



ILES DE PAIX

UNITE DE PROGRAMMATION, APPUI ET SUIVI-EVALUATION

Note d'exploitation de l'évaluation finale du programme

Kusi Kawsay, phase 1 (MAEE-Lux) – Pérou

Janvier 2020

1. Contexte

Sur la base des enseignements tirés des programmes menés dans la région de Huánuco entre 2008 et 2015, un quatrième programme intitulé Kusi Kawsay (bien vivre) a été proposée avec deux objectifs spécifiques :

- (i) la promotion et la diffusion régionale d'expériences en matière d'eau potable et d'assainissement de base
- (ii) la promotion et le développement d'une agriculture familiale durable.

Six districts de la région de Huánuco ont été sélectionnés pour ce programme :

- les districts d'Obas, de Pachas et de Jacas Grande qui se situent dans le couloir du bassin du Haut Marañón se trouvent,
- les districts de S.F de Cayrán, de Yarumayo et de Yacus qui se situent dans le bassin du Haut Huallaga.

Ces districts ont été priorisés en raison de leurs taux de pauvreté et leurs potentiels naturels et sociaux.

Il était proposé d'y mettre en œuvre les actions suivantes

- (OS1): 7 projets pilotes de systèmes d'approvisionnement en eau potable, d'assainissement et d'amélioration de l'habitat pour 750 familles paysannes
- (OS2) : appuyer techniquement les activités agricoles productives selon une approche d'agriculture familiale durable (AFD), au bénéfice de 525 familles réparties dans les sept districts priorisés.

Ce programme financé par le MAE Lux était confié pour sa mise en œuvre à Islas de Paz Peru et à IDEL. D'une durée de 3 ans, il s'est achevé en mars 2019 et a donné lieu à une évaluation finale, réalisée à la fin du premier semestre de 2019 par Rafael E Rojas (consultant Bolivien).

Objectifs généraux de l'évaluation

Apprécier la réalisation des résultats et des objectifs du programme en analysant les critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité. De même, les résultats du programme devaient être évalués sur le plan de ses axes transversaux (i) l'égalité des sexes et de l'estime de soi et (ii) l'environnement et l'atténuation du changement climatique.

Objectifs spécifiques de l'évaluation:

Plus précisément, l'évaluation devait :

- analyser la qualité des travaux réalisés sur base des résultats obtenus par rapport aux objectifs et aux indicateurs du programme ;
- déterminer si les effets et impacts attendus par le programme sont en voie d'être atteints ;
- identifier les enseignements tirés en fonction des difficultés, des succès et des défis du programme ;
- formuler des recommandations pour la mise en œuvre effective de la deuxième phase du programme.

L'évaluation devait couvrir toute la 1^e phase d'exécution du programme, d'avril 2016 à mars 2019. Elle devait s'appuyer sur les critères du CAD pour prendre en compte les exigences du bailleur de fonds. Toutefois, sur ce

plan, étant donné aussi qu'il s'agissait d'évaluer la première phase du programme, Iles de Paix a souhaité que les critères de pertinence et de durabilité soient priorisés pour cette analyse.

Voici les questions qui ont été posées dans les TDR de l'évaluation :

Pertinence

- (1) Les activités proposées par le programme répondent-elles aux attentes et priorités des bénéficiaires ?
- (2) L'approche de l'agriculture durable répond-elle aux besoins des bénéficiaires, en tenant compte du contexte dans lequel ils se trouvent ?
- (3) Quelle est la perception des résultats du programme par les bénéficiaires ?

Efficacité

- 4) Les objectifs et les résultats du programme sont-ils atteints et, si non, expliquer les écarts observés.
- 5) Quels sont les facteurs internes et externes qui ont influencé la mise en œuvre et du programme ?

Efficacité

- 6) Les ressources du projet ont-elles été utilisées de façon optimale pour atteindre les résultats ?

Impact

- 7) Quels sont les changements les plus importants (positifs ou négatifs, directs ou indirects, à court ou moyen terme) observés par les bénéficiaires du programme (autorités municipales, services techniques déconcentrés, bénéficiaires finaux et équipe du programme) ?
- 8) Le programme était fondé sur l'hypothèse que la combinaison d'une intervention dans un environnement sain (OS1) avec une intervention dans la zone productive (SO2) dans la même famille aurait un impact plus important, comparativement aux interventions dont les bénéficiaires étaient différents pour chaque OS. Dans quelle mesure l'hypothèse est-elle validée par le programme ?

Durabilité

- 9) Quels sont les avantages obtenus par les bénéficiaires (directs et finaux) du programme en termes de connaissances nouvelles ou améliorées, et de leçons apprises sur les processus, produits et services mis en œuvre par le programme ?
- 10) Est-ce que tous les participants (autorités municipales, services techniques déconcentrés et bénéficiaires) continuent à faire preuve d'un engagement effectif dans la mise en œuvre des activités et dans la gestion des réalisations après la fin de la première phase du programme ?

Questions auxiliaires :

- 11) Dans quelle mesure les activités promues ont-elles contribué à la réduction des inégalités entre les sexes et de la vulnérabilité des femmes grâce à une meilleure répartition et/ou une gestion commune des revenus provenant des activités ?
- 12) Dans quelle mesure les objectifs de genre du Plan d'Action Genre ont-ils été atteints ?

Remarques générales :

Cette évaluation correspond à une évaluation finale de la première phase du programme Kusi Kawsay (2016-2019). Ce programme se poursuit dans 4 des 6 districts d'origine pour une deuxième phase de trois ans (2019-2021). Par conséquent, l'évaluation devait fournir des éléments de réflexion, des enseignements et des leçons utiles pour la mise en œuvre de la deuxième phase. En ce sens, elle se rapproche plus d'une évaluation à mi-parcours que d'une évaluation finale.

Les publics auxquels sont destinés cette évaluation sont, par ordre de priorité : (i) les ONG Iles de Paix, IDEL et Islas de Paz Pérou, (ii) le bailleur de fonds, le MAEE Luxembourg, (iii) les partenaires locaux (Autorités des districts d'intervention) et (iv) toutes les institutions et ONG travaillant dans le développement rural local.

2. Analyse

2.1 Principales conclusions

Voici deux tableaux qui résument les principales conclusions par objectif spécifique. Au niveau de l'OS1 :

Critère	Evaluation	Commentaire de l'évaluateur
Pertinence	+++	La pertinence de la proposition du Programme est élevée, aussi bien en termes d'activités et résultats que de l'objectif proposé. Elle s'ajuste aux besoins et attentes des familles, et s'aligne aux politiques de l'Etat.
Efficacité	+++	Le programme a permis aux familles rurales d'avoir accès à l'eau et à des services d'assainissement de base complets, souvent pour la première fois. <ul style="list-style-type: none"> - Les JASS (comités de gestion) ont été mis en place, mais encore à accompagner. - Les investissements dans le cadre de vie (cuisines, gestion des déchets) et ateliers intersectoriels tels que programmé, permettant aux familles de progrès significatifs. - Des facteurs externes ont aussi influencé de manière positive, tels la convergence des politiques publiques locales, régionales et nationales, le renforcement de la concertation interinstitutionnelle, ou encore la création d'espaces de coordination dans chaque municipalité. - Le processus de consolidation institutionnel des ATM (bureaux municipaux en charge de l'eau) mené par les municipalités a été un facteur très important.
Efficiences	+	L'exécution du budget annuel n'a pas atteint le niveau de dépenses budgétaires prévu annuellement. Le programme a mis l'accent sur la promotion d'un cadre de vie sain et moins sur la promotion de l'agriculture familiale durable. Cela s'explique par: les nouvelles gestions municipales; une politique publique de création et renforcement des ATM et ADAA récents au moment du lancement du Programme KK; les activités initiales (études p.ex.) ont pris plus de temps que prévu; les restrictions financières de la part des municipalités; et, enfin, les limitations présentées par le bénéficiaire par rapport aux apports propres.
Impact	+++	On peut constater les impacts suivants : <ul style="list-style-type: none"> - Au niveau des familles, les changements les plus notables sont l'amélioration des services d'assainissement de base complet (bain, douche), la cuisine (infrastructure, environnement, matériel de cuisine), permettant un environnement sain. - Au niveau des municipalités, on constate une modification de la gestion traditionnelle des gouvernements locaux, qui accordent plus de priorité aux programmes sociaux (notamment via les ATM), et à avoir une plus grande présence sur leurs territoires.
Durabilité	++	Plusieurs facteurs opèrent en faveur d'une durabilité des actions du programme : <ul style="list-style-type: none"> - Plusieurs composantes institutionnelles des municipalités ont été renforcées, des ressources humaines formées, des outils de gestion municipale adéquats; les programmes de sensibilisation et de formation pour les familles, les systèmes de suivi, et enfin l'équipement. - Les processus de formation et sensibilisation ont permis aux communautés de compter sur des personnes formées. - Les résultats obtenus par le Programme ont conduit les autorités municipales, même nouvellement élues, à poursuivre et à élargir les activités proposées. - La lutte contre l'anémie infantile est devenue une politique de l'État. Cela implique la promotion des environnements familiaux sains et des moyens pour cela.
Genre et estime de soi	+++	L'amélioration de l'environnement de vie sain des familles contribue positivement de manière significative à l'estime de soi des membres de la famille, ce qui, à son tour, favorise les conditions menant à une plus grande égalité des sexes. Ce changement est plus évident chez les jeunes familles et chez les jeunes qui les composent. Le fait de disposer d'eau dans les foyers des familles paysannes libère du temps pour les femmes et les enfants, ce qui leur donne la possibilité pour d'autres activités.
Environnement	+++	Impact positif car les cuisines améliorées impliquent moins de bois et moins de pollution de l'air. De même les toilettes réduisent l'impact de la contamination des nappes phréatiques et des points d'eau.

Au niveau de l'OS2 :

Critère	Evaluation	Commentaire de l'évaluateur
Pertinence	+(+)	Les propositions et activités menées par le Programme s'alignent sur les politiques de l'État péruvien, qui s'est donné pour stratégie de développer l'AFD. Plusieurs activités du Programme ont été assumées et intégrées dans les stratégies économiques des familles (p.ex. les infrastructures d'irrigation, greniers, petit bétail). Cela répond aux attentes, mais pas nécessairement aux priorités des bénéficiaires, qui ont des stratégies économiques très variées et complexes. Le renforcement du bureau de développement agricole et environnemental (ADAA) répond aux attentes et priorités institutionnelles.
Efficacité	+	Pour l'instant, peu de familles ont réussi à améliorer leurs revenus grâce au soutien fourni par le Programme, à l'exception des familles éleveuses de cochons d'indes et maraichères qui ont vu leur production augmenter. L'option agroécologique promue par le programme n'a pas encore été adoptée par la plupart des familles, car pour cela elles doivent aussi modifier leurs stratégies économiques, ce qui prend du temps. La tendance est tout de même à entamer la transition (surtout chez les jeunes). Le renforcement institutionnel réalisé par le programme a permis aux municipalités une plus grande capacité de gestion de projets de production visant à renforcer l'agriculture familiale et, dans certaines municipalités, la gestion de projets environnementaux (aménagement territorial).
Efficiace	+	Les décalages entre le budget prévu et exécuté ont conduit à la modification des logiques d'intervention prévues et des calendriers. Cela a entraîné une modification de l'utilisation des ressources (humaines et financières) disponibles ce qui a conditionné le niveau de résultats obtenus.
Impact	+	Nous constatons peu de changements dans les économies familiales à la suite de la 1 ^e phase du projet. Ces changements se concentrent dans les économies familiales où le « paquet technologique » s'adapte à la stratégie économique des familles.
Durabilité	+	Peu d'indices pour évaluer ce critère pour le moment (bénéfices de cet OS sont encore marginaux) mais des pistes qui restent positives : - Dans toutes les municipalités du Programme, l'ADAA a été maintenu et, dans certains cas, même développé à la suite du changement d'autorité. - Toutes les familles montrent leur engagement à mettre en œuvre des activités similaires à celles prévues par le Programme, mais exigent également de la part de leurs autorités municipales une plus grande attention à leur activité productive, sous toute forme de soutien : formation, assistance technique, investissement...
Genre et estime de soi	+	Quelques exemples montrent un impact positif, notamment auprès des familles ayant des femmes pour chef de ménage (du fait de l'appui au maraichage, qui reste la principale activité économique des femmes). Il existe cependant des grosses inégalités par rapport à l'accès et à la propriété foncière entre femmes et hommes, difficilement résorbables par le programme.
Environnement	++	La proposition de promouvoir des activités agricoles respectueuses de l'environnement est nécessaire dans le cadre d'une stratégie d'atténuation du changement climatique. Le Programme a progressé dans la sensibilisation des familles et de certaines communautés ayant entamé des processus de planification territoriale. C'est un processus qui exigera plus de travail et beaucoup plus de ressources financières et humaines.

L'évaluation a porté sur un échantillon de 50 familles, réparties sur 12 communautés (sur les 14 d'intervention).

Conclusion générale de l'évaluateur : Les progrès dans l'amélioration des conditions de vie et de résilience des paysans reflètent des progrès différenciés ; avec de meilleurs résultats en termes de conditions de vie et des progrès plus modestes en termes de résilience. Partant de ce degré de progrès, notamment lié à l'objectif 2, à ce stade, il est difficile d'évaluer l'hypothèse affirmant que la combinaison d'une intervention dans un environnement sain (OS1) avec une intervention au niveau de la production (OS2) dans la même famille entraînerait un impact plus important. Cependant, certains exemples de familles (jeunes, consacrés à l'horticulture et au petit élevage, proches d'un centre de consommation) permettent de maintenir l'hypothèse.

Réactions et commentaires d'Iles de Paix sur ces conclusions : L'évaluateur ne peut, à ce stade confirmer ou infirmer l'hypothèse de base du programme. Cela est dû au fait que les résultats du volet production sont encore à un stade initial. En effet, l'appui technique sur ce volet est intervenu plus tard que prévu dans le programme (3^e année) et avec un budget bien inférieur à celui planifié, tel que cela a été remarqué précédemment. De plus, l'accompagnement technique s'est juste concentré sur la mise en place de potagers bio, et petit élevage. De par nos expériences dans le district d'Umari (mais aussi à Santa Maria del Valle), nous savons que les premiers impacts sur la ferme d'un accompagnement technique agroécologique commencent à voir le jour qu'après trois ou quatre ans. Il est donc normal de ne pas pouvoir émettre un avis à ce stade du programme KK (qui pour rappel, était prévu à la base sur 5 ans). Néanmoins, au regard des expériences d'IDP à Umari et SMV, nous estimons que cette hypothèse reste toute à fait valable.

2.2 Principales recommandations et considérations des équipes IDP

Les remarquables progrès réalisés dans les communautés pilotes liées à la promotion d'un environnement sain devraient être renforcés par des actions destinées à la promotion de l'agriculture familiale durable. Pour cela il sera nécessaire de :

- 1) Mieux analyser les stratégies économiques des familles bénéficiaires afin de différencier les appuis qui leurs sont apportés sur le plan productif.

➔ *Nous mettrons plus d'efforts dans l'identification des stratégies économiques des familles, pour avoir un appui bien plus différencié. Il est évident que pour certaines familles, dont leur stratégie économique fait qu'elles ne soient, par exemple, pas présente sur leurs terres, un accompagnement technique sur des techniques durables de production qui requièrent plus de main d'œuvre n'est pas la solution la plus appropriée. Sur la première phase du programme, l'accompagnement agronomique a trop été standardisé, du fait sans doute qu'il ait été confié au bureau municipal et un personnel en phase de formation. Cela sera corrigé lors de la phase 2. Seules les familles qui présentent les bonnes conditions (motivation, présence sur leurs terres) pour entamer une transition agroécologique feront l'objet d'un suivi plus poussé. Les autres familles se verront recevoir d'autres types d'appui, qui peut aller de la sensibilisation à la formation sur certaines techniques vertes de leur choix, sans perdre de vue que, par émulation, de nouvelles familles veulent approfondir leur transition agroécologique.*

- 2) Fournir un soutien en assistance technique et formation, spécialisée dans le domaine (horticulture, par exemple), employant des ressources humaines qualifiées et disposant de conditions de travail adéquates.

➔ *Les compétences mobilisées au niveau des services techniques des communes apparaissent en effet trop limités. La stratégie d'intervention sera changée dans la deuxième phase du programme. Pour assurer une meilleure qualité, l'appui technique et la formation se feront, cette fois directement par du personnel rattaché au programme en impliquant le personnel municipal.*

- 3) Influencer pour que les familles demandent à leurs autorités municipales de plus importants budgets pour le développement agricole et environnemental, destinés à renforcer l'agriculture familiale durable.

➔ *Prévu dans le programme KK2.*

- 4) Identifier les autres acteurs locaux travaillant sur la question de l'agriculture familiale durable afin d'arriver à des consensus et à un travail coordonné.

→ *Prévu aussi dans le programme KK2 mais déjà réalisé lors de la première phase.*

Dans toutes les municipalités où le Programme KK a été mis en œuvre, il a été constaté, au cours de sa première phase, que le changement d'autorité n'a pas diminué, mais au contraire, a renforcé la proposition visant à consolider les domaines d'ATM et ADAA. Ainsi, il convient de travailler sur les points stratégiques suivants :

- 1) Promouvoir que les postes techniques formés des municipalités, notamment ATM et ADAA, intègrent la loi SERVIR, c'est-à-dire, que le facteur principal soit la méritocratie et qu'ils bénéficient de niveaux de rémunération concurrentiels.

→ *Prévu dans le programme KK2.*

- 2) Dans la deuxième étape du Programme, il s'agit de reprendre le processus de formation du personnel municipale, ajuster et améliorer les procédures et les outils de gestion aux niveaux d'ATM et ADAA.

→ *Prévu dans le cadre du programme KK2. Pour la deuxième phase du programme, l'accent sera mis sur l'approfondissement de la formation du personnel technique municipal, notamment en ce qui concerne les connaissances en agroécologie, mais aussi en gestion des ressources naturelles et planification. Par rapport à la rotation du personnel des municipalités, nous avons constaté aussi, lors de cette 1^e phase, que dans une très grande majorité des cas, le personnel municipal passe d'une mairie à une autre. L'investissement dans ces ressources humaines n'est donc pas vain, bien au contraire.*

A remarquer aussi, que pour cette 2^e phase, et afin d'aussi rattraper un peu le retard pris dans l'axe OS2, le suivi technique des familles se fera directement par les équipes d'IDPP. 4 AT ont été recrutés pour ce faire, et leur rôle, outre accompagner les familles, sera aussi de former, in situ, le personnel de la mairie.

- 3) Il est également important d'exercer pression afin que les municipalités investissent davantage dans la promotion de l'agriculture familiale durable et la gestion du territoire.

→ *Prévu dans le programme KK2, bien que les budgets municipaux restent limités. A noter que les résultats de la 1^e phase sont tout de même très encourageants par rapport aux investissements dans la promotion de l'agriculture et la gestion du territoire, notamment si on compare cela aux autres communes du district. Nous espérons aussi que la future politique nationale en faveur de l'agriculture familiale (en cours de négociation) permettra de dégager des budgets supplémentaires pour le secteur.*

- 4) Les innovations technologiques suivent un chemin allant de la recherche en passant par des processus expérimentaux et démonstratifs, jusqu'à la validation technique et économique de nouvelles manières de produire, transformer ou vendre. Un programme de promotion de l'agriculture familiale durable doit soutenir toutes ces étapes afin d'atteindre des résultats positifs ; les ressources humaines qualifiées étant l'une des bases centrales.

→ *Nous sommes à priori d'accord avec cette remarque mais il est aussi évident que nous devons nous appuyer sur les expériences menés par IDP depuis 2014 dans le domaine de transition agroécologique. Compte tenu des contextes très semblables (entre Umari et les 4 communes du KK2) il est bien plus efficace de se baser sur le préalable du programme à Umari, en prenant toutes les précautions pour que nos expériences s'adaptent aux mieux aux familles bénéficiaires du KK2 et leurs stratégies productives.*

De manière générale, le Programme KK dans sa deuxième étape devrait concevoir sa stratégie d'intervention sur la base d'un ensemble cohérent d'actions, appuyées sur une disponibilité financière réelle.

Toute modification de cette disponibilité des ressources (par exemple, proposées par le bailleur) mérite une analyse approfondie des objectifs proposés (objectifs - résultats - actions) et, au besoin, de leur redimensionnement.

Les résultats de l'évaluation de la première phase du programme Kusi Kawsay sont en général positifs et nous confortent dans les hypothèses et les choix qui ont été faits pour sa mise en œuvre. Nous sommes d'accord avec le constat principal de l'évaluateur qui souligne le décalage entre les résultats atteints dans l'OS1 par rapport à ceux de l'OS2, bien que nous estimions que celui-ci n'a pas très bien compris les causes de ce décalage (changement de la législation nationale sur les projets d'adduction d'eau → impact sur le plan de financement du programme, dont les mairies constituent un élément central).

En outre, les résultats sur le volet productifs sont aussi à mettre en relation au temps que ceux-ci requièrent dans le cadre d'une approche agroécologique. Si nous avons cherché à mesurer les résultats de notre programme à Umari après juste 1 an – 1 an et demi, nous aurions constaté la même chose. Une transition agroécologique s'envisage à un horizon de minimum 5 à 10 ans.