

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 13 - 14 mai 1999

RAPPORTS DU DIRECTEUR EXECUTIF SUR DES QUESTIONS OPÉRATIONNELLES

Point 6 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/99/6-G
14 avril 1999
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DU PROJET DE DÉVELOPPEMENT NICARAGUA 4515.01

Aide aux enfants d'âge préscolaire et aux élèves de l'enseignement primaire élémentaire dans des zones déprimées du Nicaragua

Date de l'approbation	22 janvier 1997
Date de la signature du plan d'opérations	5 septembre 1997
Date de la première distribution	1er février 1998
Durée de l'aide du PAM	Trois ans
Durée du projet au 1er février 1999	Un an

Coût (dollars E.-U.)

Coût total pour le PAM	18 987 736
Coût total des produits alimentaires	12 776 752

Un dollar des Etats-Unis équivalait à 11,4 cordobas en mars 1999.

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 information.

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

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

Le fonctionnaire du PAM chargé du présent document:

Attaché de liaison principal: Mme R. 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).



BUT DU PROJET ET DE L'AIDE DU PAM

Objectifs à long terme

1. Le projet a pour objectifs à long terme d'aider le Gouvernement du Nicaragua à:
 - a) améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement de base (préscolaire et primaire);
 - b) augmenter l'apport en éléments nutritifs assuré aux bénéficiaires visés.

Objectifs immédiats

2. Ses objectifs immédiats sont les suivants:
 - a) contribuer à garantir un apport alimentaire et en micronutriments suffisant en fournissant un repas cuisiné, un biscuit et une boisson enrichie à haute teneur en protéines;
 - b) aider les enfants d'âge préscolaire des communautés à atteindre la première et la deuxième années d'enseignement scolaire;
 - c) améliorer la capacité des enfants bénéficiaires de se concentrer et d'assimiler les informations reçues en leur apportant un soutien alimentaire et en apaisant leur faim pendant la classe;
 - d) contribuer à porter le taux de fréquentation en première et deuxième années de 70 à 80 pour cent; enfin,
 - e) réduire le taux d'abandon de 20 à 10 pour cent en première année, et de 14 à 10 pour cent en deuxième année.
3. Le projet met l'accent sur les première et deuxième années pour les raisons suivantes: a) les taux d'abandon y sont les plus élevés; b) les ressources du projet sont limitées; enfin, c) les jeunes enfants sont plus vulnérables sur le plan nutritionnel.
4. En procédant aux achats et à la production de boisson enrichie et de biscuits sur place, le projet soutient la production vivrière nationale et crée des emplois dans de petites boulangeries, principalement dirigées par des femmes. Par ailleurs, il encourage et renforce la participation des communautés du fait de la création et de la gestion de centres préscolaires.

Nombre de bénéficiaires

5. Les bénéficiaires directs sont 375 000 enfants, au titre des composantes Mifamilia (Ministère de la famille) et Programa Integral de Nutricion Escolar (Programme global de nutrition scolaire–PINE) (dépendant du Ministère de l'éducation). Ils sont répartis comme suit:
 - a) composante Mifamilia (enfants de deux à six ans): 125 000 enfants fréquentant des centres communautaires préscolaires non institutionnalisés reçoivent un repas complet (riz, maïs, légumes secs/poisson, boisson à base de céréales, huile végétale et sucre) 220 jours par an pendant trois ans;
 - b) composante PINE (enfants de cinq à neuf ans): 210 000 écoliers des premières classes de l'école primaire institutionnelle et 40 000 enfants fréquentant des centres



préscolaires reçoivent deux biscuits de 25 grammes et une boisson à base de céréales 160 jours par an pendant trois ans.

Mise en œuvre

6. En 1998, 249 000 enfants au total (126 990 garçons et 122 010 filles) fréquentant des écoles et des centres préscolaires publics et 118 662 enfants d'âge préscolaire (62 142 filles et 56 520 garçons) fréquentant des centres communautaires ont été atteints. Ce chiffre représente 98 pour cent des prévisions (voir tableau 1). Le projet, qui dessert 141 communes, couvre l'ensemble du pays.

TABLEAU 1: NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET NOMBRE DE JOURS COUVERTS (1998)

	Effectifs	Prévus	%
Bénéficiaires			
Mifamilia	118 662	125 000	95
PINE	249 000	250 000	100
Total	367 662	375 000	98
Nombre de jours couverts			
Mifamilia	165	220	75
PINE	88	160	55

7. Cependant, ainsi qu'il apparaît au tableau 2 ci-dessous, seuls 48 pour cent en moyenne (50 pour cent pour Mifamilia et 47 pour cent pour PINE) des produits alimentaires prévus ont été distribués.



TABLEAU 2: DISTRIBUTION DES PRODUITS ALIMENTAIRES (1998)

Produits	Quantités prévues	Révisées (tonnes)	Distribuées c)	Taux d'exécution c/b %			
				Ventilation en fonction des principales phases d'exécution			
	a)	b)	c)	Fév-déc	Fév-juin	Jui-oct	Nov-déc
Composante Mifamilia							
Boisson enrichie à haute teneur en protéines	963	864	556	64,2	61,9	76,2	29,8
Maïs	825	740	159	21,5	31,7	5,7	0,0
Riz	1 100	1 100	599	54,5	25,2	96,9	56,9
Légumes secs	551	551	614	111,4	128,6	93,8	63,6
Huile végétale	275	247	238	96,4	92,9	115,6	37,5
Poisson en boîte	47	47	47	100,0	n.d.	100,0	100,0
Total	3 713	3 549	2 212				
Composante PINE							
Biscuits	2 000	n.d.	912	45,6	n.d.	n.d.	n.d.
Boisson enrichie à haute teneur en protéines	1 400	n.d.	583	41,6	n.d.	n.d.	n.d.
Total	3 400	n.d.	1 495	44,0	n.d.	n.d.	n.d.

8. Après quelques difficultés de mise en route, la composante Mifamilia a rempli son objet. La contribution du gouvernement, versée en temps voulu, a été suffisante. L'exécution de cette composante est passée par trois phases opérationnelles distinctes. La première, de février à juin, a été caractérisée par des approvisionnements alimentaires irréguliers et par un ciblage inefficace. Au début de l'intervention, la composante ne disposait de pratiquement aucun stock céréalier. En outre, une partie des approvisionnements en mélange maïs-soja pour une année avait été endommagée en raison de mauvaises conditions d'entreposage. Toutes les denrées disponibles pour cette composante ont toutefois été distribuées à un rythme soutenu pendant cette période. Au cours d'une deuxième phase, une grande opération de recentrage a été menée en mai et en juin, attendu que Mifamilia avait démarré les activités dans le même nombre de communes (136) qu'au cours de la phase précédente. Une stratégie de désengagement portant sur 72 communes a été élaborée, et des prévisions révisées ont été établies. En accord avec le gouvernement, seule une ration réduite de riz, de pois cassés jaunes et de poisson a été distribuée dans ces communes de septembre à décembre, avant le retrait définitif en janvier 1999. L'aide destinée à l'origine à ces zones exclues a été progressivement réorientée de manière à renforcer la couverture dans les communes les plus pauvres.



9. Après cette opération de recentrage, la mise en oeuvre de la composante s'est déroulée sans heurts. Le taux d'exécution de juillet à octobre a été remarquablement élevé, à l'exception de la distribution du maïs, qui n'avait pas été livré. Le faible taux de distribution enregistré vers la fin de l'année, d'octobre à décembre, est une conséquence de l'ouragan Mitch qui a durement frappé la majeure partie des zones visées. Pendant le dernier trimestre, les centres préscolaires et les écoles ont été fermées dans ces zones. La distribution s'est poursuivie dans les départements qui n'avaient pas été touchés par l'ouragan.
10. Les familles sinistrées ont cependant été secourues grâce à l'intervention d'urgence en faveur des victimes de Mitch. Les stocks des projets ont permis au PAM de faire rapidement face à cette situation de crise sans précédent: au titre de la composante PINE, il a prêté assistance à plus de 32 000 enfants pendant les deux semaines qui ont suivi le passage de l'ouragan. Quelque 1 000 tonnes de vivres du PAM ont été empruntés aux stocks de la composante Mifamilia pour couvrir les besoins les plus urgents de l'intervention d'urgence.
11. Les changements concernant la direction du projet, qui ont eu pour conséquence une mauvaise programmation, ont retardé le démarrage de la composante PINE. Après la nomination d'un nouveau directeur en juillet, la programmation a été remise sur la bonne voie. Cependant, en raison des changements survenus en septembre au Ministère de l'éducation, le décaissement des fonds de contrepartie du gouvernement a été différé, ce qui a sérieusement retardé le dernier cycle de production annuel et la distribution correspondante de biscuits et de boisson enrichie. Dans l'intervalle, le PINE et le Ministère de l'éducation sont convenus de nouveaux mécanismes de déboursement des fonds, ce qui devrait se traduire par une exécution sans contretemps en 1999.
12. Le projet a également reçu des articles non alimentaires pour une valeur de 25 350 dollars: 2 052 tôles de zinc venant de Suède, qui ont été distribuées à 200 centres préscolaires communautaires pour la construction des toits, et des ustensiles de cuisine venant de Norvège.
13. Plusieurs opérations rentables de vente de produits ont été effectuées, et au total 2,8 millions de dollars ont été dégagés par la vente de 4 521 tonnes d'huile végétale non raffinée, don du Gouvernement du Canada par l'intermédiaire du Programme de promotion de la santé des femmes et de lutte contre les carences en micronutriments. Ces fonds ont été utilisés pour l'enrichissement de la boisson à base de céréales, ainsi que pour les biscuits, pour l'achat de matières premières servant à la production locale de la boisson et pour le suivi et l'évaluation du projet, y compris une étude de référence.
14. Par ailleurs, la vente de 2 728 tonnes d'huile végétale non raffinée et de 1 826 tonnes de riz a permis de dégager 2,5 millions de dollars. Ces fonds sont utilisés pour la production locale de biscuits. Ces ventes ont été effectuées par l'intermédiaire de la BAGSA, la bourse nicaraguayenne des produits agricoles récemment créée.

Achats et production sur place

15. Afin d'améliorer la rentabilité de la production locale de biscuits et de boisson enrichie à haute teneur en protéines, des efforts considérables ont été déployés en 1998 pour rationaliser les processus de production et de distribution.



16. Deux études ont été menées par des consultants extérieurs:
 - a) une étude de faisabilité en vue de la production locale de la boisson au moyen de la technique de cuisson par extrusion;
 - b) une analyse du processus de production et de distribution des biscuits.
17. Le consultant qui a réalisé l'étude de faisabilité en vue de la production locale de la boisson a recommandé d'utiliser du matériel d'extrusion et a désigné des candidats aptes à le faire fonctionner. Le PAM, en accord avec le gouvernement, a donc sélectionné une ONG nicaraguayenne - l'Association pour le développement du Nicaragua (ASDENIC) - comme partenaire d'exécution. Un atelier constructif de trois jours a été organisé avec l'ASDENIC pour analyser et définir les dispositions pratiques connexes. Un accord tripartite a été signé entre le PAM, les autorités nationales du projet et l'ASDENIC. Le matériel d'extrusion a fait l'objet d'un appel d'offres international et il devrait arriver sous peu au Nicaragua.
18. On estime qu'avec la mise en service de ce matériel, qui sera exploité par le biais de l'ASDENIC, les coûts de production chuteront probablement de 20 à 25 pour cent. L'ASDENIC réinvestira tous les bénéfices dans un fonds renouvelable afin d'aider les ménages pauvres dirigés par une femme à entreprendre des activités rémunératrices.
19. Selon les conclusions de l'examen du processus de production et de distribution des biscuits, «les biscuits sont très appréciés et sont une mesure d'incitation efficace pour encourager les enfants à s'inscrire à l'école. Les coûts de production peuvent cependant être abaissés en replanifiant la campagne de production et en réduisant le nombre de boulangeries». A la suite des recommandations de l'étude, un certain nombre d'améliorations opérationnelles ont été apportées à la composante PINE. Le processus de production a été décentralisé, ce qui s'est traduit par une plus grande efficacité des mécanismes de distribution et également par une réduction du nombre des boulangeries, qui est passé de 44 en 1997 à 26 à la fin de 1998. La supervision de l'ensemble du processus de production, y compris le contrôle de qualité, est donc devenue plus efficace, plus rationnelle et moins coûteuse.

Suivi et évaluation

20. Un Comité technique de haut niveau a été créé pour suivre le projet. Il se réunit tous les mois et comprend des représentants du Ministère de l'éducation, du Ministère de la famille, du Secrétariat de la coopération extérieure, des deux composantes du projet et du PAM (un par entité). Il est chargé de:
 - a) renforcer la coordination entre les homologues;
 - b) évaluer périodiquement l'exécution du projet;
 - c) suivre la réalisation des objectifs du projet.
21. Le Comité technique a joué un rôle décisif dans l'opération de recentrage de la composante Mifamilia, encourageant la collaboration avec d'autres programmes du gouvernement tels que le PAININ financé par la Banque mondiale/Norvège (Programa de Atencion Integral a la Niñez Nicaraguense - Programme d'aide intégrée aux enfants nicaraguayens), et dispensant des conseils aux autorités nationales du projet pour ce qui est du respect des règlements financiers dans la gestion des fonds dégagés.
22. Pour suivre les activités au niveau local, le projet compte 41 agents de suivi. Huit autres personnes supervisent la production des biscuits et de la boisson. Au cours de l'année, la



composante PINE a plus que doublé le nombre des techniciens, qui est passé de huit à 17, ce qui a permis d'améliorer sensiblement l'efficacité du système de supervision.

23. Avec des fonds du Programme canadien de lutte contre les carences en micronutriments, une étude de référence a été menée par le Centre de recherche et d'évaluation socio-économique (CINASE) en 1998. Des enfants d'âge préscolaire et des écoliers en nombre représentatif d'un point de vue statistique (1 120) ont été suivis. L'étude a conclu que le projet avait permis d'améliorer l'état nutritionnel des bénéficiaires; cependant, celui des enfants (défini par des indicateurs anthropométriques tels que le rapport poids/âge, le rapport taille/âge et le rapport poids/taille) restait inférieur aux normes du Centre national de statistiques sanitaires, recommandées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour les pays en développement. Cet état de choses est dû à une interaction de facteurs additionnels, tels que l'insécurité alimentaire, le taux élevé de morbidité, les mauvaises conditions hygiéniques, le régime alimentaire insuffisant et peu varié, et la vulnérabilité aux infections.
24. S'agissant des niveaux de fer plasmatique, aucune différence notable n'a été constatée entre le groupe témoin et les bénéficiaires: le niveau moyen d'hémoglobine était d'environ 12 g/dl (l'anémie est dépistée quand le niveau d'hémoglobine plasmatique est inférieur de deux écarts types de la valeur moyenne (11-12 g/dl).
25. Toutefois, le niveau de vitamine A des bénéficiaires n'était pas suffisant, la moitié des enfants présentant des signes cliniques de carence en vitamine A (lésions oculaires, cécité crépusculaire, faible niveau plasmatique de rétinol).
26. Selon l'étude de référence, environ la moitié des personnels des centres communautaires préscolaires a reçu une formation en matière d'hygiène et de manutention des produits alimentaires, et la plupart d'entre eux appliquent ces pratiques. Néanmoins, certains centres ne disposent pas de l'infrastructure suffisante pour assurer convenablement l'entreposage et la manutention des produits alimentaires. Il est nécessaire d'améliorer l'infrastructure pour garantir des conditions hygiéniques et sanitaires satisfaisantes (eau courante, latrines, cuisines, etc.).
27. D'après les conclusions de l'étude de référence, afin d'assurer aux bénéficiaires un régime alimentaire meilleur et plus varié et de le maintenir, il est nécessaire d'améliorer la formation concernant les pratiques nutritionnelles, hygiéniques et sanitaires et d'encourager les potagers au niveau des communautés.

Formation

28. Pour aider les communautés à renforcer leurs moyens de gestion et de coordination, la composante Mifamilia a organisé au total 46 initiatives de formation portant sur l'organisation et la participation des communautés, l'hygiène et la préparation des aliments. Au total, 1 948 personnes (425 enseignants, 1 230 mères et 293 pères) y ont participé dans tout le pays.
29. Afin d'échanger des données d'expérience, les deux directeurs et le chargé de projet, fonctionnaire du PAM, se sont rendus sur des sites de projets d'alimentation scolaire en El Salvador où, par ailleurs, les deux responsables des questions d'équité entre les sexes des deux composantes ont assisté à un atelier sur l'évaluation rurale participative s'appuyant sur une stratégie orientée sur ces mêmes questions (décembre 1998).
30. Un atelier sur l'entreposage et la manutention des produits alimentaires à l'intention des techniciens du Mifamilia et de quelques membres du personnel du PAM s'est tenu en juin 1998. Par ailleurs, deux ateliers étaient prévus pour le début de la deuxième année: l'un



concernant le plan d'action du projet de 1999, et l'autre la formation conjointe sur la participation et l'organisation des communautés, la mise en valeur des ressources humaines et la sécurité alimentaire.

31. Le PINE a organisé trois initiatives de formation à l'intention des superviseurs de projet dans les domaines suivants: animation, organisation des communautés et planification des travaux communautaires. Un atelier de deux jours a été également organisé pendant l'année pour les boulangers et les superviseurs.

Gestion des produits alimentaires et logistique

32. La composante Mifamilia sous-traite avec une société publique, la Papal, qui assure la manutention et l'entreposage des vivres dans l'entrepôt central de Managua, et qui les achemine dans les divers départements. Les parents organisent le transport des denrées des entrepôts départementaux jusqu'aux centres préscolaires avec l'aide des collectivités locales et des ONG.
33. Etant donné que, pour la composante PINE, les denrées sont produites localement, leur gestion est différente de celle de la composante Mifamilia. Les ingrédients nécessaires à la production des biscuits et de la boisson sont achetés sur place, puis livrés aux boulangeries en vue de leur traitement. A partir de là, les produits finals ont été jusqu'à présent stockés dans des entrepôts centraux, puis distribués directement à chaque école. Ce mode de distribution s'est avéré efficace, mais onéreux. A la suite de l'examen de la production et de la distribution des biscuits mentionné ci-dessus, le transport de la boisson enrichie à haute teneur en protéines et des biscuits produits localement est maintenant assuré jusqu'à certains points de distribution. Ensuite, les autorités scolaires et les parents se chargent du transport jusqu'aux écoles. Par ailleurs, des entrepôts départementaux ont été mis en place dans les zones du projet ce qui évite d'avoir recours à l'entrepôt central.
34. Des pertes négligeables ont été enregistrées après les livraisons pour les légumes secs et le riz. Cependant, à cause des mauvaises conditions d'entreposage du mélange maïs-soja, 139 tonnes ont été déclarées impropres à la consommation et ont été vendues comme aliments du bétail. Le produit de la vente (environ 22 000 dollars) a été utilisé pour la production locale de biscuits et de boisson à base de céréales.

Contribution du gouvernement

35. Chaque année, le gouvernement réserve des fonds pour couvrir les dépenses ordinaires et opérationnelles des deux unités d'exécution du projet. Les fonds sont décaissés par le Ministère des finances et des crédits publics en faveur des deux ministères de tutelle - le Mifamilia et le Ministère de l'éducation/PINE - qui les distribuent à leur tour aux unités de projet respectives. Dans le cas de la composante Mifamilia, la contribution du gouvernement a été exceptionnelle: 100 pour cent des fonds alloués ont été déboursés, généralement en temps voulu. Cependant, pour la composante PINE, des retards importants ont été enregistrés et les ressources apportées par le Ministère de l'éducation ont été insuffisantes. Grâce à un dialogue suivi avec le gouvernement et compte tenu du changement de direction du PINE et du Ministère de l'éducation, la contribution du gouvernement en faveur de cette composante devrait être plus efficace et versée en temps voulu en 1999.



Aide extérieure

36. Les activités du projet sont coordonnées avec celles de projets financés par la Banque mondiale, par l'UNICEF et par toute une série d'ONG telles que SoyNica, ASDENIC, *Redd Barna*, Prodega, *World Aid*, *Agua para la Vida* (De l'eau pour la vie) et *Feed the Children*. En 1998, le programme PAININ (financé par la Banque mondiale/NORAD) a été un partenaire de premier plan. Le but du PAININ est de renforcer les centres préscolaires dans le cadre de la composante Mifamilia, en apportant d'autres intrants tels que l'infrastructure, la formation, etc.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

37. En 1998, le projet a atteint presque 370 000 enfants d'âge préscolaire et écoliers, soit 98 pour cent des prévisions. Malgré les problèmes rencontrés par la composante PINE et les niveaux d'activité terriblement réduits du dernier trimestre sous l'effet de l'ouragan Mitch, le projet a accompli des progrès considérables pour ce qui est de: a) cibler l'aide sur les zones souffrant le plus d'insécurité alimentaire et de pauvreté; b) rationaliser le processus de production des biscuits; c) améliorer la logistique et réduire les frais de transport de la composante PINE.
38. Avec la signature de l'accord avec l'ASDENIC en vue de la production future de biscuits et de boisson enrichie à haute teneur en protéines avec du matériel d'extrusion, qui permettra de réduire notablement les coûts de production, les bases du passage progressif de l'aide extérieure à des programmes nationaux d'alimentation scolaire ont été jetées.
39. Grâce à la création et au bon fonctionnement du Comité technique, et sous la conduite du Directeur national et du directeur du PINE nouvellement nommé, l'exécution des deux composantes du projet s'est déroulée de manière beaucoup plus intégrée qu'auparavant. Cette collaboration a été particulièrement efficace au stade de la programmation des activités et au cours de la supervision conjointe du projet au niveau local.
40. Les ventes de produits se sont avérées être des opérations rentables. Cependant, compte tenu des ressources limitées dont dispose en général le PAM pour ses projets de développement, l'arrivée des produits n'a pas toujours pu être confirmée suffisamment tôt pour que le processus de négociations en vue de la vente soit engagé dans les meilleures conditions possibles. Il est recommandé de fournir directement des espèces au lieu de procéder à des ventes.
41. Pour 1999, les ajustements suivants sont recommandés:
- a) renforcer la composante PINE moyennant:
 - i) l'amélioration de la planification des opérations financières, et des rapports financiers;
 - ii) l'installation et la gestion du matériel d'extrusion par une ONG nationale;
 - b) renforcer la participation et l'organisation des communautés moyennant des initiatives de formation organisées en collaboration avec des ONG et avec d'autres partenaires au niveau national et local, en mettant l'accent sur les questions d'équité entre les sexes;
 - c) mieux desservir les centres préscolaires communautaires dans les zones cibles, les plus frappées par l'insécurité alimentaire et la pauvreté;
 - d) demander des espèces pour les achats sur place; enfin,



- e) s'assurer que les livraisons des vivres du PAM arrivent en temps voulu et de préférence à Puerto Corinto, selon des modalités c.a.f.

