

Troisième session ordinaire du
Conseil d'administration

Rome, 21 - 24 octobre 1996

RAPPORTS D'ÉVALUATION ET RAPPORTS FINALS

Point 5 b) de l'ordre du
jour

ÉVALUATION THÉMATIQUE RAPPORT ANALYTIQUE RELATIF À DES PROJETS APPUYÉS PAR LE PAM EN FAVEUR DE POPULATIONS URBAINES PAUVRES EN AFRIQUE DE L'EST

**Projet Madagascar 4553 - Appui au projet élargi de sécurité
alimentaire et de nutrition (SECALINE)**

**Projet Mozambique 4721 - Services urbains de base à Maputo
(projet pilote)**

**Projet Zambie 4756 - Filet de sécurité pour les groupes
vulnérables en période d'ajustement structurel**

	Projet No. 4553	Projet No. 4721	Projet No. 4756
Coût total des produits alimentaires	7 800 000 dollars	455 160 dollars	10 216 300 dollars
Coût total pour le PAM	12 208 500 dollars	1 129 190 dollars	17 173 050 dollars
Date de l'approbation du projet	Novembre 1992	Juin 1992	Mai 1992
Date de la signature du plan d'opérations	Juillet 1993	Décembre 1992	Juillet 1992
Date de la première distribution	Janvier 1994	Octobre 1993	Août 1992
Durée du projet	Cinq ans	18 mois	Cinq ans
Date officielle d'achèvement	Décembre 1998	Septembre 1996	Juillet 1997
Date de l'évaluation	Mai 1996	Mai 1996	Avril 1996
Composition de la mission	Consultant	Consultant	Consultant/PAM

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

RÉSUMÉ

Ces trois projets ont beaucoup en commun. Leurs objectifs à long terme sont plutôt assimilables à des mesures d'appui de courte durée aux programmes actuellement menés par les gouvernements. Leurs objectifs immédiats sont centrés sur des résultats concrets. L'extrême pauvreté urbaine justifie l'aide du PAM, notamment parce qu'elle se caractérise par la surpopulation, la pollution, le manque d'hygiène et la dégradation de l'environnement. Or, le milieu urbain ne se prête pas à la mise en place d'une infrastructure immédiatement productive. Il est difficile pour les projets urbains d'atteindre l'objectif final de l'aide alimentaire qui est de mettre fin aux besoins alimentaires. Les progrès réalisés par les trois projets ont été lents. La qualité des résultats obtenus peut être qualifiée de bonne ou d'assez bonne, avec des réserves quant à l'utilité et aux avantages nets de certains projets, et à la durabilité de la plupart d'entre eux. Le pourcentage de femmes participant aux activités vivres-contre-travail est conforme ou supérieur aux objectifs. Les femmes accordent une grande importance aux mesures d'encouragement sous la forme de produits alimentaires et reconnaissent que les rations alimentaires constituent une bonne rémunération du travail. Dans le cadre de l'ajustement structurel, la rémunération en produits alimentaires présente un certain avantage en ce sens qu'elle est à l'abri de l'inflation. Il n'y a pas de risque de dépendance à l'égard de l'aide alimentaire, mais plutôt à l'égard des possibilités d'emploi temporaire. Des doutes sérieux ont été exprimés quant à la durabilité de la plupart des activités entreprises et à l'entretien des réalisations matérielles. Le personnel du PAM a été étroitement associé au bon déroulement des projets, mais il n'a pu exercer aucun contrôle sur les problèmes à un niveau plus élevé. Où que ce soit, les autorités urbaines disposent de peu de moyens. Dans ces conditions, les options du PAM sont les suivantes: i) conserver le caractère de simplicité des projets actuels, avec un effet limité sur le développement; ou ii) faire preuve de plus d'ambition au prix d'une complexité accrue, d'un coût et de frais en personnel supérieurs, si l'on veut que l'aide alimentaire constitue un véritable "tremplin" pour les populations urbaines pauvres.

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.

F

Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/96/5-B

2 septembre 1996

ORIGINAL: ANGLAIS

NOTE À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.

Les fonctionnaires du PAM responsables de ce document sont les suivants:

Directeur du Bureau de l'évaluation: W. Kiene tel.: 5228-2029

Fonctionnaire chargé de l'évaluation: J. Brown tel.: 5228-2223

Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).

PROJETS APPUYÉS PAR LE PAM TELS QU'ILS ONT ÉTÉ PLANIFIÉS ET CONÇUS

Objectifs

1. Les objectifs à long terme des trois projets sont exprimés en termes voisins. Ils ont en commun la référence aux politiques et programmes des gouvernements, que l'on peut résumer ainsi:
 - a) appuyer les efforts déployés par le gouvernement pour appliquer sa politique de sécurité alimentaire et de nutrition en faveur des couches sociales les plus défavorisées par l'ajustement structurel (4553 - Madagascar);
 - b) soutenir la politique du gouvernement visant à améliorer les conditions de vie de la population urbaine pauvre (4721 - Mozambique);
 - c) améliorer la situation des populations pauvres des zones périurbaines et appuyer le programme sanitaire et nutritionnel du gouvernement dans les zones rurales et périurbaines (4756 - Zambie).
2. Il existe un autre élément commun aux objectifs de ces projets, à savoir le fait qu'il s'agit essentiellement de projets à court ou moyen terme. L'absence de mentions telles que "autodépendance accrue" pour les groupes cibles est peut-être une lacune ou peut refléter une incertitude quant à la viabilité d'objectifs plus ambitieux à long terme. La présente évaluation pose la question de savoir si le type d'assistance fournie par le PAM est susceptible d'offrir de telles perspectives dans les régions urbaines.
3. Les buts immédiats des composantes vivres-contre-travail sont également semblables et relèvent davantage de résultats escomptés que d'objectifs. Tous ont trait à l'amélioration de l'infrastructure et/ou des services communautaires, mais aucun ne mentionne d'effets bénéfiques à long terme sur le sort des bénéficiaires. Les projets 4721 (Mozambique) et 4756 (Zambie) se réfèrent également à une aide budgétaire aux ONG en vue d'activités de formation génératrices de revenu. Seul le projet 4553 (Madagascar) mentionne la durabilité dans le contexte de la sensibilisation des habitants à la nécessité d'assurer l'entretien des infrastructures créées. Les trois projets comportent des objectifs visant l'amélioration de la situation nutritionnelle des groupes cibles. Ceux-ci ne sont pas couverts par l'évaluation.



Rôles et fonctions de l'aide alimentaire

4. Les rôles et fonctions de l'aide alimentaire figurant dans les résumés des projets sont identiques, à savoir un "rôle d'incitation et de transfert de revenu" pour les travailleurs participants. La principale différence entre les projets réside dans le fait que, pour le Mozambique (4721), l'incitation comporte un versement partiel en espèces. Les deux autres projets n'offrent qu'une assistance alimentaire. Le projet 4721 devait offrir un élément de rémunération en espèces représentant la moitié du salaire minimum obligatoire, plus une ration alimentaire pour un ménage de cinq personnes. (En outre, il était prévu un élément pilote assorti d'une incitation entièrement en espèces, correspondant au salaire minimum, pour tester l'acceptabilité relative des deux options.) Lors de la conception du projet, la valeur totale de l'incitation espèces-produits alimentaires était supérieure d'environ 30 pour cent au salaire minimum. Le rapport espèces/produits alimentaires était d'environ 40/60.

Caractéristiques novatrices

5. À l'évidence, la principale caractéristique novatrice des trois projets est leur polarisation sur les zones urbaines. Ce qu'ils ont en commun avec d'autres projets (ruraux) vivres-contre-travail est la création d'emplois temporaires pour les pauvres. Ce qui diffère dans le cas des projets urbains, c'est la mesure dans laquelle une infrastructure urbaine nouvelle ou rénovée peut - mais pas nécessairement - offrir la perspective d'une croissance soutenue de la sécurité alimentaire et du niveau de vie des travailleurs eux-mêmes et d'autres bénéficiaires.

OBJET ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION THÉMATIQUE

6. S'agissant de la solution des problèmes des populations urbaines pauvres et affamées grâce à l'assistance alimentaire, l'expérience internationale est très limitée. Le PAM n'appuie actuellement que cinq projets de cet ordre en Afrique subsaharienne. En plus des trois faisant l'objet de la présente évaluation, deux autres projets sont réalisés en Ethiopie et au Sénégal. Les causes de la pauvreté et de l'insécurité alimentaire urbaines sont complexes, variables, et tendent à s'aggraver rapidement, bien qu'elles ne soient pas encore bien comprises. La Conférence Habitat II tenue en juin 1996 à Istanbul a appelé l'attention sur ces problèmes et peut-être débouchera-t-elle sur de nouvelles initiatives. Jusqu'ici, l'approche du PAM s'articule sur les éléments suivants: a) la fourniture ou la remise en état de l'infrastructure matérielle dans l'intérêt des populations urbaines pauvres, grâce à b) des possibilités d'emploi temporaire par la formule vivres-contre-travail, et, parallèlement, c) des interventions alimentaires directes destinées à améliorer la situation nutritionnelle des groupes vulnérables.
7. Dans le même temps, le PAM a pour mandat d'orienter ses ressources là où elles sont le plus nécessaires et où elles peuvent produire les effets les plus favorables et les plus durables. Par conséquent, l'objectif premier de la présente évaluation est d'examiner les problèmes critiques de conception des composantes vivres-contre-travail communs aux trois projets.
8. La présente évaluation englobe l'examen et l'analyse de problèmes tels que l'approche et la pertinence des projets; la pauvreté, le chômage et l'insécurité alimentaire dans les villes; la complémentarité avec d'autres initiatives d'assistance et de développement en milieu urbain; la possibilité de reproduire les solutions fructueuses. L'évaluation porte sur



les quatre domaines clefs suivants (dont chacun présente plusieurs facettes):

- a) Qui sont les bénéficiaires?
- b) Quel est le rôle de l'aide alimentaire: améliore-t-elle la sécurité alimentaire du groupe cible?
- c) Les activités, services et résultats sont-ils durables?
- d) Les institutions chargées de réaliser les projets sont-elles appropriées?

ÉVALUATION

Pertinence de la conception des projets

9. Pauvreté et insécurité alimentaire urbaines.¹ La pauvreté extrême peut être plus difficile à supporter dans un cadre urbain que dans les campagnes. Dans les villes, le manque de possibilités de production et d'emploi, qui est la principale cause de la pauvreté et par conséquent de l'insécurité alimentaire, est souvent aggravé par la détérioration des systèmes d'aide sociale et familiale, par la surpopulation, la pollution, le manque d'hygiène et la dégradation de l'environnement. Avec des variantes, ces facteurs affectent les groupes urbains pauvres visés par les trois projets.
10. À Antananarivo, quelque 75 pour cent de la population ont une ration alimentaire estimée à 80 pour cent du minimum recommandé. À Maputo, plus de 80 pour cent de la population vivraient au-dessous du seuil de pauvreté, dont les trois quarts seraient en situation de pauvreté "absolue" (c'est-à-dire incapables de s'assurer le minimum d'apports nutritionnels recommandés). La Zambie est le sixième pays le plus hautement urbanisé de l'Afrique subsaharienne et la population urbaine est classée comme pauvre dans une proportion de 46 pour cent. Parmi cette population pauvre, près des deux tiers des personnes vivent en situation de pauvreté "extrême" (dépenses totales des ménages insuffisantes pour satisfaire les besoins alimentaires recommandés).
11. Conformité à la mission du PAM. Selon l'énoncé de la mission du PAM, la population urbaine pauvre est de toute évidence un groupe cible approprié. Indépendamment de cela, certaines des activités et des résultats prévus dans les projets - par exemple les égouts des *bairros* installés à Maputo de façon que les habitations ne soient pas inondées en cas de pluie - figurent clairement parmi les priorités communautaires. Ils sont donc conformes à la référence figurant dans l'énoncé de la mission quant à l'usage de l'aide alimentaire pour appuyer le développement social. Plus problématiques sont les références aux points suivants: a) les objectifs du PAM sont de supprimer la faim et la pauvreté (c'est-à-dire d'éliminer la nécessité d'une assistance alimentaire); b) l'aide alimentaire doit servir le plus possible à favoriser le développement; c) la formule vivres-contre-travail doit contribuer à l'édification de l'infrastructure nécessaire à un développement soutenu. La question qui se pose est la suivante: dans quelle mesure les activités urbaines des projets

¹ Sources des données: i) Antananarivo - Enquête dans le cadre du projet MADIO (Madagascar-Dial-Instat-Orstom); ii) Maputo - F de Vletter: Urban Poverty and Employment in Mozambique, Poverty Alleviation Unit, Ministry of Planning and Finance, février 1995; iii) Zambie - BIRD: Zambia Poverty Assessment (Vol. 1), Report 12985-ZA, novembre 1994; et BIRD: Urban Restructuring and Water-Supply Project, Report 13853-ZA, avril 1995.



et les résultats matériels contribuent-ils à réaliser les dimensions économiques de ces objectifs?

12. Si l'on a recours à l'aide alimentaire pour édifier ou remettre en état une infrastructure rurale, cela peut - si les options prévues sont judicieuses - aider à accroître et la productivité et la production totale. Toutefois, en milieu urbain, la notion d'infrastructure directement productive à l'adresse d'individus ou de groupes de ménages n'est guère applicable. L'adduction d'eau et la scolarisation préprimaire peuvent permettre à ces groupes d'avoir davantage de temps à leur disposition mais, si l'économie urbaine (plus complexe) n'atteint pas une croissance suffisante, il sera encore très difficile de traduire ce gain de temps en relèvement du niveau de vie matériel. Les égouts, l'enlèvement des ordures, les latrines et autres initiatives entreprises dans le cadre de la formule vivres-contre-travail peuvent toujours servir à atteindre des objectifs sociaux définis, mais ne peuvent guère contribuer à favoriser la croissance et à augmenter les revenus de façon à résoudre les problèmes de fond. C'est peut-être ce qui a conduit le PAM, à Maputo et en Zambie, à faire figurer parmi les objectifs immédiats la formation en vue d'activités génératrices de revenu. Or, l'expérience internationale donne à penser que la formation seule ne sert pas à grand chose. Le crédit serait une base de départ plus opportune (associée éventuellement à une formation simple). Sous ces différents angles, les projets réalisés au Mozambique et en Zambie ne correspondent pas précisément à la mission du PAM. Seul le projet 4553 à Madagascar, associé au projet plus important SECALINE et au fonds d'intervention en vue du développement social, ouvre des perspectives plus favorables.

Progrès intervenus dans la réalisation des objectifs

13. Sur le plan quantitatif, les résultats proportionnels des composantes vivres-contre-travail (jusqu'à la fin de 1995) ont été variables et décevants d'une manière générale. À Madagascar, on n'a pu concrétiser que 12 pour cent des jours de travail prévus (il s'agissait essentiellement de draguer les fossés d'évacuation). Le nombre de bénéficiaires vivres-contre-travail s'est situé à quelque 22 pour cent de l'objectif, ce qui suppose une période d'emploi par personne plus brève que prévu. À Maputo, 12 pour cent seulement des objectifs de construction de routes ont été atteints et un pour cent des latrines ont été installées. Toutefois, les progrès réalisés dans la construction de bâtiments scolaires et en matière d'enlèvement des ordures sont beaucoup plus importants - 93 et 190 pour cent des objectifs, respectivement. Le nombre de travailleurs vivres-contre-travail s'est situé à 21 pour cent de l'objectif; toutefois, 45 pour cent des jours de travail prévus ont été concrétisés, ce qui implique une plus longue période d'emploi par personne que prévu. Le projet 4756 réalisé en Zambie n'a pas notifié le nombre total de jours de travail vivres-contre-travail, mais il semble que les résultats aient été meilleurs. Les progrès réalisés ont représenté 191 pour cent de l'objectif de production totale; 187 pour cent en matière d'enlèvement des ordures; 65 pour cent pour la fabrication de poubelles et 70 pour cent pour la production de latérite (encore que, dans aucun des cas, ces résultats n'aient représenté une part importante de l'emploi total). Les résultats obtenus en matière de construction routière (activité créatrice de nombreux emplois) et de latrines sont ici encore décevants, soit 28 pour cent et 8 pour cent respectivement des objectifs prévus. Le nombre des bénéficiaires vivres-contre-travail s'est situé à 66 pour cent de l'objectif.
14. Sur le plan qualitatif, on peut estimer que le niveau technique des résultats varie entre "assez bon" et "bon", avec toutefois certaines réserves quant à l'utilité et aux avantages nets de certaines réalisations. À Antananarivo, le dragage des fossés a été en général bien effectué et a de toute évidence amélioré le drainage. Or, précédemment, lorsque ces



fossés étaient comblés, la pauvreté et l'insécurité alimentaire avaient conduit la population à les utiliser pour la culture et le petit élevage. Des recherches sur des méthodes nouvelles de production légumière sont en cours mais, dans l'intervalle, les avantages tirés d'un meilleur drainage doivent être placés en regard d'une perte sur le plan de la sécurité alimentaire. Le projet réalisé à Maputo est le seul à prévoir la construction de nouvelles écoles préprimaires. Il s'agit là d'un besoin répondant à des besoins prioritaires des mères qui doivent travailler de longues heures dans le petit commerce, pour n'apporter qu'une faible contribution au revenu du ménage. L'intérêt pour les écoles préprimaires est illustré par le versement des droits d'inscription (d'ailleurs très faibles puisqu'ils équivalent à deux dollars par enfant et par an).

15. En Zambie, les routes ont été remises en état et élargies dans le cadre du projet et les travaux ont atteint un haut niveau de qualité. Ces travaux sont appréciés par de nombreux résidents qui ont signalé que la remise en état du système de drainage réduisait le risque de choléra, et par les artisans qui disposent dorénavant d'un meilleur accès aux fournitures nécessaires. En fait, la qualité des routes en Zambie et à Maputo est en général supérieure à ce qui serait justifié, compte tenu du volume et du type de véhicule en circulation. L'enlèvement des ordures ménagères a également été bien accueilli par les communautés urbaines.
16. Toutefois, l'ampleur et la durabilité des avantages économiques que peut apporter une meilleure infrastructure à des groupes défavorisés qui, ne possédant pas les actifs nécessaires pour tirer parti des possibilités de l'économie urbaine, sont sujettes à caution. Les projets réalisés à Maputo et en Zambie ont permis d'aider les gens à s'engager dans des activités qui leur conviennent, généralement en groupe. Mais en fait les participants sont peu nombreux et les personnes les plus pauvres sont celles qui sont le plus difficile à atteindre.

Ciblage et avantages

17. Dans leur conception, les projets ne comprenaient pas de critères spéciaux de ciblage selon le degré de pauvreté. Le PAM s'est au contraire fié essentiellement à l'hypothèse habituelle selon laquelle la composante vivres-contre-travail serait autociblée sur les personnes suffisamment pauvres, aptes, disposées et disponibles pour y participer. Le projet 4553 (Madagascar) a été précédé par un projet pilote qui a "démonstré que le système de rémunération en vivres constitue un mécanisme qui, en milieu urbain, cible parfaitement l'aide ... aux plus pauvres"¹. Le projet 4721 (Mozambique) était fondé sur une approche plus participative, prévoyant que les communautés présenteraient des propositions de travail et participeraient à la sélection des bénéficiaires. Lorsque le projet 4756 (Zambie) a débuté, la rémunération en aliments était considérée comme inférieure à une rémunération en espèces et peu valorisante. Ceci conforte la validité de l'hypothèse de l'autociblage, même si, au cours de l'exécution des projets en Zambie et à Madagascar, certains mécanismes de ciblage aient dû être introduits en raison de l'afflux de candidats.
18. Indépendamment de ces critiques, l'évaluation thématique a confirmé que des zones très déshéritées étaient ciblées et que la main-d'oeuvre rémunérée en vivres représentait effectivement les personnes plus pauvres, les plus aptes et les plus disposées à travailler. Toutefois, sur le plan du revenu, ce sont les zones occupées illégalement qui sont les plus défavorisées et où règnent les conditions de vie les plus déplorables; or l'administration

¹ Citations empruntées à différentes parties des résumés de projet traitant des bénéficiaires et des avantages.



locale tend à exclure ces zones.

19. L'autre réserve formulée au sujet du ciblage a trait au projet 4756 (Zambie) et au manque de rotation entre travailleurs rémunérés en vivres. Certains d'entre eux ont été employés pendant près de quatre ans. Si la période d'emploi était limitée, cela permettrait d'atteindre davantage de personnes. Étant donné que ce projet a vite acquis une grande popularité, beaucoup de candidats méritants auraient pu se présenter, d'autant que le nombre de bénéficiaires directs ne représente qu'une toute petite partie de la population des quartiers visés¹.
20. Les avantages directs pour les travailleurs bénéficiant de la formule vivres-contre-travail sont très importants, à coup sûr en termes de rémunération du travail. À Madagascar, la rémunération par heure de travail se situe à près de 40 pour cent au-dessus du salaire normal des travailleurs non qualifiés pour une journée de huit heures. À Maputo, la rémunération en vivres et en espèces représente un rapport horaire deux fois plus élevé que le salaire minimum obligatoire, ou la marge bénéficiaire nette réalisée par un petit commerçant débutant un jour où les affaires ne marchent pas. Le revenu horaire de la formule vivres-contre-travail en Zambie, à l'époque de la présente évaluation, représentait à peu près le double du salaire minimum et plus du double de la marge bénéficiaire horaire nette de certains petits commerçants des quartiers visés.

Aspects sexospécifiques

21. Les femmes urbaines pauvres ont toujours été les bénéficiaires directes privilégiées de chacun des projets. La présente évaluation estime que les femmes représentent actuellement quelque 60 pour cent de la main-d'oeuvre du projet 4553 (Madagascar), et que le tiers d'entre elles sont chefs de famille. C'est une situation nouvelle par rapport à la composition essentiellement masculine de la main-d'oeuvre urbaine employée, par exemple, par des entrepreneurs versant des salaires en espèces. Dans le projet 4721 (Mozambique), les femmes représentent plus de 70 pour cent de la main-d'oeuvre occupée au titre de la formule vivres-contre-travail. Le projet réalisé en Zambie s'était fixé l'objectif le plus ambitieux, à savoir 90 pour cent de femmes parmi la main-d'oeuvre rémunérée en vivres. Selon la présente évaluation, cet objectif serait sur le point d'être atteint.
22. Si les femmes représentent une proportion aussi importante de la main-d'oeuvre, c'est essentiellement parce qu'elles attribuent plus de valeur que les hommes à une rémunération en produits alimentaires. Dans aucun des projets il n'a été nécessaire d'appliquer des critères spéciaux pour atteindre le niveau voulu de participation féminine. Le meilleur exemple est le projet 4756 (Zambie). Ainsi qu'on l'a noté, lorsque ce projet a débuté, la rémunération en vivres était considérée - surtout par les hommes - comme dévalorisante dans une société urbaine habituée à un emploi dans le secteur salarié structuré. Toutefois, les femmes estimaient que a) les hommes ne sont pas des pourvoyeurs fiables de nourriture, même s'ils occupent un emploi salarié; b) l'alimentation représente une part importante des dépenses des ménages; et c) la rémunération en produits alimentaires constitue un excellent rapport compte tenu du travail fourni.

¹ Ces proportions n'atteignent guère que 0,2 pour cent dans le quartier de George à Lusaka, et quatre pour cent dans le quartier de Kaputila à Kabwe.



Rôle et effets de l'aide alimentaire du PAM

23. Le rôle de l'aide alimentaire apportée dans le cadre de la formule vivres-contre-travail des trois projets est identique, à savoir servir d'incitation aux travailleurs. L'avantage relatif des produits alimentaires par rapport à une rémunération en espèces comprend trois éléments principaux. Tout d'abord, ainsi qu'on l'a noté, la rémunération sous forme de produits alimentaires est intéressante parce qu'il s'agit d'un poste essentiel dans les dépenses des ménages. En fait, si l'on tient compte du fait que les variations saisonnières des prix des denrées alimentaires sont plus faibles dans les villes que dans les campagnes, les produits alimentaires constituent toujours la forme privilégiée de rémunération pour la plupart des populations. Deuxièmement, elle supprime les frais de conversion de la rémunération (en espèces) en produits alimentaires. Troisièmement, les produits alimentaires sont à l'abri de l'inflation élevée qui sévit dans les trois pays.
24. Il ne semble pas que les travailleurs vendent une partie des produits alimentaires reçus en paiement. Le principal effet positif de l'aide alimentaire serait donc d'accroître la sécurité alimentaire des ménages pendant la période d'emploi et, pour de nombreuses personnes, le niveau nutritionnel. On n'a pas décelé d'effets négatifs imputables aux produits alimentaires en tant que forme d'assistance. En Zambie, la durée d'emploi de nombreux bénéficiaires directs de la formule vivres-contre-travail peut (ainsi qu'on l'a noté) susciter certaines préoccupations quant à une dépendance excessive à l'égard de l'assistance alimentaire. Il est de fait que, dans les trois pays, le taux de dépendance vis-à-vis de la rémunération alimentaire du travail est élevé. Cependant, il s'agit d'une dépendance à l'égard des possibilités d'emploi créées en faveur de personnes très pauvres tributaires de marchés du travail urbains surpeuplés plus que d'une dépendance alimentaire proprement dite. C'est une situation qui est acceptable, étant donné la rareté et le récent recul des emplois accessibles aux pauvres. Le volume de produits alimentaires apporté par les projets est trop faible pour entraîner des effets négatifs ou des perturbations du marché.

Durabilité

25. Des doutes ont été exprimés quant à la durabilité des activités entreprises et quant à l'entretien des installations construites dans le cadre des trois projets. À Madagascar, avant que le travail puisse commencer, le projet exige un accord officiel avec les *Fokontanys* intéressés, ainsi qu'avec les communautés elles-mêmes, accord comprenant des détails spécifiques sur l'entretien. C'est une procédure qui peut prendre un certain temps. Le projet n'est pas suffisamment ancien pour que l'on puisse juger du résultat de ces dispositions. La question qui se pose est de savoir si la nécessité d'activités rémunérées en vivres ne risque pas de conduire à des accords vides de tout engagement réel.
26. À Maputo, la conception des écoles préprimaires prévoit un entretien minimum, y compris des fenêtres sans vitres, lesquelles pourraient être brisées. Comme les parents acquittent des droits d'inscription modestes, cela peut laisser présumer que les travaux d'entretien pourront être assurés par une main-d'oeuvre volontaire. La question qui se pose est de savoir si les parents seront en mesure de réunir suffisamment de fonds pour acheter, par exemple, la peinture et les autres matériaux de construction nécessaires.
27. En Zambie, le fait que des personnes aient continué à travailler à titre purement bénévole pendant une interruption temporaire des distributions de vivres en mars 1996 pourrait être de bon augure quant à l'entretien des routes et autres installations, et à la



poursuite des activités. Mais la présente évaluation émet des réserves à cet égard. Les travailleurs engagés au titre de la formule vivres-contre-travail sont tellement attachés à leur emploi qu'ils ont pu craindre que, s'ils cessaient de travailler, ils risquaient d'être remplacés par d'autres personnes lors de la reprise des livraisons. Par ailleurs, ceux qui peuvent se permettre de consacrer un certain temps à un travail non immédiatement rémunéré ne figurent certainement pas parmi les plus nécessaires.

28. Dans aucun des trois projets il n'est réellement assuré que les autorités urbaines parviendront à dégager les financements nécessaires à la poursuite des activités ou à l'entretien de l'infrastructure. Les communautés trouveront peut-être que, sur le plan économique, financier et organisationnel, il vaut mieux poursuivre les travaux. Toutefois, l'expérience internationale n'est guère encourageante à cet égard.

Suivi et évaluation

29. Seul le projet 4553 réalisé à Madagascar dispose d'un système de suivi distinct. Il a été conçu conjointement par l'OIT et le PAM. Pour les autres projets, le personnel des bureaux de pays s'est essentiellement attaché à assurer le déroulement pratique des opérations, à résoudre les problèmes immédiats posés, par exemple, par la gestion des produits alimentaires et par la logistique, et à vérifier l'"arithmétique" du bon usage de l'aide alimentaire. Le suivi a consisté essentiellement à vérifier les indicateurs d'activités.
30. On a négligé le suivi des résultats, c'est-à-dire l'évaluation rétrospective des avantages des activités et des résultats des projets; on n'a pas étudié les répercussions économiques éventuelles des résultats obtenus; on n'a pas établi de modèles financiers et économiques des avantages nets pour les ménages; on n'a pas exploré l'organisation communautaire et les mécanismes d'obtention de fonds en vue d'assurer la durabilité des projets; enfin on ne s'est pas préoccupé d'autres questions d'un ordre plus élevé.

Gestion des projets

31. Les projets ont été conçus avec des arrangements de gestion très différents. À Madagascar, le projet 4553 devait faire partie intégrante du projet de sécurité alimentaire et nutrition (SECALINE) financé conjointement par la Banque mondiale/IDA, le PAM et le gouvernement. Le financement de l'IDA a permis d'assurer les apports matériels et techniques nécessaires, y compris le personnel de gestion. Dans la pratique, l'assistance technique de l'OIT a permis de réduire la participation du personnel du PAM à la gestion au jour le jour.
32. Au Mozambique, deux ONG sont chargées de gérer les contributions du PAM à leurs programmes en cours - l'Association mozambicaine pour le développement urbain (AMDU) et une ONG irlandaise, GOAL. L'AMDU a obtenu l'appui de la Banque mondiale (IDA) dans le contexte des dimensions sociales de l'aide à l'ajustement et des ressources acheminées par le PAM.
33. Au delà de la réalisation *in situ*, le projet 4721 pose de gros problèmes de gestion découlant des carences de l'autorité urbaine de Maputo (CMCM). Le plan d'opérations est loin d'être clair. Il aurait peut-être fallu préciser davantage les arrangements qui étaient prévus entre le CMCM et les ONG intéressées. Il n'existe toujours pas de memorandum d'accord entre le CMCM et l'AMDU. Le rôle du PAM en matière de supervision et de services consultatifs est aussi défini de manière quelque peu étroite dans le plan d'opérations. Étant donné la capacité insuffisante du CMCM, des dispositions précises et



concrètes étaient nécessaires. Dans la pratique, le PAM a dû se montrer très insistant pour être tenu informé des plans et des problèmes posés notamment par les pertes de vivres et par l'octroi de colis alimentaires au personnel du CMCM.

34. Le projet 4756 réalisé en Zambie a été une source de préoccupations pour le PAM étant donné que PUSH, l'une des deux ONG responsables de la gestion, a été considérée comme une création du PAM et bénéficie en fait du financement du gouvernement. En réalité, les compétences et la motivation du personnel de PUSH - tant au siège de Lusaka que dans les bureaux locaux - sont impressionnantes. La plupart des membres du personnel de PUSH sont des ingénieurs et les travaux routiers surveillés par cette ONG sont généralement effectués selon des normes techniques plus élevées que les travaux confiés à l'autre ONG, CARE International. PUSH a récemment recruté un certain nombre de spécialistes du développement communautaire pour travailler aux côtés de ces ingénieurs, et cela avec un certain succès. Par ailleurs, CARE s'est déjà fait une idée générale de son travail dans l'intérêt des habitants des quartiers. C'est ce qui ressort des tentatives qu'elle mène actuellement pour appliquer des méthodes de classement des moyens de subsistance afin de mieux évaluer la situation et le potentiel des travailleurs du projet et de contribuer à constituer des groupements d'épargne. Pour l'organisation PUSH, la question est de savoir si elle peut développer ses activités et son rôle indépendamment du projet du PAM. À cet effet, sa directrice aurait besoin d'un adjoint compétent qui lui permettrait de se libérer.

CONCLUSIONS - ENSEIGNEMENTS ET INCIDENCES SUR LES POLITIQUES

Leçons tirées de la politique suivie et des activités opérationnelles

35. Il est évident que la pauvreté urbaine extrême justifie une assistance dans le contexte de la mission du PAM. En fait, elle présente quatre des dimensions "intégrées" de la pauvreté rurale définies par Robert Chambers - le manque d'actifs et de revenus; la faiblesse physique; la vulnérabilité en cas d'imprévu; l'impuissance¹. À ces caractéristiques peuvent également s'ajouter le manque de réseaux d'appui qui existent au contraire dans les régions rurales et - surtout - la surpopulation, la pollution, le manque d'hygiène et la dégradation de l'environnement.
36. Les conditions de vie dans les zones d'Antananarivo et de Maputo sont effrayantes. Les quartiers urbains de Zambie connaissent des conditions un peu plus favorables. Dans les trois pays, la saison des pluies ajoute le risque d'inondation et de propagation des épidémies. Le choléra est une cause majeure de mortalité dans les zones urbaines et périurbaines pauvres dans lesquelles interviennent les trois projets. Les causes en sont complexes, mais la contamination des sources d'eau à usage domestique constitue sans doute un facteur majeur. En Zambie, la prévention des inondations et, par voie de conséquence, des épidémies incite fortement à entretenir convenablement les caniveaux.
37. La distribution de produits alimentaires est une incitation bien adaptée aux programmes de travaux communautaires. L'alimentation représente une part importante des dépenses des ménages urbains, tout comme dans le contexte de la production et de la consommation rurales. L'expérience montre que la distribution de vivres est souvent

¹ R. Chambers: Rural Poverty Unperceived. IBRD Staff Working Paper No. 400, 1980.



préférée, notamment par les femmes, qui accordent en général une valeur importante à ce besoin prioritaire. C'est ce qu'a révélé, au cours de l'évaluation sur le terrain, le très bon moral des travailleuses participant aux trois projets.

38. Il est un domaine dans lequel la pauvreté urbaine diffère de la pauvreté rurale: c'est la cinquième dimension de Chambers, à savoir l'isolement. La pauvreté urbaine est concentrée. Même si les pauvres des villes sont tenus à l'écart des nouvelles idées, des marchés et des opportunités économiques, ils sont - du moins matériellement - faciles à identifier et à atteindre. Dans les cités les plus surpeuplées, il est facile de repérer les quartiers les plus pauvres. Il est donc aisé de mobiliser de la main-d'oeuvre. Mais, étant donné que a) les emplois font défaut et que b) les programmes vivres-contre-travail ne peuvent atteindre qu'une petite partie de la main-d'oeuvre disponible, il est nécessaire d'organiser une rotation des recrutements. La forte densité démographique signifie également que de nombreuses personnes peuvent bénéficier indirectement "en aval" de certaines activités (enlèvement des ordures ménagères) et des réalisations (amélioration des routes et des services de transport).
39. Toutefois, un problème qui se pose a trait au fait que les quartiers les plus pauvres ont en général une existence clandestine, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas reconnus par les autorités urbaines. Autre problème, ces quartiers exigent souvent de très gros investissements d'infrastructure avant de pouvoir se prêter à l'habitat humain. L'enseignement pratique tiré de cet état de choses est que l'inclusion des zones d'habitation illégales dans les programmes devrait être précédée de discussions approfondies avec les autorités urbaines de façon à déterminer a) les conditions préalables à remplir sur le plan de la politique suivie, de la planification et de la situation matérielle; et b) le coût de ces conditions préalables.

Enseignements en matière de développement général

40. Les programmes vivres-contre-travail peuvent apporter des améliorations significatives en milieu urbain. Toutefois, l'expérience acquise jusqu'ici permet de tirer un enseignement important sur le plan du développement, mais elle suscite également une grave préoccupation. La leçon tirée en matière de développement est que les activités urbaines (à la différence des activités rurales bien conçues) ne peuvent guère contribuer à résoudre les problèmes structurels de fond des économies urbaines caractérisées par un faible pouvoir d'achat conjugué à des marchés du travail surpeuplés. L'aide alimentaire s'est révélée comme un moyen puissant de mobilisation de la main-d'oeuvre dans les villes comme dans les campagnes. Toutefois, l'expérience révèle également les limites des seules interventions alimentaires. Si l'on accepte le fait que les trois projets ont une durée limitée, les travailleurs rémunérés en vivres décrivent leur situation probable après la fin des projets comme "un retour au désespoir". Certains de ces travailleurs, en Zambie par exemple, ont demandé une aide pour créer leur propre petite entreprise (action envisagée dans les composantes "formation à des activités génératrices de revenu" de deux des projets). Or, pratiquement aucune formation n'a été dispensée tandis que l'expérience internationale montrait que la formation seule ne suffit pas. Tout d'abord, il faut prendre soin d'éviter de dispenser "une formation au chômage". Deuxièmement, les services de crédit - s'ils sont très soigneusement gérés - peuvent constituer un moyen plus rapide et plus efficace d'aider les gens à mieux assurer leur subsistance.
41. La préoccupation susmentionnée a trait à la durabilité des activités et des services démarrés avec l'aide alimentaire ainsi qu'à l'entretien de l'infrastructure créée. Le manque de ressources est l'obstacle le plus évident, qu'il s'agisse des autorités urbaines



compétentes ou des communautés pauvres. De plus, certains problèmes de fond ont trait à l'organisation, à la motivation, à la bonne volonté et aux capacités. Les autorités urbaines intéressées sont en général très mal équipées. Celles de Zambie, qui ont conservé la bonne organisation et le personnel compétent qui existaient antérieurement, sont probablement celles qui offrent les meilleures perspectives de relance des activités lorsque le projet 4756 parviendra à son terme, mais seulement si le problème des ressources peut être résolu. Les conseils municipaux sont déjà incapables d'assurer les services essentiels en centre-ville; les réductions de dépenses et le recul se poursuivent. Les autorités urbaines de Maputo et d'Antananarivo manifestent des carences encore plus fondamentales, ce qui fait que, même si les ressources disponibles étaient plus abondantes, on peut se demander si celles-ci seraient utilisées à bon escient. La BIRD/IDA s'efforce de restructurer et de renforcer le tissu urbain dans les trois pays. Il existe pourtant bien des incertitudes quant à la manière de s'attaquer à ces problèmes aux dimensions multiples: quels seront les résultats et combien de temps faudra-t-il pour redresser la situation? Ce sont autant de terrains glissants sur lesquels le PAM a sagement refusé de s'aventurer.

Conditions préalables à remplir pour des projets similaires

42. La présente évaluation est parvenue à la conclusion que deux grandes options s'ouvrent au PAM lorsqu'il s'agit d'étendre l'aide alimentaire à des projets similaires - a) une option limitée mais simple, et b) une option plus ambitieuse mais aussi plus complexe. L'option simple consiste à accepter les limites de l'aide alimentaire seule (ou de l'aide alimentaire accompagnée de ressources complémentaires du type et du volume de celles fournies dans les trois projets en question). Toutefois, lorsque les projets parviennent à leur terme, il faut s'attendre à ce que les bénéficiaires directs recourent aux stratégies de survie qu'ils peuvent concevoir. Ces projets ne devraient pas prévoir d'objectifs de formation en vue d'activités génératrices de revenu ou, du moins, il faudrait alors procéder à une appréciation rigoureuse des capacités, des marchés et des autres facteurs. Si le PAM adopte cette option, il devra se fixer des objectifs se situant à peine à mi-chemin du continuum secours-développement. Ainsi, les conditions préalables s'appliquent-elles aux attentes du PAM.
43. L'option plus ambitieuse est aussi plus complexe du fait que les facteurs qui sont à l'origine de la pauvreté urbaine et de sa perpétuation sont compliqués. Il serait possible de concevoir les projets dans lesquels la composante vivres-contre-travail ne constitue qu'un élément de tout un ensemble d'activités de développement orientées vers les mêmes bénéficiaires. Le volet vivres-contre-travail servirait initialement à mobiliser le groupe cible, à permettre au personnel consultatif du projet d'établir des contacts avec les membres de ce groupe et à bien comprendre leur situation actuelle et leur potentiel. Les personnes les plus aptes pourraient "progresser" du stade vivres-contre-travail à des activités nouvelles ou élargies qui leur seraient propres (à condition qu'elles soient viables). Par essence, ces projets exigeraient davantage de personnel que ce n'est le cas, ce qui pose des questions quant à la capacité des ONG de fournir en nombre suffisant un personnel de soutien qualifié. Il faudrait en outre un soutien analytique pour évaluer la viabilité des activités professionnelles proposées. Il faudrait également prévoir des services de crédit bien gérés. Ce sont autant de domaines dans lesquels le PAM, en tant qu'institution, a peu d'expérience. Il faudrait trouver des partenaires appropriés pour fournir les ressources financières et humaines requises. Ce serait de fait la condition préalable la plus importante à remplir.



Résumé des conclusions

44. Un bon travail a été fait dans le cadre de ces trois projets. Les progrès obtenus dans la réalisation des objectifs visés ont été plus lents que prévu, ce qui tient au fait qu'il a fallu apprendre sur le terrain, notamment en ce qui concerne les utilisations nouvelles (ou élargies) de l'aide alimentaire en milieu urbain ainsi que la collaboration avec de nouveaux partenaires et avec des autorités urbaines dotées de peu de moyens. Quoiqu'il en soit, les activités vivres-contre-travail ont accru la sécurité alimentaire de nombreux urbains pauvres, notamment en raison du grand nombre de femmes qui ont été employées. Le résultat est que les incitations alimentaires sont devenues très populaires, surtout parce qu'elles représentent une excellente rémunération du travail. En fait, la popularité des projets leur a conféré une image de marque hors de proportion avec celle que justifierait leur échelle réelle. Les principaux doutes exprimés concernent a) les perspectives de poursuite des activités et l'entretien des installations; b) l'utilité et les avantages nets de certains résultats; et c) la mesure très limitée dans laquelle les projets ont pu s'attaquer au problème de fond que posent les marchés du travail urbain surpeuplés. Une aide alimentaire pourrait être accordée à des projets urbains similaires à condition que l'on soit conscient de leurs limites. Si les projets urbains devaient viser des objectifs se situant plus avant dans le continuum secours-développement, ils exigeraient un personnel plus nombreux, seraient plus coûteux et plus complexes.

