

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 12 - 15 mai 1998

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/98/3/2
3 avril 1998
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION CONJOINTE À MI- PARCOURS PAM/GOUVERNEMENT ALLEMAND DU PROJET NÉPAL 5572.00

Travaux d'infrastructure rurale communautaire¹

Coût total des produits alimentaires	13 923 289 dollars ²
Coût total pour le PAM	20 812 527 dollars
Gouvernement allemand	5 251 000 DM (trois ans)
Coût total pour le gouvernement	16 917 000 dollars
Date de l'approbation par le Conseil d'administration	26 mai 1995
Date de la première distribution	14 décembre 1995
Durée du projet approuvée	Cinq ans ³
Date officielle d'achèvement	13 décembre 2000
Date de l'évaluation	16 septembre - 5 octobre 1997 ⁴

¹ La version intégrale du rapport est disponible sur demande, en anglais uniquement (elle comprend un résumé en allemand).

² Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. En septembre/octobre 1997, un dollar E.-U. équivalait à 58 roupies népalaises.

³ Le projet devait être mis en oeuvre en deux phases; la phase deux devait être exécutée jusqu'à épuisement du volume total approuvé, à condition que les résultats obtenus aient été jugés satisfaisants lors de l'évaluation à mi-parcours.

⁴ La mission conjointe était composée de deux coordonnateurs représentant respectivement le Ministère allemand de la coopération économique (BMZ) et le PAM, et d'une équipe de consultants indépendants (un économiste du développement, un planificateur du développement spécialiste de la sécurité alimentaire, et un spécialiste du développement). Comme convenu, les coûts des prestations des consultants ont été cofinancés par le BMZ et le PAM.

RÉSUMÉ

Le projet revêt une grande importance dans le cadre du programme national mis en oeuvre par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté rurale par l'intermédiaire des structures décentralisées des collectivités locales autonomes, récemment créées. Un appui efficace, en particulier pour ce qui est de l'allocation de fonds, a pu être obtenu du gouvernement. L'aide alimentaire a été une ressource des plus utiles pour mobiliser les moyens des ruraux pauvres en vue de construire des infrastructures de manière participative, leur permettant ainsi d'augmenter leurs revenus. L'étroite collaboration entre le gouvernement, le PAM et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), dès le début du projet et pendant toute son exécution, a constitué un atout important, compte tenu en particulier du fait que l'assistance antérieure du PAM au secteur routier a souffert du manque d'intrants complémentaires, notamment d'appui à la gestion. Ces enseignements ont été pris en considération dans le projet, qui a donné la preuve des avantages d'une étroite coopération: le GTZ a apporté un soutien technique et un appui à la gestion très utiles, qui ont favorisé une utilisation et une justification de l'emploi des ressources plus efficaces. En outre, les intrants substantiels fournis par le gouvernement et par le PAM ont permis au GTZ d'élargir sensiblement la portée générale de son intervention et la zone desservie; tous ces facteurs ont eu des effets concrets sur le projet et sur ses groupes cibles. Cependant, même si à ce jour le bilan est plutôt concluant, certains problèmes sont apparus: les résultats quantitatifs sont limités pour plusieurs raisons; les structures parallèles intervenant dans l'organisation du projet (les structures du gouvernement d'une part et celles spécifiquement liées à l'assistance de l'autre) risquent de porter atteinte à la durabilité de l'initiative des travaux communautaires ruraux dans son ensemble; la gestion et la capacité d'absorption sont encore assez faibles, entre autres. Certaines de ces faiblesses sont compréhensibles. Il faut noter que la décentralisation du pouvoir et des ressources, ainsi que la tentative visant à associer les communautés à la prise de décisions et à la gestion, constituent une expérience nouvelle et un processus qui mettra un certain temps à se consolider. En conséquence, la mission a recommandé pour le moment de renforcer le projet et de ne pas l'élargir au-delà des 20 districts actuellement desservis.

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: A. Wilkinson tel.: 6513-2029

Chargé de l'évaluation hors classe: B. Henze tel.: 6513-2034

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).



GENERALITES

1. Le Programme de travaux d'infrastructure rurale communautaire (TIRC) est l'un des grands projets de lutte contre la pauvreté mis en oeuvre par le gouvernement au Népal. Il est appuyé par le PAM, au titre du projet No 5572, et reçoit également une aide technique de la République fédérale d'Allemagne par le biais du GTZ (dans le cadre d'un accord bilatéral passé entre les gouvernements népalais et allemands). Tel qu'il était conçu, le projet No 5572, à l'appui du Programme TIRC, devait permettre d'améliorer notablement les revenus et les disponibilités alimentaires de 200 000 ménages ruraux pauvres dans 45 districts du Népal. L'exécution du projet dans les 45 districts était cependant subordonnée aux conclusions de l'évaluation intérimaire.
2. L'objectif à long terme initial - utiliser l'aide alimentaire comme une ressource permettant de mobiliser les moyens des ruraux pauvres pour construire des infrastructures durables de manière participative, les aidant ainsi à augmenter leur revenu - a été décomposé au cours des ateliers initiaux de planification en trois objectifs, stipulant d'améliorer:
 - a) l'accès des familles rurales pauvres aux vivres;
 - b) l'infrastructure rurale communautaire dans des zones à déficit vivrier; et
 - c) la capacité d'auto-assistance des communautés rurales.
3. L'idée centrale du Programme TIRC est d'épauler un processus qui aide la population cible à: a) se donner les moyens de résoudre ses problèmes de manière durable; b) s'organiser pour définir, planifier, exécuter et évaluer les initiatives en matière d'infrastructure communautaire, qui peuvent contribuer efficacement à la réalisation des objectifs du Programme TIRC.
4. Mis à part le soutien technique, le principal moyen utilisé par le Programme pour appuyer ce processus sont les vivres-contre-travail (VCT). Selon les grands principes directeurs régissant leur utilisation, les VCT doivent: a) être centrés sur le groupe cible, ce qui suppose que les activités VCT doivent être induites par les besoins et la demande des bénéficiaires, et tenir compte des ressources mises à leur disposition; b) reposer sur le principe de l'auto-assistance, évaluée en fonction de l'empressement de la population cible à fournir bénévolement la main-d'oeuvre et les matériaux, et à assumer la responsabilité de la gestion et de l'entretien des ouvrages du projet; c) favoriser la transparence, en particulier en matière de prise de décisions et d'utilisation des vivres et des articles non alimentaires pour les diverses activités. En outre, ces activités doivent être durables et productives, et offrir des chances égales d'emploi aux hommes et aux femmes. Les principaux types de projets demandés par les communautés rurales et réalisables à l'aide de VCT ont été les suivants: construction de routes de desserte et de sentiers muletiers, dispositifs de régularisation des cours d'eau, petits réseaux d'irrigation, lutte contre l'érosion et étangs de pisciculture. Les projets VCT sont mis en oeuvre pendant la morte-saison, quand les paysans sans terre et les petits exploitants, qui n'ont pas d'autres possibilités d'emploi, ne disposent ni de revenus ni de vivres suffisants pour pourvoir aux besoins de leur famille et sont contraints d'émigrer à la recherche de travail, ou d'essayer de tirer un gain de l'abattage des arbres et de la vente du bois, ce qui est une pratique dangereuse pour l'environnement.



5. Le Ministère du développement local est la principale organisation d'exécution à l'échelon national. Les comités de développement de district et les comités villageois de développement interviennent à leurs échelons respectifs, de manière décentralisée. Leur rôle principal est de diriger, coordonner et surveiller les activités du programme, et de répartir les fonds destinés au soutien technique pour payer la main-d'oeuvre, qualifiée ou non, et les matériaux de construction servant aux initiatives du programme. Il a été estimé que la coopération entre le PAM et le GTZ méritait une attention particulière au cours de l'évaluation pour ce qui est de l'association des ressources alimentaires et de l'assistance technique.

OBJET ET CHAMP DE L'EVALUATION

6. En raison d'un certain nombre de sujets de préoccupation (capacité d'exécution, engagement du gouvernement, etc.) et compte tenu des leçons dégagées de ce type de projets au Népal, une évaluation au bout de deux ans d'exécution a été prescrite par l'organe directeur du PAM au moment de l'approbation du projet. Le Gouvernement allemand (Ministère de la coopération économique (BMZ)) et le PAM ont décidé de mener l'évaluation conjointement, leurs contributions à ce vaste programme étant étroitement liées.
7. L'objectif général de l'évaluation était d'analyser les résultats obtenus et l'expérience acquise jusqu'ici au cours de l'exécution, et de faire le point sur le cadre actuel du programme compte tenu de l'élargissement des activités envisagé et de la poursuite de l'aide extérieure.
8. L'évaluation devait être axée expressément sur les avantages de la coopération entre les divers partenaires et sur ses répercussions sur l'exécution du projet No 5572.

EVALUATION DES RESULTATS OBTENUS

Démarche et raison d'être du projet

9. Les trois objectifs du programme (voir paragraphe 2) ont été établis sur la base d'une analyse réaliste des problèmes, et ils se rapportent aux questions fondamentales de la lutte contre la pauvreté et du développement rural au Népal. Ils sont tout à fait conformes aux objectifs de développement explicitement spécifiés par les trois partenaires du programme (Gouvernement du Népal, PAM et BMZ).
10. La planification du Programme TIRC a été dictée par le fait que le manque d'emplois et de possibilités de gain, et l'insuffisance de l'infrastructure, sont perçus comme étant les deux principaux obstacles au développement dans l'ensemble du pays, et dans les campagnes en particulier. Dans ces conditions, il a été convenu que les programmes VCT/travaux publics visant à améliorer l'infrastructure rurale constituent une réponse appropriée et une bonne méthode pour s'attaquer simultanément à ces deux problèmes. Un revenu complémentaire est particulièrement indispensable pendant la morte-saison, quand les possibilités d'emploi et de revenu sont rares et que les petits exploitants et les paysans sans terre souffrent le plus.
11. Compte tenu de cette situation, des interventions de type TIRC sont tout à fait nécessaires. Le programme a été planifié sur la base des enseignements tirés de projets



analogues, exécutés précédemment dans le pays, avec l'appui du PAM, du GTZ et d'autres organisations. Le soutien apporté par le PAM pour améliorer l'infrastructure rurale par le biais des VCT ne date pas d'hier et il a absorbé une grande partie des ressources allouées par le Programme au Népal. Auparavant, les projets bénéficiant de l'aide du PAM dans ce secteur étaient exécutés de manière centralisée (par l'intermédiaire du Service des routes). Leur exécution a été marquée par un certain nombre de faiblesses: a) sous-projets implantés dans des zones de production vivrière excédentaire où les rations alimentaires n'étaient pas considérées comme une incitation suffisante; b) mauvaise définition des critères de sélection des zones en vue des interventions; recrutement de travailleurs non résidents; c) exécution des travaux par l'intermédiaire de gros entrepreneurs extérieurs à la région et appliquant des méthodes contestables pour la gestion de la main-d'oeuvre et la manutention des vivres; d) non versement de la composante en espèces prévue au titre de la rémunération des travailleurs; e) insuffisance du suivi et de la supervision des travaux entrepris; et, le plus important, f) mauvaise conception technique et soutien technique inadéquat pendant l'exécution, et manque d'entretien. La participation du GTZ pouvait contribuer à combler les lacunes essentielles, et il est apparu qu'une coopération entre cette institution et le PAM présentait un intérêt mutuel. Compte tenu d'une part des problèmes mentionnés ci-dessus et de l'autre, des résultats concluants obtenus au titre du précédent projet VCT de Churia, appuyé par le GTZ, on a compris que la participation du GTZ pouvait compléter efficacement les ressources apportées par le gouvernement et par le PAM et garantir une exécution effective du programme. Par ailleurs, les intrants substantiels fournis par le gouvernement et par le PAM permettraient au GTZ d'élargir sensiblement la portée générale de son intervention ainsi que la zone desservie, par rapport à ce qui aurait été possible dans le cadre de la seule assistance technique bilatérale.

12. Des procédures détaillées de planification, visant à associer les groupes cibles à l'identification et à la planification du projet, et assurant une bonne conception technique et une planification appropriée de l'exécution, ont été établies dans le cadre du Programme TIRC. Les directives connexes concernant l'exécution du programme contiennent des précisions sur:
 - a) les conditions auxquelles est subordonné le soutien au Programme TIRC (activités induites par la demande, accessibilité de la zone du projet, contributions bénévoles des bénéficiaires, contribution financière des comités villageois de développement pour compléter la rémunération en vivres, application des normes de travail nationales);
 - b) les critères de sélection du projet (forte intensité de main-d'oeuvre, dans toute la mesure possible utilisation de matériaux locaux, respect de l'environnement, participation des femmes dans le cadre de la capacité d'autogestion des usagers);
 - c) les procédures de sélection des zones d'intervention (comités villageois de développement desservant des zones à déficit alimentaire et/ou des zones où existent des secteurs limités en déficit vivrier);
 - d) les procédures d'identification des futurs projets;
 - e) la préparation des profils de projet selon un modèle type;
 - f) les procédures d'approbation des projets; et
 - g) le rôle et les responsabilités des parties associées aux divers stades du processus de planification.
13. Ces directives fournissent une base appropriée pour une planification efficace des projets. Cependant, il faut un certain temps et une formation plus poussée pour s'assurer



que toutes les parties intéressées comprennent les règles et les réglementations et les respectent. Parmi les autres graves problèmes rencontrés au cours de la planification figurent la nécessité de préserver la sélection et la préparation des projets des influences politiques, et les moyens techniques (encore) limités aux échelons du district et de la communauté. Afin d'améliorer l'efficacité de la planification et de réduire l'incidence des multiples tentatives visant à infléchir politiquement le processus de planification, il est prévu d'adopter pour chaque district des "plans d'action triennaux", désignant les projets dont l'exécution est proposée au titre du TIRC dans les districts respectifs sur une plus longue période. Les moyens envisagés pour faire face aux problèmes liés à l'insuffisance de la capacité technique de planification comprennent notamment des programmes de formation à l'intention du personnel gouvernemental et de l'unité d'appui aux projets de district, ainsi que le recrutement d'ONG et de consultants locaux pour des activités spécifiques de planification. Les efforts déployés dans ces domaines ont déjà contribué à développer notablement les capacités locales de planification.

14. La sélection des districts et des communautés en vue de l'exécution des projets VCT est un élément important de la planification du Programme TIRC. Même s'il existe une demande pour des interventions de type TIRC dans presque toutes les campagnes du Népal, les diverses zones présentent de profondes différences en matière de structures socio-économiques, d'incidence de la pauvreté, de disponibilités alimentaires et de développement de l'infrastructure. Les objectifs du programme stipulent que les activités doivent être axées sur des familles rurales pauvres vivant dans des zones à déficit vivrier, mais, au moment de la sélection des districts devant être desservis par le Programme TIRC, on ne disposait que d'une base de données très limitée. Cela dit, des outils qui permettront à l'avenir d'améliorer la sélection sont en cours d'élaboration. Ainsi, le Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD) a mené récemment une étude, qui a conduit au classement des districts du Népal en trois catégories - les plus défavorisés, les intermédiaires, les moins défavorisés - d'après divers indicateurs de développement (pauvreté et dénuement, développement de l'infrastructure, production alimentaire par habitant, pourcentage de paysans sans terre et de ménages marginaux, et indice général composite du développement). Quand on applique ce classement a posteriori aux 20 districts actuellement desservis par le Programme TIRC, il apparaît que le programme intervient dans les trois catégories de districts, même si une certaine concentration de districts "les plus défavorisés" et "intermédiaires" est observée. Il existe évidemment des différences à l'intérieur des districts également, et on trouve des poches de pauvreté même dans les districts "les moins défavorisés". Etant donné que le Programme TIRC ne couvre pas en entier les districts où il intervient, il faudrait y sélectionner les communautés les plus pauvres et les plus démunies. Des enquêtes ont été entreprises au cours de la phase actuelle d'exécution pour repérer les communautés et les groupes sociaux les plus déshérités et nécessiteux, et pour améliorer le processus de sélection. Par ailleurs, il est nécessaire d'apporter des précisions sur l'objectif stipulant de se concentrer sur des zones à déficit vivrier, afin d'éviter toute confusion quant à la définition des zones visées. Il faut spécifier s'il s'agit des zones où la production alimentaire est insuffisante pour couvrir les besoins de la population, ou de celles où vivent un grand nombre de pauvres qui n'ont pas suffisamment accès aux vivres. Le problème de la sécurité alimentaire étant essentiellement lié à la pauvreté et à l'accès aux vivres, plutôt qu'à la production et aux disponibilités alimentaires, la deuxième définition semble s'imposer. Dans des zones où la production vivrière est excédentaire, l'accès aux vivres peut être utilisé comme critère de sélection des bénéficiaires. Dans ce cas, il pourrait être préférable de choisir des espèces-contre-travail comme forme de rémunération et de compensation.



Réalisations des objectifs

15. Les objectifs matériels et les réalisations concernant les activités VCT menées pendant les deux premières campagnes de travaux, les objectifs matériels et les réalisations sont présentés aux tableaux A-2 et A-3 de l'annexe. Les objectifs matériels fixés à l'origine (nombre d'interventions mises en chantier, avancement des travaux et nombre de jours-homme pour la main-d'oeuvre non qualifiée) n'ont pas été entièrement atteints. Au cours de la première campagne de travaux, seuls 168 projets VCT sur les 250 qui étaient programmés ont démarré, et seulement 60 pour cent environ d'entre eux ont pu être achevés pendant la période prévue. Sur les 3 600 tonnes de riz allouées, seules 1 600 tonnes (44 pour cent) ont été effectivement utilisées. Au cours de la deuxième période, le taux de réalisation a été plus élevé, avec quelque 80 pour cent des objectifs matériels atteints et 80,81 pour cent des vivres alloués utilisés. Il n'a pas été possible d'atteindre entièrement les objectifs matériels pour plusieurs raisons:
- a) la première campagne de travaux a dû être planifiée et exécutée rapidement, sans connaître exactement la capacité d'absorption et les conditions d'exécution, étant donné le caractère expérimental de cette initiative sur le plan du renforcement institutionnel à divers niveaux et de la participation des communautés. Il y avait relativement urgence à démarrer le projet bénéficiant de l'assistance du PAM, car le gouvernement tenait absolument à engager le processus de lutte contre la pauvreté s'appuyant sur une stratégie de décentralisation et de participation des communautés (principalement au niveau des comités villageois de développement), et le Programme TIRC était un instrument décisif à cet égard. En outre, en cas de retard, six à sept mois auraient été perdus puisqu'il n'est pas possible d'effectuer des travaux d'infrastructure pendant la mousson. Par ailleurs, une certaine dynamique s'était créée étant donné que le GTZ était disponible et prêt à fournir d'importants intrants complémentaires¹. En raison de ce démarrage hâtif (qui avait en fait soulevé une certaine inquiétude au moment de la préparation), les objectifs matériels ont été un peu trop ambitieux, et il y a eu de multiples facteurs de retard dans l'exécution effective.
 - b) Une autre cause importante de contretemps répétés dans l'exécution du projet a été le retard dans le versement, par l'intermédiaire des comités villageois de développement, des fonds du Ministère du développement local destinés à des intrants matériels indispensables. Au printemps 1997, de sérieux retards ont été également enregistrés dans la fourniture de riz par le PAM, en raison de lenteurs dans la délivrance de l'autorisation d'achat par le siège².
 - c) Les élections générales, qui ont pratiquement immobilisé tous les projets pendant plusieurs semaines, ont également nui au bon déroulement de l'exécution au cours de la deuxième campagne de travaux.
16. Néanmoins, les réalisations sont dans l'ensemble impressionnantes, si l'on tient compte de la brève durée d'exécution du Programme et de la nécessité de mettre en place des structures de gestion et de soutien aptes à faciliter la poursuite de la mise en oeuvre. Pour qu'à l'avenir, l'exécution se déroule sans heurts, il est indispensable que les fonds destinés aux intrants non alimentaires, à la charge du Ministère du développement local, ainsi que les produits alimentaires du PAM soient fournis en temps voulu.

¹ Le GTZ avait déjà mené à bien dans une zone limitée un projet expérimental portant sur des dispositifs communautaires vivres-contre-travail. Les résultats obtenus avaient été jugés satisfaisants et ce projet avait servi d'exemple pour le nouveau programme conjoint gouvernement/PAM/GTZ.

² Des restrictions budgétaires en seraient la cause.



Rôle et justification de l'aide alimentaire

17. Le type de projets exécutés au titre du Programme TIRC se prête à des techniques à forte intensité de main-d'oeuvre et, en général, à l'application de normes techniques adéquates, ainsi qu'il est stipulé dans les objectifs du programme. Sur le deuxième point, des améliorations notables ont été enregistrées par rapport aux projets mis en oeuvre au titre des précédents programmes VCT. Néanmoins, le programme actuel rencontre des difficultés, en raison principalement de l'inefficacité des services de soutien technique assurés par les techniciens de l'unité d'appui aux projets de district. Etant donné que les projets sont exécutés par des groupements d'usagers, représentés par des comités, un soutien et une supervision techniques sont nécessaires pendant l'exécution, même si la technologie appliquée est relativement simple. En raison du manque d'incitations (le personnel des unités d'appui de district n'est employé qu'à titre temporaire et il est mal payé) et d'expérience pratique dans les domaines concernés, l'apport du personnel technique de ces unités est largement insuffisant. Leur rôle en matière de conseils techniques, de planification et de supervision a souvent dû être assumé par les consultants engagés par le GTZ, qui eux n'avaient pas de mandat officiel. Des structures parallèles ont été ainsi créées, ce qui a eu parfois pour conséquence un manque de clarté dans les tâches assignées et la division du travail, et des tensions entre les consultants et le personnel des unités. Différentes méthodes ont été appliquées pour résoudre ce problème: primes récompensant le travail supplémentaire accompli par les fonctionnaires, programmes de formation et embauche de services logistiques. Bien qu'elle représente un effort compréhensible de la part du gouvernement pour étoffer sa capacité d'exécution, la dernière méthode a été jugée problématique par la mission, car elle exige des moyens de contrôle efficaces qui n'existent peut-être pas encore.
18. Le riz fourni par le PAM est utilisé comme paiement en nature, incitant les ruraux pauvres à participer aux travaux de construction. Dans les zones desservies par le Programme TIRC (comme dans l'ensemble du Népal), et en particulier dans les *terai* et les districts de colline, le riz est le principal aliment de base et il est généralement bien accepté par les bénéficiaires comme moyen de paiement. Même dans les districts montagneux où dominant d'autres aliments de base (surtout du millet), le riz est apprécié en raison de sa valeur relativement élevée. Le fait que la ration alimentaire ne comprenne qu'un produit permet de réduire les besoins logistiques. Cependant, il n'est pas sûr que le *Mansoli*, variété supérieure de riz fourni et distribué par le PAM, soit le meilleur choix. En effet, d'une part, les travailleurs mangent habituellement du riz ordinaire qui les rassasie davantage et plus longtemps et, de l'autre, le riz *Mansoli* étant particulièrement apprécié en raison de sa valeur commerciale élevée, il est parfois vendu par les bénéficiaires.
19. La quantité de vivres fournis est déterminée en fonction des salaires en vigueur (espèces) et également des normes de travail. Les travailleurs reçoivent une ration quotidienne de trois kilogrammes de riz, plus une petite composante en espèces de trois roupies dans les *terai* et de six roupies dans les districts de colline. Compte tenu du prix actuel du riz sur le marché dans les districts, la valeur de la composante alimentaire quotidienne est comprise entre 36 et 45 roupies, et le salaire quotidien total (y compris la composante en espèces payée par les comités villageois de développement) entre 39 et 51 roupies. Ces chiffres sont en général inférieurs aux salaires moyens de la main-d'oeuvre non qualifiée (60 à 80 roupies), mais les travailleurs s'arrangent le plus souvent pour dépasser la norme de travail quotidienne. Le nombre d'heures effectuées serait parfois égal à trois fois la norme, ce qui correspond à un salaire quotidien réel de neuf kilogrammes de riz plus 18 roupies en espèces, soit un revenu d'une valeur totale approximative de 150 roupies par jour. En moyenne, le nombre d'heures travaillées au titre des projets a atteint environ une fois et



demie la norme quotidienne. La détermination d'une norme de travail appropriée a fait l'objet de longs débats et de controverses. On a estimé que les normes de travail nationales, appliquées conformément au plan d'opérations, sont trop généreuses par rapport aux normes locales des districts, ce qui risque d'entraîner des distorsions dans les montants des salaires et le système de paiement. Il ressort des données d'expérience relatives aux projets VCT bénéficiant de l'assistance du PAM que des normes de travail nationales trop généreuses ont favorisé la corruption, une partie des vivres ayant été détournée au profit du personnel participant à la gestion des paiements et au système de distribution. C'est précisément parce que le projet actuel a mis en place (avec l'aide du GTZ) un suivi et une supervision plus efficaces du système de distribution (qui a contribué à réduire largement ces malversations) qu'il est devenu évident que les salaires effectifs payés sont relativement élevés. Sur la base de ces données d'expérience, les normes de travail du Programme TIRC ont été modifiées dans certains districts et adaptées aux conditions locales.

Bénéficiaires et avantages

20. Des enquêtes menées dans le cadre du Programme TIRC ont révélé que la majorité des travailleurs non qualifiés participant aux projets VCT (et espèces-contre-travail) appartiennent aux couches les plus pauvres de la population, les paysans sans terre et les petits exploitants, qui sont sérieusement exposés à l'insécurité alimentaire pendant trois à huit mois par an. On peut donc en conclure que le programme a obtenu des résultats tangibles en améliorant l'accès temporaire des familles rurales pauvres aux vivres, même si les objectifs fixés dans le plan d'opérations (1,2 million de journées de travail pendant la première année et 2,3 millions de journées de travail pendant la deuxième) n'ont pas été entièrement atteints.
21. S'agissant de l'amélioration de l'accès aux vivres, la forme de paiement - vivres ou espèces - est une autre question importante à prendre en considération. Mis à part la petite composante en espèces ajoutée au paiement en vivres, des dispositifs expérimentaux espèces-contre-vivres, financés par une contribution spéciale du PAM, ont été mis en place dans deux districts. Cette initiative a été dictée par deux considérations: a) les coûts élevés que comporte le transport des vivres dans des zones isolées - les coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) atteignent parfois ou même dépassent la valeur du riz, selon le site et l'infrastructure; et b) le fait que des ménages pauvres doivent dépenser de 60 à 80 pour cent de leur revenu monétaire en vivres. En ce qui concerne le point a), il a été calculé qu'il était possible de réaliser une économie de 20 pour cent en moyenne (ou d'obtenir un accroissement de 20 pour cent du volume de travail) si des dispositifs espèces-contre-travail étaient utilisés à la place des VCT. Cependant, malgré cette considération économique, il a été constaté que, dans certaines situations, les paiements en vivres peuvent comporter de gros avantages par rapport à ceux en espèces, notamment:
 - a) dans le cas des vivres, une plus grande partie du salaire est rapportée à la maison et bénéficie également aux autres membres de la famille; dans le cas des espèces-contre-travail, une plus grande partie du salaire est dépensée autrement, par exemple en alcool;
 - b) dans des zones ou des situations où il existe un risque de corruption et de malversation (ce qui est encore courant au Népal), les vivres, plus visibles donc plus aisément contrôlables, sont moins faciles à détourner que les espèces;



- c) le fait que les rations alimentaires soient distribuées dans les villages évite aux villageois participant aux VCT de consacrer de l'argent et du temps au transport des vivres, ce qui leur permet de réaliser, suivant leur lieu de résidence, une économie non négligeable.
22. Les éventuels arguments en faveur des paiements en espèces sont entre autres les suivants:
- a) les coûts élevés d'achat, de gestion et de distribution, qui limitent la base de ressources;
 - b) les problèmes liés à la qualité du riz distribué (ce problème peut toutefois être résolu);
 - c) le fait que, dans certains districts de colline ou de montagne, le riz n'est pas le principal aliment de base et est en partie revendu par les bénéficiaires, ce qui augmente les frais de transaction et réduit la valeur réelle pour les bénéficiaires; et
 - d) dans les zones rizicoles excédentaires, le prix du riz sur le marché est moins élevé et il peut être facilement acheté (à condition d'avoir de l'argent), c'est donc une forme de paiement moins intéressante que les espèces.
23. Au moment de choisir la forme de paiement appropriée, il faut soigneusement peser les avantages et les inconvénients des vivres ou des espèces dans les conditions spécifiques des diverses zones du projet. Toutefois, dans l'ensemble, le riz s'est avéré être une forme de paiement convenant à la population rurale pauvre du Népal; la mission a noté qu'il semble être préféré aux espèces.

Questions relatives aux approvisionnements alimentaires et à leur gestion

24. Le riz fourni par le PAM au cours des deux années d'exécution (2 000 tonnes en 1996 et 7 373 tonnes en 1997) a été entièrement acheté sur place. Dans l'ensemble, cette opération a été concluante: elle a été rentable, les achats locaux revenant sensiblement moins cher pour le PAM que les achats hors du pays et le riz étant facilement disponible sur place. La passation des marchés est effectuée par le bureau de pays du PAM par le biais d'adjudications restreintes, et le riz est livré directement par les fournisseurs aux entrepôts des districts desservis par le Programme TIRC (points de livraison avancés). Les procédures d'achat appliquées sont jugées adéquates. Les adjudications restreintes sont justifiées; en effet, dans le cas d'adjudications publiques, un grand nombre de fournisseurs qui ne seraient pas en mesure d'assurer efficacement les livraisons présenteraient néanmoins des offres. Cependant, compte tenu des nombreuses démarches administratives nécessaires, le processus de planification des achats doit être engagé bien avant le moment prévu pour la distribution, et toutes les parties doivent agir rapidement pour que le riz soit disponible en temps voulu. Mis à part les retards dans la livraison de riz mentionnés plus haut, les problèmes rencontrés en matière de logistique et de distribution des denrées concernent les mauvaises conditions d'emmagasinage et les plaintes répétées à propos de la qualité inférieure du riz distribué. Même si le Programme a déjà pris des mesures pour y remédier (construction et remise en état d'entrepôts, formation des magasiniers, système de comptabilité, enquêtes portant sur la qualité, etc.), ces efforts doivent être poursuivis. Dans l'ensemble, le système de suivi et de supervision mis en place au titre du Programme TIRC a permis d'améliorer nettement la chaîne alimentaire, de l'achat à la distribution, par rapport aux précédents projets VCT exécutés au Népal.



RECOMMANDATIONS

25. Pendant les 20 mois d'exécution, le PAM, dans le cadre de son aide au Programme TIRC, a acquis une grande expérience et une bien meilleure connaissance des questions en jeu, en particulier pour ce qui est du renforcement de la structure institutionnelle et du processus de participation des communautés. Cependant, ces acquis doivent être consolidés afin de favoriser la durabilité des réalisations du projet. Pour cette raison, et du fait des difficultés qu'il faut encore surmonter (telles que la situation financière toujours précaire des comités villageois de développement malgré les efforts déployés par le gouvernement, et la capacité limitée d'autogestion), pour le moment, tant qu'il n'a pas été consolidé, le projet ne devrait pas être étendu à d'autres zones. Dans les districts actuellement desservis, on pourrait mettre davantage l'accent sur les zones où la pauvreté est très répandue et où le programme fonctionne relativement bien, et y intensifier les activités (c'est-à-dire augmenter le nombre de projets exécutés). Les décisions concernant les secteurs sur lesquels il faut centrer l'action et, en particulier, tout élargissement du projet à un stade ultérieur devraient être fondées sur des données actualisées sur la pauvreté et l'insécurité alimentaire, et s'appuyer sur l'étude de l'ICIMOD (voir paragraphe 14), qui classe les districts du pays selon des indicateurs de développement. Il faudrait également prendre en compte l'expérience acquise au cours de la consolidation; le bon entretien par les communautés des biens créés avec l'aide du projet serait un indicateur important.
26. Etant donné que la pauvreté et l'accès insuffisant aux vivres à l'échelon des ménages sont les aspects les plus déterminants du problème de la sécurité alimentaire au Népal, le concept de districts à déficit vivrier, selon lequel les disponibilités alimentaires deviennent le principal critère de sélection des zones d'intervention, devrait être réexaminé, et la priorité devrait être donnée aux zones où la pauvreté est très répandue, indépendamment du fait que ces zones ou districts produisent des excédents alimentaires ou sont tributaires d'importations venant d'autres districts. La notion de zones excédentaires et déficitaires pourrait permettre en dernier ressort de déterminer s'il est préférable d'utiliser des dispositifs espèces-contre-travail ou VCT pour dédommager les participants aux activités du projet. Ainsi, la préférence pourrait être donnée aux espèces plutôt qu'aux vivres dans les zones excédentaires, ainsi que dans les zones très isolées où les coûts de transport sont prohibitifs, et/ou lorsque des produits autres que le riz (par exemple blé ou millet) sont les principaux aliments de base.
27. Toutes les parties concernées, au niveau du siège comme du programme, ont fait preuve d'esprit de coopération. Néanmoins, et en dépit du rôle décisif qu'il a joué en faveur du programme, le gouvernement semble être un partenaire un peu moins actif. Certains indices, tels que la tendance à accepter les décisions des autres partenaires sans analyser de manière critique ses propres capacités institutionnelles et financières, ainsi que des retards dans les transferts de fonds, ont donné cette impression. L'examen de l'actuelle structure de gestion du programme a révélé une pénurie de cadres au niveau de l'unité d'appui au programme du Ministère du développement local, ce qui est un problème crucial à résoudre immédiatement. En outre, afin de préciser le rôle et les responsabilités des parties concernées et d'institutionnaliser leur coopération, il faudrait mettre en place un accord tripartite (complété par un accord bilatéral entre le PAM et le GTZ), qui régirait leurs relations dans le contexte du Programme TIRC.
28. Il est nécessaire de vérifier les diverses solutions possibles, dans le cadre du Programme TIRC appuyé par le PAM et le GTZ, en fonction de leur contribution à la durabilité. Toutes les questions ayant trait à l'efficacité de la planification et de l'exécution du projet doivent



être prises en considération: processus décisionnel (dans quelle mesure les groupes cibles y sont effectivement associés); organisation de la planification et de l'exécution du projet (y compris l'allocation des ressources en temps utile); rôle et efficacité des institutions publiques et des fonctionnaires aux divers niveaux (réduction du roulement dans l'occupation des postes, formation, incitations), amélioration des services sociaux et techniques de soutien (notamment contrats avec des ONG et des consultants locaux pour certaines tâches, procédures de sous-traitance et supervision des résultats), et promotion des initiatives locales et de l'autogestion de la population cible (rémunération suffisante des membres des comités villageois de développement pour les tâches accomplies et entretien des infrastructures créées).

29. S'agissant de questions spécifiques, les recommandations suivantes sont formulées:
- a) pour ce qui est de la fourniture de denrées par le PAM, il faut continuer à donner la priorité aux achats de riz sur place, tout en assurant un suivi pour éviter une distorsion du marché quand de gros volumes de vivres sont achetés au même moment; un strict contrôle de la qualité doit être effectué sur le riz livré dans les entrepôts de districts, moyennant les services de surveillants;
 - b) les fonds destinés à l'achat du riz doivent être mis à disposition en temps utile;
 - c) il faut utiliser des variétés ordinaires de riz à la place du *Mansoli*, de qualité supérieure, d'abord à titre d'essai dans un seul district ou dans quelques-uns, en surveillant les aspects économiques et l'acceptabilité par les participants aux VCT;
 - d) les conditions d'emmagasiner doivent être améliorées, là où cela est nécessaire, et des magasiniers doivent être formés en matière de comptabilité, de contrôle de la qualité et de prise en charge du stock.

ENSEIGNEMENTS TIRES ET CONCLUSIONS SUR LE PLAN DE L'ACTION

30. Dans ce type d'interventions, qui associent la création d'actifs et le renforcement des institutions ainsi que la participation des communautés, il est souvent tentant pour les fournisseurs d'aide d'assumer directement certaines des responsabilités de l'Etat aux échelons central et local (programmes gérés par les donateurs). Il se peut que, de temps à autre, les gouvernements exercent des pressions dans ce sens, mais parfois ce sont les fournisseurs d'aide qui souhaitent également obtenir rapidement des avantages, même s'ils sont de courte durée (par exemple la création d'infrastructures). Cette attitude comporte cependant le risque de ne pas prendre en compte le principe de la maîtrise des activités (qui influe également sur les perspectives en matière d'entretien), la possibilité pour l'Etat et les communautés de prendre le relais quand l'assistance aura cessé (perspectives en matière de durabilité) et, enfin, le droit des villageois à disposer d'eux-mêmes. Il est donc nécessaire d'encourager un dialogue soutenu sur les mesures à prendre entre les institutions de donateurs, le gouvernement et les communautés bénéficiaires, et d'accorder une attention suivie au renforcement des structures et du cadre institutionnel, afin de favoriser la maîtrise des activités par les intéressés.
31. Associer l'emploi de courte durée et la formation de revenu à des méthodes participatives de planification et d'exécution d'activités concernant l'infrastructure rurale (telles qu'elles sont appliquées dans le Programme TIRC) est une démarche appropriée pour faire face à certaines questions essentielles de développement rural et de sécurité alimentaire. Cependant, afin que les perspectives en matière de durabilité aillent au-delà de



la simple création d'actifs, l'accent doit être mis sans relâche sur la mobilisation des capacités d'auto-assistance des communautés rurales, en coordination avec d'autres programmes de développement nationaux et de district.

32. Le partenariat entre le GTZ et le projet du PAM, en vue d'appuyer conjointement le Programme TIRC, a permis de tirer parti de la complémentarité des ressources des deux partenaires, et s'est avéré être un moyen efficace pour atteindre les objectifs généraux du Programme TIRC, ce qui au bout du compte a servi les intérêts des groupes cibles. Ce type de coopération peut fournir un exemple d'initiative intégrant des vivres, une aide non alimentaire et une assistance technique, transposable dans d'autres pays dans une situation analogue. Les possibilités offertes par une coopération de ce type devraient être développées et institutionnalisées, autant que possible, par le biais de mémorandums d'accord généraux entre le PAM et ses partenaires, ainsi que d'accords tripartites spécifiques à des projets, associant le gouvernement bénéficiaire.
33. L'évaluation confirme une fois de plus combien il est important et efficace de programmer conjointement l'aide alimentaire dès le début, ainsi que de définir les besoins de soutien technique et d'y répondre intégralement. Une étroite coopération entre les partenaires est essentielle pour déterminer ces besoins, qui sont fréquemment sous-estimés. Autre point important, l'évaluation a permis de comprendre qu'il est possible d'y répondre quand les partenaires potentiels reconnaissent l'importance d'un objectif clairement défini (dans ce cas, les efforts déployés par le gouvernement pour lutter contre la pauvreté rurale moyennant des travaux d'infrastructure) et qu'ils voient nettement les avantages d'un partenariat (ce qui a été le cas du PAM et du GTZ).
34. Il semble qu'il y ait une certaine contradiction entre les objectifs du projet, visant à créer des emplois temporaires (par le biais de VCT), et l'objectif de démarginalisation durable des communautés. Ceci est particulièrement manifeste pour les activités de construction routière du projet (qui mobilisent un nombre considérable de travailleurs) dans la région *teraï*, où des groupes mobiles de travailleurs sont employés. On ne peut certes nier que ces travailleurs en tirent des avantages immédiats (vivres distribués et espèces versées pour le travail accompli), mais ce ne sont pas eux qui, au bout du compte, bénéficient des biens, à savoir des routes construites, puisqu'ils ne vivent pas nécessairement dans la zone concernée. D'autre part, les habitants de la région, qui tireront profit des routes construites, ne participent pas nécessairement aux travaux. En conséquence, la maîtrise de cette entreprise échappe aux bénéficiaires finals, ce qui à l'avenir peut avoir des répercussions négatives sur l'entretien des avoirs. En outre, le but le plus important du projet - renforcer la capacité d'auto-assistance des communautés et les responsabiliser - risque d'être difficile à atteindre.
35. Il ressort de ce qui précède qu'il est nécessaire d'établir clairement des priorités entre les divers objectifs, quand ils sont en contradiction. Dans le cas du projet examiné, la démarginalisation des communautés devrait avoir la priorité sur la création d'emplois de courte durée. Si le projet est poursuivi dans la région *teraï*, la priorité devrait être accordée à des activités directement productives, avant la construction routière.



ANNEXE

TABLEAU A-1: CLASSEMENT DES DISTRICTS DU NÉPAL ET DES DISTRICTS TIRC SELON DIVERS INDICATEURS DE DÉVELOPPEMENT

Indicateurs de développement des districts	Nombre et pourcentage de districts de l'ensemble du Népal par catégorie:						Nombre et pourcentage de districts parmi les 20 districts TIRC par catégorie:					
	Les plus défavorisés		Intermédiaires		Les moins défavorisés		Les plus défavorisés		Intermédiaires		Les moins défavorisés	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
Indice de pauvreté et de dénuement (Carte 3)*	25	33	25	33	25	33	9	45	9	45	2	10
Indice de développement de l'infrastructure (Carte 50)*	25	33	25	33	25	33	5	25	8	40	7	35
Production vivrière par habitant (Carte 14)*	25	33	25	33	25	33	7	35	6	30	7	35
Pourcentage de paysans sans terre et de ménages marginaux (Carte 13)*	25	33	25	33	25	33	8	40	8	40	4	20
Indice de développement de l'infrastructure socio-économique (Carte 6)*	25	33	25	33	25	33	7	35	8	40	5	25
Indice composite général de développement (Carte 2)*	25	33	25	33	25	33	8	40	8	40	4	20

* Se réfèrent aux cartes présentées dans le document cité ci-dessous.

Source: Centre international de mise en valeur intégrée des montagnes (ICIMOD), Districts du Népal - Indicateurs de développement, Katmandou, Népal 1997, et calculs effectués par la mission.



TABLEAU A-2: AFFECTATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES DES PARTENAIRES TIRC (EN MILLIERS DE ROUPIES)*

Postes	Ministère du développement local	Comités villageois de développement	PAM	GTZ	Total	% du total
Administration	3 370	–	–	2	5 8	2
Personnel/société de conseil	6 800	–	–	24	31 2	10
Matériel de construction et installations de stockage	–	–	7 3	10	18 1	6
Matériel de bureau et de relevés	100	–	–	3	3 7	1
Motos/véhicules	–	–	–	7	7 2	2
Formation	–	–	400	3	3 4	1
Vivres (riz) pour la main-d'oeuvre non qualifiée	–	–	126 3	–	126 7	43
Transport intérieur et transport (TIEM)	10 219	–	10 3	–	20 8	7
Espèces pour la main-d'oeuvre qualifiée	17 824	–	–	–	17 8	6
Espèces pour la main-d'oeuvre non qualifiée	–	14 256	7 2	–	21 4	7
Matériaux de construction et bâtiments	42 332	–	–	1	43 7	15
Total	80645	14 256	151 5	52680	299 8	
% du total	27	5	51	18		100

* Note: il s'agit d'estimations des contributions du Ministère du développement local, des comités villageois de développement et du PAM pour les cinq années du programme, et de la contribution du GTZ pour trois ans. Les frais généraux des organisations et les contributions personnelles des usagers (valeur prévue: 34 millions de roupies) ne sont pas inclus.

Source: Programme TIRC, deuxième rapport annuel.

TABLEAU A-3: OBJECTIFS MATÉRIELS ET BESOINS EN RIZ PRÉVUS*

Année	No de districts desservis	No de projets par district	No total de projets	No de journées de travail en milliers	Besoins totaux en riz (tonnes)
1	10	24	240	1 200	3 600
2	20	23	460	2 300	6 900
3	25	20	500	2 500	10 500
4	45	20	900	4 500	13 500
5	45	20	900	4 500	13 500
Total			3 000	15 000	45 000

* Les apports prévus de produits alimentaires fournis par le PAM ne sont indiqués qu'en volume, et non pas en valeur. Le PAM prend à sa charge l'intégralité des coûts des livraisons de vivres jusqu'aux entrepôts de district (appelés "points de livraison avancés"), ainsi que la moitié des frais de transport jusqu'aux sites des projets (TIEM). Outre la fourniture des quantités de riz stipulées, une somme de 220 000 dollars a été allouée pour les articles non alimentaires, et pour la formation des homologues, le suivi et l'évaluation (voir tableau A-2).

Source: Gouvernement/PAM, Programme TIRC, Plan d'opérations 1995.



**TABLEAU A-4: OBJECTIFS ET RÉALISATIONS DES PROJETS VCT
EN 1995/96 ET 1996/97**

Type de projets exécutés en 1995/96	No de projets	Objectif matériel	Unité	Réalizations effectives		
				Objectif matériel	Unité	% de l'objectif
Routes de desserte	52	233	km	121,3	km	52,1
Régularisation des cours d'eau	50	23	km	22,5	km	97,8
Sentiers muletiers	19	138,9	km	76,9	km	55,4
Petits réseaux d'irrigation	18	50	km	31,7	km	63,4
Etangs de pisciculture	23	61 350	m ³	53 566	m	88
Agro-foresterie	1	8,0	ha	6,4	ha	80
Total 1995/96	163					
Exécutés en 1996/97*						
Routes rurales	80	308,08	km	235,85	km	78
Sentiers muletiers	85	445,05	km	408,39	km	92
Régularisation des cours d'eau	79	67,73	km	50,60	km	75
Etangs de pisciculture	59	32,46	ha	12,00	ha	38
Petits réseaux d'irrigation	52	135,45	km	71,56	km	53
Cours de récréation	4	12 460	m ²	4 121	m ²	33
Agro-foresterie	1	8	ha	8,0	ha	100
Culture de la cardamome	1	1,5	ha	4,0	ha	266
Total 1996/97*	361					-

* y compris les projets démarrés en 1995/96 et poursuivis en 1996/97.

Source: Programme TIRC, premier et deuxième rapports annuels.

**TABLEAU A-5: RÉSULTATS OBTENUS PAR LE PROGRAMME TIRC EN MATIÈRE DE
CRÉATION D'EMPLOIS TEMPORAIRES ET DE REVENU POUR DES TRAVAILLEURS
NON QUALIFIÉS AU COURS DES PREMIÈRE ET DEUXIÈME ANNÉES DU
PROGRAMME**

Indicateurs	1 ^{ère} année (1995/96)	2 ^{ème} année (1996/97)
No de jours-homme effectués	600 000	2 000
No de travailleurs non qualifiés employés	24 000	40 000
No de journées de travail en moyenne par personne	25	50
Kg de riz reçus en moyenne par personne et par campagne de travaux	75	140
Roupiées reçues en moyenne par personne et par campagne de travaux	150	315

Source: Programme TIRC, deuxième rapport annuel.

