout à identifier les femmes ayant la capacité et la volonté de devenir chefs de micro-entreprises.
85. La deuxième composante comprendrait des activités de formation, d'assistance technique et de crédit. Elle aurait essentiellement pour objet de créer des micro-entreprises durables et rentables, à même d'assurer une bonne rémunération du personnel. Ces groupes ne bénéficieraient pas d'une aide alimentaire et comprendraient aussi bien des hommes que des femmes. Le mécanisme de crédit serait géré par une institution financière ou une ONG spécialisée dans les groupements d'exploitants.
86. Le nombre de ces groupes serait limité, en aucun cas plus d'un ou deux par bassin versant. Il faudrait accorder la préférence aux activités d'appui concernant le traitement des produits agricoles et des ressources naturelles tirées du bassin versant, et le traitement des produits requis par des organes officiels comme le FONCODES et le PRONAA.
87. Compte tenu des difficultés posées par les activités de crédit, la mission recommande de réévaluer la stratégie en fonction de quatre aspects essentiels: couverture, viabilité, technologie et gestion des collectivités.

Deuxième module (activités menées actuellement au titre du projet PÉROU 4808)

88. Ce nouveau module devrait inclure uniquement les écoles primaires où les classes sont assurées par un seul enseignant, les centres d'éveil et les crèches (*wawa wasi*—pour les enfants de six mois à trois ans). Les activités du projet devraient comprendre à la fois la distribution de petits déjeuners et une composante vivres-contre-travail pour la construction, la réparation et la rénovation du matériel, des locaux et des bâtiments.
89. Le Ministère de l'éducation, le PRONAA, l'INFES et le FONCODES seront les organismes de co-exécution au sein du nouveau projet ou module. Au cours d'entretiens avec les membres de la mission, ces institutions ont indiqué leur volonté de contribuer au matériel et à l'infrastructure des centres d'éveil et des crèches.
90. Les autorités régionales du Ministère de l'éducation devraient prêter davantage attention au fonctionnement des centres d'éveil, afin qu'ils ne deviennent pas de simples garderies pour cause de classes surchargées.



ENSEIGNEMENTS TIRES

91. L'aide alimentaire aux fins du développement permet d'encourager efficacement la participation active des bénéficiaires et de s'assurer leur appui. Toutefois, elle ne peut pas à elle seule avoir un impact durable sur les moyens de subsistance de la population.
92. Les efforts faits au titre des projets sont en partie perdus s'il n'existe pas d'indicateurs permettant de mesurer les résultats effectivement obtenus en termes d'amélioration des conditions de vie des bénéficiaires. Pour recueillir des renseignements appropriés sur les réalisations et les résultats, il faut disposer d'indicateurs de performance, d'enquêtes de référence et de modèles de simulation; ainsi, il est possible de décrire et de quantifier la situation avant et pendant l'exécution du projet, au niveau tant de l'ensemble de la collectivité que des ménages.
93. On obtient de meilleurs résultats lorsque les bénéficiaires sont impliqués activement dans le projet. La participation active des bénéficiaires devrait commencer dès la formulation du projet, lors de l'analyse de la situation faite avant la mise en oeuvre du projet, et se poursuivre lors de la planification des activités régulières, des résultats, du suivi et de l'évaluation de l'impact.
94. Les activités les plus favorables à la promotion du rôle des femmes et qui sont les plus étroitement liées aux besoins essentiels de celles-ci sont les suivantes: alphabétisation, formation aux postes de responsabilité, activités rémunératrices et épargne. L'alphabétisation des adultes a une forte incidence sur le renforcement du statut des femmes dans la société et leur pleine intégration; la formation aux postes de responsabilité favorise la participation active des femmes à la vie politique aux niveaux local et régional; les activités rémunératrices et l'épargne, si faibles soient-elles, sont un moyen idéal de renforcer le rôle des femmes au sein du ménage, car elles leur permettent de contribuer davantage au budget familial.



ANNEXE









PROJETS BÉNÉFICIAIRES DE L'APPUI DU PAM

PÉROU 2341 **Aide alimentaire aux groupements féminins en** **vue de la création de micro-entreprises**

PÉROU 4808 **Aide alimentaire aux élèves des** **établissements préscolaires et primaires des** **zones rurales**

PÉROU 5162 **Restauration écologique des petits bassins** **versants des Andes**

Généralités

Ce projet a démarré en 1978; la première phase, exécutée par le Ministère de la santé, s'est achevée en 1984. Le premier élargissement du projet, intitulé "Assistance aux groupes vulnérables au moyen de petits plans d'auto-assistance pour le développement communautaire", a été mis en oeuvre par le Bureau national de l'aide alimentaire de 1984 à 1990.

Le deuxième élargissement, d'abord intitulé "Aide alimentaire aux groupements féminins, aux élèves des écoles primaires et aux tuberculeux non hospitalisés", est en cours d'exécution par le PRONAA. Le CPA a approuvé ce projet en juin 1989; le plan d'opérations a été signé en mars 1991; les premières distributions de vivres ont eu lieu en avril 1992. Le projet devait se terminer en mars 1995.

En novembre 1994, une mission d'évaluation intérimaire a recommandé de reformuler le projet en l'axant sur le développement de la production. Le CPA a entériné cette évaluation en mai 1995. La modification du plan d'opérations a été reportée à plusieurs reprises et a été signée en juillet 1997 seulement. Le projet a été ainsi en partie remanié et rebaptisé "Aide alimentaire aux groupements féminins en vue de la création de micro-entreprises".

Ce projet devait être exécuté par le PASE du Ministère de l'éducation, avec l'appui logistique et technique du PRONAA. Le projet a été approuvé par le PAM en décembre 1994, le plan d'opérations a été signé en juillet 1995, et les distributions de vivres ont débuté en août 1996. Il était prévu qu'il s'achèverait en août 1999, mais après un élargissement, l'exécution du projet a été approuvée jusqu'au 15 août 2000.

Ce projet devait être exécuté par le PRONAMACHCS, avec l'appui logistique et technique du PRONAA. Le projet a été approuvé par le CPA en juin 1993; le plan d'opérations a été signé en septembre 1993 et la distribution de vivres a débuté en juillet 1997, la date d'achèvement prévue étant fixée à juillet 1999. Toutefois, le projet a été élargi par la suite et son achèvement reporté au 1er juillet 2000.

PROJETS BÉNÉFICIAIRE DE L'APPUI DU PAM

PÉROU 2341
Aide alimentaire aux groupements féminins en vue de la création de micro-entreprises

PÉROU 4808
Aide alimentaire aux élèves des établissements préscolaires et primaires des zones rurales

PÉROU 5162
Restauration écologique des petits bassins versants des Andes

Cette modification a permis de transférer officiellement le projet PÉROU 2341 Elargissement II, destiné à 500 groupements féminins dans les villes, précédemment couvert par le projet PÉROU 4512 "Soutien intégré en faveur du secteur urbain marginal", qui avait été interrompu à la mi-1997, ainsi que les engagements d'aide alimentaire du PAM pour ce dernier projet.

Ces 500 groupes impliqués dans les "cantines populaires" ont ainsi délaissé progressivement leurs activités humanitaires pour se consacrer à la gestion de micro-entreprises. Une formation en matière de gestion des entreprises et de comptabilité a facilité cette reconversion. La modification a permis de prolonger la durée du projet jusqu'en mars 1999, mais il a été décidé dans le cadre d'un nouvel élargissement de prolonger l'exécution du projet jusqu'au 31 mars 2000.

Objectifs immédiats

Organisation communautaire: Renforcer l'organisation des groupements féminins pour favoriser leur participation active au développement au sein des structures communautaires.

Santé: Encourager la participation active des femmes aux activités communautaires de santé préventive, en coordination avec les services de santé, et garantir la participation d'un animateur bénévole dans chaque communauté bénéficiant d'une aide alimentaire.

Vaincre la faim à court terme et réduire l'incidence de l'anémie grâce à un complément nutritionnel destiné aux enfants d'âge préscolaire et aux élèves des écoles primaires, en vue d'accroître leurs facultés d'apprentissage.

Apprendre aux filles et aux garçons les normes appropriées en matière d'alimentation et d'hygiène.

Élargir les programmes d'alimentation scolaire du gouvernement pour atteindre les districts éloignés de la Sierra, encourageant ainsi les garçons et les filles à fréquenter les écoles.

Restaurer et accroître la capacité de production des ressources en eau et en terres dans 65 petits bassins versants, du fait d'activités de conservation appropriées.

Établir un réseau de fermes semencières pour les principales cultures andines, afin d'étayer la réactivation de la production alimentaire dans ces zones.

PROJETS BÉNÉFICIAIRE DE L'APPUI DU PAM

PÉROU 2341
Aide alimentaire aux groupements féminins en
vue de la création de micro-entreprises

PÉROU 4808
Aide alimentaire aux élèves des
établissements préscolaires et primaires des
zones rurales

PÉROU 5162
Restauration écologique des petits bassins
versants des Andes

Education: Encourager la participation des femmes aux programmes d'alphabétisation, de post-alphabétisation et autres programmes d'éducation des adultes. Elargir la portée du programme destiné à la petite enfance afin d'inclure les enfants de moins de trois ans, et offrir des activités d'éveil aux enfants de moins de six ans par le biais de la participation d'un éducateur dans chaque communauté bénéficiant d'une aide.

Activités rémunératrices: Accroître les revenus de la population pauvre par le biais d'activités rémunératrices durables. Renforcer la capacité des groupes à utiliser les ressources tirées de leurs propres activités de production.

Encourager le placement adéquat des biens produits par les groupements féminins sur les marchés local, national et international.

Coût

23 144 401 dollars

16 959 471 dollars

9 295 000 dollars

Bénéficiaires

22 250 femmes des 938 clubs de mères ou des groupes ayant des activités rémunératrices

938 animateurs de santé

938 animateurs éducatifs

13 832 personnes bénéficiant de cours d'alphabétisation

7 534 filles et 7 436 garçons d'âge préscolaire

26 819 filles et 29 600 garçons des écoles primaires

1 741 enseignants

2 078 parents

38 204 familles rurales

1 897 étudiants des écoles d'agronomie

PROJETS BÉNÉFICIAIRE DE L'APPUI DU PAM

	PÉROU 2341 Aide alimentaire aux groupements féminins en vue de la création de micro-entreprises	PÉROU 4808 Aide alimentaire aux élèves des établissements préscolaires et primaires des zones rurales	PÉROU 5162 Restauration écologique des petits bassins versants des Andes
Zone géographique	Les districts les plus pauvres des départements de Puno, Cuzco, Ancash et Cajamarca et certains quartiers de Lima et Callao. Depuis 1977 les provinces de Arequipa, Chiclayo, Piura et Trujillo (500 groupements féminins venant du projet PÉROU 4512) sont incluses. A compter de 1998, les provinces les plus démunies des départements de Apurmac, Huancavelica et Ayacucho ont également été incluses.	Les départements de Huancavelica, Ayacucho et Apurimac, dans la région des hauts plateaux andins.	Restaurer et accroître la capacité de production des ressources en eau et en terres dans 65 petits bassins versants des départements de Arequipa, Cajamarca, Cuzco, Moquegua, Puno et Tacna.
Rôle de l'aide alimentaire	<p>Encourager l'organisation permanente des groupements féminins au niveau local et veiller à ce que les femmes participent régulièrement aux programmes relatifs à la santé et à l'alphabetisation.</p> <p>Compléter le régime alimentaire des bénéficiaires.</p> <p>Permettre aux bénéficiaires de dégager des revenus.</p> <p>Promouvoir la viabilité financière des groupements féminins avec des contributions des membres sous forme d'une cotisation mensuelle proportionnelle à l'aide alimentaire reçue.</p> <p>Fournir des prêts pour développer les micro-entreprises sur la base d'un cofinancement.</p> <p>Servir de source de revenus supplémentaires pour les animateurs de santé, et financer les activités d'alphabetisation et de production.</p>	<p>Alimentation complémentaire pour éliminer la faim à court terme et réduire la prévalence de l'anémie.</p> <p>Moyen d'incitation pour encourager les enfants à comprendre l'importance de la préparation des repas dans de bonnes conditions d'hygiène et les familiariser avec des habitudes alimentaires fondées sur des critères nutritionnels rigoureux.</p> <p>Appuyer le budget du Ministère de l'éducation pour offrir des services d'enseignement à un plus grand nombre de communautés situées dans les zones rurales de la Sierra.</p>	<p>Encourager les bénéficiaires à participer aux activités de restauration et à l'aménagement des eaux et des sols.</p> <p>Compléter le régime alimentaire des familles d'exploitants pauvres en dehors de l'époque des moissons.</p> <p>Encourager les bénéficiaires à adopter des techniques améliorées pour accroître la production alimentaire.</p> <p>Transférer des revenus en faveur des bénéficiaires.</p> <p>Encourager les exploitants à constituer des groupes organisés et susciter une prise de conscience des problèmes écologiques.</p>