

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Reprise de la deuxième
session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 26 mai 1997

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 2 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2R/97/2/Add.3

14 avril 1997

ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT RÉSUMÉ D'ÉVALUATION SECTORIELLE DE PROJETS D'AMÉNAGEMENT DES RESSOURCES NATURELLES AU PAKISTAN

**Projets 4659, 2451 (Elarg.1), 4003 et
4377**

RÉSUMÉ

Les zones concernées par les projets (régions montagneuses de la Province de la Frontière du Nord-Ouest (PFNO) et de la Région du Nord-Est (RNE); et Balouchistan) sont les plus déshéritées du pays, et leurs populations sont les plus pauvres. La mission a été satisfaite de constater les résultats positifs obtenus grâce à l'aide que le PAM apporte aux initiatives de reboisement et d'aménagement de bassins versants sur des terres domaniales et privées depuis le milieu des années 70. Au début des années 90, le gouvernement et la communauté des donateurs s'étaient rendu compte que la seule solution permettant de protéger durablement la zone contre l'érosion consistait à faire participer de plus près les populations locales à l'action. Les observations de la mission confirment le bien fondé de cette démarche, et mettent en évidence le rôle de meneur et de catalyseur qu'a exercé le PAM. La mission souligne aussi que la participation des communautés locales à la protection des ressources naturelles n'est pas seulement appréciable du point de vue de la viabilité écologique de la région, mais doit aussi être considérée au premier chef comme le vecteur du développement pour la population rurale, et en particulier pour ses segments les plus vulnérables et défavorisés, ainsi que pour encourager l'ensemble de la population à prendre de nouvelles initiatives.

Les initiatives lancées dans le cadre des projets en sont encore à des stades exploratoires, et il faudra du temps pour que se manifestent tous les effets de la participation populaire à l'aménagement des bassins versants. La mission recommande donc que le PAM continue d'appuyer ce secteur au Pakistan, jusqu'à ce que les comités villageois de développement et les organisations de femmes soient bien établis. L'intégration des femmes dans les activités de projet n'a commencé qu'après qu'eût été introduit le concept de foresterie sociale. Les réussites des projets dans ce secteur sont importantes, mais pas spectaculaires. Les femmes sont de plus en plus consultées pour le choix des espèces d'arbres à planter, et des comités de femmes sont créés dans beaucoup de villages, parallèlement aux comités villageois de développement. Le système de bons d'alimentation - en remplacement de la distribution de produits - introduit par le PAM en 1995 devrait être maintenu. Les bénéficiaires l'apprécient, car il leur permet de choisir quels produits alimentaires se procurer. Il est en outre d'un intérêt considérable pour le gouvernement, en raison des économies substantielles qu'il permet de faire sur les coûts de distribution.

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

Fonctionnaire principal chargé de J. Boisclair tel.: 5228-2027
l'évaluation:

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.: 5228-2641).



GÉNÉRALITÉS

1. Le Programme alimentaire mondial (PAM) est actif au Pakistan depuis environ 25 ans, dans la Province de la Frontière du Nord-Ouest (PFNO), la Région du Nord-Est (RNE), et au Balouchistan. Dans ce laps de temps, la population du pays est passée d'environ 61 millions d'habitants (en 1970) à quelque 137 millions à la mi-1996. Par ailleurs environ un million de réfugiés afghans sont présents dans le pays, ce qui porte la population à 138 millions en 1996. L'accroissement actuel de la population est d'environ trois pour cent par an.
2. L'accroissement démographique a déterminé une pression accrue sur les ressources, notamment sur les terres "communautaires" et les zones forestières "domaniales". Ainsi on constate un recul aussi bien de la superficie forestière que de la densité des peuplements forestiers. Parallèlement les terres communautaires ont subi un appauvrissement en espèces végétales utiles - arbres, arbustes, buissons et graminées.
3. L'appauvrissement du couvert végétal dans les zones forestières a fragilisé les sols et a diminué leur capacité de rétention de l'humidité. D'anciennes terres forestières ont été converties à l'agriculture permanente. De nombreux sites présentent des pentes trop raides pour des usages agricoles sans confection de terrasses, aussi l'érosion s'est-elle accélérée, mettant en péril deux grands lacs de barrage, les réservoirs de Tarbella et de Mangla. Ces barrages alimentent les réseaux d'irrigation et sont les principales sources d'hydroélectricité dans la région. Quarante pour cent des bassins versants qui alimentent ces deux barrages et d'autres cours d'eau affluents de l'Indus et du Jhelum sont situés dans la PFNO, la RNE et les régions du Nord. Ces bassins hydrographiques sont reculés, montagneux, et caractérisés par la faible profondeur des sols. L'agropastoralisme et l'extraction de produits forestiers y sont les principales activités humaines. L'agriculture permanente se confine aux terrains plats et aux fonds de vallées, mais la pression démographique a contraint beaucoup de gens à cultiver aussi les pentes abruptes. Cette même pression a aussi eu pour effets le surpâturage et la surexploitation forestière, elle a indirectement réduit la capacité de charge des parcours, et réduit la superficie et la densité de peuplement en espèces forestières des terres encore boisées.
4. Les forêts n'occupent plus que 20 pour cent de la superficie de ces bassins versants (au total 9,2 millions d'hectares). Les parcours dégradés représentent le plus gros de la superficie (62 pour cent), tandis que la brousse, les herbages non dégradés et les terres exploitées en agriculture pluviale permanente ne comptent que pour six pour cent pour chaque catégorie. Les arbres assurent 30 pour cent de la consommation énergétique du Pakistan. Le bois de feu représente 90 pour cent de l'utilisation annuelle totale de bois (50 millions de m³), les perches et les sciages n'en absorbant qu'environ cinq pour cent chacun. Les forêts et les arbres fournissent du fourrage frais et sec pour environ 30 millions de têtes de bétail, soit un quart de la consommation totale de produits d'affouragement.
5. Les objectifs des projets d'aménagement des bassins versants dans la PFNO et la RNE sont principalement les suivants: protection des sols, maîtrise de l'eau par la construction de barrages anti-ravinement, amélioration des herbages et des pâturages, et de la biomasse ligneuse et herbacée, aménagement durable de ces ressources et production accrue pour répondre à la demande croissante de biens et de services. Au Balouchistan, les objectifs du projet appuyé par le PAM sont d'améliorer l'infiltration des eaux de pluie afin de relever le niveau des nappes phréatiques, de restaurer une partie de l'ancien système d'irrigation souterrain (*karez*) et de stabiliser les dunes mobiles de sable.



OBJET ET CHAMP DE L'ÉVALUATION

6. Plusieurs projets appuyés par le PAM d'aménagement de bassins versants au Pakistan ont déjà fait l'objet d'évaluations. Les missions avaient conclu à leur succès: le couvert arboré dans les zones concernées avait progressé; l'intérêt des donateurs pour le secteur s'était accru; et les réticences initiales des propriétaires terriens avait cédé la place à l'enthousiasme. Toutefois les décisions liées à l'aménagement de terres domaniales et par la suite à celui des grands domaines privés étaient prises par le Département des forêts, sans que la population y ait part, si ce n'est de façon minimale. Les espèces à planter étaient choisies par le Département des forêts, sans tenir compte des besoins des intéressés. Jusqu'aux décisions de gestion des terres privées reboisées étaient prises par le Département. Avec le temps, le gouvernement et la communauté des donateurs se sont rendu compte que la mise en valeur durables des zones montagneuses du Pakistan n'était possible qu'avec la participation de la population (grands et petits propriétaires, et paysans sans terre). Au début des années 90, le Gouvernement pakistanais allait modifier sa stratégie en conséquence.
7. La présente évaluation sectorielle avait pour objet de mettre mieux en lumière l'approche personnalisée du PAM et le rôle qu'il exerce à ce titre. Les observations et les conclusions de la mission devaient servir à formuler des enseignements applicables dans d'autres projets du même ordre. La mission a étudié les effets de l'assistance du PAM sur la population et sur la situation des ressources naturelles au Balouchistan, dans la RNE et dans la PFNO, dans le cadre de quatre projets: Pakistan 4659 - Réhabilitation de l'environnement dans la Division de Malakand (PFNO); Pakistan 2451 (Elarg.1) - Assistance aux populations des bassins versants de Tarbella et de Mangla; Pakistan 4003 - Développement rural dans le territoire du Nord-Est; et Pakistan 4377 - Développement rural au Balouchistan. La mission a aussi étudié l'impact de 25 années d'aide du PAM pour protéger la base de ressources naturelles dans ces zones, et celle la nouvelle stratégie de distribution de produits alimentaires, introduite au début de 1995. Elle a structuré son travail selon les huit axes ci-après:
- a) Approche et stratégie d'exécution
 - b) Rôle catalyseur du PAM dans le secteur forestier
 - c) Avantages et ciblage de l'aide du PAM
 - d) Approche participative
 - e) Effets sur la base de ressources naturelles
 - f) Incidence sur les femmes
 - g) Système de livraison de l'aide au moyen de bons d'alimentation
 - h) Structuration et viabilité de projets futurs

EVALUATION DES RESULTATS

Approche et stratégie d'exécution

8. Le PAM a fait oeuvre de pionnier en entreprenant de mener des activités dans les zones reculées et très mal dotées en ressources au Pakistan. Il était logique qu'il en soit ainsi, car ces régions accusent le plus lourd déficit alimentaire du pays. Ce sont en outre elles qui ont



donné asile aux populations qui fuyaient les combats en Afghanistan, les réfugiés et leur cheptel surexploitant de maigres ressources naturelles et provoquant des dégâts supplémentaires dans un milieu naturel déjà fragile.

9. Initialement, les projets appuyés par le PAM avaient été planifiés sans tenir grandement compte des populations vivant dans les zones concernées. Les espèces forestières avaient été choisies par le Département des forêts, et les variétés herbacées par les experts en pâturages. Avec le temps, la gamme des espèces plantées s'est élargie, une place étant peu à peu faite aux arbres fourragers et fruitiers; la population locale a été consultée, et a été de plus en plus active dans le choix des espèces.
10. Les projets appuyés par le PAM ont évolué dans leurs contenus, passant de la plantation d'arbres sur des terres privées ou domaniales à l'aménagement de bassins versants, puis à des initiatives participatives d'aménagement et de mise en valeur des terres, dans le cadre d'une approche de foresterie sociale. Cette "approche participative" de l'utilisation et de la mise en valeur des terres en est encore à un stade peu avancé. Comme la majeure partie des superficies concernées consiste en parcours dégradés, l'objectif à long terme doit être de restaurer les terres et d'améliorer les conditions de vie de la population locale.
11. La nouvelle approche a contraint les départements des forêts responsables des zones visées de procéder à des mutations considérables. Longtemps les forêts avaient été protégées des gens, qui bien souvent étaient considérés comme leurs destructeurs potentiels. L'approche consiste désormais à considérer les forêts et les arbres comme des outils de développement, à utiliser pour aider les gens et les encourager à aménager durablement et à gérer les ressources naturelles.
12. Chacun des quatre projets appuyés par le PAM en est actuellement à un stade distinct d'avancement en direction d'une foresterie sociale aboutie. Les révisions qu'il est nécessaire d'apporter aux documents de projet reçoivent les approbations officielles voulues de manières différentes. Les autorités provinciales, puis fédérales doivent approuver les changements avant que des affectations budgétaires puissent être faites. Les plans d'opérations du PAM doivent être révisés en application des changements de stratégie. Le processus très lent d'approbation des révisions a retardé la mise en oeuvre des projets. Toutefois les thèmes communs du programme, consistant à focaliser l'action sur l'intérêt des gens, s'affirment progressivement dans les quatre projets. Les principaux axes de la nouvelle stratégie sont les suivants:
 - établir, avec les communautés concernées, des plans d'aménagement en vue de l'utilisation des terres et des interventions de plantation, de protection et de maîtrise de l'érosion;
 - faire participer les propriétaires terriens, les paysans sans terre - hommes et femmes - au choix des sites et des espèces;
 - renforcer la participation et les compétences des communautés rurales en ce qui concerne les processus décisionnels, la gestion, le suivi et l'évaluation des ressources naturelles;
 - l'habilitation des communautés en vue d'initiatives en autodépendance, à coûts partagés et en responsabilité, par le développement des compétences de gestion des ressources naturelles; enfin
 - concentrer l'action sur des ensembles intégrés de sous-bassins (microbassins) traités comme unités de développement.



13. Les projets, au stade actuel, ne se sont pas axés sur la formation des communautés à l'entretien et à la protection des arbres plantés, ni sur la sensibilisation des populations aux questions d'environnement, ni sur la participation des femmes aux responsabilités de conduite des arbres et des herbages.

Le rôle catalyseur du PAM dans le secteur forestier

14. Les projets, tant actuels que passés, menés dans les bassins qui alimentent les réservoirs de Tarbella et de Mangla ont permis de reboiser environ 220 000 hectares et ont mis en oeuvre des mesures de conservation des sols sur approximativement 70 000 hectares. Pour replacer les choses en perspective, les divers projets du PAM n'ont couvert qu'environ cinq pour cent de la superficie des bassins versants concernés. Pourtant les efforts de ces 25 dernières années ont démontré qu'il était possible de remettre les terres en état, surtout grâce au reboisement.
15. Les résultats positifs des projets appuyés par le PAM ont appelé l'attention d'autres organismes donateurs et de banques de développement et ont attiré des investissements dans ces zones démunies. Le PAM travaille avec quatre donateurs bilatéraux (Australie, Allemagne, Italie et Pays-Bas) et deux organismes des Nations Unies (FAO et PNUD) dans le cadre de ses différents projets. La Banque mondiale et la Banque asiatique de développement accordent maintenant des prêts à la mise en valeur des ressources naturelles.
16. Le PAM a exercé un rôle stratégique, car il jouit de la confiance du gouvernement pour avoir travaillé pendant plus de 25 ans dans des zones auxquelles les autres donateurs n'apportaient aucune aide. Le PAM a mis à profit son expérience pour défendre le principe de la participation communautaire à la planification, à la conception, à l'exécution et à l'évaluation des projets. Il a encouragé les autorités à prendre en compte les intérêts des hommes et des femmes (les besoins sexostratégiques) dans la définition des nouveaux projets. Même si le PAM n'a pu éradiquer la pauvreté dans les zones où il intervient, il a néanmoins, grâce à l'aide alimentaire, permis à la population de créer suffisamment d'actifs et d'acquérir des outils de gestion durable pour que la situation attire d'autres donateurs et les investissements des banques.
17. Le PAM a établi un mécanisme de coordination de tous ses projets d'aménagement des ressources naturelles (ARN). A l'occasion de réunions trimestrielles, les agents techniques et le personnel forestier de tous les projets du PAM échangent des informations sur la réalisation des objectifs de leurs projets respectifs, et proposent des solutions aux problèmes communs.

Avantages et ciblage de l'aide du PAM

18. Malgré son évaluation globalement positive, la mission a noté avec préoccupation que l'on ne disposait pas des données cumulatives voulues sur la population cible, les bénéficiaires et les affectations budgétaires correspondantes. Par exemple la mission a été informée que l'effectif des bénéficiaires était de 90 000 bénéficiaires directs, et de 511 800 bénéficiaires indirects; mais les statistiques ne sont pas ventilées par sexe, situation socio-économique ou niveau de revenu.
19. Les zones où sont menées les activités appuyées par le PAM répondent aux critères fixés dans le mandat du PAM. Les projets sont implantés dans des zones qui, une fois remises en état, pourront contribuer positivement à la sécurité alimentaire du Pakistan en assurant des disponibilités adéquates en eau d'irrigation, le bon état d'entretien et la production électrique



des barrages de Mangla et de Tarbella. Ces zones se composent de villages et de hameaux isolés, à fort déficit vivrier. La densité de population y est élevée, il y a peu de perspectives d'emploi en dehors des activités forestières, et pas assez de terres cultivables pour satisfaire les besoins vivriers de base des populations.

20. Les bénéficiaires immédiats de l'aide alimentaire initialement apportée par le PAM étaient les travailleurs sans terre. Tous les bénéficiaires directs étaient des hommes: presque exclusivement les plus pauvres parmi les ruraux pauvres, les personnes âgées et ceux qui ne pouvaient aller chercher un emploi ailleurs car ils étaient les seuls hommes de la famille. Selon la nouvelle approche participative, ces groupes continuent d'être les bénéficiaires directs de l'aide alimentaire, mais quelques femmes le sont aussi devenues en soignant les jeunes plants dans les pépinières privées et en protégeant les nouvelles plantations sur les terrains communautaires.
21. Les activités initiales de plantation d'arbres ont été entreprises sur des terres domaniales (sur les fortes pentes). La communauté dans son ensemble a bénéficié de l'amélioration du couvert forestier, avec des herbages améliorés et une meilleure protection contre l'érosion. Dans une étape ultérieure, l'aide du PAM s'est réorientée vers l'aménagement de bassins versants, avec des activités de reboisement et de protection des sols sur les grands domaines privés. Le choix des espèces et le plan d'utilisation des terres étaient alors décidés par le Département des forêts. Bien que le principal bénéficiaire à long terme soit le propriétaire des terres, la communauté bénéficiait quand même des disponibilités accrues en herbages et du bois de feu provenant de la taille des arbres. A maturité des arbres, la population de la zone cible pouvait espérer trouver des emplois dans le secteur de l'exploitation et des produits forestiers. L'élargissement de l'action, de la plantation d'arbres à la protection des bassins versants, a procuré davantage d'emplois aux populations locales et leur a donné accès à des biens et services. La construction de routes a désenclavé des zones isolées; le comblement des ravines et la confection de terrasses ont réduit l'érosion, et amélioré le taux d'infiltration de l'eau dans le sol, bénéficiant directement à l'activité agricole. L'amélioration des herbages et le contrôle du pâturage ont accru la capacité de charge des terres et permis de rentrer du fourrage pour consommation à l'étable.
22. Quand il a fallu en venir à l'aménagement des terres communautaires, l'approche s'est modifiée pour faire intervenir la communauté dans son ensemble. Les groupes à bas revenu, et notamment les femmes, ont tiré de plus grands avantages de la foresterie sociale, parce qu'ils ont été consultés lors de l'élaboration des plans visant les terres communautaires, et ils ont pu bénéficier directement du travail de pépinière, de l'arboriculture fruitière, et de la production accrue de fourrage. Ils ont aussi bénéficié des possibilités de formation en groupes qui étaient offertes, et du contact avec les activités de développement menées dans des communautés voisines.
23. L'approche initiale du développement était hiérarchique dans le sens descendant, tandis que l'approche participative tend à bénéficier à la communauté tout entière, grâce à la participation active de la population à la constitution de comités villageois de développement et d'organisations de femmes. Cette approche fait directement intervenir la population dans les choix d'utilisation des terres et dans les plans de mise en valeur du terroir. Les organisations villageoises ont réuni pour la première fois des factions antagonistes, et ont permis de résoudre des différends ou conflits d'intérêts en suspens de très longue date.

L'approche participative

24. Au Pakistan, le PAM établit progressivement une stratégie d'aménagement des ressources naturelles. Chacun des projets qu'il appuie réoriente ses activités de programme selon une



perspective de foresterie sociale et selon une approche participative. Mais la plupart des projets n'en sont qu'aux stades préliminaires pour ce qui est des aspects sexesociologiques et de la résolution des problèmes sexesociologiques dans le cadre des activités de programme, par l'application des différentes méthodes participatives.

25. Trois types de comités communautaires villageois se dessinent dans les projets appuyés par le PAM. Le comité mixte d'aménagement forestier (CMAF) est le modèle d'organisation du projet 2451 (Elarg.1). Il est implanté dans les hautes terres domaniales. Le CMAF reçoit une assistance technique pour l'établissement d'un plan d'aménagement, et bénéficie du soutien des agents de terrain du Département des forêts. Il ne reçoit pas d'autres subsides, et tous les coûts forestiers (replantation des coupes après abattage, entretien, protection) sont supportés par le comité. Celui-ci, soucieux de l'exploitation illicite de la forêt, aide le Département à exercer sa surveillance et fait payer des amendes aux contrevenants, de sorte que le bois reste bien dans la communauté. Les membres du comité choisissent les espèces qu'ils souhaitent planter (ou replanter) pour les usages fourragers et le bois de feu, et en collectent les semences. Ils prennent aussi part à la maîtrise du pâturage, en particulier par les troupeaux des nomades.
26. Le deuxième type d'organisation, représenté dans les projets 4659 (Division de Malakand, PFNO), 4377 (Balouchistan) et 4003 (Suketar), est le comité villageois de développement (CVD), organisation villageoise représentative qui établit un plan villageois d'utilisation des terres et des unités d'aménagement des terres. Tous les membres de la communauté (grands et petits propriétaires, aussi bien que paysans sans terre) prennent part aux décisions. Leur rôle et leurs besoins sont pris en compte. Cette démarche prévoit trois réalisations: un profil villageois et une évaluation des terres non contestées; un plan villageois d'utilisation des terres et la réalisation de la carte correspondante; enfin un accord d'aménagement qui est signé par le Département des forêts et le CVD, pour présider à l'exécution du plan.
27. Le troisième type d'organisation est une structure villageoise et/ou un groupe de femmes. Beaucoup d'ONG s'efforcent de constituer de tels groupes dans les communautés qui ne sont souvent pas homogènes, souvent stratifiées ou cloisonnées, et où il n'y a pas de tradition de travail en commun. Dans beaucoup de régions du Pakistan, y compris dans les zones de projets du PAM, les femmes se rendent rarement visite à la maison en dehors du cercle familial. Il est donc inaccoutumé pour elles de se réunir pour discuter de leurs soucis, et il faudra du temps pour que ces groupes apprennent à travailler ensemble et acquièrent une expérience propre de gestion de projets précis communs.
28. L'application de l'approche participative dans les projets ARN au Pakistan est une entreprise récente. Il est par conséquent trop tôt pour en mesurer l'impact dans la population. Toutefois la mission a conclu que le processus engagé est le seul qui puisse promettre la durabilité de l'aménagement de la zone et du développement pour ses populations.

Effets sur la base de ressources naturelles

29. Dans les zones où est intervenu le PAM, les effets sur la base de ressources naturelles ont été considérables. Grâce au concours du PAM, la mise en valeur de terres privées a d'ores et déjà eu des retombées positives pour les propriétaires et les populations voisines. Des scieries ont été créées dans la RNE pour exploiter les produits des plantations de peupliers et de robiniers (*Robinia pseudoacacia*). Dans la région de Suketar (RNE) des propriétaires fonciers ont transformé des terres stériles en vergers et en parcelles agricoles productives, en menant à bien des initiatives de captage de l'eau; des plantations d'eucalyptus à croissance rapide ont été établies sur des terres stériles remises en valeur.



30. Le défi est désormais de reproduire ces réalisations sur les terres communautaires. L'entreprise sera plus difficile, les usagers du sol étant très nombreux, ce qui laisse prévoir des conflits d'intérêts. Dans cette situation, l'approche participative paraît être la voie la plus appropriée.

Incidence sur les femmes

31. La situation des femmes au Pakistan doit faire l'objet d'une attention particulière. Leur liberté de déplacement est limitée; dans bien des cas elles ne sont pas admises aux champs, et dans certaines communautés elles ne sont pas autorisées à sortir du périmètre du domicile. La politique actuelle du département des forêts est de ne pas employer de femmes aux travaux forestiers; ainsi les seules femmes employées dans les zones de projet du PAM sont des agents de projet.
32. Le Bureau du PAM au Pakistan a adopté en 1995 un programme d'action en faveur des femmes. Davantage de femmes ont été recrutées, une formation des personnels de projet aux questions sexosociologiques a été entreprise, et une base de données ventilées par sexe est en cours de constitution. Mais ce programme n'a qu'un an d'âge. On n'attend pas de percée significative avant cinq à sept ans, selon la régularité des formations, des services de soutien et des financements. Il est par conséquent prématuré de vouloir évaluer l'efficacité du plan de travail.
33. L'an dernier, du personnel féminin a été recruté pour tous les projets, sauf le N°2451. Mais l'effectif global est encore très faible, et certains agents ne sont pas convenablement formés aux actions de développement social et de mise en valeur des ressources naturelles. En revanche la plupart de ces femmes sont fortement motivées et s'efforcent, dans des situations très difficiles, de faire démarrer des programmes en dépit des résistances. Les progrès accomplis à cet égard sont lents, mais continus.
34. Jusqu'ici, les principaux effets des activités de projet sur les femmes sont observables dans les domaines suivants:
- donner aux femmes qui n'ont pas de lien de parenté des raisons et des occasions de se rencontrer, d'échanger des idées et d'organiser des activités susceptibles d'aider la communauté aussi bien qu'elles-mêmes;
 - cultiver la confiance en soi et s'intéresser à ses droits;
 - engendrer de l'intérêt pour les activités génératrices de revenu autres que la vente de lait;
 - offrir une assistance technique pour la plantation d'arbres et d'espèces fourragères, et pour la récolte de fourrage, la culture de légumes et les économies de combustible, activités qui permettent d'accroître la sécurité alimentaire des ménages;
 - développer le plaidoyer en faveur des femmes dans les comités composés d'hommes, et encourager le personnel du Département des forêts à reconnaître le rôle des femmes dans la collecte du bois de feu, du fourrage et du foin, et prendre en compte les préférences des femmes pour certaines espèces d'arbres dans l'élaboration des plans d'utilisation des terres et dans le choix des espèces.
35. Bien que très modeste au stade actuel, ce programme a encouragé les travailleurs forestiers hommes à travailler avec les femmes, et a contribué à modifier les attitudes vis-à-vis du travail rémunéré des femmes.



36. Le PAM a réexaminé en 1994 le coût d'opportunité de sa stratégie de distribution de produits d'aide alimentaire, à l'issue de quoi le bureau de pays pour le Pakistan a expérimenté puis mis en œuvre la distribution de bons d'alimentation en remplacement de la distribution directe de plusieurs produits alimentaires. Les bénéficiaires échangent leurs bons contre les denrées de leur choix dans des magasins d'alimentation sélectionnés à proximité des sites de projet. Le Pakistan Bait-UI-Mal (PBM), organisme fédéral à fonctionnement autonome, gère le système de bons d'alimentation. Le PAM fournit du blé au gouvernement pour monétisation, et le bureau de pays achète les bons à la PBM. Initialement, le gouvernement achetait le blé à des prix subventionnés, mais la mission a été informée que le gouvernement était convenu d'acheter les produits du PAM aux prix commerciaux.

Le système de distribution de l'aide alimentaire au moyen de bons d'alimentation

37. Seules les femmes qui ont créé des pépinières privées ont reçu des bons d'alimentation. Le paiement du travail en pépinière sous forme de bons d'alimentation varie d'un projet à l'autre. Dans le projet 4003 (Mise en valeur intégrée), les femmes qui entretiennent 5 000 plants reçoivent 300 roupies chacune par mois, plus une roupie par plant vigoureux; dans le projet 4659, elles reçoivent chacune 2 500 roupies tous les trois mois.
38. Les bénéficiaires apprécient ce nouveau système, qui leur donne un meilleur choix de produits alimentaires. Il est par ailleurs très avantageux pour le gouvernement, car il permet de grosses économies sur le transport intérieur et les coûts de distribution. La principale contrainte liée à l'utilisation de bons d'alimentation est l'allongement des délais entre la réception du blé expédié par les donateurs, la monétisation et l'achat des bons.
39. La valeur actuelle des bons d'alimentation journaliers est de 30 roupies. La rémunération en bons des travailleurs est complétée par 30 roupies payées en espèces, l'argent provenant soit du Département des forêts, soit de donateurs bilatéraux (Australie, Allemagne ou Pays-Bas). Bien que les statistiques indiquent que le salaire rural minimum dans les zones de projet soit d'environ 60 roupies, la mission a été informée que la rémunération dans les villages voisins est plus élevée (80 roupies par jour). Les prix relevés dans les magasins sélectionnés présentent des différences d'une zone à l'autre. Les bénéficiaires interrogés ont déclaré que leur rémunération mensuelle ne suffisait pas à couvrir les besoins alimentaires de leurs familles. La mission a recommandé aux autorités de projet de revoir en profondeur les rémunérations, et de les ajuster comme de besoin.

Structuration et viabilité des projets futurs

40. Le PAM exerce un rôle unique et stratégique en permettant par son action la constitution de groupes communautaires, la création d'actifs et le développement de l'autodépendance communautaire dans le cadre des programmes d'aide alimentaire contre travaux à forte intensité de main-d'oeuvre et d'assistance technique qu'il mène dans les zones marginales du Pakistan.
41. L'accent placé sur la foresterie sociale ne rend pas encore pleinement justice au fait que la participation s'entend être celle des femmes au même titre que celle des hommes. Dans une société qui interdit toute communication entre hommes et femmes hors du cercle familial, il n'y a aucune femme qualifiée comme agent forestier pour introduire la problématique sexesociologique dans la planification de l'utilisation des terres à l'échelon des bassins versants.



42. Pour que l'approche de foresterie sociale dans le cadre de projets puisse être reproductible et durable, il est nécessaire qu'elle soit institutionnalisée par les départements des forêts.

RECOMMANDATIONS

43. Reconnaissant le caractère parcellaire des informations relatives à la pratique de la nouvelle approche, la mission recommande que le bureau de pays du PAM au Pakistan et le gouvernement renforcent et mettent à jour le système de suivi afin de faciliter l'action consécutive à mener pour résoudre les problèmes et donner suite aux recommandations qui sont résumées ci-après:

Approche et stratégie d'exécution

44. L'incitation alimentaire aura un impact accru si elle est offerte pour plusieurs initiatives dans le même village, par exemple construction de routes, reboisement, confection de terrasses, établissement de pépinières. Chaque fois que possible, un lien devra être établi avec le Programme d'action sociale du secteur, qu'appuie aussi le PAM, pour encourager les parents à envoyer les filles à l'école.

Rôle catalyseur du PAM dans le secteur forestier

45. Le bureau du PAM à Islamabad devra continuer d'exercer son rôle de coordination de l'ensemble des projets appuyés par le PAM dans le secteur de l'aménagement des ressources naturelles. Le PAM devrait mettre à profit sa position stratégique auprès des départements des forêts pour encourager le changement législatif nécessaire à l'emploi de femmes comme agents forestiers dans la PFNO.

Avantages et ciblage de l'aide du PAM

46. Le système de suivi devrait s'appuyer sur une base de données ventilées par sexe et sur des indicateurs sociaux permettant de déterminer les effets de la nouvelle approche participative pour les bénéficiaires visés.

Approche participative

47. Le personnel de projet devra être formé à la définition d'activités de projet qui permettent aux groupes sociaux de résoudre leurs problèmes d'aménagement des ressources naturelles.
48. Les membres des comités villageois de développement devront être formés aux principes élémentaires de gestion et d'organisation pour le secteur forestier, afin de leur permettre d'assumer la responsabilité de la mise en valeur de leur terroir.

Effets sur la base de ressources naturelles

49. Pour améliorer la gestion des forêts et en renforcer les bénéfices économiques, il conviendra d'établir des plans d'utilisation des ressources pour tous les périmètres forestiers venant à maturité; ces plans devraient systématiquement figurer dans les initiatives d'aménagement des microbassins.



50. Il conviendrait d'établir un manuel de vulgarisation en vue de faire connaître et d'améliorer encore les pratiques couronnées de succès. Ce document de travail pourrait faire l'inventaire des activités, des méthodes appliquées, des contraintes et des succès, et être communiqué aux autorités de projet pour qu'il soit intégré dans le programme d'aménagement des bassins versants.

Incidence sur les femmes

51. Pour favoriser la constitution et la formation systématiques de groupes de femmes, les agents féminins de projet (organisatrices, vulgarisatrices et promotrices) devraient élaborer des plans trimestriels de travail. Ces plans devraient notamment prévoir des programmes pour ce qui suit: formation à l'aménagement des ressources naturelles, développement de capacités d'organisation sociale, supervision des activités et besoins de formation des femmes.
52. Pour intégrer la sensibilisation aux questions sexosociologiques dans les programmes, il faudra pouvoir recruter davantage de personnel forestier de sexe féminin formé aux aspects sexosociologiques de la planification de l'aménagement des ressources et de leur mise en valeur.

Utilisation du système de bons d'alimentation

53. La mission recommande que soit poursuivi l'usage du système de bons d'alimentation dans les projets ARN au Pakistan. Le bureau de pays du PAM devrait procéder à un examen systématique et approfondi de ce système, dès que possible, afin de comparer la valeur des produits obtenus au moyen des bons d'alimentation, le nombre des magasins accrédités et les différences de prix d'une région à l'autre.
54. Pour assurer que la rémunération du travail forestier est équitable, la mission recommande que le PAM, les donateurs et les autorités gouvernementales enquêtent sur la situation des travailleurs semi-permanents du secteur forestier et des pépinières. Cette enquête devra générer des données sur la taille des familles, les taux de rémunération, les prix de produits alimentaires achetés avec les bons d'alimentation, et les autres revenus ou mécanismes d'approvisionnement permettant de couvrir les besoins fondamentaux du bénéficiaire et de sa famille.

Structuration et viabilité des projets futurs

55. La mission recommande que le PAM continue d'appuyer le secteur ARN au Pakistan. Toutefois l'assistance future devra s'inscrire dans le cadre d'un programme dont tous les projets poursuivront les mêmes objectifs, auront les mêmes mécanismes de suivi et offriront des incitations de valeur égale.

ENSEIGNEMENTS

56. L'aide alimentaire est une incitation efficace à entreprendre des activités d'aménagement des ressources naturelles. L'expérience acquise au Pakistan a montré que les efforts pionniers du PAM dans les zones les plus reculées ont fait la preuve du succès des initiatives gouvernementales et ont permis de catalyser l'appui d'autres donateurs.



57. Au Pakistan, l'aide alimentaire n'est pas, à juste titre, utilisée comme incitation à constituer des comités villageois de développement, mais elle encourage fortement les initiatives locales. Pour qu'elle puisse s'acquitter de cette fonction, il est nécessaire d'assurer un acheminement régulier de l'incitation que représentent les bons d'alimentation afin d'acquérir la crédibilité voulue auprès des bénéficiaires, et de la conserver.
58. Il est difficile d'apporter directement une rémunération alimentaire du travail aux femmes pakistanaises. Ce type d'assistance devra être introduit progressivement, avec la mise en route d'activités nouvelles.
59. Le système des bons d'alimentation est approprié dans un pays comme le Pakistan, où le réseau de distribution est bien établi et fonctionne efficacement dans tout le pays.



