

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

Deuxième session ordinaire  
du Conseil d'administration

Rome, 17 - 19 mai 2000

## RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 3 de l'ordre du  
jour

*Pour examen*



Distribution: GÉNÉRALE  
**WFP/EB.2/2000/3/6**  
31 mars 2000  
ORIGINAL: ANGLAIS

## ÉVALUATION À MI-PARCOURS DE L'IPSR CAMBODGE 6038.00

### Aide alimentaire pour le redressement et la reconstruction au Cambodge

Nombre de bénéficiaires	1 815 400
Durée du projet	Deux ans (1er janvier 1999–31 décembre 2000)

Coût (dollars E.-U.)	
Coût total pour le PAM	43 010 465
Coût total des produits alimentaires	25 921 952
Coût total estimatif	43 366 590

### RÉSUMÉ

L'intervention prolongée de secours et de redressement (IPSR) Cambodge 6038.00 trouve son originalité dans sa couverture géographique, à savoir toutes les communes ciblées dans 22 des 23 provinces que compte le Cambodge. L'aide alimentaire atténue les effets les plus graves de la pauvreté chronique, des chocs économiques, et des catastrophes naturelles et dues à l'homme. La stratégie de sécurité alimentaire du PAM au Cambodge complète et prépare les programmes futurs de développement. L'action du PAM catalyse une stratégie plus intégrée de redressement dans des secteurs déterminés. La plupart des interventions d'aide alimentaire dans le pays se font dans le cadre d'activités vivres-contre-travail, et permettent de franchir la période de soudure (les trois mois qui précèdent la récolte, les réserves étant épuisées, souvent en raison du remboursement de dettes). Les activités du secteur social, relativement moins nombreuses, procurent des apports complémentaires aux groupes vulnérables dans les zones tant rurales qu'urbaines. Le rôle du PAM dans le Cambodge d'après-guerre consiste aussi en activités de plaidoyer en faveur des pauvres qui souffrent de la faim, par le biais du ciblage, de l'information et d'interventions. Bien que l'analyse et le suivi de la vulnérabilité par le PAM soient déjà avancés, il faudra encore gagner en clarté et en cohérence dans les méthodes de ciblage et dans la mesure des effets et des impacts. Une plus grande diversité de projets et une présence plus affirmée dans les communes ciblées sont également recommandées. Le renforcement accru des capacités du personnel et des partenaires doit être considéré comme la clé du plein relèvement. Enfin, le PAM devrait soutenir plus encore le processus de décentralisation et de renforcement des institutions à l'échelon des communes que met en œuvre le Gouvernement royal du Cambodge.

## NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Le Secrétariat invite 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.

Directeur, Bureau de l'évaluation (OEDE):      A. Wilkinson      tel.: 066513-2029

Responsable de l'évaluation, OEDE:              A. De Kock      tel.: 066513-2981

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.: 066513-2645).



---

## SIGLES UTILISES DANS LE DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
ANASE	Association des nations d'Asie du sud-est
CARERE	Projet de redressement et de régénération par régions au Cambodge
CRC	Croix-Rouge cambodgienne
EQIP	Projet d'amélioration de la qualité de l'éducation
GTZ	Office allemand de la coopération technique
IPS	Intervention prolongée de secours
IPSR	Intervention prolongée de secours et de redressement
OMS	Organisation mondiale de la santé
PLA	Point de livraison avancé
PLC	Point de livraison central
PLF	Point de livraison final
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCT	Vivres-contre-travail



## BUTS ET OBJECTIFS

1. Le but général de l'IPSR 6038.00 est d'instaurer la sécurité alimentaire durable pour les pauvres qui souffrent chroniquement de la faim, et de promouvoir le retour à la cohésion et à l'entraide sociales. Les objectifs spécifiques sont les suivants:
  - a) construire et remettre en état les actifs essentiels, faciliter la réconciliation et favoriser l'autodépendance chez les pauvres;
  - b) contribuer à améliorer la qualité de la vie; et
  - c) apporter des secours immédiats aux groupes qui ont faim et sont temporairement incapables de satisfaire leurs besoins alimentaires de base.
2. Ces composantes de programme se sont ventilées comme suit en 1999:
  - a) redressement et relèvement communautaires (vivres-contre-travail): 82 pour cent de l'affectation d'aide alimentaire, 1 328 000 bénéficiaires;
  - b) secteur social: 13 pour cent de l'affectation d'aide alimentaire, 74 000 bénéficiaires;
  - c) urgences: cinq pour cent de l'affectation d'aide alimentaire, 115 000 bénéficiaires.

## VUE D'ENSEMBLE ET CONCLUSIONS

3. L'évaluation à mi-parcours de l'IPSR 6038.00 met en relief deux caractères originaux de l'intervention: le Cambodge a été le premier bénéficiaire de la première IPSR conçue en tant que catégorie officielle de programme du PAM, et il a également été le premier pays dans lequel une évaluation de la catégorie IPSR ait été entreprise. L'IPSR au Cambodge a été conçue et élaborée en tant qu'opération générique recouvrant tout un groupe d'activités prolongées de redressement, avec une petite provision pour des activités de secours. Pour évaluer l'IPSR 6038.00, il faut nécessairement se poser les questions suivantes: les buts et les objectifs de l'intervention sont-ils conformes aux réalités complexes du terrain? Dans quelle mesure le type, la ventilation et la cohérence interne des activités menées ont-ils répondu de manière appropriée au mouvement de redressement et de stabilisation au Cambodge? Enfin, l'IPSR ayant initialement été conçue pour deux années, son évaluation doit aussi être prospective, et permettre de déterminer si le programme de redressement doit ou non être poursuivi.
4. Après les troubles politiques de 1997, la normalité est revenue au Cambodge vers la fin de 1998 avec la mise en place d'un nouveau gouvernement de coalition, le pays retrouvant son siège aux Nations Unies et, en avril 1999, étant officiellement admis à l'Association des nations d'Asie du sud-est (ANASE). Bien que la stabilité politique se confirme progressivement, la population du pays reste extrêmement vulnérable aux menaces économiques que représentent le mauvais accès aux biens, aux services de base, à l'éducation, à l'emploi, aux possibilités de revenu et, dans beaucoup de régions, à une nourriture suffisante. Le Cambodge produit un petit excédent annuel de riz, mais le faible pouvoir d'achat et l'isolement géographique de la population rurale, dans la majeure partie du pays, font perdurer l'insécurité alimentaire.
5. Si les investissements privés et publics substantiels tardent encore, les institutions financières internationales commencent à engager des moyens significatifs au Cambodge. Le PAM est toutefois le seul organisme à travailler à l'échelle du pays tout entier dans les



communes ciblées de 22 des 23 provinces (dans le cadre d'activités vivres-contre-travail (VCT), et dans chacune des 23 provinces si l'on inclut les projets du secteur social). Le Programme apporte non seulement un filet de sécurité alimentaire aux victimes—chroniques ou provisoires—de la pauvreté; il exerce aussi une action—par sa présence géographique et ses données chiffrées sur la pauvreté—qui catalyse et plaide en faveur de futures interventions de développement. Bref, le PAM comble effectivement une lacune tandis que le pays attend une aide plus régulière au développement. La mission estime qu'il est vital que le PAM conserve ce profil et continue d'exercer le rôle qui est le sien au Cambodge tout au long de la période de transition.

6. Bien que l'économie du Cambodge se stabilise, les communautés se reconstruisant lentement, et les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays ayant presque tous regagné leur terroir d'origine, des défis redoutables restent à relever. Les systèmes nationaux de soutien social sont extrêmement fragilisés, et l'indice du développement humain pour le pays, qui s'établit à 0,509, est l'un des plus bas d'Asie. Plus de 40 pour cent de la population rurale vit au-dessous du seuil de pauvreté. Les moyens du gouvernement demeurent extrêmement faibles; les salaires de la fonction publique pléthorique (environ 160 000 agents) s'établissent en moyenne à moins de 20 dollars E.-U. par mois; l'absentéisme sévit partout; et les allégations de corruption et d'impunité sont courantes. Une réforme économique et politique paraît urgente, et renforcerait considérablement l'efficacité de l'aide.
7. L'IPSR devra rester souple et savoir s'adapter aux réalités du terrain, qui évoluent en permanence. Pour contribuer à favoriser la cohésion sociale dans des communautés qui se sont longtemps affrontées, par exemple, le PAM devra continuer de travailler dans les nouvelles zones de "réconciliation", à savoir celles qui ne sont revenues que récemment sous contrôle gouvernemental. Une fois la stabilité restaurée dans ces zones, l'agriculture, le commerce et l'emploi provisoire reprennent en général rapidement leur place. D'autres zones, en revanche, demeurent particulièrement inaccessibles. Il importe aussi que le PAM tienne compte des migrations intérieures d'un grand nombre de personnes vers des zones de réconciliation relativement peu peuplées, où des terres sont plus aisément disponibles.
8. Cinq pour cent des ressources du PAM ont été affectées en 1999 aux secours d'urgence (y compris le rapatriement de 40 000 réfugiés) et 13 pour cent aux activités du secteur social (projets de santé publique et communautaire, développement des ressources humaines et formation, et aide à des groupes vulnérables spécifiques (enfants des rues, orphelinats, crèches, centres de prothèse et programmes d'alimentation scolaire)). Mais le plus gros des ressources du PAM, à savoir environ 82 pour cent des affectations totales d'aide alimentaire, a porté sur le redressement et la remise en état communautaire, principalement dans le cadre d'activités VCT d'amélioration des infrastructures, le Ministère du développement rural étant le principal partenaire opérationnel.
9. Pour le PAM, la cohésion sociale est la résultante de deux mécanismes: la participation de la communauté à la reconstruction de ses actifs, et l'aide aux autorités civiles pour qu'elles établissent une présence dans les zones nouvellement rouvertes. Bien évidemment, la cohésion ne saurait se mesurer objectivement, mais les indices convergent et suggèrent que le processus est accéléré et renforcé par des interventions appropriées appuyées par le PAM (par exemple la construction d'écoles et de centres de santé, la mise en œuvre de programmes d'alphabétisation des adultes) associées au soutien vigoureux de la reprise en main locale des affaires courantes. L'activité VCT la plus fréquente a été la construction de routes. Bien qu'essentielle, cette activité n'est qu'une possibilité dans toute une gamme de solutions disponibles. La mission estime que le PAM devrait explorer d'autres options supposant une présence plus durable dans toutes les zones. Le redressement devrait être un



processus localisé agissant par accumulation, dans lequel un filet de sécurité alimentaire pare aux effets les plus graves de l'insécurité alimentaire chronique et transitoire des ménages et des villages, et complète d'autres mesures de développement qui mènent à une sécurité alimentaire durable.

10. La mission a aussi constaté que le choix des projets de la composante du secteur social, qui bénéficient à environ 74 000 personnes chaque année, n'a pas été fait conformément à des critères ou à des priorités explicites, et s'est en revanche davantage fondé sur la façon dont l'efficacité et la fiabilité des partenaires d'exécution étaient perçues.
11. La transition du redressement au développement est largement fondée sur l'hypothèse de l'aptitude du PAM à établir et à renforcer les capacités aux niveaux national et local. La prochaine IPSR devra reposer sur une stratégie globale et systématique, visant des résultats mesurables de mise en valeur des ressources humaines chez les personnels, chez les partenaires et dans les communautés.
12. Enfin, il apparaît de plus en plus nettement que les projets autonomes PAM/Ministère du développement rural, en particulier ceux qui agissent par le biais d'activités VCT, sont techniquement moins viables et durables que ceux qui sont menés par des partenaires tiers disposant de ressources additionnelles et ayant, parfois, une présence plus affirmée sur le terrain. Ce point vaut tout particulièrement pour ce qui est de la construction de routes. Le PAM n'apporte pas aux communautés l'appui additionnel nécessaire pour entretenir les actifs créés par les activités VCT, bien que *seila* (en khmer, la "pierre angulaire"— processus de planification décentralisée au niveau du village, de la commune et de la province) ait commencé dans le Nord-Ouest à identifier des apports des communautés à cet égard.

## RESULTATS ET RECOMMANDATIONS

### Généralités

13. Les tendances récentes, pour ce qui est du redressement, sont notamment à une stabilité politique et sociale relative, à un retour partiel à une économie monétaire fonctionnelle, à la réinstallation et au relèvement progressifs des groupes de population mobiles et à la prise en charge de responsabilités croissantes par les organes de gouvernement. La réponse apportée par le PAM à cette évolution a été l'identification de groupes de bénéficiaires plus divers et mieux compris, la création d'un plus grand nombre de biens d'équipement productifs, le renforcement de la participation et une liaison plus étroite avec les programmes complémentaires de donateurs. Dans nombre de groupes de population visés par le PAM, toutefois, la sécurité alimentaire reste extrêmement précaire.

### Sécurité alimentaire

14. Dans le pays, l'insécurité alimentaire est localisée et spécifique aux ménages, plutôt qu'elle n'est un phénomène national. L'évaluation des récoltes et des disponibilités alimentaires faite par la FAO et le PAM en février 1999 a noté une progression de trois pour cent par rapport à la récolte de paddy de l'année précédente, et des disponibilités intérieures totales de riz s'élevant à 2,24 millions de tonnes. Si l'on chiffre les besoins d'utilisation à environ 2,21 millions de tonnes (sur la base d'une consommation annuelle par personne de 151,2 kilogrammes de riz), le Cambodge dispose d'un petit excédent de 30 000 tonnes. Les évaluations préliminaires de la récolte 1999/2000 sont encourageantes,



mais l'insécurité alimentaire persiste au niveau des ménages. Le fait qu'une aide alimentaire continue d'être nécessaire tient à plusieurs facteurs corrélés:

- a) variations de la production et de la consommation entre les ménages, imputables aux difficultés d'accès, aux mauvaises infrastructures commerciales et au faible pouvoir d'achat;
- b) exportations (illégales) substantielles de céréales vers les pays voisins;
- c) agriculteurs pauvres vendant la majeure partie de leur production dès la récolte pour rembourser des dettes à taux d'intérêt élevé;
- d) faible productivité agricole due au manque d'accès aux semences améliorées, aux engrais, à l'irrigation et au crédit;
- e) forte pression démographique sur les terres;
- f) perspectives limitées de génération de revenus non agricoles, perte progressive de l'accès aux ressources communes (forêts et cours d'eau) et perspectives médiocres de migrations saisonnières entre la ville et la campagne;
- g) incertitude du régime foncier, qui détermine la faiblesse des investissements et des mutations forcées; enfin
- h) accès médiocre aux services de santé.

### Régime foncier

15. Pour 84 pour cent de la population du Cambodge, la terre est le moyen de production le plus important, et l'actif qui représente la plus grande accumulation de richesse. Avec ses grandes réformes économiques de 1989, le gouvernement a tenté de mettre en œuvre une politique efficace de gestion des terres assurant que la terre soit distribuée aux particuliers et réintroduisant la propriété privée du sol. La complexité et le manque de clarté des nouveaux règlements ont toutefois engendré bien des conflits, y compris des incursions sur le domaine forestier public, l'appropriation illégale de terres, et une incidence accrue de la condition de paysan sans terre, en particulier dans les groupes vulnérables. La loi prévoit que la terre peut être occupée et exploitée, mais ne peut être vendue; pourtant les gens continuent à vendre et à transférer des terres. En outre, faute d'une distinction claire entre les communaux et les domaines de l'Etat, des millions d'hectares de forêts et de terres agricoles cambodgiennes ont été concédés à des sociétés privées et à des personnes privées pour investissement et exploitation à long terme.
16. La mission estime que là où le PAM a investi dans l'utilisation locale de la terre, il doit conjuguer ses efforts avec l'action locale de plaider (par exemple garantie des droits fonciers par les pouvoirs provinciaux) et exercer une pression soutenue au niveau national, en même temps que d'autres organismes des Nations Unies, pour obtenir que les droits fonciers fondamentaux soient sauvegardés et respectés.

### RECOMMANDATION

- *Le rôle de plaider du PAM, aux échelons tant local que national, devrait donner lieu à des actions visant à obtenir des garanties minimales des droits de propriété exercés par les individus et les communautés sur les actifs produits et appuyés par l'intervention. Il conviendrait, par exemple, de garantir que les terres défrichées dans le cadre d'activités VCT restent la propriété des familles bénéficiaires.*



## Ciblage

17. La mission a été admirative du travail pionnier et novateur effectué par l'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) du PAM au Cambodge. Pour mettre en œuvre la composante principale de l'IPSR, à savoir les projets VCT, le PAM se fonde sur le ciblage géographique des communes (qui comptent habituellement de huit à 15 villages). Le choix des communes est fondé sur divers indicateurs de pauvreté, d'insécurité alimentaire, et de conflits passés. Dans les zones ciblées, le PAM est ainsi moins absorbé par le ciblage de ménages ou d'individus spécifiques, principalement parce que la participation aux activités VCT est généralement élevée, pouvant atteindre entre 60 et 80 pour cent de la population masculine et féminine, et parce que les taux de participation les plus élevés se trouvent chez les ménages les plus pauvres.
18. La question du ciblage, a constaté la mission, mérite une attention vigilante à plusieurs égards:
- Le ciblage est souvent un processus complexe, qui exige beaucoup de temps et d'attention de la part du personnel.
  - Différents critères et niveaux de ciblage sont appliqués pour identifier les communes normalement ciblées dans les zones d'insécurité alimentaire chronique et les communes en situation d'urgence prolongée, distinction qui peut ne plus être justifiée dans le contexte présent.
  - Les changements intervenus au fil des années dans les critères et les procédures ont entraîné un manque de continuité et une certaine incertitude pour la planification à plus long terme.
  - Le processus de ciblage du PAM ne favorise pas toujours une démarche plus intégrée et plus coopérative avec les organismes partenaires actifs dans les mêmes districts ou régions, mais pas nécessairement dans les mêmes communes.
  - Un accent excessif peut avoir été placé sur le ciblage géographique, aux dépens des bénéficiaires victimes de l'insécurité alimentaire présentant des vulnérabilités spécifiques, qui pourraient avoir été ciblés en appliquant des critères agro-écologiques, démographiques ou économiques.
19. Récemment, le PAM a introduit un nouvel indice de ciblage géographique, comportant cinq indicateurs de pauvreté et d'insécurité alimentaire: i) superficie agricole par tête; ii) couvert forestier; iii) niveau d'instruction des femmes; iv) nombre de personnes à charge; et v) accès à l'eau potable. La mission a exprimé quelques inquiétudes au sujet de l'adéquation, de la validité et de la fiabilité de ces indicateurs. Bien que leur concordance avec d'autres données relatives à la pauvreté soit admise, cela ne signifie pas nécessairement qu'ils soient les plus pertinents pour cibler l'aide du PAM. Les principes et la justification de la définition, de l'application et du changement des indicateurs doivent être clairement exposés, et les données en cause doivent faire l'objet d'un examen critique.

### RECOMMANDATIONS

- *Un accent moindre devrait être placé sur le ciblage par commune. Le PAM devrait évoluer vers une approche par groupes de communes et de planification régionale intégrée.*
- *Des méthodologies et des critères analogues devraient être progressivement mis en place pour cibler les communes normalement ciblées et celles en situation d'urgence prolongée. Les critères de ciblage des bénéficiaires des activités du secteur social*



*devraient être plus clairement définis.*

- *Le PAM devrait examiner si le processus actuel de ciblage est approprié, en tenant mieux compte des différences régionales, des économies alimentaires locales spécifiques et des stratégies locales de génération de revenu, et vérifier la qualité des données liées à certains indicateurs.*
- *Le PAM devrait identifier des groupes cibles distincts présentant des caractéristiques communes d'insécurité alimentaire et de vulnérabilité (par exemple jeunes veuves, handicapés et malades chroniques, paysans sans terre sous-employés) et concevoir des interventions ciblées pour répondre à leurs besoins spécifiques.*
- *Le PAM devrait continuer à donner du poids aux évaluations qualitatives faites par des experts connaissant bien les conditions locales; le rôle de l'unité d'ACV ne devrait pas être de diriger le processus, mais de l'enrichir par des données complémentaires.*

## Suivi et évaluation

20. L'évaluation faite en 1997 de l'intervention prolongée de secours (IPS) 5483 avait constaté "un manque décevant de données sur les avantages dérivés des activités de projet" et "l'absence d'un système satisfaisant de suivi des effets du programme". Le PAM s'est donc engagé, avec l'IPSR 6038.00, à améliorer la mesure des effets de l'intervention sur les bénéficiaires. La présente mission d'évaluation a noté des efforts importants et des progrès incontestables dans la conception de systèmes améliorés de suivi et d'évaluation. Trois grandes enquêtes (socio-économique, sanitaire et nutritionnelle) effectuées en 1998 et 1999 montrent clairement que les groupes de population les plus pauvres et souffrant de la plus grande insécurité alimentaire, ainsi que les femmes pauvres, ont été les principaux bénéficiaires du PAM au Cambodge. En acheminant à court terme environ 20 kilogrammes de riz par bénéficiaire et par an, soit près de 15 pour cent des besoins annuels de riz, plus quelques autres produits alimentaires annexes mais importants, par le biais des projets VCT, le PAM a sensiblement contribué à réduire le déficit alimentaire et a aidé les bénéficiaires à éviter des stratégies risquées et coûteuses de survie, comme l'endettement forcé, le travail dans les zones infestées de mines, ou la vente forcée de leurs actifs. Ces enquêtes livrent toutefois peu d'informations sur l'impact à long terme de la présence du PAM (infrastructures améliorées, santé, etc.). Les effets des activités du secteur social sont eux aussi peu clairs, bien que la mission ait noté des améliorations dans le suivi de ces activités. En outre, le riche bagage des données rassemblées par l'ACV semble encore sous utilisé.
21. Le point le plus important est qu'il faut une beaucoup plus grande clarté dans l'énoncé des résultats visés. A l'exception de quelques indicateurs fondamentaux de résultats, les indicateurs déterminants des effets et des impacts du programme n'ont pas été systématiquement identifiés et rendus opérationnels.

## RECOMMANDATIONS

- *Le PAM devrait identifier clairement des indicateurs mesurables de l'impact à court terme (sur le déficit alimentaire) et de l'impact à long terme (par exemple sécurité alimentaire, cohésion sociale, risques sanitaires réduits) et des objectifs quantitatifs pour ces indicateurs.*
- *Le plan actuel de suivi et d'évaluation pour 2000 devrait être réexaminé pour: a) établir un plan de travail plus réaliste, comportant notamment des objectifs spécifiques de recherche, un cadre conceptuel pour l'analyse des données, et des indicateurs plus*



*étroitement définis; et b) inclure un rapport complet sur les effets et l'impact de l'intervention. Le PAM pourrait également tirer bénéfice des apports de consultants plus confirmés pour les questions liées à la sécurité alimentaire.*

- *L'évaluation des effets du programme devrait être intégrée dans le système normal de suivi et de rapports, et incorporer les indicateurs permettant d'évaluer (à plus long terme) les impacts. L'importance de rapports réguliers, narratifs et quantitatifs, rendant compte des effets de l'intervention sur la vie des bénéficiaires devrait être soulignée.*

### Priorités en matière de parité entre les sexes

22. Le PAM appuie les activités menées par le Ministère de la condition féminine et des anciens combattants et par diverses ONG qui visent à améliorer la qualité de la vie des femmes. Pour donner suite aux enquêtes de référence effectuées par le PAM en 1998–99 (qui ont donné lieu à des travaux de recherche poussés sur la situation socio-économique, sanitaire et nutritionnelle des femmes et des enfants), le Programme a effectué en 1999 une enquête sur la problématique hommes-femmes, laquelle a fourni des informations utiles pour renforcer l'impact des activités du PAM sur les femmes et les ménages. Les résultats préliminaires de cette enquête ont servi de référence à la première Conférence nationale sur la problématique hommes-femmes, tenue à Phnom Penh en septembre 1999.
23. Bien que la moitié des 1,6 million de ruraux pauvres participant à la composante VCT de l'IPSR soient des femmes, l'enquête de 1999 du PAM a permis de constater que le projet n'a pas atteint autant de ménages ruraux pauvres, en particulier ceux qui sont dirigés par une femme jeune et seule avec enfants (l'un des groupes les plus pauvres et les plus exposés à l'insécurité alimentaire dans les villages ruraux). Ces ménages les plus pauvres ne peuvent se permettre d'attendre plusieurs semaines la distribution de rations alimentaires, mais sont souvent les derniers à apprendre l'existence des programmes VCT. Quand ils en sont au courant, le manque de main d'œuvre à la maison et le manque d'accès aux crèches les empêchent souvent de participer.
24. Il convient de noter que parmi le personnel de terrain du PAM au Cambodge, la proportion de femmes est passé de 15,7 à 35 pour cent entre 1997 et 1999.

### RECOMMANDATION

- *Afin d'identifier et de lever les principales contraintes à la participation des ménages dirigés par une jeune femme seule avec enfants aux activités VCT, et pour donner suite aux recommandations de l'étude de 1999 du PAM sur la problématique hommes-femmes, le Programme devrait envisager de travailler en association plus étroite avec le Ministère de la condition féminine et des anciens combattants. Il serait souhaitable à cet égard d'identifier des interventions complémentaires et optionnelles qui répondraient spécifiquement aux besoins nutritionnels et de sécurité alimentaire des ménages dirigés par de jeunes mères seules avec enfants.*

### Qualité technique des réalisations vivres-contre-travail

25. En novembre/décembre 1999, le cabinet local d'experts-conseils techniques SAWAC a effectué l'évaluation technique de 57 projets choisis au hasard parmi les 2 448 accords de projets VCT mis en œuvre dans le pays en 1999. Les principales conclusions de SAWAC ont été les suivantes:



- la qualité des *routes* construites par des projets VCT est "acceptable à bonne", bien que certaines aient été réalisées avec des matériaux de mauvaise qualité, facteurs d'érosion;
  - les *canaux* sont de conception et de longévité inégales; enfin
  - les *ponceaux* sont conformes aux principes de conception convenus.
26. Le SAWAC a recommandé: a) d'utiliser une grille unique pour enregistrer les travaux accomplis et calculer la rémunération en vivres; et b) que le PAM établisse des directives internes pour régler la distribution de vivres sur la production effective et les prestations convenues de travail.
27. Les groupes communautaires ont réalisé 80 pour cent des projets VCT. Le SAWAC a noté qu'une plus grande participation des communautés était nécessaire pour assurer de façon homogène l'entretien des actifs ainsi créés. Toutefois, le PAM ne prévoit actuellement pas de fournir des vivres additionnels au titre de l'entretien.

### RECOMMANDATIONS

- *Les évaluations techniques annuelles des projets VCT devraient continuer, mais elles devraient également comparer des projets récemment achevés à ceux qui ont été entrepris au cours des trois dernières années.*
- *Les évaluations techniques devraient comparer des projets autonomes PAM/Ministère du développement rural aux projets appuyés par d'autres organismes de développement dans le cadre d'accords d'assistance technique ou d'entretien. L'analyse coûts-avantages devrait prendre en compte les recommandations dérivées de l'étude comparative.*

### Activités du secteur social

28. Environ 13 pour cent de l'aide du PAM est affectée à la santé publique, aux services sociaux et aux initiatives concernant les ressources humaines, au bénéfice d'environ 70 000 personnes par an. Dans les 23 provinces, le PAM collabore avec plus de 100 partenaires, notamment des organismes gouvernementaux et des ONG. Dans l'IPSR en cours, l'orientation stratégique privilégie quatre objectifs corrélés: transferts de revenu (composante formation), incitations au traitement (patients atteints de tuberculose), suppléments nutritionnels directs (groupes vulnérables spécifiques) et diffusion d'informations sanitaires (aux points de distribution des produits alimentaires).

### RECOMMANDATION

- *Le choix des projets du secteur social devrait suivre des critères explicites et une classification des priorités plutôt que de se fonder exclusivement sur l'appréciation de l'efficacité et de la fiabilité des partenaires d'exécution. Par souci de durabilité, il conviendrait de veiller de plus près aux projets mis en œuvre par les ministères techniques.*

### Questions nutritionnelles

29. La situation nutritionnelle au Cambodge est la plus mauvaise de toute l'Asie du sud-est. Les études réalisées par le PAM, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et les ONG du secteur de la santé suggèrent que si le manque d'accès aux vivres est un facteur important, la malnutrition est plus



généralement associée à de bas niveaux d'éducation, à des pratiques de soins et de sevrage inadéquates, et au manque d'accès aux services de santé publique.

30. Bien que les activités VCT aient un impact nutritionnel positif à court terme en période de soudure, sans investissements complémentaires dans les services de santé, l'éducation, l'aide à l'enfance, et sans des interventions de développement déterminant une amélioration de la sécurité alimentaire, le programme n'aura guère de chances d'avoir un impact significatif sur le cycle de la malnutrition et de la pauvreté. Le seul projet de développement du PAM pour le Cambodge, à savoir le projet Cambodge 6188.00 (Alimentation de complément pour les mères et les enfants en bas âge dans les zones d'insécurité alimentaire), répond à certains de ces problèmes.
31. L'OMS, l'UNICEF et le PAM prévoient un programme national de surveillance nutritionnelle et d'action rapide pour 2000, le Conseil national pour la nutrition, qui a été réactivé, agissant en qualité de partenaire interministériel.

#### RECOMMANDATION

- *Le PAM devrait resserrer sa collaboration avec l'UNICEF et avec les organismes gouvernementaux et les ONG qui traitent spécifiquement des questions de santé et de soins familiaux. Le cas échéant, les activités menées dans le cadre du projet d'action rapide du PAM (projet Cambodge 6188.00) devraient être plus étroitement associées aux projets VCT.*

#### Projet pilote d'alimentation scolaire

32. Dans la province de Takeo, le PAM s'est associé au projet d'amélioration de la qualité de l'éducation (EQIP) de la Banque mondiale et au Ministère de l'éducation, de la jeunesse et des sports dans le cadre d'un programme d'alimentation scolaire qui appuie (jusqu'ici) 61 écoles (environ 37 500 enfants) de la province. Les objectifs sont de développer l'accès des filles et des garçons à l'éducation, de développer leur faculté d'attention et d'améliorer leurs résultats scolaires de base, et d'appuyer des activités complémentaires comme la formation à la santé, à l'hygiène et à la nutrition dans les écoles et dans les communautés en général. Financé en partie par les communautés, ce programme sert chaque jour aux enfants un petit déjeuner avant la classe.
33. Les indicateurs nationaux faisant apparaître un taux de fréquentation scolaire extrêmement bas, et de nombreux redoublements et abandons scolaires, en particulier chez les filles, il est amplement justifié de fournir un effort concerté unissant plusieurs organisations pour revitaliser le système scolaire dans son ensemble. La mission estime que le projet pilote devrait être poursuivi conformément aux priorités d'EQIP et du ministère, dans l'attente de nouvelles recherches sur son impact et sa durabilité.

#### RECOMMANDATIONS

- *Le projet pilote d'alimentation scolaire devrait être maintenu dans les groupes d'écoles où les apports additionnels d'EQIP et du ministère sont disponibles. Chaque fois que possible, des programmes complémentaires par zone dans les domaines de la santé, de l'hygiène et de la nutrition devraient être mis en œuvre pour mieux favoriser la mobilisation et l'engagement des communautés.*
- *Le bureau de pays devrait étudier dès que possible des mécanismes de financement de ce*



*projet indépendamment de l'IPSR, de préférence avant la fin de 2001.*

### Banques de riz

34. Les banques de riz peuvent contribuer à rompre le cycle de l'endettement chronique dans les zones rurales, qui fait qu'une proportion élevée de la production est vendue ou remise aux négociants juste après la récolte. Depuis 1996, le PAM a largement diffusé le principe de ces banques villageoises de riz, avec un certain succès. En 1999, le Programme a appuyé 68 banques villageoises de riz (356 tonnes), au bénéfice d'environ 35 600 personnes. Trois banques de riz de la région de Kampong Thum étaient liées aux projets de formation au crédit de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ); 14 autres, dans les régions de Kracheh et de Stueng Traeng, étaient liées à l'appui technique apporté par l'ONG Partenaires pour le développement. Bien que le Ministère du développement rural ait nommé dans chaque province un fonctionnaire spécialiste des banques de riz, la durabilité de ces projets dépendra de la présence d'un partenaire technique solide pour en assurer le suivi.
35. L'évaluation faite en 1997 de l'IPS 5483 déplorait la médiocrité des résultats des banques de riz soutenues par le PAM dans la zone concernée par le Projet de redressement et de régénération par régions au Cambodge (CARERE) mené par le PNUD et le Gouvernement du Cambodge, toutes sauf une ayant fait banqueroute par la faute d'une mauvaise gestion. Le succès des banques de riz dans le cadre de l'IPS a de toute évidence été lié à la formation aux mécanismes de crédit et à la forte participation de la communauté. La présente mission a aussi constaté l'importance primordiale de la gestion du crédit, qui est manifeste par exemple dans l'efficacité plus grande dont font preuve les zones où le programme de crédit appuyé par l'Union européenne est en cours. La mission est favorable à un développement plus grand des banques de riz, avec des critères explicites d'entrée et un suivi plus étroit des résultats. Ces projets devraient autant que possible être aussi liés à une assistance technique dans le domaine de l'entreposage.

### RECOMMANDATION

- *Les banques de riz devraient être généralisées dans les communes ciblées, sous réserve d'une formation préalable aux mécanismes du crédit et d'un suivi strict des résultats. Les normes comptables, les contrats et la présentation des rapports devront être normalisés par le Ministère du développement rural et le PAM, étant entendu que la dotation initiale en riz faite par le PAM est un apport de démarrage strictement non renouvelable.*

## RENFORCEMENT DES CAPACITES: PARTENAIRES OPERATIONNELS

36. Le renforcement des capacités est une composante implicite importante de la stratégie de l'IPSR. Les zones où sévit une situation d'urgence prolongée, ciblées en tant que telles par le PAM, ont en particulier souffert du manque de partenaires opérationnels, en particulier d'ONG, situation qui semble promise à changer à mesure que la sécurité s'améliore. L'atelier de planification de l'IPSR organisé par le bureau du PAM au Cambodge en février 2000 a invité les ONG à établir des partenariats plus systématiques avec le Programme, et d'ores et déjà cette invitation a trouvé des réponses positives. En attendant, le PAM se heurte à des contraintes pour l'établissement de partenariats efficaces, en particulier avec les organes gouvernementaux de contrepartie:



- capacités assez limitées des homologues gouvernementaux dans les domaines de la gestion et de la mise en œuvre technique;
- contraintes budgétaires (incapacité de payer des salaires permettant d'attirer ou de retenir des personnels compétents, et nécessité de former les agents de l'organe national principal de contrepartie, le Ministère du développement rural, et de compléter les salaires qu'il leur verse); enfin
- incapacité d'arrêter des directives claires indiquant dans quelle mesure le Programme est censé contribuer au renforcement des capacités des ONG partenaires (autrement qu'en les invitant aux ateliers nationaux, etc.).

#### RECOMMANDATION

- *En tant qu'élément de sa stratégie de retrait, le PAM devrait élaborer avec ses partenaires un calendrier de formation. La capacité de ces partenaires de réunir des fonds pour financer les apports et les services nécessaires devra être déterminée avant la fin de l'élargissement de trois ans de l'IPSR.*

#### Renforcement des capacités: communautés locales

37. Les compétences de base et les capacités d'initiative font gravement défaut à l'échelon local. Le processus de planification à l'échelon des villages et des communes CARERE/*seila* offre l'occasion aux bénéficiaires ciblés de devenir des partenaires d'exécution, les communautés concernées devenant responsables de la planification, de l'exécution et des contributions aux projets. Le reproductibilité de ce programme, qui intéresse cinq provinces, pourrait toutefois être compromise par la hâte dans laquelle le gouvernement veut introduire la décentralisation.

#### RECOMMANDATION

- *Le PAM devrait chercher plus activement à faciliter le débat à l'échelon des communes et des villages dans le cadre du processus de *seila* et son équivalent dans d'autres régions. Il pourrait, par exemple, sensibiliser les animateurs villageois aux possibilités offertes par les projets basés sur l'aide alimentaire.*

#### Renforcement des capacités: personnel du PAM

38. La mission a constaté que les systèmes de gestion du bureau de pays, les rapports interpersonnels et l'efficacité générale du bureau étaient exemplaires.

39. Les efforts de renforcement des capacités du personnel du PAM ont consisté à former sur place des agents locaux de contrepartie sous la conduite du personnel international, à organiser des formations à l'étranger, et à déléguer à certains agents des fonctions provisoires dans d'autres programmes. Pour amorcer la rétrocession des responsabilités et de la gestion au gouvernement, trois administrateurs nationaux ont été engagés. Parallèlement, l'effectif du personnel international a été réduit. En 1996, des agents internationaux ont été réaffectés des provinces au bureau de pays pour confier la responsabilité des bureaux provinciaux au personnel national.

#### RECOMMANDATIONS



- *Le travail de renforcement des capacités du personnel devrait être inscrit dans une stratégie claire de développement des carrières professionnelles. Il conviendrait de chercher plus avant à établir un cadre pour la formation du personnel, la sélection des stagiaires et le choix des domaines de formation pour élargir la gamme des qualifications et l'expérience du personnel.*
- *Un système de suivi devrait être mis en place pour évaluer les progrès accomplis dans le domaine du renforcement des capacités du personnel et des partenaires d'exécution.*

## Logistique

40. Plus de 20 ans de présence du PAM au Cambodge ont permis d'accumuler des connaissances et de l'expérience, de mettre en place des systèmes bien rodés de transport, d'entreposage et de manutention et de disposer de personnel local de soutien bien formé. Des activités d'achat local de produits d'aide alimentaire sont venues s'ajouter au portefeuille logistique.
41. Un réseau national de 11 entrepôts a été mis en place. Le PAM dispose actuellement des moyens voulus pour transporter les produits du port au point de livraison central par la route ou le rail; du point de livraison central (PLC) aux points de livraison avancés (PLA) par la route, le rail ou par chalands; et des PLA aux points de livraison finale (PLF) par la route. Les principaux partenaires d'exécution ont été la Croix-Rouge cambodgienne (CRC) et la Compagnie de transport ferroviaire, agent commercial de la Société cambodgienne de transport ferroviaire. La CRC exploite un parc de 39 camions appartenant au PAM, et assure leur entretien. Selon les disponibilités et les contraintes saisonnières (inondations), plusieurs méthodes de transport sont disponibles. Les activités actuelles du PAM ne font pas appel au transport aérien.
42. Le personnel local du PAM et de la CRC a reçu une certaine formation aux systèmes appliqués par le Programme. Des rapports sont établis sur les stocks, les quantités réceptionnées et les expéditions, mais pas sous une forme complètement normalisée. Les systèmes de gestion des entrepôts, bien qu'analogues, ne sont actuellement pas standard.
43. Des achats partiels de riz et de sel iodé sont effectués localement par le service logistique du PAM. Sur la quantité totale de riz achetée et livrée en 1999 (24 500 tonnes), environ 55,5 pour cent (13 600 tonnes) ont été achetés localement. On escompte que les achats locaux augmenteront en 2000, plusieurs fournisseurs de riz étant en mesure de satisfaire aux exigences du PAM.
44. La situation économique et politique passée imposait que le transport secondaire (à partir du PLC et jusqu'aux bénéficiaires) soit assuré par le partenaire principal du PAM, à savoir la CRC. Depuis 1997, la sécurité s'étant améliorée et le secteur commercial des transports s'étant redressé, de nouvelles solutions commerciales sont effectivement disponibles.
45. Dans le cadre du retrait progressif des opérations confiées à la CRC, initialement un contingent de 36 pour cent (15 000 tonnes) de produits sera acheminé par la CRC, et 64 pour cent (25 000 tonnes) par l'intermédiaire du secteur commercial. A la fin de 2000, sous réserve d'un examen de l'efficacité et des économies possibles, l'intégralité du transport secondaire devrait être sous-traitée aux transporteurs commerciaux. Les progrès économiques et l'amélioration de la sécurité au Cambodge donnent tout lieu de penser que l'appel à la concurrence dans le secteur du transport commercial devrait permettre de trouver des partenaires fiables.
46. En raison de leur ancienneté et de leur état, les actifs appartenant au PAM et exploités par la CRC (véhicules, matériel d'atelier et outillage) n'ont désormais plus qu'une faible



valeur marchande, mais sont néanmoins précieux sur le marché local. Vu que le tonnage transporté sera en baisse en 2000, le nombre des camions du PAM dont aura besoin la CRC devrait aussi diminuer. Le solde des équipements du PAM devrait ensuite être liquidé, dans le cadre d'un accord à conclure entre le bureau de pays et la CRC. Il existe deux possibilités: a) faire don de tous les équipements à la CRC, dans le cadre de la stratégie du PAM de renforcement des capacités; ou b) vendre tous les actifs à la CRC ou aux transporteurs commerciaux partenaires du PAM en échange de services de transport ou d'entretien et de réparation.

### RECOMMANDATIONS

- *Le transfert des opérations de transport de la CRC au secteur commercial devrait se poursuivre, et être achevé vers la fin 2000, sous réserve d'un examen complet de la rentabilité de l'arrangement.*
- *Le PAM devrait élaborer une stratégie en vue de la cession, vers la fin 2000, des actifs lui appartenant et exploités par la CRC (camions, matériel d'atelier et outillage).*
- *Le PAM devrait introduire une formation régulière des personnels logistiques à la gestion des entrepôts, des pertes et des déversements et à l'établissement de rapports. Des procédures et des formulaires normalisés devraient être introduits d'urgence.*

### Stratégie de retrait

47. L'IPSR (dans sa phase actuelle et dans la phase d'élargissement prévue) devrait porter une attention accrue aux principes de programmation du "développement qualifiant", y compris le renforcement ou la réorientation des partenariats existants ou des affectations de ressources. Cela suppose inévitablement de faire davantage appel aux compétences gestionnaires et techniques des organismes partenaires.
48. Le calendrier de deux ans de l'IPSR 6038.00 a synchronisé le PAM avec le cycle de planification quinquennale du gouvernement et avec le cycle de programmation des autres organismes des Nations Unies, comme il était recommandé dans le projet de Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (actuellement à l'étude). Aucune stratégie de retrait n'a été prévue en tant que telle pour cette IPSR. Le fait que l'IPSR ait été proposée en 1998, dans une période de troubles sociaux et politiques au Cambodge, a en soi constitué une contrainte à la planification. La mission reconnaît la nécessité d'un programme continu de redressement fondé sur le transfert progressif des responsabilités aux partenaires gouvernementaux, associé à un programme plus systématique de renforcement des capacités.

### RECOMMANDATION

- *Lors de l'élaboration d'un élargissement de l'IPSR, le PAM devra examiner chacune des composantes de l'intervention en vue d'éliminer graduellement le soutien de certaines activités, conformément au calendrier de redressement. Une évaluation réaliste devra être faite des conditions à réunir avant de faire évoluer certaines composantes vers des projets de développement; le retrait de certains éléments opérationnels devra aussi être prévu dans le calendrier. Le gouvernement, les ONG et les partenaires intergouvernementaux devraient être associés à la planification de la nouvelle IPSR pour que la stratégie de retrait, les risques et les hypothèses soient bien compris et recueillent l'adhésion de tous.*



