

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Première session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 4 - 6 février 1998

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du  
jour



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.1/98/5/3**  
17 décembre 1997  
ORIGINAL: ANGLAIS

## AIDE ALIMENTAIRE ET RESSOURCES NATURELLES

### Bilan de l'expérience du PAM

#### RÉSUMÉ

Depuis sa création, le PAM appuie des projets visant à faciliter une meilleure protection, mise en valeur ou utilisation des ressources naturelles. Pour la plupart, ces types de projets ont été géographiquement concentrés dans les régions marginales pauvres où l'environnement était dégradé et où les populations, en général, vivaient dans l'insécurité alimentaire. La corrélation qui existe entre la faim, la pauvreté et la dégradation de l'environnement est tout à fait claire: les ruraux pauvres ont habituellement peu de terre, et les sols sont souvent fragiles et ne sont que marginalement productifs. Les agriculteurs n'ont guère les moyens d'acheter les intrants nécessaires et n'ont souvent d'autre choix que de surexploiter la terre, ce qui ne fait qu'aggraver leur vulnérabilité à la faim, voire à la famine.

Quel rôle l'aide alimentaire peut-elle ou devrait-elle jouer dans ce contexte? Au cours des deux dernières années, le PAM a entrepris plusieurs études et analyses de l'expérience tirée de ses interventions en matière de régénération de l'environnement et de gestion des ressources naturelles ainsi que des questions connexes. Le présent document fait suite à ces études et résume les principales conclusions retirées d'une analyse d'une trentaine de documents d'évaluation de projets de gestion des ressources naturelles appuyés par le PAM, d'un examen de la documentation existante concernant les ressources naturelles et l'aide alimentaire et de 10 études spécifiques de projets appuyés par le PAM.

Les conclusions à tirer de ces examens concernent à la fois des questions liées à l'aide alimentaire en général et d'autres qui ont trait spécifiquement aux ressources naturelles. Dans tous les cas, il apparaît clairement que la conception des projets ou des programmes doit reposer sur des recherches rigoureuses et approfondies, mais les difficultés que supposent la planification et l'exécution de projets techniquement viables de gestion des ressources naturelles axés sur les populations les plus pauvres et visant à créer un capital durable appellent une attention particulière de la part des planificateurs comme des exécutants.

Il a été recommandé d'intégrer des processus plus participatifs à la conception et à l'exécution des projets, étant entendu toutefois que les normes culturelles existantes doivent être prises en compte et que la mise en place d'un processus réellement participatif prend du temps. Cela nécessite par ailleurs des gestionnaires et des techniciens hautement qualifiés, qui sont habituellement en nombre très limité.

La nécessité d'intégrer des projets de gestion des ressources naturelles à l'ensemble des activités de développement a été soulignée, qu'il s'agisse d'activités de secours ou de programmes de relèvement. Si, dans ce dernier cas, les objectifs à plus long terme doivent être définis avec souplesse, il importe au plus haut point que les objectifs et plans d'activités axés sur le développement soient identifiés dès que possible. Habituellement, ces objectifs devront comprendre un certain nombre de propositions touchant la gestion des ressources naturelles, lesquelles, à tout le moins, devront être conçues de manière à réduire la dégradation des ressources naturelles des pays hôtes tout en s'efforçant de répondre aux besoins changeants des populations cibles. Par ailleurs, il y a lieu d'insister sur la nécessité de renforcer les capacités et les compétences sur le terrain afin de pouvoir faire face à des besoins localisés au stade de la planification et de l'exécution des interventions. Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que ces ressources sont limitées.

Il est recommandé de mettre en oeuvre une approche globale plutôt que toute une combinaison d'activités fragmentaires. Néanmoins, les études et les analyses qui ont été faites ont mis en relief le fait que des objectifs excessivement ambitieux par leur couverture et leur complexité ont suscité un sentiment de déception parmi les bénéficiaires et ont dissuadé les organismes gouvernementaux de contrepartie d'y participer. Des objectifs et, partant, des résultats plus modestes mais plus réalistes ont à cet égard l'avantage d'éviter de susciter des espoirs qui ne peuvent être satisfaits. L'on peut aussi éviter le risque, peut-être tout aussi sérieux, d'aggraver la dégradation des ressources naturelles, de réduire encore plus la productivité des récoltes et, par conséquent, de finir par amoindrir encore plus la sécurité alimentaire des plus 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.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

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

Fonctionnaire chargé de l'évaluation:      J. Brown                      tel.: 6513-2223

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 6513-2641).



## CONTEXTE GENERAL

1. Depuis sa création, le PAM appuie des projets visant à faciliter une meilleure protection, mise en valeur ou utilisation des ressources naturelles. A l'heure actuelle, 34 projets appuyés par le PAM sont en cours d'exécution, d'un coût total pour le PAM estimé à quelque 400 millions de dollars<sup>1</sup>. Dans leur majorité, les projets de ce type ont été géographiquement concentrés dans les régions marginales pauvres où l'environnement était dégradé - ou était sur le point de se dégrader - et où la plupart des habitants vivaient dans l'insécurité alimentaire. La corrélation qui existe entre la faim, la pauvreté et la dégradation de l'environnement est tout à fait claire: les ruraux pauvres ont habituellement peu de terre et, quand ils en ont, ils n'en sont souvent pas propriétaires; les sols sont souvent fragiles et ne sont que marginalement productifs, et les agriculteurs n'ont guère les moyens d'acheter les intrants - engrais, techniques ou matériels - nécessaires pour améliorer la terre. En fait, ces agriculteurs pauvres n'ont souvent guère d'autre choix que de surexploiter leur terre, ce qui ne fait que réduire sa productivité et affecter leur propre subsistance tout en aggravant leur vulnérabilité à la faim, voire à la famine.
2. Etant donné cet enchaînement de circonstances, l'on a pensé qu'il pourrait ou devrait y avoir un lien entre la fourniture d'une aide alimentaire et les efforts tendant à atténuer à la fois la dégradation de l'environnement et la pauvreté. L'aide alimentaire devrait être utilisée de manière à promouvoir un développement durable dans le secteur des ressources naturelles, en appuyant par exemple des activités de conservation des sols et des ressources hydrauliques et de reboisement, qui se traduiraient par une augmentation de la production agricole et, partant, par une amélioration de la sécurité alimentaire des ménages. Telle a été la raison profonde, bien que souvent inavouée - et non prouvée - pour laquelle une aide alimentaire a été fournie pour la réalisation de projets de régénération de l'environnement et de gestion des ressources naturelles.
3. Initialement, seuls les projets de développement appuyés par le PAM établissaient un lien entre l'aide alimentaire et les ressources naturelles. Depuis lors, l'idée consistant à associer secours et développement, et inversement, a fait son chemin et le débat s'est élargi aussi aux considérations liées aux ressources naturelles. Les résultats qu'ont donnés récemment certaines interventions prolongées de secours ont conduit plusieurs donateurs bilatéraux et organisations internationales à envisager la possibilité de lier les différents types d'activités, c'est-à-dire d'essayer d'intégrer à ces interventions des activités de développement ou de relèvement dans le secteur de la gestion des ressources naturelles. De même, l'on a essayé, dans certains programmes de secours visant à remédier aux effets environnementaux à long terme de catastrophes, de mettre au point des projets de développement ou de relèvement qui puissent, en cas de besoin, être adaptés pour pouvoir fournir des secours ou une aide d'urgence.

## OBJECTIF DE L'ANALYSE

4. L'analyse succincte ci-après a pour objet de tirer des enseignements de l'expérience acquise par le PAM et de contribuer à la préparation de directives opérationnelles pour la construction et la réalisation d'activités dans le domaine des ressources naturelles. Elle

<sup>1</sup> Toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis.



représente le prolongement, en les complétant, des efforts entrepris par le Département des opérations, la Division des stratégies et des politiques et le Bureau de l'évaluation du PAM à savoir: un examen interne d'une trentaine de documents d'évaluation de projets concernant les ressources naturelles réalisés avec le soutien du PAM, une analyse de la documentation existante en la matière, 10 études de projets appuyés par le PAM réalisées avec l'assistance du Centre d'investissement de la FAO, le projet de directives concernant le "Suivi des projets participatifs concernant les ressources naturelles" établi sur la base des résultats donnés par des projets réalisés avec l'aide du PAM en Ethiopie, en Inde et en Syrie ainsi que l'étude conjointe du PAM et du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) visant à élaborer des directives environnementales pour les projets de secours aux réfugiés et les opérations d'urgence.

## ENSEIGNEMENTS

### **1: La planification et l'exécution des activités d'aide alimentaire visant à résoudre les problèmes des pauvres qui ont faim en matière de ressources naturelles doivent reposer sur des connaissances plus solides touchant la faim et la sécurité alimentaire**

5. Le PAM a principalement pour mandat de lutter contre la faim et l'insécurité alimentaire au niveau des ménages, tout en tenant compte aussi de la stratégie alimentaire et des politiques générales du pays bénéficiant de son appui. Toutefois, il ressort des études de cas et des évaluations qui ont été faites que les descriptifs de projet contiennent rarement une analyse approfondie de la sécurité alimentaire des ménages et de la manière dont elle se rattache aux politiques nationales. Il est rare que la justification des projets ou les analyses des problèmes abordent de manière assez détaillée les questions liées à la sécurité alimentaire, aux revenus des ménages ou aux mécanismes de survie pour pouvoir définir des indicateurs qui permettent de suivre les questions touchant la sécurité alimentaire.
6. Souvent, les projets ne définissent pas assez clairement dans quelle mesure les activités entreprises dans le cadre d'un programme contribueront ou devraient contribuer à améliorer la sécurité alimentaire des ménages. Par exemple, l'étude du projet d'aide alimentaire à l'appui d'activités forestières (Kenya 4616) est parvenue à la conclusion qu'en moyenne, les bénéficiaires consacrent seulement 40 jours par an aux activités liées au projet, en échange de quoi le ménage reçoit 120 kilogrammes de maïs, 9,6 kilogrammes de haricots, 3,6 litres d'huile végétale, ce qui ne contribue pas vraiment à améliorer sa sécurité alimentaire. De même, il a été relevé, dans le cas du Mali, que l'aide alimentaire reçue grâce au projet ne garantissait pas à chaque ménage la ration annuelle considérée comme minimum, c'est-à-dire 200–220 kilogrammes par personne. Néanmoins, une sécurité alimentaire complète ou l'autonomie alimentaire n'est pas un objectif essentiel, à court ou à long terme, de tous les projets appuyés par le PAM. Le fait que la distribution de rations alimentaires contribue à améliorer la sécurité alimentaire des ménages à court terme constitue déjà en soi un résultat louable, comme contribuer à accroître les revenus et l'autonomie alimentaire des ménages peut être un objectif à plus long terme tout à fait acceptable dans certains contextes.
7. L'étude du projet d'aide au reboisement (Syrie 2418.03) a mis en relief l'une des critiques souvent dirigées à l'endroit de l'approche des travaux publics qui inspire les efforts d'aide alimentaire. Ainsi, le rapport relève que, si le projet a assez bien réussi à remédier à la pénurie immédiate d'aliments au niveau des ménages "... la sécurité



alimentaire à long terme ne s'est pas améliorée et qu'elle est peut-être même devenue plus précaire sous l'effet des transformations économiques structurelles qui sont peu à peu introduites dans l'économie dirigée de la Syrie". En fait, il se peut que la situation actuelle en Syrie reflète les problèmes que suscite inévitablement un programme d'ajustement structurel plutôt que les effets d'un projet d'aide alimentaire qui, dans une certaine mesure, peut atténuer les effets négatifs de l'ajustement structurel.

8. Néanmoins, au moins une des études a effectivement démontré que, dans certaines conditions, l'on peut faire mieux. Dans le cas du projet de conservation des sols et d'agroforesterie dans les zones défavorisées du Guatemala (Guatemala 2587.01), il a été signalé que, grâce aux mesures de conservation des sols et aux activités de vulgarisation que le projet avait rendues possibles, la majorité des communautés interrogées avaient effectivement réussi à produire assez de denrées alimentaires de base pour satisfaire les besoins des ménages. Cela signifie que les mesures de conservation des sols avaient suffisamment accru la productivité des lopins familiaux. En outre, la construction de petits ouvrages d'irrigation avait apparemment permis de générer des excédents substantiels dont la vente avait contribué à améliorer la diversité et la qualité de l'assortiment alimentaire des ménages.

## **2: Les solutions envisagées par les projets doivent prendre comme point de départ les besoins des bénéficiaires: la faim et la pauvreté sont les éléments qui doivent déclencher les interventions d'aide alimentaire**

9. Habituellement, les projets de gestion des ressources naturelles pour lesquels une aide alimentaire a été fournie reposent sur plusieurs approches: l'approche d'un appui budgétaire aux gouvernements bénéficiaires, une approche participative faisant intervenir les communautés locales et une approche fondée sur l'aménagement des bassins versants, et par conséquent sur une stratégie plus globale des problèmes et des interventions. Il ressort des évaluations passées et de plusieurs des études de cas que, parfois, l'on ne s'attache pas suffisamment à comprendre la situation sociale et matérielle dans laquelle se trouvent les bénéficiaires et à analyser les problèmes liés à l'accès à la nourriture, leurs causes et les moyens de les résoudre.
10. De ce fait, l'on a eu tendance à s'attaquer aux symptômes plutôt qu'aux causes profondes (encore que cette critique ne s'adresse pas seulement aux projets d'aide alimentaire). Par exemple, selon l'étude du projet de mise en valeur et colonisation des terres en Egypte (ARE 3214), l'on n'a pratiquement pas pris en compte la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire des populations ni de se représenter les problèmes que soulevait la gestion des ressources naturelles et les effets environnementaux des aménagements proposés. Il n'a guère été pris en considération que l'agriculture irriguée était un système de culture en soi qui était en fait lié à la gestion de ressources naturelles comme l'homme, la terre et l'eau. C'est probablement l'approche passablement restrictive de ce projet qui a conduit à omettre plusieurs interventions complémentaires indispensables à l'établissement d'une économie rurale locale, comme le crédit, les services de vulgarisation, le marché et le développement de l'infrastructure sociale.



**3: Le rôle de l'aide alimentaire dans l'aménagement des ressources naturelles doit être défini avec plus de précision, non seulement lors de la conception des activités mais aussi pendant leur exécution, afin que le concept "vivres-contre-travail" ne devienne pas l'inverse, qui est le danger de ce type de programme**

11. Dans le contexte des projets d'aménagement des ressources naturelles, l'aide alimentaire est actuellement fournie à une ou plusieurs des fins ci-après:
  - a) comme substitut du revenu pour aider les bénéficiaires à attendre la première récolte améliorée ou durant le démarrage d'activités génératrices de revenus: l'on peut en donner comme exemple les projets de réinstallation et les projets à l'intention des rapatriés;
  - b) comme incitation, pour encourager les bénéficiaires à prendre part à des activités d'amélioration de leurs propres terres ou des terres communautaires: c'est le cas, par exemple, des projets de conservation des sols et des eaux;
  - c) comme rémunération partielle des travailleurs occasionnels recrutés pour réaliser des travaux d'infrastructure à forte intensité de main-d'oeuvre: l'aide alimentaire a alors pour but soit de remédier à une insécurité alimentaire localisée et chronique, soit d'assurer un transfert de revenus: un exemple de ce type de projet est le projet d'aide aux activités forestières en Syrie;
  - d) comme soutien budgétaire à l'Etat lorsque l'aide alimentaire est utilisée pour compléter la rémunération d'agents du gouvernement ou de manoeuvres ou la remplacer: tel est le cas, notamment, des projets forestiers réalisés en Inde avec l'aide du PAM;
  - e) comme remplacement des budgets de développement du gouvernement, en distribuant une quantité limitée d'intrants non alimentaires grâce aux fonds générés par l'aide alimentaire: tel est le cas des projets réalisés en Inde et en Syrie.
12. Une analyse du rôle de l'aide alimentaire est souvent un élément déterminant pour établir dans quelle mesure un projet réussit à atteindre ses objectifs en matière aussi bien de sécurité alimentaire que d'aménagement des ressources naturelles. Si, idéalement, ces objectifs coïncident, il arrive souvent que l'aide alimentaire doive céder le pas aux activités visant à réaliser les objectifs plus vastes en matière d'aménagement des ressources naturelles. Toutefois, ces dernières activités peuvent être limitées ou compromises par la nécessité évidente de nourrir les affamés. En pareil cas, le projet risque de ne pouvoir atteindre ses objectifs dans aucun de ces deux domaines.
13. Le problème peut tenir en partie aux limites - réelles ou perçues - de l'aide alimentaire en tant que moyen de développement. Si elle n'est pas monétisée, l'aide alimentaire ne peut pas être utilisée pour acheter des fournitures supplémentaires ou recruter du personnel d'assistance technique en quantité suffisante pour appuyer et superviser la réalisation de projets de travaux, souvent de grande envergure. De même, nombre d'activités vivres-contre-travail tendent à attirer des travailleurs peu motivés (ceux qui ont faim et qui sont disponibles pour un travail ne sont pas nécessairement parmi les membres de la communauté qui bénéficieront du capital ainsi créé). En outre, les activités peuvent être considérées comme une question purement quantitative: rechercher à "créer du travail" pour que l'aide alimentaire atteigne un public aussi large que possible. Cela est particulièrement fréquent dans le cas des opérations de secours d'urgence et de relèvement, avec pour conséquence une attention insuffisante accordée au contrôle de la qualité et à la maintenance.



14. Dans le cas des très vastes projets de conservation des sols et des eaux réalisés avec l'aide du PAM en Ethiopie et en Erythrée (qui constituent le plus important programme exécuté en Afrique subsaharienne avec une aide alimentaire), les travaux de protection et de maintenance réalisés après la construction des ouvrages ont été très limités. Ainsi, on a laissé les animaux domestiques paître librement sur les champs aménagés en terrasses, ce qui a détruit les murs de soutènement et a éliminé toute végétation qui pourrait les régénérer. Cela a réduit la capacité de ces ouvrages de retenir le sol et les eaux et a parfois même aggravé l'érosion en concentrant les ruissellements le long des murs effondrés. Peu à peu, les récoltes diminuent et la sécurité alimentaire à long terme se dégrade plutôt que de s'améliorer.
15. Une autre contrainte très fréquente tient au caractère transitoire des projets de développement appuyés par une aide alimentaire, lesquels n'ont habituellement qu'une durée limitée. Cela est souvent le cas pendant des activités de secours et de relèvement, essentiellement parce qu'elles sont financées à court terme. Dans ce cas également, des travaux inachevés et, plus souvent, le manque de ressources (ainsi que le manque d'intérêt de la part des donateurs, des directeurs de projet et des participants) nécessaires pour le suivi et la maintenance peuvent compromettre les efforts entrepris et même laisser se poursuivre, voire accélérer, la dégradation des ressources naturelles. Selon l'étude du projet de réinstallation en Egypte, les ouvrages d'irrigation risquent fort de ne pas être durables: il est très probable que, si l'aide alimentaire et/ou le financement accordé par le gouvernement pour le fonctionnement et la maintenance cessent, les ouvrages d'irrigation s'effondreront.
16. L'étude de deux projets réalisés au Guatemala avec l'aide du PAM (Assistance fournie au lendemain de la guerre aux rapatriés, personnes déplacées et populations démunies - Guatemala 5360/Q - et Activités de conservation des sols et d'agroforesterie dans les zones déprimées - Guatemala 2587.01) a soulevé un certain nombre de questions intéressantes touchant le rôle de l'aide alimentaire. Néanmoins, l'étude a relevé le "sentiment d'opportunité" qu'avaient les populations réinstallées, lesquelles considéraient que leur participation était due à la disponibilité d'une aide alimentaire plutôt qu'à une conviction quelconque touchant le choix et la priorité des activités. Une aide alimentaire - sous la forme vivres-contre-travail - était fournie pour des activités de développement communautaire à un moment où les intéressés auraient pu se consacrer à développer leurs propres activités de production.
17. Dans le cas du projet Guatemala 2587.01, l'aide alimentaire était considérée comme une incitation devant encourager les agriculteurs à entreprendre des activités de conservation des sols: les rations alimentaires devaient indemniser les agriculteurs pour le temps qu'ils consacraient à ces activités au lieu de travailler ailleurs. Ainsi, l'aide alimentaire permet aux agriculteurs d'introduire dans leurs exploitations des systèmes de production plus durables et atténue les effets d'une mauvaise gestion des sols (érosion et envasement) dans les régions avoisinantes. L'étude a également relevé que l'importance que les agriculteurs accordaient à l'aide alimentaire dépendait de leurs niveaux de revenus. Elle a cependant lancé une mise en garde contre les projets qui tendent à "institutionnaliser l'agriculture de subsistance", une aide alimentaire pouvant en l'occurrence dissuader les agriculteurs de faire un choix meilleur, par exemple de diversifier leurs récoltes ou de travailler ailleurs qu'à la ferme.



#### **4: Nombre des hypothèses qui sous-tendent les programmes de mise en valeur des ressources naturelles élaborés par les gouvernements ne sont pas nécessairement propices à une utilisation optimale de l'aide alimentaire**

18. Pour pouvoir bénéficier d'une aide du PAM, les activités de relèvement et de développement doivent être conçues de manière à appuyer les programmes élaborés par les gouvernements ou en faire partie. De ce fait, les objectifs à long terme des projets bénéficiant d'une aide alimentaire doivent compléter les politiques et les objectifs des gouvernements. Cette approche est peut-être valable, mais elle n'aboutit pas nécessairement à une définition suffisamment détaillée et spécifique de ce que l'aide alimentaire permettra de faire, c'est-à-dire de ce que seront les objectifs de l'assistance du PAM dans le cadre de l'ensemble du programme.
19. Toutefois, les hypothèses sur la base desquelles le gouvernement a formulé ses politiques peuvent ne pas toujours être valables ou, même si elles le sont lors de la conception initiale du projet, peuvent perdre de leur validité à mesure que les situations et les conditions évoluent. Par exemple, un grand nombre de projets de foresterie élaborés par les gouvernements et appuyés par des donateurs extérieurs ont été fondés sur des idées fausses quant à l'enthousiasme que susciterait parmi les populations une participation à des activités forestières "sociales" ou "communautaires". Il existe bien des exemples de ces projets en Asie, où la Banque mondiale, après avoir investi quelque 1,5 milliard de dollars dans des projets forestiers de caractère "social" dans la région entre 1979 et 1990, est parvenue à la conclusion, après les avoir évalués, que ses investissements n'avaient eu qu'un impact négligeable sur le secteur forestier (et par conséquent les populations) des pays intéressés. En Inde, le PAM a également, au début, appuyé certains "programmes de foresterie sociale" du gouvernement, lesquels, comme ailleurs, n'ont pas donné de très bons résultats. Plus récemment, l'approche a été modifiée et le gouvernement a maintenant adopté un programme de "gestion forestière conjointe" appuyé par plusieurs donateurs, dont le PAM. Il est toutefois difficile, à ce stade, de dire si cette nouvelle approche sera beaucoup plus efficace que celle qui inspirait les programmes de "foresterie sociale". Les projets appuyés par le PAM sont conçus de manière à aider les populations tribales qui vivent dans les forêts, mais la validité de l'approche qui les inspire dépend évidemment de la validité ou du bien-fondé des principes qui sous-tendent la gestion forestière conjointe. A ce stade, il n'est pas encore possible de répondre, et, manifestement, les avantages que cette nouvelle approche devrait apporter aux populations tribales ne sont pas encore assurés.

#### **5: Le ciblage de l'aide alimentaire et de ses avantages doit être un processus dynamique qui, selon chaque localité, permette de répondre à des questions critiques comme: qui reçoit les vivres? Qui retire les avantages du projet? Sont-ce les mêmes personnes? L'aide parvient-elle aux plus pauvres?**

20. Dans toutes les opérations appuyées par une aide alimentaire, le ciblage de celle-ci et le ciblage de ses avantages constituent des questions critiques mais distinctes. A mesure que les besoins immédiats s'atténuent, il devient plus difficile d'identifier les poches d'insécurité alimentaire et d'atteindre les intéressés. Par le passé, nombre de projets d'aménagement des ressources naturelles appuyés par le PAM étaient conçus à l'échelle d'un pays tout entier ou de vastes régions assez mal définies. Nombre des projets examinés ont été réalisés sous forme de projets nationaux à buts multiples, et l'on ne s'est guère attaché à mieux définir les régions où le déficit vivrier était le plus grave ou bien celles où les marchés alimentaires ne fonctionnaient pas bien et à cibler les activités sur ces régions. De plus en plus, le PAM s'efforce de n'opérer que dans les régions géographiques où l'on





sait qu'il existe un déficit vivrier ou dans les régions identifiées sur les cartes de la vulnérabilité et d'y concentrer ses efforts et ses ressources.

21. Les efforts déployés pour cibler les activités sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables et pour accorder une attention accrue aux problèmes spécifiques des hommes et des femmes ont parfois été frustrés par le peu de volonté manifesté par les gouvernements intéressés d'accorder à ces questions la priorité requise. Ainsi, les documents de projets ne contiennent parfois que des dispositions très générales sur ce point, qui sont ensuite oubliées pendant l'exécution des projets. Le PAM doit par conséquent accorder plus d'importance, à l'étape de la conception des projets, à la réalisation d'évaluations initiales des besoins afin d'y intégrer les mécanismes de suivi nécessaires pour veiller à ce que les questions de ciblage reçoivent l'attention qu'elles méritent pendant toute l'exécution du projet.
22. L'on avance parfois les principes de "projets autociblés" ou d'"activités autociblées" comme moyen de garantir que seuls les plus pauvres participent aux projets bénéficiant d'une aide alimentaire. Toutefois, cela ne paraît valable que dans un très petit nombre de cas, par exemple au Bangladesh, où la rémunération sous forme d'aide alimentaire, et en particulier de blé, semble effectivement exclure toutes les populations qui ne sont pas parmi les plus pauvres. Néanmoins, dans bien d'autres pays où les emplois sont rares et où presque tout salaire en espèces, et même la ration alimentaire, exercent un attrait puissant, il est extrêmement douteux qu'il puisse y avoir un "autociblage". C'est ce que l'on a constaté au Cambodge, en Ethiopie et en Inde, par exemple, où les possibilités d'emploi sont si rares que les programmes vivres-contre-travail n'attirent pas nécessairement que les plus pauvres. En fait, il arrive même que de tels programmes n'atteignent pas nécessairement les ménages les plus pauvres, qui peuvent être les moins bien équipés pour participer à des activités vivres-contre-travail. Les femmes chefs de famille, par exemple, ont souvent bien d'autres tâches, y compris faire la cuisine et élever les enfants, pour pouvoir participer à un projet vivres-contre-travail, tandis que des ménages moins démunis et souffrant moins de l'insécurité alimentaire, et comptant plus d'un adulte, pourront y participer pleinement.
23. Dans les pays d'Asie en particulier, comme le Bangladesh et le Pakistan, la question de savoir comment l'on peut atteindre efficacement les populations pauvres sans terre qui n'ont pas accès à la terre ou à d'autres avoirs productifs. Si l'on veut que le projet aboutisse, pour ce qui est du ciblage de l'aide alimentaire, le groupe concerné peut être affecté à des projets de travaux publics ou bien à des travaux sur des terres qui ne lui appartiennent pas. Toutefois, il est peu probable que ce groupe cible sera le bénéficiaire direct, ou le principal bénéficiaire, du capital créé par le projet. De même, au Kenya, les membres des communautés des régions arides et semi-arides ont effectivement bénéficié d'une aide alimentaire en participant aux activités du projet mais, comme l'a constaté l'étude de cas, la plupart des améliorations qui ont pu être apportées grâce aux activités de foresterie appuyées par l'aide alimentaire ont bénéficié aux chefs de groupes et aux dirigeants des communautés. En Inde, le Ministère des forêts s'est activement employé à bien focaliser ses activités, et tant l'aide alimentaire que les fonds générés sont axés sur les régions très pauvres mais, comme le relève l'étude de cas, "... il ne semble pas que les avantages du projet aient été répartis plus largement ou plus équitablement entre les villages". Au Mali, nul ne se voit interdire, au niveau des communautés, de participer aux programmes d'aide alimentaire. Toutefois, cette approche généralisée est peut-être l'une des raisons pour lesquelles les groupes qui souffrent vraiment de l'insécurité alimentaire ne peuvent pas progresser suffisamment pour améliorer leur sécurité alimentaire.



24. En Egypte, bien que les populations les plus pauvres aient continué de participer au projet, d'autres groupes pauvres de la région initialement visée, dont les Nubiens, les pasteurs et les pêcheurs, n'y ont pas entièrement pris part, soit par manque d'intérêt pour le programme de réinstallation, soit par découragement. Bien que l'on se soit ultérieurement rendu compte que c'était à tort que l'on avait supposé que tous les groupes avaient des antécédents agricoles, il est clair que, faute d'autres possibilités de production, ces derniers groupes demeureront parmi les plus pauvres du pays et continueront sans doute d'être une cause de dégradation de l'environnement dans les zones avoisinantes.
25. Il s'agit manifestement là d'un problème important pour le PAM, en particulier à un moment où celui-ci s'efforce de cibler ses activités de manière à aider des populations qui, après une situation d'urgence, abordent une période de relèvement. Pour atteindre ces objectifs, il faudra à tout le moins entreprendre une analyse rigoureuse et suivie des populations, de leurs problèmes, de leurs besoins et de leurs capacités. Les activités et les projets proposés devront eux aussi faire l'objet d'une analyse attentive pour évaluer leur faisabilité technique, sociale et économique. De telles analyses devront tenir compte du caractère évolutif de la situation et ménager par conséquent la flexibilité nécessaire.

## **6: La durabilité des activités exige une approche globale de la planification et de la mise en oeuvre de l'aide alimentaire aux populations qui ont faim et qui ont peu de ressources**

26. Si l'on veut que les opérations appuyées par une aide alimentaire aient un impact durable, il est indispensable de suivre une approche globale et intégrée. Il faudra disposer d'un appui technique ainsi que d'apports autres que des denrées alimentaires et pouvoir considérer les organismes gouvernementaux chargés de l'exécution comme des partenaires sûrs. Les études qui ont été faites des projets réalisés en Egypte et en Inde illustrent certains des principaux problèmes communs à la plupart des projets analysés, à savoir qu'en partie tout au moins, les projets d'aménagement des ressources naturelles ne peuvent être durables que s'ils tiennent compte des aspects généraux du développement durable, et plus concrètement, de la nécessité:
- a) de faire en sorte que les communautés locales participent à la protection et à une gestion durable des régions forestières, ce qui ne sera possible que si l'on peut appliquer avec succès l'approche du partenariat qui a été proposée;
  - b) de prévoir d'autres possibilités de génération de revenus et d'emplois, en particulier pour les femmes; et
  - c) de mettre en place des mécanismes de règlement des problèmes d'équité et de conflit d'intérêt, la question prend également de l'importance si l'on veut rehausser le rôle des femmes dans les mécanismes de gestion et de prise de décisions.
27. Dans le cas des projets portant sur des activités de réinstallation et sur la transition entre les secours et le relèvement, il faudra s'efforcer, pour garantir la durabilité des interventions, de limiter la durée de la phase des secours et de mettre en route dès que possible les activités de transition vers le développement, c'est-à-dire dès que les conditions extérieures le permettent. Cela exige évidemment aussi la mise en place d'un cadre efficace, notamment de mécanismes institutionnels, pour assurer la continuité de l'assistance technique et financière.
28. Souvent, l'existence de camps de réfugiés risque fort de contribuer à la dégradation de l'environnement et des ressources communes et de l'accélérer. Aussi faut-il s'assurer immédiatement que des mesures tendant à atténuer la dégradation des ressources soient



intégrées aux activités de relèvement en faveur des réfugiés et des rapatriés. Le PAM (et le HCR) devrait faire en sorte que la base de ressources naturelles nécessaire aux populations hôtes ne se trouve pas détruite lorsqu'une assistance humanitaire leur est fournie.

29. La durabilité du capital créé et la capacité des participants de l'entretenir dépendent évidemment de la validité technique dudit capital et de la mesure dans laquelle il répond aux besoins des populations. Ces facteurs dépendent eux-mêmes de la qualité, du volume et de la durée de l'assistance technique fournie.

## **7: C'est si elle est intégrée à d'autres programmes que l'aide alimentaire peut le mieux contribuer à résoudre les problèmes de ressources des pauvres qui ont faim**

30. Il ressort clairement de l'analyse des évaluations passées que les projets d'aide alimentaire uniquement sont habituellement moins efficaces que ceux où l'aide alimentaire est utilisée davantage comme un moyen de cofinancement et où de solides contributions du gouvernement et/ou d'autres donateurs sont assurées par ailleurs. D'autres contributions peuvent s'avérer nécessaires pendant l'exécution des projets, par exemple lorsque de l'outillage ou du matériel est requis pour la réalisation des activités ou, par la suite, lorsqu'un mécanisme de crédit est nécessaire après que l'essentiel des travaux de préparation des terres ont été menés à bien. Lors de la conception initiale des projets, il importe d'analyser en profondeur ces autres activités et d'évaluer ce que pourront être les contributions respectives des autres organismes participants. Les contributions du PAM à des projets financés par d'autres donateurs peuvent avoir un fort effet multiplicateur, soit en apportant une aide alimentaire qui produira un effet d'encouragement et appuiera ainsi toute partie des activités entreprises dans le cadre de ces projets, soit en rendant possible un ciblage plus large des projets et/ou une augmentation du nombre de bénéficiaires et d'activités, soit enfin en permettant une réaffectation interne des fonds grâce aux économies découlant de la contribution aux projets apportée par le PAM sous forme d'aide alimentaire.

## **8: Un appui technique continu est nécessaire à toutes les étapes et à tous les niveaux si l'on veut que l'aide alimentaire contribue à résoudre les problèmes de ressources naturelles des pauvres**

31. Les études de cas décrivent les problèmes que posent et les possibilités qu'offrent le choix des activités et leur mise en oeuvre. L'une des principales questions soulevées dans le cas de presque tous les projets analysés tient à l'adéquation ou, inversement, à l'insuffisance des mécanismes de supervision et d'appui techniques prévus dans le cadre des projets bénéficiant d'une aide alimentaire ainsi qu'au rôle joué par l'assistance technique pour améliorer l'impact des activités.
32. L'étude du projet réalisé en Ethiopie a relevé que les travaux de construction de route ont été un élément important, apparemment bien adapté à l'approche de travaux publics qui est à la base des programmes vivres-contre-travail de grande envergure; il a indéniablement beaucoup contribué à développer les régions rurales reculées de l'arrière-pays. Toutefois, les questions connexes que sont la qualité technique des travaux et la maintenance à prévoir ne cessent d'être soulevées depuis 11 ans. L'étude souligne que "des routes ou des pistes mal conçues et mal exécutées finissent souvent par aggraver l'érosion et à rendre l'accès des régions reculées encore plus dangereux". De plus, la qualité des travaux étant en général médiocre, l'entretien annuel est beaucoup plus difficile et coûteux et décourage les autorités et les communautés locales de se charger du contrôle et de l'entretien des



routes. Les barrages en terre érigés dans toute la région couverte par le projet auraient dû, grâce aux petits réseaux d'irrigation, entraîner une augmentation de la production agricole mais, dans ce cas également, les apports techniques et la supervision ont été insuffisants et les barrages ont été mal entretenus.

33. Dans le cadre du projet exécuté au Mali, des systèmes d'irrigation ont été aménagés au niveau des villages afin de développer l'horticulture. Toutefois, les avantages de ces efforts ont été limités, faute de marchés. Ce projet a été cité comme un exemple de conception active n'ayant pas tenu compte de l'aspect demande de la production.
34. Beaucoup des projets examinés tendent à promouvoir la planification au niveau micro et les micro-projets, apparemment pour pouvoir répondre rapidement et avec souplesse aux besoins des communautés locales, ce qui est évidemment un objectif louable. Or, une telle approche suppose habituellement l'élaboration de projets-cadres qui, par définition, englobent les micro-plans et micro-projets, lesquels sont ultérieurement définis avec plus de précision sur la base des éléments recueillis pendant leur suivi. Le projet vivres-contre-travail au Bangladesh est un exemple de ces projets-cadres, qui intègre dans un seul programme un grand nombre de différents micro-projets. De même, en Ethiopie, le projet de remise en état des terres et de l'infrastructure rurale (Ethiopie 2488.03) tend à encourager une planification participative au niveau local en demandant aux communautés des zones visées par le projet à prendre part à tous les stades de la planification et de l'exécution des activités entreprises dans le cadre des divers micro-projets. Le programme de relèvement au Cambodge a été conçu pour être exécuté suivant la même approche.
35. De tels micro-projets sont habituellement réalisés avec le concours des autorités locales et des agents locaux du PAM dans le pays. De ce fait, il est indispensable que les pouvoirs publics et les bureaux du PAM soient véritablement résolus à opérer par le biais des communautés et des structures administratives locales, ainsi que des ONG le cas échéant. Il faut aussi que les services locaux de l'Etat et les bureaux de pays du PAM disposent du personnel ayant les capacités techniques et de suivi nécessaires, condition qui est rarement satisfaite sur le terrain.

### **9: Une approche participative de pure forme peut permettre de réaliser les objectifs matériels recherchés mais ne suffit pas si l'on veut atteindre les pauvres qui ont faim**

36. Plusieurs études ont relevé l'absence d'une réelle participation. L'analyse du projet de création d'emplois au moyen d'activités forestières et de développement des populations tribales au Rajasthan (Inde 2773.01) est parvenue à la conclusion que "si le Ministère des prêtres s'est employé avec beaucoup d'enthousiasme à introduire des méthodes d'évaluation rurale rapide et/ou participative, il ne semble pas que l'on s'attache réellement partout à engager un dialogue authentique et à définir les véritables besoins des populations". L'on a également relevé, dans le cas du projet de développement rural au Mali (Mali 2231.04), que l'approche suivie, "bien que censée être participative, n'a prévu d'évaluation des besoins ni pour perfectionner les plans établis au niveau des villages, ni pour sélectionner les activités qui seraient effectivement entreprises", et l'on a constaté que ces dernières ne reflètent pas les priorités identifiées par les membres des groupes bénéficiaires et ne tiennent pas compte des préoccupations réelles des femmes.
37. Ces problèmes, loin d'être propres à l'aide alimentaire, sont communs à nombre de programmes financés par des donateurs extérieurs et sont dus en partie au fait que l'on insiste sur l'application d'un concept sans comprendre ou chercher à comprendre les questions qu'il soulève, ses incidences et les conditions qui doivent être réunies pour



pouvoir le mettre en oeuvre. Les gouvernements et les organismes donateurs exigent actuellement que la gestion traditionnelle à partir du sommet soit remplacée par des approches participatives. L'on ne peut que s'en féliciter, mais cela suppose parfois des transformations sociales tout à fait radicales qui ne reflètent peut-être pas toujours les normes culturelles ni même les tendances du moment dans le pays bénéficiaire. Et même si l'on pouvait facilement faire accepter de tels revirements d'attitude, ce nouveau style de gestion, tout au moins au début, exigerait des planificateurs et des gestionnaires hautement qualifiés. Or, les projets bénéficiant d'une aide alimentaire sont généralement d'une telle ampleur en regard du personnel dûment qualifié qui est disponible qu'il devient extrêmement difficile de mettre en oeuvre une approche réellement participative

38. Ces difficultés peuvent être aggravées par les pressions, venant de l'intérieur comme de l'extérieur, tendant à ce que les ressources alimentaires et autres soient mises à disposition et les objectifs soient atteints aussi rapidement que possible ainsi que par des idées préconçues quant aux activités à sélectionner. Il est clair que de tels facteurs ne sont pas propices à une approche réellement participative. Certaines des études de cas ont fait apparaître que les problèmes et questions à prévoir avaient sans doute été sous-estimés lors de la conception des projets et que, de ce fait, aussi bien les directeurs de projet que les bénéficiaires potentiels avaient trop attendu de l'approche participative.

#### **10: L'impact de l'aide alimentaire sur les ressources naturelles est plus marqué dans le cas des "urgences muettes" que dans celui des situations d'urgence dues à l'homme, qui évoluent rapidement**

39. Les analyses de certains des plus récents projets d'aménagement des ressources naturelles ont démontré qu'il est aussi important que difficile de lier les secours et le développement. Tel est le cas du Cambodge, où le programme de relèvement (Cambodge 5483) prévoit des secours d'urgence en même temps que des activités de relèvement et de développement. Il est dit dans le rapport d'évaluation que l'approche suivie permet de passer des secours aux activités de relèvement et inversement. Simultanément, le projet doit ouvrir la voie à un programme de développement intégré qui sera exécuté par le gouvernement. Toutefois, le lien entre les secours et les activités de développement semble se ramener au simple fait que l'aide alimentaire peut être utilisée avec beaucoup de souplesse: elle l'est à l'une ou l'autre fin, selon les circonstances extérieures, et en particulier le niveau de sécurité et de stabilité. Les interventions envisagées en matière de relèvement et de développement sont des activités d'aménagement des ressources naturelles tout à fait communes, par exemple des travaux de construction d'ouvrages d'adduction d'eau ou d'irrigation, d'aménagement d'étangs communaux ou de remise en état des routes. Aucune de ces activités n'est de nature à pouvoir être rapidement adaptée aux secours ou à l'aide d'urgence dont les populations ont besoin. Par ailleurs, il se peut que les populations ayant immédiatement besoin de secours d'urgence ne se trouvent pas dans les régions où des activités de relèvement ou de développement sont techniquement et institutionnellement possibles.
40. L'étude du projet réalisé en Inde qui, dans son ensemble, vise certaines des populations les plus démunies du pays, à savoir les populations tribales marginalisées qui vivent dans des forêts de plus en plus dégradées, met en lumière un concept différent, et plus cohérent, du lien entre secours d'urgence et développement. Le projet lui-même peut être considéré comme visant à satisfaire certains des besoins les plus immédiats des populations, souvent au bord de la famine, qui font partie de l'"urgence muette" du pays. L'étude est parvenue à la conclusion que le projet d'aide alimentaire avait effectivement contribué à la réalisation



de programmes de gestion des forêts et avait permis d'atteindre des régions plus reculées et des populations plus pauvres que cela n'aurait autrement été le cas.

