

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Rome, 16 - 18 mai 2001

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour

Pour examen

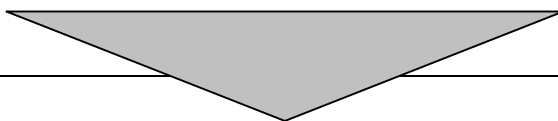


Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2001/3/3
2 avril 2001
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PROGRAMME DE PAYS—INDE (1997–2001)

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

Note au Conseil d'administration



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

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

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

Chargé de l'évaluation, OEDE:	Mme M. Ahmed	tél.: 066513-2223
-------------------------------	--------------	-------------------

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



Résumé

De gros efforts ont été faits pour incorporer la nouvelle approche-programme dans l'élaboration du programme de pays en cours pour l'Inde, qui comprenait trois activités. Ces activités sont passées à deux au cours de l'exécution du programme afin de permettre une plus grande cohérence et une utilisation plus souple des ressources. Le programme de pays a introduit des variations aux domaines d'activité traditionnels du PAM, plus qu'il n'a identifié de nouvelles activités pour l'intervention. Cela semblait logique, car les domaines de programme existants offraient de nombreuses possibilités de poursuivre les objectifs du programme de pays. On s'est efforcé d'incorporer des approches reflétant l'évolution des politiques du PAM dans des domaines tels que les engagements du PAM en faveur des femmes, l'impact du développement (création d'actifs pour les familles démunies), la participation communautaire et l'autonomie. De ce fait, 95 pour cent des bénéficiaires du programme de pays sont les femmes et les enfants les plus vulnérables de l'Inde. L'orientation et les objectifs du programme de pays sont compatibles avec la politique "Favoriser le développement". Le programme de pays a permis de réagir efficacement lors de catastrophes naturelles localisées, grâce à l'accélération des activités de développement.

Pour atteindre les objectifs voulus, le PAM dépend de ses partenaires pour l'exécution au niveau local, en particulier des organismes publics à l'échelon des Etats, renforcée par des partenariats avec d'autres institutions, notamment des ONG. Fournir une assistance à ces partenaires pour améliorer les résultats exige des intrants considérables en termes de planification, de conseil et de suivi, soit par le personnel du PAM soit par des consultants. En outre, le succès du programme de pays nécessitera une plus grande décentralisation au niveau des Etats, et il faudra vraisemblablement pour cela renforcer les capacités du bureau de pays. Les partenariats avec d'autres organismes de financement devraient mettre à disposition des ressources complémentaires autres qu'alimentaires.

Projet de conclusion

Le Conseil prend note des recommandations figurant dans le présent rapport d'évaluation (WFP/EB.2/2001/3/3) et note également les mesures administratives prises jusqu'ici ainsi qu'il est indiqué dans le document d'information correspondant (WFP/EB.2/2001/INF/9). Le Conseil encourage à continuer de donner suite à ces recommandations, en tenant compte des considérations émises durant les débats.



OBJET DE L'EVALUATION

1. La mission avait pour but d'évaluer l'approche-programme sur le plan de la cohérence, du ciblage, de l'intégration et de la flexibilité, afin de formuler des recommandations en vue des schémas de stratégie de pays (SSP) et programmes de pays futurs, ainsi que de rendre compte au Conseil d'administration. L'évaluation s'est intéressée principalement à la formulation et à l'exécution du programme de pays dans son ensemble.

GENERALITES ET JUSTIFICATION DE L'AIDE

Sécurité alimentaire nationale

2. Globalement, les approvisionnements vivriers de l'Inde sont assurés. La production de céréales vivrières a augmenté dans une plus large mesure que la population. Depuis 1993, les stocks officiels de céréales vivrières sont restés largement au-dessus du niveau minimum des stocks régulateurs, et ces derniers temps les stocks, de l'ordre de 30 à 40 millions de tonnes, sont restés environ deux fois plus élevés que le minimum requis.

Sécurité alimentaire des ménages

3. Pendant plusieurs années, l'Inde s'est heurtée à un paradoxe apparent, à savoir l'insécurité alimentaire et la malnutrition généralisées sur fond d'accroissement rapide de la production de céréales vivrières et de marchés céréaliers bien approvisionnés. Il existe un grave problème d'insécurité alimentaire au niveau des ménages. L'Inde compte le plus grand nombre de pauvres et d'enfants mal nourris au monde. Plus de 50 pour cent des enfants de moins de quatre ans sont mal nourris en termes de poids par rapport à l'âge, 30 pour cent des nouveau-nés présentent une grave insuffisance pondérale et 60 pour cent des Indiennes sont anémiques. La consommation journalière moyenne est actuellement de 2 150 kilocalories par habitant dans les zones rurales alors qu'au niveau national les besoins sont fixés à 2 400 kilocalories, ce qui indique un déficit vivrier considérable.
4. Plusieurs problèmes affectent l'utilisation des produits alimentaires, mais la principale cause d'insécurité alimentaire est le manque d'accès à la nourriture dû à la pauvreté. L'accès limité chronique à la nourriture s'explique par la faiblesse des revenus, dont la cause est l'accès insuffisant aux intrants agricoles de base, les revenus agricoles médiocres et la quasi-absence d'autres sources de revenus en zone rurale. L'insécurité alimentaire transitoire est due aux fluctuations saisonnières des disponibilités vivrières et de l'accès, ainsi qu'aux catastrophes naturelles. L'insécurité alimentaire touche essentiellement ceux qui ne disposent pas d'un revenu suffisant pour avoir un régime adéquat, ceux qui n'ont pas suffisamment d'actifs ou ne disposent pas d'autres mécanismes pour faire face aux crises alimentaires graves.

Priorités nationales en matière de sécurité alimentaire

5. Depuis 1947, date de l'indépendance, les responsables politiques indiens se sont attachés en priorité à garantir la sécurité alimentaire de la population croissante du pays. La production de céréales vivrières a augmenté grâce à des innovations techniques en agriculture. La sécurité alimentaire a bénéficié d'un système élaboré de gestion et de distribution des vivres et de divers programmes de protection sociale, y compris des programmes de travaux publics de grande envergure.



6. La politique alimentaire nationale comprend un programme public d'achat de produits alimentaires qui a contribué en partie à la stabilisation du marché en fixant les prix d'achat et en maintenant d'importants stocks vivriers publics. Parmi les interventions bien établies du gouvernement en matière d'approvisionnement des ménages en produits alimentaires figurent le Système public de distribution (PDS), par lequel les aliments sont disponibles à prix subventionnés dans des magasins d'Etat; le Programme de développement intégré de l'enfance (ICDS), qui offre une alimentation complémentaire et bénéficie de l'appui du PAM; et les programmes nationaux de repas de midi, destinés aux enfants des écoles primaires.
7. Ces efforts sont par certains aspects très ambitieux; on estime qu'à lui seul, le PDS absorbe 0,5 pour cent du produit intérieur brut (PIB). Toutefois, ils n'ont qu'un impact limité sur l'état nutritionnel des populations pauvres, en raison de graves problèmes d'efficacité du ciblage, d'exécution et de couverture¹. En Inde, plus de 300 millions de personnes, soit environ un habitant sur trois, connaissent encore l'insécurité alimentaire malgré ces grands programmes publics.
8. Une aide alimentaire extérieure est nécessaire non à cause de pénuries alimentaires à l'échelle nationale mais du fait de l'insuffisance des ressources financières pouvant être consacrées à l'utilisation des stocks vivriers dans le cadre de programmes publics et de l'absence de mécanismes d'intervention publique.
9. Etant donné l'assistance relativement faible fournie par le PAM (moins de 0,06 pour cent de l'aide extérieure au développement), les ressources utilisées doivent avoir un impact sans rapport avec leur volume; elles doivent servir à dégager d'autres ressources pour une activité donnée, à donner une assise aux activités de plaidoyer (par exemple pour modifier les politiques) et à favoriser l'adoption d'approches novatrices pour résoudre des problèmes stratégiques.

APERÇU DU PROGRAMME DE PAYS

10. Le Conseil d'administration a adopté le programme de pays pour l'Inde en 1997, pour une période de cinq ans devant être prolongée à la fin de 2002, afin de l'harmoniser avec le cycle de planification du gouvernement et d'autres institutions des Nations Unies. Le programme de pays a été élaboré sur la base du SSP de décembre 1994; 182 millions de dollars E.-U. ont été alloués aux activités de base. Des fonds, d'une valeur de 68,8 millions de dollars, ont également été prévus pour des activités supplémentaires, en fonction des ressources disponibles. Le programme devait couvrir approximativement quatre millions de bénéficiaires.
11. Les objectifs du programme de pays étaient les suivants:
 - combattre la malnutrition et investir dans le développement des ressources humaines par le biais de l'ICDS;
 - contribuer à améliorer la sécurité alimentaire immédiate de groupes cibles sélectionnés et, avec leur participation, investir les ressources financières ainsi dégagées dans la sécurité alimentaire durable;
 - optimiser la participation active des femmes aux projets du PAM;
 - faire connaître et appuyer le concept de gestion conjointe des forêts (JFM);

¹ *Wasting Away—The Crisis of Malnutrition in India*, Banque mondiale, 1999, page 2.



- aider à renforcer les circuits de distribution des céréales alimentaires produites localement;
 - développer la production agricole et créer des emplois en construisant des canaux, en créant des périmètres irrigués et en favorisant l'installation dans ces zones.
12. Il était prévu que le programme de pays comprenne trois activités de développement de base: i) appui à l'ICDS; ii) amélioration de la sécurité alimentaire dans les zones tribales par le biais du Projet de développement forestier et tribal (TFDP); et iii) appui au développement rural grâce à l'irrigation et à la colonisation. Trois activités supplémentaires avaient également été prévues. Actuellement, seules les deux premières activités de base sont opérationnelles, la troisième ayant été achevée en mars 1998.

EVALUATION, CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Concept et conception

13. Le PAM appuie les deux activités qui sont incluses dans son portefeuille actuel depuis plus de 20 ans. Au cours de cette période, les projets ont été constamment révisés et améliorés à mesure de l'évolution des politiques du gouvernement et du PAM. Néanmoins, le processus lancé en 1994 avec le SSP et qui a conduit à la formulation du premier programme de pays pour l'Inde en 1997 a été utile, et a modifié en profondeur les activités du PAM dans le pays. Des efforts considérables ont également été faits pour incorporer les politiques actuelles du PAM.
14. Dans l'ensemble, le processus de programme de pays en Inde a abouti à une programmation plus stratégique, conforme aux directives et aux politiques du PAM. En général, le programme de pays présente les caractéristiques souhaitables, à savoir:
- **Intégration.** Le programme de pays pour l'Inde est dans le droit fil des priorités du Gouvernement de l'Union indienne et des gouvernements des divers Etats, ainsi que de celles du système des Nations Unies et des autres donateurs. L'ICDS est l'un des principaux programmes sociaux mis en oeuvre par le Gouvernement indien pour lutter contre la malnutrition et les carences en micronutriments chez les enfants et les jeunes mères. Il reste une composante majeure de la politique du gouvernement en matière de santé et de nutrition à l'échelle nationale, telle qu'elle apparaît dans le Plan national d'action pour la nutrition et au travers des engagements pris au sein des instances internationales. Le PAM est un des principaux donateurs en faveur de l'ICDS depuis 1976, tout comme CARE, l'UNICEF, l'USAID et la Banque mondiale. L'appui de longue date accordé par le TFDP à la JFM fait de cette politique mise en oeuvre au début des années 90 un élément important de l'actuel programme de l'Inde en faveur de l'environnement. Des activités bénéficient également du soutien du Fonds international de développement agricole (FIDA), du Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) et de la Banque mondiale.
 - **Cohérence.** Les principaux buts et objectifs du programme de pays pour l'Inde sont simples, viables sur le plan conceptuel et cohérents. Les deux activités incluses dans le programme de pays sont complémentaires, traitant différents aspects de l'amélioration de la sécurité alimentaire des ménages et de la nutrition. L'ICDS fournit une nutrition complémentaire et des services aux enfants de moins de six ans, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes, tandis que le TFDP s'attache davantage à la sécurité alimentaire globale des ménages. Le point commun à ces deux activités est qu'elles sont axées sur les femmes et investissent dans les ressources humaines et sociales.



- **Orientation.** Non seulement le programme de pays s'est axé toujours plus sur les districts, les villages et les bénéficiaires les plus défavorisés, il a également concentré ses ressources sur deux grandes organismes d'exécution publics, le Département pour le développement de la femme et de l'enfant et le Département des forêts, en vue de favoriser des changements de structure et de comportement chez l'un et l'autre.
 - **Flexibilité.** Le programme de pays s'est montré souple et novateur en orientant les ressources alimentaires vers les Etats qui obtenaient les meilleurs résultats et vers des activités pilotes intégrées, et en accélérant la mise en oeuvre des activités pour faire face aux catastrophes naturelles. Il a également mobilisé des ressources non alimentaires considérables pour mettre à l'essai de nouveaux modèles.
15. Le programme de pays n'est pas véritablement parvenu à assurer une meilleure convergence entre l'ICDS et le TFDP, objectif récemment formulé. Toutefois, des résultats positifs ont été obtenus en ce sens dans des districts pilotes, et plusieurs centres *anganwadi* ont été construits dans le cadre de l'ICDS à l'aide de fonds dégagés par le TFDP. Le principal obstacle qui s'oppose à cette convergence est que les deux activités du programme de pays ne sont menées simultanément que dans quelques rares districts, situés principalement au Rajasthan et dans l'ouest du Madhya Pradesh. Dans de nombreux districts et villages desservis par le TFDP, soit CARE appuie des activités ICDS, soit les villages ne peuvent prétendre à l'aide de l'ICDS, car leur densité démographique est trop faible et ne correspond pas aux règles fixées par l'ICDS à l'échelon national.

Opérations et exécution

Programme de développement intégré de l'enfance

16. L'ICDS est opérationnel depuis 1975. Il vise à permettre aux femmes et aux enfants pauvres d'accéder à la santé, à la nutrition et à l'éducation de base par le biais de centres villageois *anganwadi*. Ce programme axé sur le développement de l'enfant et appuyé par le gouvernement est le premier et le plus important au monde.
17. L'ICDS cherche à améliorer la sécurité alimentaire des ménages par les moyens suivants:
- i) fourniture d'une alimentation d'appoint de haute qualité aux jeunes enfants particulièrement vulnérables, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes; et
 - ii) investissement dans l'éducation préscolaire, l'éducation nutritionnelle des mères, les soins de santé maternels et infantiles et l'amélioration de la qualité des services sanitaires et de l'accès à ces services.
18. Le PAM a appuyé le programme dans six Etats: Assam, Kerala, Madhyah Pradesh, Orissa, Rajasthan et Uttar Pradesh. Les bénéficiaires sont estimés à 2,6 millions, répartis dans 42 000 centres *anganwadi* dans 47 districts. Le programme fournit une alimentation complémentaire environ 25 jours par mois aux enfants de moins de six ans, aux femmes enceintes et aux mères allaitantes par le biais de distributions sur site et de rations à emporter.
19. Les rations à emporter ont une incidence positive immédiate sur les familles dans lesquelles les enfants souffrent de malnutrition grave, tout comme la fourniture du complément alimentaire Indiamix mis au point par le PAM et l'ICDS, aliment composé enrichi en micronutriments; c'est là une réalisation significative du programme. L'alimentation complémentaire vise à inciter les enfants et les femmes à fréquenter les centres *anganwadi*, afin de favoriser l'éducation, l'accès des femmes à l'autonomie, et le développement communautaire, tâches ambitieuses qui vont bien au-delà de la fourniture de produits alimentaires aux nécessiteux.



20. Les progrès n'ont pas été faciles. Les agents *anganwadi* ont du mal à identifier les familles vulnérables, aussi supposent-ils que le complément alimentaire sera également bénéfique pour toutes les familles. Un ciblage plus rigoureux (en se concentrant sur les enfants de moins de trois ans) pourrait réduire le nombre de bénéficiaires et alléger ainsi la pression sur les agents qui doivent fournir les produits alimentaires et les services. Ce resserrement pourrait être accentué par la reconcentration du programme de pays dans un nombre réduit de zones fortement prioritaires et une décentralisation du bureau de pays du PAM.
21. Pour se concentrer davantage sur l'identification des stratégies de défense permettant le plus efficacement aux communautés et aux ménages à risque de faire face aux crises, et pour appuyer ces stratégies, ainsi que pour parvenir à la durabilité, il faudrait oeuvrer au niveau de la communauté, en favorisant notamment la participation de celle-ci dans son ensemble et en lui donnant le sentiment qu'elle est partie prenante. Par conséquent, la coopération des ONG est vitale pour le succès de l'ICDS.
22. Le PAM n'aura un impact positif sur l'ICDS que si le personnel *anganwadi* parvient à créer des liens institutionnels et personnels et à susciter l'intérêt de la collectivité. Lorsqu'un appui solide existe sur le terrain, cela crée une motivation et imprime une direction aux activités. Mais sans l'appui solide de partenaires dans des domaines essentiels (programmes destinés aux adolescents, autonomie, amélioration du ciblage et suivi, amélioration de la formation), il est peu vraisemblable que les objectifs du programme de pays seront atteints. Il faudra peut-être réviser les contrats passés avec les partenaires afin de les axer plus clairement sur les éléments de l'ICDS susceptibles d'être effectivement mis en oeuvre avec l'aide du PAM.
23. L'ICDS a fait l'objet d'une multitude d'évaluations et d'examen au fil des années. Il faudrait donner suite aux derniers rapports en identifiant les obstacles qui s'opposent aux changements proposés. La mission n'a pas cherché à réitérer les critiques bien documentées de l'ICDS mais s'est concentrée plutôt sur le processus mis en oeuvre par le PAM pour tenter de combler les lacunes et de tirer parti des possibilités de façon conforme à l'approche globale du programme de pays.
24. Les principales contributions du PAM à l'ICDS ont été la mise au point du complément alimentaire enrichi Indiamix, et l'adoption d'une approche vivres-contre-travail pour traiter les carences en micronutriments. Toutefois, le complément risque d'avoir un effet négatif s'il est perçu comme un élément essentiel de l'alimentation de l'enfant plutôt que comme aliment d'appoint d'un régime équilibré à base de produits locaux. Par conséquent, la fourniture du complément devrait être accompagnée d'un appui solide à l'information, à l'éducation et à la communication, ce qui est déjà en cours en certains endroits.
25. **Rôle des donateurs dans l'ICDS.** La Banque mondiale, CARE et l'UNICEF sont également conscients de la nécessité de changer les institutions pour résoudre les problèmes profondément ancrés qui touchent l'ICDS, mais ils sont confrontés à la tâche difficile qui consiste à réorienter le processus imposé d'en haut par les autorités et à préparer les agents *anganwadi* pour qu'ils facilitent les changements sociaux et diffusent des messages concrets. Toutefois, à long terme, la décentralisation en cours lancée à l'initiative des donateurs et du gouvernement pourrait se traduire par des changements positifs.
26. Les contributions les plus importantes du PAM pourraient être de sensibiliser davantage les décideurs, en particulier au niveau des Etats, à la nécessité d'investir dans la nutrition du jeune enfant, et d'aider à améliorer l'exécution, en s'inspirant des expériences que le Programme a acquises aux niveaux régional et mondial.



Recommandations

Il est recommandé au PAM:

- ✍ de continuer à travailler avec les donateurs et les ONG partenaires pour améliorer la conception et l'exécution de l'ICDS, car de nombreux donateurs reconnaissent déjà qu'il est nécessaire de réévaluer conjointement leurs priorités; et
- ✍ de recentrer le programme de pays sur un nombre restreint de zones hautement prioritaires, ce qui, avec la décentralisation du bureau de pays, devrait aider à un ciblage plus rigoureux; et approuver des indicateurs de suivi spécifiques pour chaque district en fonction des données obtenues par l'analyse et la cartographie de la vulnérabilité (ACV) et des renseignements qualitatifs recueillis grâce aux communautés concernées.

27. Les questions spécifiques qui méritent d'être examinées plus avant par le PAM et ses partenaires sont notamment les suivantes: renforcement des capacités des agents *anganwadi* et de leurs superviseurs; développement de l'appui à l'information, à l'éducation et à la communication et des processus permettant de modifier les comportements; appui aux institutions (en particulier à celles du Panchayati Raj et à leurs membres féminins); et changement d'orientation en vue de concentrer l'alimentation complémentaire sur les enfants de moins de trois ans, et ce progressivement sur les deux prochaines années.

Amélioration de la sécurité alimentaire dans les zones tribales par le biais du Projet de développement forestier et tribal

28. La deuxième activité de base est axée sur la sécurité alimentaire des populations tribales et castes dans les zones forestières dégradées de six Etats. Le TFDP représente environ 45 pour cent du programme de pays pour l'Inde.
29. L'assistance du PAM à des projets de foresterie a démarré en 1972 dans le Maharashtra; elle visait principalement à aider les départements des forêts dans leurs activités d'aménagement et à apporter rapidement une aide aux populations tribales locales. Les objectifs des projets et les approches stratégiques ont été modifiés au début des années 90, époque à laquelle l'Inde a introduit les principes de foresterie sociale au titre de sa nouvelle politique JFM. La protection des forêts et le reboisement sont restés un objectif essentiel, mais on a introduit la planification participative par le biais de la JFM et de comités de protection des forêts.
30. Pour appuyer ce processus, le TFDP a offert: i) des rations alimentaires en tant que complément subventionné aux salaires reçus par les travailleurs saisonniers menant les activités du Département des forêts; et ii) des investissements productifs appuyés par les liquidités dégagées grâce aux économies réalisées par le Département des forêts sur les salaires (imputés aux budgets des Etats). Ces fonds sont redistribués à des communautés sélectionnées qui décident de leur affectation, en accord avec les districts, les autorités publiques et le PAM.
31. Lors de la formulation du programme de pays en 1997, le TFDP a été remanié en profondeur. Les activités de projet ont été regroupées sur le plan géographique, et les projets menés dans cinq des six Etats ont été fusionnés en un seul projet (No 5569)². Cela a

² Le projet du Gujerat était resté distinct, en raison de l'incertitude concernant la participation de l'Etat.



permis une approche plus uniforme, par exemple pour la répartition et la gestion des fonds dégagés par le biais des microplans villageois. Cela a également entraîné plus de souplesse dans l'affectation des ressources entre les Etats, les plus performants se voyant attribuer plus de ressources. Des activités pilotes ont également été lancées dans deux districts afin d'examiner la possibilité de parvenir à une plus grande synergie entre le TFDP et l'ICDS.

32. Appui à la création d'emplois pour assurer la sécurité alimentaire à court terme.

Les rations alimentaires fournies aux journaliers engagés dans les activités du Département des forêts augmentent les revenus et l'accès à la nourriture (le prix des produits alimentaires étant fixé à des taux de faveur). Au salaire réel s'ajoutent des rations alimentaires subventionnées (d'une valeur de l'ordre de 15 à 25 pour cent du salaire en espèces). Un revenu complémentaire, sous forme d'huile, de légumes secs et de riz ou de blé, n'est pas approprié du fait de la faible disponibilité et de la mauvaise qualité des produits alimentaires dans bon nombre de zones isolées.

33. Le nombre total de bénéficiaires est estimé à un peu plus de 600 000, répartis dans environ 121 650 familles pauvres. Les objectifs d'exécution fixés par le contrat opérationnel en termes de distribution des vivres aux ouvriers forestiers ont été atteints dans une large mesure. Il existe cependant des différences significatives entre les Etats: le Gujerat, le Madhya Pradesh et l'Orissa dépassent ou atteignent presque les objectifs, et le Bihar, le Rajasthan et l'Utter Pradesh les atteignent de 50 à 65 pour cent.

34. Si ces chiffres sont encourageants, les audits entrepris l'année dernière par le gouvernement ont permis d'identifier plusieurs problèmes qui semblent montrer que les produits alimentaires n'ont pas toujours été distribués conformément aux accords. Il est notamment inquiétant que le nombre fixé pour les jours d'embauche et les rations alimentaires par ouvrier bénéficiaire (105) soit rarement atteint. Le volume de travail, et donc les rations alimentaires reçues, dépend souvent du potentiel d'exploitation du bois d'oeuvre et du bambou (densité forestière). Il est aussi tentant d'employer une main-d'oeuvre nombreuse pendant la courte saison d'exploitation forestière. L'autociblage donne des résultats jusqu'à un certain point, mais des personnes qui ne sont pas nécessairement les plus nécessiteuses sont aussi attirées par les possibilités d'emploi.

35. **Utilisation des fonds dégagés.** Les départements des forêts font des économies sur la masse salariale, ce qui dégage des fonds pouvant être investis dans des activités de développement villageois qu'il serait difficile d'appuyer avec l'aide alimentaire directe (au total, environ 15 millions de dollars sur les cinq années du programme de pays). Avant le démarrage du programme de pays en cours, seuls deux des six Etats avaient recours à la microplanification villageoise fondée sur la participation de la communauté. Au mois de septembre 2000, 161 nouveaux microplans sur les 439 prévus ont été formulés, qui pour la plupart devraient être approuvés cette année par des comités au niveau des Etats.

36. Avec l'introduction de microplans et la participation communautaire accrue, l'irrigation et les installations de gestion des eaux exigent une part toujours plus importante des fonds disponibles. Toutefois, les villageois ne bénéficient pas tous pareillement des investissements dans l'irrigation, qui sont souvent réalisés sur les terres des exploitants les plus aisés et les plus influents. Assurer l'accès aux bienfaits de l'irrigation aux membres les plus démunis de la communauté reste un élément important pour un développement équitable.

37. Les activités de foresterie qui permettent de régénérer, de protéger et de planter des forêts sont également bénéfiques pour la sécurité alimentaire à long terme. Les profits dégagés par la coupe sont réinvestis dans les communautés locales au titre des dispositions de la JFM relatives au partage des recettes (de 30 à 80 pour cent). Toutefois, ces



dispositions et celles concernant l'exploitation des forêts doivent être clairement énoncées et bien comprises par le Département des forêts et les communautés.

38. Des activités lucratives complémentaires, liées ou non à l'agriculture, doivent être développées, en particulier en faveur des femmes. Ces activités devraient s'adresser en priorité aux ménages et aux groupes de la communauté les moins aptes à bénéficier des gains en matière de production agricole dus à l'irrigation. Toutefois, elles ne devraient être lancées que s'il est possible de mettre en place des structures d'appui appropriées, afin de pourvoir aux besoins dans les domaines de la formation, des avis techniques, de la gestion, de la commercialisation, du crédit et de l'épargne.
39. **Sélection des villages.** Les principaux indicateurs retenus pour les 439 villages sélectionnés pour les microplans étaient les suivants: insécurité alimentaire élevée, forte concentration d'individus sans terre, exode et isolement des villages. Les indicateurs sociaux comprenaient notamment la volonté des communautés à contribuer à l'exécution des activités et la présence de comités JFM et d'ONG locales ou d'autres groupes villageois pour le développement.
40. Dans quatre des six Etats, des organismes extérieurs de recherche et conseil ont été chargés d'identifier les villages pouvant bénéficier de microplans. Le Département des forêts a parfois trouvé à redire à la sélection des villages opérée par ces organismes. En particulier, il a estimé que certains villages sélectionnés ne répondaient pas aux critères requis pour ce qui était de la motivation des villageois et de leur volonté de protéger les forêts ou de la présence de services adéquats du Département des forêts dans la zone. En outre, nombre de villages ayant des activités exemplaires en matière de protection des forêts ont été oubliés, ce qui a suscité des déceptions.
41. Malgré les mérites de l'approche par microplans, une démarche groupée peut être plus avantageuse pour faire en sorte que les activités aient l'effet multiplicateur voulu et puissent être reproduites. Les ONG engagées dans le domaine du microcrédit suggèrent qu'il est préférable de ne pas réserver un traitement particulier à tel ou tel village afin:
i) d'éviter que les autres villages ne soient envieux ou ne s'estiment injustement traités ou négligés; et ii) de dégager une masse critique et un appui plus importants pour des interventions spécifiques.



Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:

- ✍ de mieux superviser les activités du Département des forêts relatives à la création d'emplois et au ciblage des bénéficiaires, afin de répondre aux préoccupations exprimées par les auditeurs mandatés par le gouvernement en 1999 et de garantir que le ciblage des bénéficiaires et le partage des recettes tirées de la foresterie sont corrects, ce qui impliquera d'employer plus de surveillants de l'aide alimentaire du PAM;
- ✍ de revoir les dispositions concernant le partage des recettes tirées de la création d'emplois à court terme, afin de veiller à ce que les groupes cibles du PAM en bénéficient, conformément aux principes de la politique "Favoriser le développement";
- ✍ de veiller à ce que des fonds de contrepartie soient disponibles en permanence, et d'envisager avec d'autres partenaires des mécanismes autres que la monétisation en circuit fermé ou l'utilisation directe des produits alimentaires dans les activités menées dans le cadre des microplans;
- ✍ d'examiner et de superviser la répartition des bienfaits au sein de la communauté, afin d'identifier et de cibler des groupes défavorisés précis au moyen de programmes spéciaux permettant l'accès équitable de tous les membres de la communauté aux bienfaits des investissements dans l'irrigation et la foresterie;
- ✍ de mieux évaluer la faisabilité économique des investissements ainsi que les problèmes socio-économiques sous-jacents et les solutions, et de prendre des dispositions en vue d'assurer les dépenses d'entretien et de fonctionnement à long terme (par exemple, structures de commercialisation et sociales); et
- ✍ revoir l'allocation actuelle des ressources financières dégagées aux villages à forte concentration (80 pour cent) et aux activités d'appui sectoriel (10 à 16 pour cent) et examiner les avantages présentés par des approches groupées pour le ciblage géographique.

Problèmes courants des programmes de pays

Problématique hommes-femmes

42. Par bien des aspects, l'attention accordée aux spécificités de genre est l'une des caractéristiques les plus positives du programme de pays pour l'Inde:
- Les spécificités de genre sont intégrées dans le programme de pays et dans la conception de ses activités. Les questions sociologiques de genre sont incluses dans la planification, le suivi, l'évaluation et l'établissement de rapports. Des données ventilées par sexe sont incluses dans tous les contrats opérationnels passés avec d'autres partenaires.
 - Un plan d'action pour promouvoir l'égalité entre hommes et femmes a été élaboré et est revu tous les six mois. Des stages de formation aux spécificités de genre sont proposés au personnel de contrepartie.



- Les femmes et les enfants représentent 100 pour cent des bénéficiaires des activités de l'ICDS et 80 pour cent des bénéficiaires des activités TFDP. Par conséquent, 95 pour cent des bénéficiaires du programme de pays sont des femmes et des enfants.
 - Le programme de pays s'attaque aux carences en micronutriments des groupes vulnérables de femmes, d'enfants et d'adolescents: i) en fournissant des aliments enrichis dans le cadre de l'ensemble des activités; ii) en encourageant la production locale d'aliments enrichis (Indiamix); et iii) en travaillant avec le gouvernement pour que tous les aliments d'appoint fournis à l'ICDS soient enrichis en micronutriments en fonction de normes établies.
 - Le TFDP bénéficiant de l'aide du PAM, par le biais de CARE et d'ONG locales, a appuyé la constitution de groupes d'épargne et de crédit, ce qui permet aux femmes d'accéder plus largement au crédit.
 - Le bureau de pays a appuyé le recrutement de deux femmes chargées du développement social, dont les postes sont financés par les fonds dégagés par la composante de gestion conjointe des forêts.
43. Le bureau de pays a connu une évolution considérable en ce qui concerne les questions sexosociologiques, et une orientation très favorable aux femmes s'est manifestée au cours des entretiens avec le personnel. Le nombre de femmes employées par le bureau de pays est passé de 32 pour cent en 1996 à 43 pour cent en 2000. Compte tenu de ce qui précède et d'une évaluation de la mesure dans laquelle le programme de pays respecte les Engagements du PAM en faveur des femmes, la performance de ce programme a été jugée pleinement satisfaisante et louable.
44. Bien que 55 pour cent des participants au programme de pays (distincts des bénéficiaires) soient des femmes et des filles, les progrès en matière de promotion de l'égalité entre les sexes ne peuvent être jugés uniquement en termes de *nombre* de femmes engagées dans les diverses activités. L'aspect décisif est la qualité du changement, à savoir le contrôle effectif des femmes sur les ressources qu'elles ont acquises ou auxquelles elles ont accédé, et leur rôle au sein de la famille et de la communauté. On espère que la place des femmes dans la famille est confortée grâce à leur contribution accrue aux besoins alimentaires du ménage, mais les progrès concernant la participation au processus de décisions ou le contrôle des ressources semblent lents. Bien que des comités de femmes soient en place dans la plupart des villages de projet, ils ne parviennent guère à impliquer activement les femmes dans le processus de décisions, car la participation des femmes se borne le plus souvent à une présence muette.
45. S'il est utile de faire pencher la balance en faveur des femmes, il faut que les hommes soient impliqués dans ce processus si l'on veut changer durablement le statut des femmes. Les activités visant à donner directement aux femmes des moyens d'agir doivent s'accompagner d'initiatives destinées aux maris, aux fils et aux pères. La plupart des rapports indiquent que le changement sera lent à moins que les hommes ne trouvent un avantage personnel à l'octroi de droits aux femmes et à leur participation effective aux activités de développement.



Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:

- ✎ d'appuyer et d'encourager les efforts du gouvernement visant à recruter plus de femmes chargées du développement social dans la composante de gestion conjointe des forêts pour la formulation et l'exécution de microplans.

Il est recommandé au PAM:

- ✎ de revoir son approche actuelle en matière de sexesécificités en faveur d'une approche plus globale permettant aux femmes d'accéder plus largement aux ressources et de les contrôler sur un pied d'égalité avec les hommes.

Processus participatif de décision

46. La participation accrue des villageois, notamment des femmes, et la décentralisation de la prise de décisions aux niveaux du village et du *panchayat* sont des objectifs clés du programme de pays pour l'Inde. Il s'agit là de tâches ambitieuses et ardues, qui impliquent de gagner la confiance et de modifier les rapports de force; pour cela, un personnel bien formé et réceptif devra travailler intensément à la base.
47. Dans les activités JFM, des progrès ont été accomplis, en particulier en encourageant la participation active au microplan au niveau du village et en appuyant l'élaboration de modèles pour les groupes féminins d'entraide (microcrédit) et l'appui à long terme à la formation et à la vulgarisation agricoles par le biais des ONG (par exemple dans le Bihar). L'élargissement des partenariats au niveau des villages nécessitera une présence accrue du PAM dans les districts, la poursuite de la collaboration avec les départements des forêts pour affiner le profil du personnel et l'identification d'autres ONG pouvant être des partenaires appropriés.
48. L'ICDS offre moins de possibilités d'élargissement de la participation communautaire, car il s'agit d'un programme de longue date qui suit des pratiques gouvernementales bien établies. Les groupes de femmes peuvent contribuer de façon significative à ouvrir la voie à des processus participatifs. Toutefois, on a constaté que les groupes de femmes ne constituent pas encore des groupes d'entraide efficaces. Il faut procéder à un réajustement, afin que ces groupes ne soient plus un mécanisme officiel de participation et de représentation des femmes mais leur donnent effectivement des moyens d'agir dans l'intérêt de l'ensemble des membres de la communauté.
49. Les initiatives pilotes intensives entreprises récemment dans quelques districts offrent la possibilité d'élargir la participation de manière plus active, avec la contribution des pouvoirs publics locaux aux niveaux de la circonscription, du secteur et du district, et avec celle des groupes communautaires ayant des intérêts pertinents (par exemple microentreprises dirigées par des femmes).

Analyse et cartographie de la vulnérabilité

50. La mise au point et l'application de la méthodologie ACV est l'une des grandes contributions du PAM à la politique de l'Inde en matière de sécurité alimentaire. La vulnérabilité alimentaire au niveau du ménage a été modélisée par le PAM. L'application du modèle montre que l'ACV peut avoir un rôle significatif en matière de ciblage—et d'amélioration du ciblage—de districts/secteurs spécifiques.



Suivi

51. Le suivi des résultats, des effets généraux et des incidences finales des activités du programme de pays a eu plusieurs retombées positives. Le document exposant le programme de pays donne une liste, peut-être quelque peu générale, des indicateurs clés. Les contrats opérationnels pour l'ICDS et le TFDP prévoient le suivi et l'évaluation en général, et le suivi de l'impact en particulier. Le suivi des bénéficiaires sur une base sexospécifique et l'établissement de rapports à ce sujet sont encouragés dans les deux activités du programme de pays. Des études de référence au niveau du village ont été menées. En outre, plusieurs surveillants de l'aide alimentaire du PAM ont été recrutés en 1999 pour de courtes durées afin de compléter la capacité de suivi des organismes d'exécution.
52. A mesure des progrès en matière de suivi, plusieurs problèmes se concrétisent. Les efforts déployés par le passé pour améliorer le mécanisme de suivi du programme de pays pour l'Inde se caractérisaient par une pléthore de propositions, parfois très complexes et pointues. Bien que l'on soit désormais plus sensible à l'importance du suivi et de l'évaluation de l'impact, les plans de suivi ont souvent été trop ambitieux, leurs exigences dépassant de loin la capacité de ceux qui devaient les mettre en oeuvre, avec des coûts bien supérieurs aux ressources limitées disponibles. Les capacités actuelles du PAM en matière de suivi et d'évaluation ne sont toujours pas suffisantes, que ce soit dans le bureau de pays ou sur le terrain. On peut douter de la capacité des partenaires d'exécution du PAM à assurer le suivi des activités en toute fiabilité, si ce n'est pour ce qui est des intrants et extrants de base. Il faut que le suivi obéisse à des priorités de gestion définies plus clairement aux fins de la collecte d'information, et qu'il soit réalisable avec les ressources disponibles.
53. En outre, étant donné que le PAM n'a pas d'exigence formelle en matière de présentation régulière de rapports pour les programmes de pays dans leur ensemble, autre que le rapport d'évaluation à mi-parcours, le programme de pays pour l'Inde ne prévoit pas de modèle normalisé pour la collecte de données, l'analyse ou le suivi des diverses activités.



Recommandations

Il est recommandé au bureau de pays:

- ✍ d'examiner les priorités en matière de suivi en analysant les objectifs fondamentaux du programme de pays et ses multiples contraintes sur le plan du suivi, et en évaluant de façon réaliste les mesures pouvant être prises par le PAM et ses partenaires (ce qui nécessitera d'établir la priorité des besoins d'information et de se concentrer sur les aspects des intrants, extrants et résultats du programme de pays qui sont quantifiables et devraient faire l'objet de rapports réguliers et largement diffusés); et
- ✍ aider les partenaires d'exécution à améliorer leurs capacités et systèmes internes de suivi.

Il est recommandé au PAM:

- ✍ de renforcer l'approche du programme de pays en établissant des règles en matière de suivi et d'établissement de rapports pour les programmes de pays dans leur ensemble (par exemple, un rapport résumé annuel).

Dotation en personnel

54. Les effectifs du bureau de pays sont restés stables et n'ont pas été modifiés à la suite de la mise en place du programme de pays. Le profil et les qualifications du personnel semblent être adaptées à la conception, la gestion et l'exécution du programme de pays, mais pas à un suivi efficace. Cette lacune a été comblée grâce au recrutement de six surveillants de l'aide alimentaire engagés pour de courtes durées, financés par le fonds suivi et évaluation.
55. Afin que les capacités d'appui du PAM se rapprochent des sites d'exécution, le bureau de pays met actuellement en oeuvre un plan de décentralisation. Un bureau auxiliaire a été créé, et deux autres suivront. Toutefois, la structure envisagée, qui implique de réaffecter des postes existants du bureau de New Delhi sur le terrain, ne résoud pas la question du manque de surveillants de l'aide alimentaire. Cela s'explique en grande partie par les limites imposées par le budget CAD, dans lequel les coûts d'appui dépendent des quantités de produits alimentaires déplacées.

Recommandation

Il est recommandé au PAM:

- ✍ d'examiner et d'ajuster les profils types du personnel des bureaux de pays et l'affectation des postes dans les pays qui gèrent des programmes de pays. Le personnel devrait répondre à un profil permettant l'exécution de tâches de gestion, d'exécution et de suivi.

Intervention en cas de catastrophe naturelle

56. Le programme de pays pour l'Inde ne prévoit pas explicitement de plans d'urgence pour l'atténuation des catastrophes. Toutefois, lorsque des catastrophes se sont produites (inondations dans l'Assam, sécheresse dans le Rajasthan et violent cyclone dans l'Orissa), le PAM a réagi rapidement, le plus souvent à la demande des gouvernements de l'Etat concerné. Son principal moyen d'action dans ces cas là est d'accélérer la livraison des ressources prévues pour le programme de pays dans le cadre de l'ICDS et du TFDP dans



un Etat donné, et de réaffecter et de concentrer ces ressources dans les zones géographiques touchées. Toutefois, une assistance de ce type n'a été fournie après une catastrophe naturelle que dans les Etats où le PAM était déjà présent.

57. En bref, le mécanisme du programme de pays pour l'Inde a permis de réorienter les ressources alimentaires avec diligence et efficacité. La présence du PAM, son savoir-faire technique, le dévouement de son personnel et sa coopération avec d'autres institutions des Nations Unies dans le cadre d'une intervention concertée a facilité l'assistance. La réaction des Nations Unies à la suite du cyclone qui a frappé l'Orissa en 1999 est désormais considérée comme un parfait exemple de coordination en matière de programmation et d'exécution.

COMPATIBILITE AVEC LA POLITIQUE VISANT A FAVORISER LE DEVELOPPEMENT

58. Le bureau de pays a entrepris un examen à mi-parcours en novembre/décembre 1999 afin d'évaluer la compatibilité du programme de pays pour l'Inde avec les principes de la politique visant à favoriser le développement. Cet examen a permis de conclure que l'orientation et les objectifs du programme de pays en cours étaient fondamentalement compatibles avec la politique "Favoriser le développement". Toutefois, l'examen a également relevé que l'incidence des interventions sur le développement avait été limitée, faute d'intrants complémentaires. La présente évaluation souscrit à ces observations et à la conclusion de l'examen concernant la politique "Favoriser le développement".

FUTUR CHAMP D'ACTION DU PROGRAMME DE PAYS

59. La mission d'évaluation souscrit largement à la plupart des principales conclusions de l'examen à mi-parcours. Le programme de pays actuel est trop diffus, et il faudrait s'orienter vers une plus forte concentration géographique, à la fois dans moins d'Etats et dans moins de districts au sein des Etats sélectionnés. Il semble approprié de retenir les Etats les plus peuplés et les plus pauvres du nord.
60. La première version du document exposant le programme de pays insistait longuement sur la synergie entre les diverses interventions du PAM. Cette approche est probablement utile, mais le problème fondamental du PAM est la gamme assez limitée d'*intrants* dont il dispose. Des intrants supplémentaires sont nécessaires pour accroître la productivité des intrants alimentaires du PAM. Pour cela, il faut identifier avec soin les partenaires aptes à compléter plus efficacement les ressources du PAM, ce qui pourrait inclure des ONG, des institutions des Nations Unies et d'autres donateurs et des organismes gouvernementaux. A cet égard, il est essentiel que le PAM cherche à établir une synergie avec les institutions partenaires, outre celle entre ses propres activités.



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CAD	Coûts d'appui directs
CARE	Société coopérative pour l'aide au monde entier
DFID	Département du développement international
FIDA	Fonds international de développement agricole
ICDS	Programme de développement intégré de l'enfance
JFM	Gestion conjointe des forêts
PDS	Système public de distribution
PIB	Produit intérieur brut
SSP	Schéma de stratégie de pays
TFDP	Projet de développement forestier et tribal
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
USAID	Agence des Etats-Unis pour le développement international

