

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Troisième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 20 - 23 octobre 1997

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

### Point 5 de l'ordre du jour



Distribution: GÉNÉRALE  
WFP/EB.3/97/5/Add.3

27 août 1997

ORIGINAL: ANGLAIS

## IPR CAMBODGE 5483

### Programme de relèvement

Coût total pour le PAM	65 702 488 dollars
Date de la première approbation par le CPA	Décembre 1994
Durée du projet	Trois ans et demi
Date officielle d'achèvement	Juin 1998
Date de l'évaluation	10-29 mars 1997

Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.

### RÉSUMÉ

La mission d'évaluation a constaté que le Programme du PAM de relèvement au Cambodge était assez remarquable et méritait bien la réputation exceptionnelle qu'il s'est forgé depuis son lancement. Il a combiné dans la même intervention des éléments d'urgence/secours et des activités de relèvement/développement. Il peut être considéré comme un programme précurseur, pour ce qui est de la liaison entre les secours et le développement, dans un pays à peine sorti de la guerre - même si la situation reste très précaire dans de nombreuses régions. En se fondant sur l'expérience acquise en trois ans d'aide d'urgence en milieu rural, le programme a élaboré un système de ciblage particulier, comprenant des opérations d'évaluation de la vulnérabilité et de cartographie de la pauvreté, ainsi que des enquêtes agricoles.

Des efforts exceptionnels ont été déployés pour combler les lacunes de la formulation initiale. La première phase était trop ambitieuse, tant dans sa portée que dans sa substance, et ne prévoyait pas suffisamment d'apports techniques appropriés. La mission d'évaluation a apprécié les progrès accomplis pour améliorer la conception originelle de l'intervention. Le bureau de pays a déployé des efforts considérables pour promouvoir la collaboration avec des projets de développement techniquement rationnels.

Le programme a enseigné qu'il était indispensable d'établir une distinction claire entre l'assistance d'urgence/secours et l'appui aux activités de relèvement/développement, et que le projet soit bien conçu au départ. Cette distinction est essentielle aussi bien pour le ciblage des bénéficiaires que pour la sélection des activités et des intrants techniques requis.

La mission d'évaluation a estimé que, jusqu'ici, aucun système satisfaisant n'avait été mis en place pour le suivi des effets du programme, en partie à cause de la capacité (encore) faible du gouvernement.

Compte tenu du caractère de quasi-urgence du programme et de la persistance de l'insécurité, il faut redoubler d'efforts pour que l'aide alimentaire atteigne ceux qui en ont le plus besoin.

En extrapolant à partir du cas du Cambodge, la présente évaluation recommande que les futures interventions prolongées en faveur de réfugiés (IPR) de ce type adoptent plus explicitement une stratégie de soutien à deux axes, à savoir: a) assistance d'urgence/secours ciblée, ayant pour objectif explicite de permettre aux bénéficiaires de se prendre en charge, dans la mesure où ils le peuvent; et b) remise en état des infrastructures, de préférence limitée aux zones hautement défavorisées/hautement prioritaires, où d'autres partenaires peuvent apporter une assistance complémentaire. Si l'IPR 5483 démontre qu'une telle approche dualiste est possible, elle montre aussi qu'il est parfois difficile de trouver la distinction essentielle, ainsi que le juste équilibre, entre les deux approches.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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.

Les fonctionnaires du PAM chargés du présent document sont les suivants:

Directeur du Bureau de l'évaluation:      W. Kiene                              tel.: 6513-2029

Chargé de l'évaluation                              J. B. Brown                              tel.: 6513-2223

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.: 6513-2641).



## L'OPERATION TELLE QUE PREVUE

1. Le tableau ci-dessous récapitule les coûts de la phase initiale de l'IPR 5483, de ses différents élargissements, ainsi que l'effectif de bénéficiaires prévu pour chacune de ces phases.

**Tableau 1: Coûts de l'IPR Cambodge 5483**

Date de démarrage et durée de la phase	Coût pour le PAM (dollars)	Coût total (dollars)	Bénéficiaires (Nbre)
Projet originel A partir du 01.01.1995 (pour 12 mois)	4 535 700		971 200
Elargissement 1 A partir du 01.07.1995 (pour 6 mois)	4 169 000	36 990	1 993
Elargissement 2 A partir du 01.01.1996 (pour 12 mois)	19 421 500	32 798	1 600
Elargissement 3 A partir du 01.01.1997 (pour 18 mois)	37 576 100	37 792	1 710
<b>Total</b>	<b>65 702 400</b>	<b>134 302</b>	<b>6 264</b>

<sup>1</sup> Sources: Résumés du projet et de ses élargissements soumis au Comité des politiques et programmes d'aide alimentaire (CPA) et au Conseil d'administration.

## OBJECTIFS

2. L'objectif à long terme du projet est resté, pour chaque phase, d'améliorer la sécurité alimentaire au niveau des villages et des ménages dans certaines zones rurales, particulièrement pauvres, qui présentent un déficit vivrier. Les objectifs intermédiaires, et les activités mises en oeuvre pour les atteindre, sont aussi restés inchangés. L'aide alimentaire devait servir à appuyer divers travaux de remise en état des infrastructures rurales, tels que: construction ou réfection de routes secondaires et tertiaires, et de canaux d'irrigation, petits barrages/digues; creusement d'étangs et forage de puits; défrichage de terres agricoles; et construction d'installations communautaires. Le projet comprenait aussi d'autres volets: formation des communautés locales (formation professionnelle, alphabétisation, et formation aux soins de santé primaires et infantiles); opérations de crédit rural comportant la création de banques de semences de riz; assistance aux services sociaux du secteur public (alimentation en milieu hospitalier, aide aux malades de la tuberculose, alimentation d'orphelins, alimentation d'enfants dans les garderies et des enfants des rues). Dans chaque phase, un pourcentage des ressources (10 à 30 pour cent) a été alloué pour pouvoir intervenir en cas d'urgence, en vue d'assurer la stabilité des communautés récemment déplacées à la suite d'opérations armées ou de catastrophes naturelles, et de maintenir un réseau d'information sur les urgences.

## Rôles et fonctions de l'aide alimentaire

3. L'aide alimentaire joue plusieurs rôles différents, mais spécifiques, dans les divers volets du projet. L'aide alimentaire sert à promouvoir la participation des populations aux activités de relèvement, de la composante de crédit et de formation; à fournir un soutien



budgétaire à certaines institutions du secteur public; et à apporter un complément nutritionnel aux victimes à qui sont distribués des secours.

### Caractéristiques novatrices

4. Depuis que la première phase a été proposée, le projet s'est forgé une réputation particulière pour plusieurs raisons. Premièrement, des éléments d'urgence et des activités de relèvement/développement ont été combinés dans le même projet. Deuxièmement, le projet a élaboré un système de ciblage particulier, comprenant des opérations d'analyse de la vulnérabilité et de cartographie de la pauvreté, ainsi que des enquêtes sur les récoltes. Troisièmement, jusqu'en 1995, le programme était financé par des dons bilatéraux, auxquels se sont par la suite ajoutées des ressources multilatérales fournies par le PAM; et au mois de janvier 1997, le programme a été intégralement appuyé par des produits alimentaires de sources multilatérales, acheminés par l'intermédiaire du PAM. Quatrièmement, le projet a adopté une approche décentralisée pour identifier, approuver, suivre les activités dans les villages et rendre compte à leur sujet, ainsi que pour l'exécution du volet d'aide d'urgence.

### BUT ET CHAMP D'ACTION DE L'EVALUATION

5. L'évaluation avait pour but d'apporter des éclaircissements sur certains aspects critiques, concernant le rôle et le ciblage de l'aide alimentaire, et sur l'impact probable du projet sur les bénéficiaires, en particulier lors de la phase de transition des secours au relèvement et au développement. Certaines questions clés ont été identifiées, à savoir:
  - a) validité/intérêt des opérations approfondies d'évaluation et de ciblage. Fonctionnent-elles? Sont-elles transparentes et cohérentes? Un lien peut-il, ou est-il, établi avec les évaluations des besoins? Dans la mesure où ces opérations sont utiles, peuvent-elles être reproduites au Cambodge? Le concept "d'auto-ciblage" est-il valable, en particulier dans le contexte de programmes de relèvement/développement?
  - b) Suivi de l'impact des actifs créés par le projet sur les "bénéficiaires". Les réalisations du projet ont-elles entraîné une amélioration de la sécurité alimentaire des pauvres qui souffrent de la faim? Quels sont les avantages/actifs effectivement créés? Qui en bénéficie réellement? A propos de la question de l'équité - qui, parmi les plus pauvres, en bénéficie et quels systèmes/processus a-t-on mis en place pour suivre ces aspects?
  - c) Reproductibilité et viabilité des approches/institutions. La faible capacité du gouvernement et le généreux appui à la mise en oeuvre des opérations d'urgence, apporté dans le passé par le PAM, d'autres organismes des Nations Unies, des organisations non gouvernementales (ONG) et des donateurs bilatéraux, soulèvent des doutes quant à la reproductibilité et à la durabilité, en particulier au moment de la transition entre activités d'urgence/remise en état et travaux de relèvement/développement, et du transfert des responsabilités de la Croix-Rouge cambodgienne (CRC) au Ministère du développement rural.
  - d) Qualité et durabilité des actifs créés. Même question que la précédente, en insistant sur le bien-fondé des activités/actifs, subordonné à la fourniture d'une assistance technique de qualité. Compte tenu de la pénurie probable d'autres intrants, les activités/actifs créés étaient-ils bien choisis?



- e) Possibilités de transferts de l'approche. A partir des conclusions de l'évaluation et des enseignements retirés, on devrait pouvoir formuler des orientations pour la planification du programme de pays, ainsi que pour la conception de projets et de programmes analogues, visant notamment à assurer la transition entre les secours et le relèvement/développement.

## EVALUATION DE L'OPERATION

### Bien-fondé de l'approche du programme/projet

6. Le programme du PAM a principalement été axé sur la reconstruction des infrastructures rurales endommagées par la guerre, dans une situation encore tendue et précaire, après deux décennies de guerre civile. L'incidence de la pauvreté est particulièrement élevée dans les zones rurales, où est concentrée 85 pour cent de la population et où 20 pour cent des ménages sont dirigés par une femme. L'agriculture, essentiellement pluviale et pénalisée par l'emploi insuffisant d'intrants, a des rendements médiocres. Les installations d'irrigation et les infrastructures de transport sont encore délabrées. Les déficiences du système de commercialisation aggravent les problèmes des petits paysans. L'opération du PAM peut donc être considérée comme bien conçue, dans la mesure où son premier objectif a été de venir en aide aux communautés rurales les plus pauvres, principalement par le biais de travaux de reconstruction exécutés par les villageois, dans le cadre de projets vivres-contre-travail, conduisant à une amélioration de la sécurité alimentaire. L'approche participative, perfectionnée durant l'exécution du projet, qui encourage les chefs et les habitants des villages à identifier les priorités, permet de mieux identifier les besoins et d'améliorer la sélection des activités et des participants. Les objectifs initiaux de l'opération étaient trop ambitieux compte tenu des compétences techniques et du personnel d'encadrement disponibles, et reflétaient un optimisme sur la sécurité et la stabilité futures qui s'est malheureusement avéré peu fondé. Malgré cela, l'orientation globale et le ciblage de l'opération ont été assez satisfaisants et continuent de s'améliorer.
7. Les familles qui vivent aux marges de la sécurité alimentaire et sont obligées d'emprunter des vivres ou des espèces à des taux d'intérêt allant de 100 à 250 pour cent, redoutent à juste titre de s'endetter et de se retrouver pris dans un engrenage sans fin. La fourniture de crédits par le biais des banques du riz, leur permet de mieux gérer les remboursements des prêts en denrées. Les besoins en matière de mise en valeur des ressources humaines sont considérables et le PAM n'a pas intérêt à se lancer dans une intervention de grande envergure dans ce domaine, en raison de l'impossibilité d'en fixer les limites et de la reproduire. Cependant, un appui à des activités de formation des communautés locales d'une échelle réduite (par exemple, formation des femmes à des activités génératrices de revenu) est approprié, de même qu'une assistance bien ciblée au secteur de la santé (par exemple, programme en faveur des tuberculeux).
8. A mesure qu'apparaissent de nouvelles zones d'insécurité (et, partant, de nouveaux afflux de personnes déplacées), le programme peut répondre aux besoins de secours humanitaire immédiats en maintenant une capacité d'intervention en cas d'urgence jusqu'à ce que les déplacés puissent être réinstallés ou rentrer chez eux. Le guichet d'aide d'urgence prévu dans le programme, traduit bien la précarité des conditions de sécurité et assure aux communautés touchées une certaine stabilité. Le projet est aussi conçu de manière à faciliter le passage pour les bénéficiaires d'une aide alimentaire de



secours/d'urgence (comprenant des distributions gratuites de vivres), à des activités d'aide au développement et de relèvement (comprenant des activités VCT).

### Evaluation des besoins et ciblage

9. La première phase du projet était axée sur les populations les plus démunies, vivant essentiellement en milieu rural, et le descriptif du projet spécifiait que l'aide apportée serait basée sur les trois ans d'expérience intensive au Cambodge rural, des enquêtes du PAM sur la production agricole, le suivi de la situation des rapatriés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays, et, surtout, une opération de cartographie de la pauvreté, désormais connue sous le nom de "Opération de ciblage des villages et des communes" (OCVC).
10. Le projet a été l'un des premiers à expérimenter une série d'instruments d'évaluation et de ciblage. Une grande partie des expériences acquises ont été mises à profit non seulement dans ce projet, mais aussi pour améliorer les opérations d'évaluation des besoins globaux du PAM. La mission d'évaluation a apprécié les efforts considérables déployés jusqu'à présent et reconnu la contribution de l'OCVC: par exemple, plusieurs institutions et ONG basées à Phnom Penh s'adressent au bureau de pays du PAM pour avoir des informations sur le ciblage. En outre, d'autres organisations internationales ou organismes des Nations Unies se servent des données dérivant de ces opérations pour constituer des bases de données nationales sur la nutrition et la pauvreté.
11. L'identification des besoins de secours continue de reposer sur les réseaux locaux qui sont assez bien implantés. Les agents du PAM détachés dans les provinces et les communes ont établi des relations saines et des réseaux d'information efficaces avec les autorités et les responsables locaux, ainsi qu'avec des ONG. C'est aussi à travers ces structures assez lâches, mais très efficaces, que les besoins les plus urgents ont été immédiatement identifiés et traités.
12. La mission d'évaluation a informé le bureau de pays du PAM des éléments les moins réussis de l'OCVC, qui sont en grande partie déjà reconnus, et des plans sont à présent en cours pour les améliorer. Il semble que l'opération de ciblage, pourtant devenue de plus en plus complexe et assez accaparante, ne pouvait pas être suffisamment structurée ou détaillée pour identifier les ménages les plus pauvres ou les plus exposés à l'insécurité alimentaire, ce qui représente un sérieux obstacle pour atteindre l'objectif global (même s'il n'est parfois que sous-entendu) qui est de venir en aide aux plus démunis. Les rendements agricoles réels sont désormais mesurés, grâce à des vérifications sur des parcelles témoins, mais le nombre limité de ces vérifications et la grande variabilité de la production d'une province à l'autre et à l'intérieur d'une même province, affaiblissent la validité statistique des conclusions.
13. La stratégie de relèvement imposait le ciblage de petites zones géographiques distinctes, plutôt que de types spécifiques de bénéficiaires ou de ménages individuels. Le principe de "l'auto-ciblage" était censé jouer aux niveaux locaux. Ce concept repose sur la théorie que seuls ceux qui sont suffisamment pauvres sont disposés à accepter un emploi à court terme, rémunéré en tout ou partie sous forme de vivres. Pourtant, comme dans beaucoup d'autres pays pauvres, les faits montrent que ce n'est pas le cas. Les emplois VCT sont très populaires. Il semble que dans le Cambodge rural, le fait d'être rémunéré, en tout ou partie, en vivres, ne pose pas de problème du point de vue de l'acceptabilité ou de l'amour-propre. Et, surtout, il existe très peu d'autres possibilités d'emplois salariés car l'économie est encore relativement peu diversifiée. En outre, le salaire proposé (en denrées ou en espèces), est extrêmement intéressant. En fait, les activités VCT attirent la plupart des habitants des zones sélectionnées au Cambodge.



14. Les autorités du projet semblent conscientes de ce fait, puisqu'elles ont limité à 150 kilogrammes la quantité de riz que peut gagner une famille pendant chaque saison d'activité. Cependant, la mission d'évaluation a constaté que les autorités ne pouvaient pas limiter la participation à un membre par famille si bien que, pour prendre un exemple, trois membres d'un ménage peuvent, à eux tous, gagner 450 kilogrammes de riz, ce qui représente une contribution considérable à la sécurité alimentaire du ménage. Toutefois, une femme chef de famille avec de jeunes enfants à charge ne peut gagner qu'un plein salaire. Or, elle n'a généralement pas la possibilité de travailler à plein temps, si bien que sa contribution à la sécurité alimentaire du ménage est réduite en conséquence; de toutes façons, elle ne peut pas gagner autant que d'autres familles, pourtant déjà mieux nanties qu'elles.
15. Les fonctionnaires décentralisés du Ministère du développement rural sont suffisamment compétents pour mener à bien l'OCVC. Mais, compte tenu des disponibilités de personnel limitées dans les provinces et les districts, cette opération n'est probablement pas une priorité pour le Ministère du développement rural qui dispose d'une expérience et de fonds insuffisants.
16. La mission a reconnu que le projet donnait à juste titre la priorité absolue, pour le ciblage des denrées, aux zones confrontées à des urgences affectant des personnes déplacées à l'intérieur du pays (et, auparavant, des rapatriés). Cependant, le réseau de personnel du PAM, décentralisé au niveau des provinces, est désormais en mesure d'identifier ces besoins sans avoir recours à des longues enquêtes. En outre, après quatre ans d'expérience, il devrait être possible de simplifier les opérations de ciblage et de les effectuer plus rapidement. Les vérifications des récoltes par parcelles témoins, devraient aussi pouvoir être remplacées par une inspection visuelle préalable des cultures sur pied, comme on le fait couramment dans toute l'Asie du Sud.
17. Le bureau de pays du PAM se rend bien compte que les opérations actuelles de ciblage sont trop astreignantes et trop lentes. Il est également conscient des lacunes inhérentes à la méthode employée: par exemple, des indicateurs différents ont été identifiés et classés différemment chaque année, ce qui rend les comparaisons inter-annuelles assez difficiles. Des plans sont à l'étude pour réviser cette approche; on a notamment proposé d'utiliser des données secondaires pour sélectionner un nombre raisonnable de districts, puis de désigner les villages et même les ménages individuels auxquels allouer en priorité les denrées alimentaires.
18. Même si les opérations de ciblage sont révisées en fonction de ces propositions, le PAM semble confronté à un dilemme pour ce qui est de l'orientation globale ou de la priorité absolue. Faut-il acheminer l'aide alimentaire dans les zones ou les projets de développement existants, où d'autres intrants, notamment une assistance technique, sont déjà disponibles en quantité suffisante? Ou faut-il atteindre les plus démunis? La première option pose un problème: le fait de concentrer l'aide sur des projets d'infrastructure bien conçus et exécutés, plutôt que sur les populations les plus pauvres, serait contraire à la mission fondamentale du PAM. Cependant, la deuxième option comporte aussi un risque, dans la mesure où, dans la majorité des zones où vivent les populations les plus pauvres, les intrants non alimentaires indispensables (projets bien conçus, personnel qualifié, assistance technique) font tout à fait défaut.
19. Le PAM souhaite bien évidemment axer ses efforts sur les personnes les plus pauvres, et les plus aptes, plutôt que d'appuyer des projets de développement qui n'ont pas les intrants complémentaires requis, car la qualité des réalisations et des structures créées serait nécessairement médiocre. Il incombe donc au PAM de faire en sorte que les ressources



techniques, matérielles et financières requises soient disponibles pour compléter l'aide alimentaire; ou de reconnaître que ces ressources ne sont pas disponibles et d'adapter le projet et les activités proposées en conséquence - si possible en fournissant des secours/moyens de subsistance aux populations, afin qu'elles soient mieux à même de se prendre en charge et d'assurer leur propre développement.

## EFFETS DES ACQUIS DU PROJET SUR LES BENEFICIAIRES

### Composition des réalisations

20. Les pourcentages des ressources en riz allouées à chaque composante, de 1994 à 1996, sont indiqués au tableau 2 ci-après:

**Tableau 2: Allocations de riz, en quantité et en pourcentage, 1994-96**

Composante	1994		1995		1996	
	Riz (tonnes)	Proportion (pourcentage)	Riz (tonnes)	Proportion (pourcentage)	Riz (tonnes)	Proportion (pourcentage)
VCT Etangs	7 1	33,2	12 8	20,9	8 18	17,8
VCT Puits	42	0,2	137	0,2	51	0,1
VCT Régulation de l'eau	4 3	20,4	12 4	20,3	5 74	12,5
VCT Routes	8 4	39,3	34 2	60,0	30 79	66,8
VCT Autres	1 4	6,9	1 6	2,6	1 28	2,8
<b>Sous-total VCT</b>	<b>21 4</b>	<b>100,0</b>	<b>61 2</b>	<b>100,0</b>	<b>46 06</b>	<b>100,0</b>
VCT	21 4	77,0	61 2	92,2	46 06	89,0
Crédit	2 8	10,2	1 5	2,3	396	0,8
Alimentation en institutions	3 0	11,0	3 0	4,7	2 72	5,3
Valorisation des ressources humaines	498	1,8	546	0,8	749	1,4
Urgences	n.d.	-	n.d.	-	1 79	3,5
<b>Total</b>	<b>27 8</b>	<b>100,0</b>	<b>66 4</b>	<b>100,0</b>	<b>51 73</b>	<b>100,0</b>

Les chiffres étant arrondis, les totaux ne correspondent pas toujours nécessairement à la somme des chiffres partiels. Les données résumées pour 1996 sont les premières pour lesquelles les ressources allouées aux urgences constituent un poste séparé. Les activités d'urgence étaient auparavant rattachées à la composante concernée.  
Source: bureau de pays du PAM.

21. Comme l'indique le tableau 2, les ressources disponibles ont considérablement varié au cours de la période triennale, ce qui souligne l'importance de la flexibilité de la planification. Le tableau montre aussi que, dans la composante VCT, les travaux concernant les routes constituent désormais l'activité dominante. Cette tendance s'explique par plusieurs facteurs positifs: le fort potentiel d'emploi des travaux de voirie; l'apparente simplicité technique des travaux de remise en état des routes; et la collaboration du PAM avec le projet technologique à base de main-d'oeuvre (LBAT) de l'Organisation internationale du travail (OIT), et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et avec le Projet d'amélioration des routes tertiaires (TRIP) de KfW - même s'ils ne couvrent qu'une infime minorité des travaux. Certains facteurs ont eu une influence négative, notamment: la complexité technique de la planification et de la mise en oeuvre



des programmes d'irrigation et de drainage et des systèmes de gestion de l'eau; et le fait que l'on n'ait pas cherché à élargir l'éventail des activités.

22. En réalité, il semble qu'à aucun moment, la sélection des activités n'ait été basée sur une réelle compréhension des priorités des populations. On a plutôt tenu compte de ce qui pouvait être fait, et de l'appui technique, financier ou matériel qui pouvait être fourni par des sources extérieures. Dans ce contexte, il pourrait être salutaire de prendre note des résultats préliminaires des effets du projet du PNUD, basé sur une approche de planification participative, dans quelque 73 villages de la province de Siem Reap, qui montrent que les populations classent en tête de leur liste de priorités les systèmes d'irrigation/régulation de l'eau.

### Suivi des avantages

23. Des efforts ont été accomplis dans le domaine du suivi, mais on dispose malheureusement de données insuffisantes sur les avantages dérivant des composantes du projet. En effet, compte tenu notamment du faible appui du personnel de contrepartie du gouvernement, les agents du PAM s'occupent presque exclusivement de l'exécution quotidienne du projet, et n'ont pas le temps d'analyser l'ampleur et la répartition des avantages, même à court terme. Comme il s'agit d'une IPR, le projet n'a pas été soumis aux règles minimales du PAM concernant l'établissement des rapports, qui doivent notamment contenir des informations sur le nombre de jours de travail, la ventilation par sexe des données sur la main d'oeuvre employée, ou d'autres indicateurs simples des avantages immédiats.
24. Les réalisations du projet qui peuvent avoir un effet direct sur la sécurité alimentaire à plus long terme sont les systèmes d'irrigation et de régulation de l'eau. Cependant, ce sont aussi les plus difficiles à réaliser. Les étangs communautaires permettent un approvisionnement en eau efficace et donnent la possibilité de produire des fruits, des légumes et des poissons. Il conviendrait d'encourager cette activité et de trouver des intrants techniques appropriés.
25. Les routes ont un rôle économique important à jouer, même si elles ne renforcent qu'indirectement la productivité. La mission a constaté que, lorsque l'on améliore une piste ou un sentier en mauvais état pour les rendre accessibles toute l'année, les véhicules profitent rapidement de l'occasion pour acheminer des marchandises jusqu'aux établissements ruraux, ou venir y chercher l'excédent de produits alimentaires disponibles. L'amélioration des routes peut représenter un important tremplin pour la reprise d'une activité économique. Comme dans beaucoup de pays, les populations du Cambodge estiment que l'un des plus grands avantages est la plus grande facilité d'accès aux centres de santé, notamment pendant la saison de la mousson.

### Equité en matière de répartition des avantages

26. Il n'a pas été possible de répondre à la question de l'équité, du point de vue de l'ampleur et de la répartition des avantages, principalement parce qu'il semble qu'aucun système/processus n'ait été mis en place pour suivre ces aspects. Comme on l'a déjà noté, les opérations de ciblage du PAM et du Ministère du développement rural n'indiquent pas - car elles n'en ont pas la possibilité - quelle(s) catégorie(s) de ménages ruraux devraient avoir la priorité pour les emplois vivres-contre-travail. En outre, les salaires offerts étant relativement élevés, ces activités ont attiré un trop grand nombre de personnes par rapport aux places disponibles, y compris des individus "relativement aisés".



## POSSIBILITES DE REPRODUCTION DES PROCESSUS ET DURABILITE DES INSTITUTIONS

27. Compte tenu des tragédies qu'a vécues le Cambodge pendant plus de 20 ans, la faiblesse actuelle des structures publiques n'a rien de surprenant. La mission a pris acte du fait que le Premier Plan de développement socio-économique du Royaume comprenait une section intitulée "Réformer les institutions de l'Etat", englobant une réforme de l'administration. Cependant, on n'y trouve guère d'analyse de ce qui ne fonctionne pas actuellement et les changements proposés sont exprimés dans des termes si généraux qu'ils sont inattaquables. L'équipe chargée de l'évaluation a estimé que, si le PAM retirait son assistance au projet, pratiquement aucun des processus qu'il avait introduits et mis au point ne seraient maintenus ou reproduits. Ceci n'est pas dû à d'éventuelles difficultés techniques, mais au cadre institutionnel alors en place. Selon l'équipe, les fonctionnaires du Ministère du développement rural continueront à concentrer leur attention sur des programmes financés par des sources extérieures et mis en oeuvre par l'entremise de leur ministère; en d'autres termes, ils s'adapteront aux processus mis au point pour chaque projet. C'est l'assistance extérieure qui justifie la présence opérationnelle d'un ministère dans les zones rurales.
28. Dans le cas du Ministère du développement rural, il y a lieu de tenir compte d'un facteur spécifique, qui est sa création récente. Il est donc compréhensible qu'il soit encore faible, et qu'il cherche encore à définir sa mission et son approche, et des méthodes et des procédures opérationnelles qui lui soient propres. Dans ce contexte, il pourrait être utile que le Ministère du développement rural rédige une déclaration, s'inscrivant dans un plan quinquennal intégré, définissant: a) le point où il en est; et b) le point où il souhaite arriver, en ce qui concerne son rôle et sa capacité, d'ici cinq ans.
29. La collaboration avec diverses ONG nationales et internationales a grandement facilité la mise en oeuvre de l'IPR 5483. La plus grande de ces ONG nationales est la CRC, mais certains observateurs se demandent s'il s'agit réellement d'une ONG. En effet, avant la création du Ministère du développement rural, la CRC était considérée comme travaillant "pour le compte du gouvernement". Il n'y avait pas alors, semble-t-il, d'institution "nationale" pour le projet au sein du gouvernement, et la CRC s'est mise en avant pour en fournir un.
30. Pour maintenir son appui aux activités de relèvement au Cambodge, l'IPR 5483 pourrait envisager à l'avenir une collaboration plus vaste avec l'ONG Cooperative for Relief Everywhere (CARE), qui pourrait devenir un nouveau partenaire d'exécution important. Parmi les questions restant à régler, le PAM devrait décider si la priorité doit être donnée à une infrastructure de développement de qualité, ou au ciblage des pauvres qui souffrent de la faim.
31. Le Ministère du développement rural a pris une initiative qui pourrait être utile en mettant au point des directives pour une nouvelle structure de gestion du développement rural, à différents niveaux. Cette structure comprendrait une série de comités aux niveaux national, des provinces, des districts et des communes, et le comité de développement à l'échelon des villages.
32. Les caractéristiques de la structure de développement rural, et les rôles et responsabilités des divers comités, selon leur niveau, englobent une grande partie des principes désormais considérés comme "rationnels", en matière de planification du développement rural. Les élections directes, au plus bas niveau de la structure (par exemple, planification à partir de la base, coordination interinstitutions) s'inscrivent bien dans la ligne de pensée actuelle.



Cependant, l'évaluation n'a trouvé aucun élément attestant de leur mise en pratique. Les raisons sont assez évidentes. Premièrement, la structure même est encore très récente, puisqu'elle date des tout derniers mois de 1994. Deuxièmement, il est évident que le Ministère du développement rural et ses fonctionnaires décentralisés sont appelés à jouer un rôle pivot, mais ils occupent eux-mêmes leurs postes depuis très peu de temps, manquent de fonds et sont encore moins bien implantés que d'autres institutions.

33. La mission a noté que les présidents des comités de développement villageois s'exprimaient de façon claire et concise, en expliquant bien leurs priorités de développement. Au niveau supérieur, les deux questions fondamentales qui se posent sont les suivantes: a) où se trouvent les agents techniques capables de traduire les aspirations des villageois en plans et projets spécifiques?; et b) où se trouvent les ressources financières permettant de les mettre en oeuvre? Le PAM aurait intérêt à répondre à ces questions, s'il veut réellement contribuer à mettre en place des infrastructures pour le développement. L'aide alimentaire ne représente qu'un type de ressources. A elle seule, elle ne peut pas grand chose.

## QUALITE ET DURABILITE DES ACTIFS

34. L'IPR 5483 a été conçue alors que les populations étaient encore confrontées à une situation d'urgence, mais elle visait - dans la mesure du possible, et "dans un deuxième temps" - à utiliser l'aide alimentaire pour la construction d'actifs matériels utiles et durables. L'IPR 5483 devrait donc fournir à d'autres projets qui tentent de passer des secours au relèvement, des enseignements sur ce qui peut ou ne peut pas fonctionner, et dans quelles conditions.
35. L'expérience acquise dans le cadre de l'IPR 5483 a montré que la collaboration avec des projets tels que le LBAT de l'OIT/PNUD, le TRIP financé par KfW, le projet d'assistance technique de la Commission européenne (ECTA), le projet assisté par le PNUD et, en particulier pour les banques de riz, le PADEK et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), a été indispensable, ne serait-ce que pour approcher la réalisation des objectifs de développement. Le bureau de pays du PAM a eu le mérite de prendre l'initiative, en encourageant la formulation des projets GTZ et ECTA avec lesquels il a collaboré. Le bureau de pays s'y est employé après l'approbation et le démarrage du projet, quand il a compris que cette assistance supplémentaire était indispensable pour que les activités proposées puissent avoir un impact sur le processus de relèvement/développement.
36. Il est surprenant que l'IPR 5483 ait dû apprendre cette leçon seule alors qu'elle s'efforçait de collaborer avec des institutions gouvernementales et quasi-gouvernementales d'une faiblesse notoire, et avec des projets de développement financés par d'autres institutions internationales d'aide au développement. Le Comité des projets interne du PAM a cependant eu le mérite de rejeter la proposition initiale tendant à assimiler le projet à un projet de développement. C'est la raison pour laquelle il a été reclassé comme IPR. Pourtant, en conservant ses objectifs de développement, le projet ne semblait toujours pas tenir compte de l'expérience globale du PAM des conditions à remplir lorsque l'on utilise l'aide alimentaire à des fins de relèvement, c'est-à-dire de la nécessité de considérer l'aide alimentaire comme un apport parmi d'autres intrants complémentaires.
37. La majorité des planificateurs et des concepteurs de projets de développement d'infrastructures basés sur la main-d'oeuvre, ne se limitent jamais à assurer des ressources



suffisantes pour payer les frais de personnel. En effet, ils sont conscients que la main-d'oeuvre n'est qu'une des nombreuses ressources requises. Etant donné la force du PAM, en ce qui concerne la rémunération alimentaire du travail, et sa faiblesse en ce qui concerne les autres intrants indispensables, il est surprenant que les planificateurs de cette IPR, qui voulaient pourtant utiliser l'aide alimentaire pour construire des actifs matériels utiles et durables, n'aient pas réussi à la préparer à un stade beaucoup plus précoce, et de façon plus approfondie.

## ENSEIGNEMENTS TIRES DU PROJET (POLITIQUES ET OPERATIONS)

38. Si la combinaison, dans un même projet, d'interventions d'urgence et d'objectifs de développement a l'avantage de permettre une certaine souplesse, elle complique le processus de ciblage et ne permet pas toujours d'établir une distinction claire entre les besoins d'urgence et de relèvement. L'intervention d'urgence est la moins complexe à cibler. Les agents du PAM sur le terrain et leurs réseaux d'information semblent tout à fait à même d'identifier de nouvelles urgences localisées affectant des personnes déplacées. Cependant, il n'est possible de mettre en oeuvre des activités de développement bien conçues et bénéficiant de l'appui voulu que si, dans le même temps, des intrants complémentaires sont mis à disposition par d'autres institutions d'aide au développement. Le cas du Cambodge montre qu'il existe des institutions nationales qualifiées pour intervenir une fois la situation d'urgence passée.
39. Le ciblage de l'aide au développement sur les populations particulièrement exposées ou effectivement confrontées à l'insécurité alimentaire, semble avoir été trop précoce et trop large, du point de vue du nombre de provinces couvertes par l'IPR 5483. Le projet n'a pas les moyens d'entreprendre des enquêtes aussi détaillées qu'il le faudrait pour déterminer avec précision les zones où les besoins sont les plus grands; et, en ce qui concerne la sélection des communes, des problèmes se posent pour classer par priorité les villages, puis les ménages individuels qui ont le plus besoin: a) de recevoir une aide alimentaire, dans le cadre d'un emploi VCT à court terme, pour satisfaire leurs besoins de subsistance immédiats; et b) d'infrastructures permettant d'améliorer leur sécurité alimentaire à plus long terme.
40. Si le PAM compte sincèrement fournir des infrastructures de développement, une fois la situation d'urgence passée, il devra sans doute réviser son approche, y compris le système de ciblage. Le premier point serait de reconnaître qu'il ne peut contribuer réellement à l'installation d'infrastructures de développement que s'il collabore avec des projets financés par d'autres institutions d'aide au développement qualifiées. Dans ce contexte, deux options sont possibles:
  - a) négocier avec d'autres projets, à un stade suffisamment précoce pour s'assurer que leurs activités seront concentrées sur les zones qu'il a identifiées comme étant les plus démunies; ou
  - b) accepter les limites physiques de la couverture d'autres projets et ajuster le ciblage de façon à identifier des villages où l'installation d'ouvrage d'infrastructure pourrait réduire l'insécurité alimentaire, ainsi que les ménages individuels qui ont besoin du revenu procuré par un emploi à court terme.
41. Si le PAM ne tient pas compte de ces enseignements, il risque de devoir continuer à employer des individus pour construire ou remettre en état des ouvrages d'infrastructure mal choisis et mal conçus, et de mauvaise qualité et qui, par conséquent, ne seraient guère



efficaces pour atténuer l'insécurité alimentaire ou, plus généralement, promouvoir le développement. Par ailleurs, le PAM pourrait décider de fournir une aide alimentaire de secours/subsistance, afin que les communautés soient mieux à même d'entreprendre des activités de relèvement/développement qu'elles auront sélectionnées elles-mêmes.

### Suivi des avantages

42. Comme dans bien d'autres pays, les agents du PAM au Cambodge sont trop surchargés de travail et trop préoccupés de traduire l'aide alimentaire fournie en activités sur le terrain, pour évaluer objectivement: a) si les bénéficiaires des emplois VCT sont les plus démunis; ou b) l'effet probable à plus long terme des activités, en particulier sur la sécurité alimentaire. Les IPR de ce type doivent avoir les mandats et les ressources voulus pour améliorer le suivi des avantages.

### Possibilités de reproduction et durabilité de l'approche

43. A l'heure actuelle, il y a peu de chances pour que le PAM soit en mesure de contribuer à la mise au point de processus, de systèmes et de procédures concernant le développement des infrastructures, qui puissent être reproduits et maintenus par des institutions nationales. Cet enseignement ne concerne pas seulement l'aide alimentaire ou le PAM; il est également valable pour la grande majorité des initiatives financées au niveau international. Cependant, le PAM peut fournir une aide alimentaire de secours/subsistance bien ciblée, qui peut aider les populations à s'engager vers le développement, sur des voies qu'ils auront tracées eux-mêmes - sans l'intervention d'institutions nationales qualifiées.

### Qualité et durabilité des actifs

44. L'aide alimentaire ne peut pas produire d'infrastructures de bonne qualité sans l'appui de partenaires d'exécution appropriés - principalement autres institutions d'aide au développement, mais aussi ONG nationales qualifiées. La durabilité des réalisations matérielles, qui est une priorité absolue, peut aussi difficilement être assurée lorsqu'un gouvernement dispose d'aussi peu de ressources humaines, matérielles et financières que celui du Cambodge. Il s'agit là encore d'un enseignement qui n'est pas seulement valable pour le PAM ou l'aide alimentaire, mais pour toutes les parties-prenantes qui tentent de reconstruire les infrastructures locales.

## ENSEIGNEMENTS CONCERNANT LE DEVELOPPEMENT

45. Restaurer l'économie rurale du Cambodge, puis lui donner les moyens d'exploiter tout son potentiel, représente une tâche considérable. Pour atteindre ces deux objectifs, il est indispensable de fournir les infrastructures voulues, aux endroits voulus, et de la qualité technique voulue. Celles-ci comprennent des banques du riz/de semences pour mieux gérer l'insécurité alimentaire immédiate; des ouvrages d'irrigation et de régulation de l'eau pour accroître de façon stable les rendements et la production agricoles; et des routes pour intégrer les marchés. Cependant la position du PAM, les fonds et le personnel dont il dispose ne lui permettent pas à lui seul, de couvrir ces besoins.
46. On peut dire, en guise de conclusion, que le PAM doit faire un choix entre deux solutions extrêmes, à savoir: a) utiliser l'aide alimentaire, uniquement à des fins de développement; ou b) se contenter de jouer un rôle de "bouche-trou", en remédiant à l'insécurité



alimentaire, au moment et à l'endroit où elle survient, et laisser à d'autres institutions les activités de développement.

47. Cependant, il serait également logique que, conformément à sa mission, le PAM s'efforce de fournir des secours alimentaires bien ciblés aux populations qui ne sont pas en mesure d'assurer leur subsistance, de façon à leur permettre de participer à des activités de développement, qu'elles aient été identifiées elles-mêmes. C'est ce que le PAM a eu le mérite de faire au Cambodge.

