

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 19 - 22 octobre 1999

RAPPORTS DU DIRECTEUR EXÉCUTIF SUR DES QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Point 8 de l'ordre du
jour

Pour information



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.3/99/8-F/2
1er septembre 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET APPROUVÉ—GUATEMALA 5279.00

Construction d'infrastructures dans les zones défavorisées précédemment touchées par les conflits intérieurs

Date de l'approbation	26 mai 1995
Date de la signature du plan d'opérations	11 septembre 1996
Date d'acceptation de la lettre de démarrage	4 décembre 1996
Date de la première distribution	7 juillet 1997
Durée de l'assistance du PAM	Quatre ans
Durée du projet au 30 juin 1999	Vingt-trois mois
<hr/>	
Coût (dollars E.-U.)¹	
Coût total des produits alimentaires	7 760 000
Coût total pour le PAM	10 111 280

¹ En juin 1999, un dollar des Etats-Unis équivalait à sept quetzals.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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.

Attaché de liaison principal: Mme R.I. Antolín 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).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

FONAPAZ	Fonds national pour la paix
SEGEPLAN	Secrétariat général de la présidence pour la planification et la programmation



OBJECTIF DU PROJET ET DE L'AIDE DU PAM

1. Le processus national de paix et de réconciliation a permis à un grand nombre de réfugiés guatémaltèques vivant au Mexique de regagner leur pays. On les installe, en même temps que les personnes déplacées à l'intérieur du pays, dans leur lieu d'origine ou dans des nouvelles zones situées dans 10 départements caractérisés par une extrême pauvreté, connues sous le nom de ZONAPAZ. Soutenu par les efforts conjugués des organisations gouvernementales et non gouvernementales, le projet contribue à étayer le processus de paix national et à améliorer le niveau de vie des quelque 50 000 familles parmi les plus pauvres de cette région. L'aide du PAM contribue à réduire les déficits vivriers saisonniers des ménages et à encourager la participation des communautés au développement des infrastructures sociale et économique et à l'amélioration des pratiques agricoles.
2. La distribution de l'aide alimentaire du PAM aux bénéficiaires est réalisée grâce à des échanges de produits de consommation et/ou des achats sur place, sous réserve que des ressources soient disponibles, de manière à garantir la rentabilité de l'aide. Les produits alimentaires du PAM sont vendus au port, dès leur arrivée. Les communautés participantes utilisent ces fonds, conjointement avec le Ministère de l'agriculture, pour acheter des denrées sur les marchés locaux. La quantité de produits que reçoit chaque participant est basée sur le nombre de jours de travail qu'il effectue. Le cadre institutionnel du projet est constitué par les organisations communautaires existantes formées à la gestion du fonds de solidarité alimentaire, selon un modèle participatif.
3. Le projet a pour objectif à long terme de contribuer à étayer le processus national de paix et d'améliorer le niveau de vie des populations les plus pauvres dans les zones rurales et périurbaines du Guatemala.
4. Les objectifs immédiats du projet sont les suivants:
 - a) contribuer à réduire les déficits vivriers saisonniers des bénéficiaires en augmentant la disponibilité des denrées au niveau des ménages;
 - b) compléter l'effort de développement social et économique du gouvernement, des autres coexécutants et des communautés en vue:
 - i) d'améliorer les conditions de logement et d'hygiène grâce à la construction d'infrastructures de base;
 - ii) de faciliter l'accès aux marchés et aux services en modernisant les routes d'accès;
 - iii) de favoriser de meilleures pratiques agricoles grâce à des activités de conservation des sols, de reboisement et de production;
 - iv) d'améliorer les infrastructures sociales communautaires par la construction d'écoles, de postes sanitaires et de centres communautaires ainsi que par la promotion d'activités rémunératrices; et
 - v) d'assurer la formation organisationnelle et professionnelle des bénéficiaires afin de faciliter leur participation à la construction et à l'entretien des infrastructures.
5. A l'issue de la période couverte par le projet: a) chacune des 50 000 familles aura reçu des produits alimentaires achetés sur place pendant deux ans, pour une valeur d'environ 214 dollars par famille, améliorant ainsi la sécurité alimentaire des bénéficiaires; b) le projet aura contribué à l'amélioration de leur niveau de vie global par la réalisation de travaux d'infrastructure de base (à savoir des projets en matière d'eau potable et de routes),



l'accroissement de la production alimentaire et la promotion d'activités rémunératrices et de l'organisation des collectivités.

EXECUTION DU PROJET

6. Le processus national guatémaltèque de paix et de réconciliation a offert à un grand nombre de réfugiés qui vivaient au Mexique depuis plus de 14 ans une occasion de regagner leurs lieux d'origine. Cinquante mille familles ont été recensées, dont certaines qui n'ont pas émigré pendant les conflits intérieurs et qui vivaient à proximité des zones de réinsertion, ainsi que des groupes de rapatriés. A la date du 30 juin 1999, une aide alimentaire a été apportée à 14 391 bénéficiaires qui se sont établis dans 194 communautés de 52 agglomérations de la ZONAPAZ (voir détails à l'annexe I).
7. Le plan d'opérations et la lettre de démarrage ont été signés au cours du second semestre de 1996. Toutefois, les fonds pour le lancement de la mise en œuvre du projet ont été décaissés en juillet 1997. Ce retard était dû principalement au changement de gouvernement et à la lenteur du processus de monétisation des denrées alimentaires.
8. A ce jour, le projet a connu trois phases opérationnelles. La première, du 1er juillet 1996 au 30 mai 1998, s'est heurtée à un certain nombre de difficultés, étant donné que trois coordinateurs nationaux de l'unité d'exécution se sont succédés sur ce bref laps de temps. Cette phase est alors devenue la phase préparatoire, l'accent étant mis principalement sur la formation des groupes de femmes participant aux diverses activités du projet. Au cours de la deuxième phase (de juin à septembre 1998), le coordinateur national actuel ainsi que deux volontaires du PAM ont été désignés, le plan d'opérations a été modifié et les homologues ont engagé du personnel de terrain supplémentaire. La troisième phase (octobre 1998 à aujourd'hui) est considérée comme la phase de consolidation; toutefois, une part importante du personnel de contrepartie a été engagée dans l'opération d'aide à la population affectée par l'ouragan Mitch.
9. L'aide alimentaire est fournie par le biais de la monétisation du maïs, destinée à constituer un fonds de solidarité alimentaire géré par les groupes organisés de femmes qui participent au projet et utilisent le fonds (représentant environ l'équivalent de 2,14 dollars par journée de travail et par bénéficiaire) pour acheter des produits alimentaires sur place, à distribuer aux participants au projet.
10. Le Secrétariat général de la présidence pour la planification et la programmation (SEGEPLAN) est la voie officielle de communication entre le Gouvernement du Guatemala et le PAM pour toutes les questions qui intéressent les orientations du projet. SEGEPLAN a désigné le bureau du Fonds national pour la paix (FONAPAZ) en tant qu'unité d'exécution du projet.
11. Pour la mise en œuvre du projet, FONAPAZ a créé une unité vivres-contre-travail dotée d'un effectif de 17 personnes (un coordinateur national, deux analystes de projet, 12 assistants techniques de terrain, un assistant d'entrepôt et une secrétaire), dont 60 pour cent sont des femmes. Le personnel de l'unité, avec le responsable national du PAM et les deux Volontaires des Nations Unies, était responsable du suivi et de l'évaluation des diverses activités du projet, qu'il assurait par des visites mensuelles de terrain aux collectivités participantes.
12. L'unité d'exécution a choisi les zones et les bénéficiaires du projet en se basant sur des cartes de la pauvreté et a répondu aux besoins essentiels dans le pays. L'accent a été mis



résolument sur les groupes les plus vulnérables, notamment la population déplacée à l'intérieur du pays, les rapatriés et les personnes qui vivent en situation de pauvreté ou d'extrême pauvreté.

13. L'unité d'exécution a considéré que chaque communauté de rapatriés formait un centre de liaison par le biais duquel le projet apporte l'aide aux communautés voisines (personnes déplacées à l'intérieur du pays et personnes qui ont quitté leurs régions d'origine pendant le conflit intérieur). Cette stratégie a contribué à faciliter le processus de réintégration.
14. La composante formation joue un rôle essentiel pour la mise en œuvre et la réussite du projet, puisqu'elle comprend une formation à des aspects tels que l'entretien des infrastructures et la gestion du fonds de solidarité dont s'occupent les groupes de femmes. En outre, le personnel technique de l'unité d'exécution a reçu une formation à la problématique hommes-femmes.
15. Le plan prévoyait de recevoir 22 965 tonnes de maïs jaune sur les 77 600 tonnes engagées. Au 30 juin 1999, le projet avait reçu 10 732 tonnes. Sur ce total, 4 392 tonnes ont été monétisées, le produit s'élevant à 665 078 dollars. A la demande du gouvernement, le reste des denrées a été prêté à d'autres projets et utilisé pour aider les personnes affectées par l'ouragan Mitch. Le tableau 1 présente la différence entre les denrées reçues et monétisées, et le tableau 2 indique l'utilisation des fonds résultant de la monétisation.

TABLEAU 1: DENRÉES REÇUES ET MONÉTISÉES (tonnes)

Denrée	Engagement pour quatre ans	Quantité à recevoir au 30 juin 1999	Quantité effectivement reçue au 30 juin 1999	Quantité monétisée	Prêts à d'autres projets
Maïs jaune	77 600	22 965	10 732	4 392	6 112

TABLEAU 2: SOLDE DES FONDS RÉSULTANT DE LA COMPOSANTE MONÉTISATION AU 30 JUIN 1999 (en dollars)

Recette	Intérêts produits	Décaissements aux bénéficiaires	Fonds disponibles
665 078	100 443	613 246	152 275

16. Il ressort du tableau 1 que 41 pour cent des denrées dont l'arrivée était programmée pour juin 1999 (soit 14 pour cent de l'engagement total) ont été reçus. Au cours des 18 premiers mois du projet, 80 pour cent des recettes et des intérêts produits ont été acheminés vers les bénéficiaires du projet (voir tableau 2). L'arrivée tardive des denrées alimentaires dans le pays et les prêts en faveur de l'opération d'urgence 6079.00 et d'autres projets ont freiné l'évolution du projet et créé un sentiment de malaise parmi les communautés participantes. Le bureau du PAM au Guatemala n'a pas été en mesure de répondre favorablement aux demandes de participation au projet formulées par d'autres groupes organisés de femmes.



CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT

17. A ce jour, la contribution du gouvernement s'élève à 3 421 826 dollars, au bénéfice du soutien technique, des matériaux de construction, du matériel et des fournitures. Compte tenu de la contribution prévue du gouvernement pour les 18 premiers mois, ce montant ne représente que 35 pour cent (voir annexe II) de l'engagement. Suite aux effets de l'ouragan Mitch, FONAPAZ a détourné des ressources humaines et financières pour aider la population affectée, ce qui explique que le gouvernement se soit peu conformé aux conditions du projet.

ASSISTANCE EXTERNE

18. La mise en œuvre des activités qui concernent les infrastructures essentielles (réparation et construction de routes, ponts, postes sanitaires et écoles), qui implique une aide technique et des investissements importants, a été réalisée grâce à la coordination du projet avec un certain nombre d'institutions internationales, gouvernementales et non gouvernementales, notamment l'Union européenne, la Commission nationale d'aide aux rapatriés, le Fonds d'investissement social et l'ONG italienne MOLIVS MOVIMONDO.

19. De plus, le projet a reçu des articles non alimentaires pour une valeur estimée à 180 963 dollars, essentiellement en provenance des Pays-Bas. Ce soutien se composait de matériel et de matériaux de construction, d'outils, de machines pour la fabrication de blocs de ciment et de petits systèmes d'irrigation. Cette contribution représente une part substantielle des 150 000 dollars inscrits au plan d'opérations du projet.

EVALUATION

20. FONAPAZ a mis en place l'unité vivres-contre-travail en recourant à son budget et à son personnel permanent propres. La coordination du projet est directement en communication avec le Directeur exécutif de FONAPAZ. Ce lien a facilité la mise en œuvre du projet.

21. Par rapport à ce qui était prévu pour les 18 premiers mois, le taux de mise en œuvre du projet est de 73 pour cent. Dans les communautés qui ont bénéficié de l'aide, la disponibilité des produits alimentaires a contribué à l'économie domestique et à la sécurité alimentaire des ménages, en particulier pour les femmes et les enfants. Les bénéficiaires du projet ont accordé la priorité à la construction des infrastructures de base, notamment la mise en place de réseaux de distribution d'eau potable, la construction et la rénovation des routes, et la construction de ponts, de logements et de latrines. Plus de 90 pour cent du travail effectué dans le cadre du système vivres-contre-travail concerne les infrastructures de base. Le reste intéresse les activités de production (voir annexe III).

22. Le fonds de solidarité alimentaire a représenté un soutien économique pour les ménages. Dans les zones rurales, il a représenté près de 80 pour cent des salaires. Le fonds a permis aux familles de faire des économies qui, à leur tour, leur ont permis d'avoir accès à d'autres produits. L'aide offerte par le fonds a joué un rôle vital dans les régions où il n'existe pas d'opportunités d'emploi. Par ailleurs, le fonds a contribué à introduire une certaine variété dans le régime alimentaire de la population bénéficiaire, qui peut à présent obtenir des produits tels que l'huile végétale, le sucre et le sel.



23. Le fonds de solidarité alimentaire est géré par des femmes, qui ont reçu une formation appropriée. On compte actuellement 194 groupes de femmes qui ont bénéficié d'une formation en comptabilité, en maniement des produits alimentaires et en mise en œuvre d'activités de production.
24. Les femmes participent:
- a) à l'achat, à la distribution et au contrôle des produits alimentaires reçus par le biais du fonds de solidarité alimentaire;
 - b) à la confection des rations alimentaires destinées aux personnes qui travaillent à la rénovation des infrastructures de base (réseaux de distribution d'eau, routes, etc.);
 - c) à la restauration des parcelles et à la création de jardins maraîchers pour les familles; et
 - d) à la rénovation des logements.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

25. Au début du processus de monétisation, le monopole qui contrôle la commercialisation, au niveau local, du maïs jaune a affecté le prix de celui-ci. Grâce à l'intervention de la Bourse nationale des produits agricoles et aux courtiers, cette situation est aujourd'hui en train de changer de manière positive: les prix sont devenus plus concurrentiels et le marché s'est élargi en Amérique centrale. On peut dès lors s'attendre à voir augmenter les recettes de la monétisation future des produits alimentaires, ce qui rendra le processus plus rentable.
26. Les procédures financières pour l'achat de produits de consommation au moyen de ressources provenant du fonds de solidarité alimentaire sont lourdes: l'acquisition de certains produits (notamment les céréales) auprès des producteurs locaux est soumise à certaines limitations. Les achats sont autorisés uniquement dans les magasins locaux, qui pratiquent une marge bénéficiaire de 15 à 20 pour cent. L'unité d'exécution examine actuellement la possibilité d'améliorer le système d'achats sur place afin d'accroître les économies pour les bénéficiaires.
27. Les activités vivres-contre-travail n'ont pas été interrompues, malgré les retards dans la disponibilité du maïs. Le projet est redevable de ressources aux bénéficiaires. Ceux-ci ont continué à travailler parce qu'ils sont attachés au projet et qu'ils espèrent que les dettes seront honorées. Si l'on veut normaliser la situation, le projet doit payer aux 205 communautés 323 907 journées de travail au total, ce qui représente 647 955 dollars.
28. A la demande du gouvernement, une partie du maïs du projet a été utilisée pour aider la population affectée par l'ouragan Mitch à la fin de 1998. Il est recommandé que le PAM remplace le maïs prêté pour l'aide d'urgence et envoie au projet le reste des 22 965 tonnes de maïs programmées pour les 18 premiers mois.
29. Le ciblage des communautés et des bénéficiaires est suffisant. Les communautés de rapatriés sont considérées comme des pôles de développement, le projet visant à compléter, avec d'autres coexécutants, le développement social et économique de ces communautés pour y inclure les communautés qui les entourent. Elles collaborent avec les communautés voisines, ce qui facilite le processus de réinsertion.
30. Le projet a permis de renforcer les groupes communautaires qui œuvrent à l'amélioration et au développement de leurs communautés. Il a aussi contribué à intégrer les groupes organisés de femmes dans la gestion du fonds de solidarité alimentaire.



31. Le projet en lui-même a renforcé la capacité de l'unité d'exécution dans des questions vitales telles que l'égalité hommes-femmes, la mise au point de techniques d'appréciation rurales, et le ciblage géographique en vue du développement intégral des zones assistées. L'unité d'exécution a intégré dans les activités du projet Guatemala 5279.00 les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays, bénéficiaires de l'opération d'urgence 5821 (Aide alimentaire d'urgence pour les rapatriés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays), qui a pris fin récemment.



ANNEXE I

COUVERTURE GÉOGRAPHIQUE ET NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES PAR DÉPARTEMENT ET PAR COMMUNAUTÉ

Département	Municipalité	Nombre de communautés	Nombre de bénéficiaires
Chiquimula	1	14	891
Alta Verapaz	9	56	4 200
Baja Verapaz	4	19	1 425
El Petén	2	6	450
El Quiché	4	30	2 250
Sololá	4	8	600
Totonicapán	6	14	1 050
Quetzaltenango	1	1	75
San Marcos	6	11	825
Suchitepéquez	1	1	75
Huehuetenango	9	21	1 575
Chimaltenango	6	13	975
Total	52	194	14 391



ANNEXE II

CONTRIBUTIONS DU GOUVERNEMENT

Postes	Engagement du gouvernement (en dollars) pour cinq ans (1)	Programmé pour les 18 premiers mois (en dollars) (2)	Mis en œuvre en juin 1999 (en dollars) (3)	Pourcentage mis en œuvre (3)÷(2)
Appui technique et administratif	6 000 000	1 800 000	221 826	12
Matériaux de construction pour les infrastructures (logements, routes) y compris ce qui a été fourni par d'autres organismes de mise en œuvre	21 500 000	6 450 000	2 800	43
Matériel et fournitures	5 000 000	1 500 000	400 000	27
Total	32 500 000	9 750 000	3 421	35



ANNEXE III

COMPARAISON DES RÉALISATIONS

Activités	Unité	Objectif défini dans le plan d'opérations	Cumulé		% réalisé
			Programmé au 30 juin 1999	Mis en œuvre au 30 juin 1999	
I. HABITAT					
Nouveaux logements	Nombre	12 000	1 180	444	37
Amélioration des logements	Nombre	18 000	2 120	933	44
Latrines	Nombre	30 000	3 700	1 289	35
Réseau d'eau potable	Nombre	200	33	48	145
Réseau d'évacuation des eaux usées	Nombre	166	18	8	44
II. ROUTES					
Construction de routes	Kilomètres	350	47	32	68
Rénovation de routes	Kilomètres	700	68	63	92
Construction de ponts	Hectares	-	12	15	125
III. ACTIVITÉS AGRICOLES ET DE PRODUCTION					
Conservation des sols	Hectares	500	55	26	47
Reboisement	Hectares	660	74	29	39
Infrastructures communautaires	Nombre	150	23	45	195
IV. FORMATION					
Nombre de participants	Nombre	50 000	5 500	960	17

