

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

PROJETS SOUMIS À L'APPROBATION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Point 6 de l'ordre du jour

Pour approbation



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/2000/6-A/1

14 avril 2000
ORIGINAL: ANGLAIS

PROJET DE DÉVELOPPEMENT—NÉPAL 5572.01

Travaux d'infrastructures rurales communautaires

Nombre de bénéficiaires	Jusqu'à 453 000 par an
Durée du projet	Deux ans (janvier 2001–décembre 2002)

Coût (dollars E.-U.)

Coût total pour le PAM	16 111 519
Coût total des produits alimentaires	10 875 000
Coût total pour le gouvernement et les communautés	9 322 713
Contributions d'assistance technique des partenaires	2 749 667

En octobre 1999, un dollar des Etats-Unis équivalait à 68,4 roupies népalaises.

RÉSUMÉ

Le Népal est classé parmi les pays les moins avancés à faible revenu et à déficit vivrier, et compte 22 millions d'habitants; en 1998, le revenu par personne y était de 210 dollars E.-U. Une enquête réalisée par le gouvernement en 1995 a fait estimer que 42 pour cent (contre 31 pour cent en 1977) de la population vit en dessous du seuil de pauvreté (65 dollars par personne et par an); 70 pour cent disposent de moins d'un dollar par jour. Le rapport de 1999 du PNUD sur le développement humain place l'indice pour le Népal à 0,463, avec un taux de mortalité avant cinq ans de 118 pour 1 000. La discrimination systématique entre les sexes gouverne l'existence des femmes; elle franchit les frontières de classe, de caste et d'appartenance ethnique, et concentre l'impact de la pauvreté sur les femmes dans toutes les catégories sociales et économiques. D'après le bilan alimentaire 1997/98, seuls cinq pour cent des besoins de céréales du pays sont couverts par des importations, bien que 47 pour cent de la population souffre d'un apport calorique insuffisant. L'analyse de la vulnérabilité faite par le PAM au Népal a identifié cinq zones géographiques se composant de 23 districts sur lesquels le projet se concentrera. Il s'agit des régions les plus déficitaires en vivres, les plus vulnérables aux catastrophes naturelles, et où la malnutrition est la plus répandue.

Conformément à la décision 1999/EB.A/2 du Conseil d'administration, le PAM axe ses activités de développement sur cinq objectifs. Le présent projet porte sur les objectifs 3, 4 et 5: permettre aux familles pauvres d'acquérir des actifs et de les conserver; atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les régions vulnérables à des crises répétées de cette nature; et permettre aux ménages qui sont tributaires de ressources naturelles dégradées pour leur sécurité alimentaire de trouver des moyens de subsistance plus durables.

Dans le cadre de la politique gouvernementale de lutte contre la pauvreté et, en s'appuyant sur les structures décentralisées de pouvoirs locaux, le projet vise à permettre aux pauvres d'améliorer durablement leur sécurité alimentaire en mobilisant leurs capacités d'initiative pour créer des actifs productifs. On comptera notamment des routes et des pistes socialement utiles et respectueuses de l'environnement, des ouvrages de maîtrise de l'érosion et des crues, de petits ouvrages d'irrigation et des micro-initiatives de sécurité alimentaire.

Dans les zones du Terai (plaines), les groupes cibles du PAM seront les familles vivant sur les berges gravement menacées par les inondations. Dans les collines, le PAM aidera les personnes dont les moyens d'existence se dégradent à adopter des pratiques agricoles plus productives et plus durables. Enfin, dans les régions de montagne reculées, où presque tous les habitants entrent dans la catégorie des pauvres qui souffrent de la faim, le PAM cherchera à tirer parti des possibilités, chaque fois que l'aide alimentaire peut permettre aux familles de modifier positivement et durablement leurs systèmes agricoles. La présente proposition se fonde sur le projet actuel de travaux d'infrastructures rurales communautaires, qui est depuis ses débuts un programme commun du PAM, du Ministère du développement local et de l'Office allemand de coopération technique (GTZ). Dans ce programme comme dans le projet proposé, le ministère assume la responsabilité globale de la mise en œuvre, tandis que l'assistance technique est apportée par le Ministère des eaux et de la conservation des sols, ainsi que par le secteur privé, la communauté des donateurs et les ONG prestataires de services techniques et sociaux. Le gouvernement reçoit actuellement une assistance technique substantielle du GTZ pour le projet, cette collaboration devrait continuer.

D'après l'expérience du projet en cours, qui a fait l'objet d'une évaluation positive par une mission conjointe PAM/gouvernement allemand en 1997, l'élargissement devrait:

- poursuivre l'approche communautaire fructueuse d'auto-assistance pour la planification, l'exécution et le suivi;
- adopter, à titre pilote, la solution "vivres contre portage" pour acheminer des vivres dans les zones très reculées et de forte insécurité alimentaire où il en est le plus besoin;
- prolonger le travail avec les familles de bénéficiaires à toute la durée d'un cycle de trois ans, plutôt que pendant un an seulement;
- appuyer et renforcer encore la responsabilisation des femmes dans le contexte du projet, ce qui suppose non seulement une participation accrue des femmes aux travaux, mais aussi leur participation plus étroite aux décisions; enfin
- affiner la stratégie vivres-contre-travail pour intégrer les infrastructures communautaires dans les micro-initiatives de sécurité alimentaire visant les ménages.

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site WEB du PAM (http://www.wfp.org/eb_public/EB_Home.html).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est présenté au Conseil d'administration pour approbation.

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, Région Asie et Europe
orientale (OAE):

Mme J. Cheng-Hopkins tel.: 066513-2209

Coordonnateur de programmes, OAE:

Mme C. Ushiyama tel.: 066513-2359

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).



LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

ACV	Analyse et cartographie de la vulnérabilité
CECI	Centre canadien d'étude et de coopération internationale
DFID	Département du développement international du Royaume-Uni
FLM	Fédération luthérienne mondiale
GTZ	Office allemand de la coopération technique
PLA	Point de livraison avancé
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
TIEM	Transport intérieur, entreposage et manutention
TTEM	Transport terrestre, entreposage et manutention
SDC	Direction suisse de coopération au développement
SNV	Fondation bénévole néerlandaise



ANALYSE DES PROBLEMES

1. Le Népal est un des pays les plus pauvres et les moins avancés du monde. On estime que la proportion de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté défini par le gouvernement est de 42 pour cent, soit 9,24 millions de pauvres. Non moins de 70 pour cent des 22 millions de personnes que compte le Népal survivent avec moins d'un dollar par jour. Le rapport du PNUD sur le développement humain classe en 1999 le Népal au 144ème rang sur 174 pays.
2. Les femmes sont particulièrement frappées par la pauvreté. Les études récentes montrent qu'elles travaillent trois à quatre heures par jour de plus que les hommes, mais ne maîtrisent pas le revenu qu'elles génèrent. Leur participation politique et leur accès aux fonctions de pouvoir sont restreints par les normes culturelles, un accès limité à l'éducation, les contraintes de mobilité et les responsabilités du ménage. Au Népal, contrairement à la norme, les femmes ont une espérance de vie inférieure à celle des hommes.
3. En raison de mauvais résultats agricoles ces dernières décennies, le Népal est désormais confronté à un problème croissant d'insécurité alimentaire. La plupart des exploitations sont petites et fragmentées. L'utilisation des intrants agricoles améliorés est limitée par le médiocre réseau routier. Malgré des ressources en eau abondantes, l'irrigation est mal développée. S'ajoute à ces contraintes l'accroissement de la population, qui a dépassé l'accroissement de la production vivrière. Au début des années 90, le Népal produisait 198,2 kilogrammes de céréales par personne. En 1997, dernière année pour laquelle on dispose de données, les disponibilités alimentaires par habitant avaient baissé de 6,3 pour cent.
4. L'analyse de la vulnérabilité réalisée par le PAM a identifié les zones du Népal où les ménages souffrent de l'insécurité alimentaire en raison de la conjugaison de l'insuffisance globale des approvisionnements (comme dans les zones reculées des collines et de montagne) et/ou du manque d'accès aux vivres (comme dans le Terai). Il est évident que les problèmes chroniques de consommation insuffisante de nourriture se rencontrent même dans les zones qui produisent des excédents vivriers. Entre 2001 et 2002, le PAM se propose de retirer son aide aux districts ou aux zones à l'intérieur des districts où la consommation alimentaire est adéquate; d'affiner le ciblage des groupes marginalisés victimes de l'insécurité alimentaire vivant dans les zones d'excédents alimentaires; et de renforcer les activités dans les zones de collines escarpées et les zones de montagne reculées. On escompte que le ciblage du projet sera de mieux en mieux affiné pendant la durée du projet, grâce au travail systématique d'analyse de la sécurité alimentaire entrepris en janvier 2000. Avec le concours de l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), ce travail vise à donner des informations détaillées sur les causes de l'insécurité alimentaire dans les zones du projet et pour déterminer les moyens d'y parer.



5. Cette analyse de la vulnérabilité a conclu que l'isolement et les difficultés d'accès aux zones occidentales de collines et aux zones de montagne, donc le mauvais accès aux marchés, les prix élevés des denrées, les services gouvernementaux sporadiques et la rareté des perspectives économiques ont déterminé une concentration élevée de la pauvreté dans ces zones. Les pauvres qui ont faim peuvent vivre jusqu'à 18 jours de marche de la route accessible aux véhicules la plus proche.
6. Dans les collines, le PAM adresse son action aux ménages comptant en moyenne six membres: le père, la mère, trois ou quatre enfants et un aïeul. Les familles vivent le plus souvent dans de petites maisons à flanc de pente, entourées par moins d'un hectare de terres qui ne se prêtent qu'à la culture du maïs ou de l'orge. L'agriculture ne leur permet de vivre que deux à trois mois par an. Pour tenir, le père ou un des fils aînés migre vers l'Inde comme ouvrier agricole de novembre à juin. Il est fréquent que ces familles soient prises au "piège de la faim". L'argent rapporté est rapidement absorbé par le remboursement des prêts qui ont permis à la famille de survivre pendant le séjour du travailleur au loin. Il ne reste que peu ou pas de capital à investir dans des moyens productifs susceptibles d'améliorer la sécurité alimentaire; ainsi le cycle des besoins et des privations se poursuit.
7. Dans les régions reculées de montagne, le ciblage est plus facile: dans ces vastes zones peu peuplées, presque tous sont pauvres. Sous un climat rigoureux, sur des pentes raides et des terres dégradées, ces communautés usaient traditionnellement de leur implantation à cheval sur les routes du Tibet pour s'adonner au commerce. Ce mode de vie a pris fin voici une génération, quand le commerce frontalier a été officiellement suspendu. Aujourd'hui les familles dépendent de l'agriculture de subsistance et de la migration vers d'autres régions du Népal et de l'Inde pour survivre. Mais des "poches" de possibilités meilleures demeurent. Certains microclimats que l'on rencontre dans ces régions sont particulièrement propices à l'horticulture et à la récolte de produits forestiers non ligneux, comme les plantes médicinales.
8. Bien que beaucoup de districts du Terai produisent des excédents vivriers, les problèmes de distribution interne dus aux coûts élevés de transport, associés à l'accès plus facile à l'énorme marché indien, qui paie mieux, affectent le groupe cible du PAM de deux manières: d'une part, les forces du marché empêchent le riz népalais d'atteindre les zones de collines à fort déficit vivrier; en second lieu, même au Terai, les pauvres ont d'autant moins accès aux vivres qu'ils sont souvent sans terre, que les possibilités d'emploi sont limitées et que leur pouvoir d'achat est très bas. A la saison des travaux agricoles, ils peuvent trouver des emplois saisonniers chez les grands propriétaires, mais se retrouvent au chômage à la saison sèche.
9. Le PAM travaille principalement avec les paysans quasi sans terre, les minorités tribales et de castes et les femmes dans les districts du Terai. Ces zones constituent actuellement la région agroclimatique la plus peuplée du Népal, avec jusqu'à 254 personnes par kilomètre carré contre 28 dans la zone de montagnes et 137 dans la zone de collines. En outre, le Terai reste un aimant pour les migrants, et attire de nouveaux colons venus des collines où les perspectives économiques sont plus mauvaises, et où la densité de population par hectare de terre agricole est 50 à 100 pour cent plus élevée qu'ailleurs. Tandis que ce mouvement migratoire illustre une stratégie importante de survie, il exerce une pression excessive sur les rares forêts et les terres marginales du Terai. Le groupe cible du PAM s'établit sur les terres marginales dont personne d'autre ne veut, et subsiste au péril de sa vie sur les plaines d'inondation, au bord des fleuves, ou empiète sur des forêts protégées.



L'AIDE ANTERIEURE DU PAM

10. En 1998, l'aide publique au développement apportée au Népal a atteint au total 469,2 millions de dollars E.-U. L'aide au développement du PAM, cette même année, a été évaluée à environ cinq millions de dollars, correspondant à 12 230 tonnes d'aide alimentaire. Une aide additionnelle, évaluée à 5,4 millions de dollars, a été apportée pour livrer 19 198 tonnes de produits alimentaires à 94 500 Bhoutanais réfugiés dans l'est du Népal. Le PAM a fourni 87 pour cent des 36 237 tonnes d'aide alimentaire que le Népal a reçues en 1998. Le Canada et la France ont apporté le solde (4 808 tonnes) à titre bilatéral dans le cadre d'arrangements d'aide alimentaire programmée.
11. Les activités vivres-contre travail du PAM ont commencé vers le milieu des années 70 et se sont poursuivies jusqu'à 1992, constituant l'un des principaux instruments permettant au gouvernement de financer les travaux publics. Les projets étaient exécutés de manière centralisée, et mettaient l'accent sur les routes et les pistes rurales, mais ils ont eu un impact limité. Le PAM a tiré deux enseignements principaux de cette expérience. Premièrement, afin de promouvoir la réalisation d'équipements appropriés et durables, ceux-ci doivent être identifiés et gérés, autrement dit "possédés" par les bénéficiaires eux-mêmes; l'assistance en matière d'organisation, de financement et de technique doit avant tout viser à renforcer ce sentiment de propriété. En second lieu, l'assistance technique est un préalable indispensable à la création d'actifs durables. Ces leçons sont devenues les principes fondamentaux du projet 5572.00, qui a été lancé vers la fin de 1995.
12. Cette approche a été couronnée de succès. Une évaluation à mi-parcours effectuée conjointement par le Gouvernement allemand et le PAM en octobre 1997 (WFP/EB.2/98/3/2) a conclu *"qu'un facteur positif décisif [avait] été le partenariat étroit entre le gouvernement, le PAM et l'Office allemand de la coopération technique (GTZ), dès le début et pendant toute la durée du projet, en particulier compte tenu du fait que l'aide antérieure du PAM au secteur routier avait souffert du manque d'apports complémentaires, notamment d'un soutien à la gestion"*. L'assistance technique, y compris le soutien de la mobilisation communautaire, s'est avérée être le facteur décisif nécessaire pour préparer les communautés, les former et les superviser en vue de la réalisation d'équipements, et pour apporter un appui aux groupes après la phase de construction, afin de leur permettre d'en tirer le meilleur parti possible.

OBJECTIFS DU PROJET ET RESULTATS ESCOMPTES

Objectifs à long terme

13. Dans le cadre des mesures gouvernementales de lutte contre la pauvreté et en s'appuyant sur les structures décentralisées de pouvoirs locaux, le projet a pour objectifs de permettre aux pauvres d'améliorer de manière durable leur sécurité alimentaire en créant des actifs productifs et en faisant appel à leurs propres capacités d'auto-assistance.

Objectifs immédiats

14. Les objectifs immédiats du projet sont d'aider les familles pauvres:
- a) à acquérir et à conserver des actifs;
 - b) à atténuer les effets des catastrophes naturelles dans les zones vulnérables; et



- c) à acquérir progressivement des moyens d'existence plus durables.
15. Dans les districts où interviendra le projet, les produits d'aide alimentaire du PAM permettront aux groupes cibles:
- d'investir du temps dans la réalisation d'actifs productifs concourant à la sécurité alimentaire;
 - d'améliorer les accès ruraux, la production agricole et les techniques de gestion des ressources naturelles; et
 - d'appuyer le renforcement des capacités locales, en particulier au bénéfice des femmes.
16. Ces trois objectifs sont imbriqués. Les produits d'aide alimentaire fournis par le PAM réduiront les effets du manque d'accès aux vivres que connaissent régulièrement les ménages et serviront de "matelas de sécurité", libérant les bénéficiaires pour qu'ils puissent investir dans des actifs productifs qui favorisent la sécurité alimentaire. Comme les communautés ciblées seront associées à toutes les étapes de la création de ces actifs, le PAM escompte que le renforcement de ses capacités sera lui-même accru, en particulier pour les femmes. Les groupes cibles identifieront eux-mêmes leurs besoins, et planifieront, réaliseront, suivront et évalueront tous les projets ultérieurs de développement qu'ils jugeront appropriés. A cet égard, l'examen à mi-parcours effectué par le PAM et le GTZ avait constaté que *"l'aide alimentaire avait été utile en tant que ressource pour permettre de mobiliser la capacité participative des ruraux pauvres de réaliser des infrastructures"*.
17. Les actifs créés pendant la période de projet auront pour effets des avantages significatifs pour la sécurité alimentaire à plus long terme des groupes cibles; les évaluations du projet montrent que les améliorations des réseaux ruraux de communications, en particulier, améliorent également l'accès des ruraux aux services sociaux, tels les équipements de santé et d'éducation, ainsi que l'accès aux marchés pour acheter des produits alimentaires et pour commercer.

Résultats escomptés

18. Tout en poursuivant ces objectifs, le projet produira trois effets associés:
- Jusqu'à 453 000 personnes recevront des rations alimentaires de base en période de soudure, pendant trois ans;
 - Quatre types principaux d'actifs communautaires seront planifiés, réalisés et entretenus:
 - 335 kilomètres de routes vertes et de pistes seront réalisés, reliant 250 villages au réseau principal de routes ou de pistes
 - 390 hectares de terres seront protégés par des ouvrages de maîtrise des crues
 - 300 hectares de terres seront aménagés pour la petite irrigation
 - 577 hectares de terres seront réaffectés à des utilisations plus productives et plus durables dans le cadre de micro-initiatives, avec par exemple cultures agroforestières, cultures de rente, étangs de pisciculture, collecte de produits forestiers non ligneux, ou grâce à des formations pratiques.

Ces actifs seront créés dans le cadre d'activités vivres-contre-travail, comme le montre le tableau ci-après:



**ACTIFS À CRÉER DANS LE CADRE D'ACTIVITÉS
VIVRES-CONTRE-TRAVAIL**

Types d'actifs	Journées de travail (millions)	Proportion des activités vivres-contre-travail (pourcentage)
Routes et pistes vertes	3,9	50
Maîtrise des crues	1,17	15
Petite irrigation	1,14	15
Micro-initiatives	1,57	20

- c) Les membres d'environ 350 comités de développement villageois, et les personnels des pouvoirs locaux, bénéficieront d'activités de renforcement des capacités, à savoir notamment:
- Les membres de 1 200 groupes d'utilisateurs communautaires seront formés aux techniques de construction à forte intensité de main d'œuvre et respectueuses de l'environnement. Cela renforcera les compétences et la confiance en soi des groupes d'utilisateurs pour l'organisation et la gestion des actifs communautaires.
 - Environ 3 500 membres de comités d'utilisateurs seront formés aux techniques de gestion transparente de projets. Environ 1 750 femmes membres de comités d'utilisatrices recevront une aide spécifique pour renforcer leur rôle décisionnel dans le projet.
 - Environ 260 agents de soutien des pouvoirs locaux (ingénieurs, contremaîtres) seront formés aux techniques à forte intensité de main d'œuvre et respectueuses de l'environnement, à la mobilisation sociale, à la planification participative attentive à la parité, et à la supervision du projet. Par ailleurs 200 autres agents du programme gouvernemental acquerront de l'expérience dans ces domaines.

ROLE ET MODALITES DE L'AIDE ALIMENTAIRE

Fonctions

19. Les produits d'aide alimentaire présentent un avantage comparatif par rapport à la rémunération monétaire dans la zone de collines du Népal, car le marché commercial des céréales y est peu développé. Les pauvres qui souffrent de la faim dans les districts ciblés consacrent beaucoup de leur temps à des emplois occasionnels, contre un salaire en nature ou en espèces qui leur sert à se procurer des vivres sur les marchés lointains. Ainsi, les rémunérations alimentaires ont aussi pour effet de dégager du temps pour investir dans des activités plus productives.
20. L'aide alimentaire dans les districts du projet (voir la carte à l'annexe IV) complète les vivres disponibles pour les ménages pauvres, et leur permet de participer aux activités de



développement. En les mettant à l'abri des pénuries de la période de soudure, l'aide alimentaire améliore la sécurité alimentaire des ménages bénéficiaires pendant la durée du projet, pour autant qu'ils participent aux activités de projet.

21. Les activités à forte intensité de main d'œuvre sont programmées dans le temps de manière à intervenir à la saison creuse des travaux agricoles, soit de novembre ou décembre à avril ou mai. C'est aussi la période de l'année où les vivres manquent en général. Dans certaines zones, les gens choisissent régulièrement de travailler aux projets pendant la saison creuse plutôt que d'émigrer temporairement en Inde à la recherche d'un emploi saisonnier.
22. Dans le Teraï, les produits d'aide alimentaire présentent d'autres avantages. Il a beau y avoir des vivres en suffisance sur les marchés, les bénéficiaires du PAM n'ont guère de ressources pour s'en procurer. Le choix des produits d'aide alimentaire a dans le Teraï une fonction importante de ciblage, car seuls les pauvres qui ont faim acceptent de travailler pour ce type de rémunération.
23. Le problème de la consommation alimentaire dans les zones du projet est bien connu. L'enquête sur la santé familiale au Népal (1996) signale une incidence des déficits de croissance, dus à la malnutrition au cours de l'enfance, qui atteint entre 55 et 66 pour cent des sujets dans les régions concernées par le projet. L'insécurité alimentaire des ménages en est un facteur causal important qui, combiné avec les nombreux autres problèmes de santé, fait peser sur les familles un risque nutritionnel élevé.

Apports d'aide alimentaire et justification des produits

24. Le riz grossier a été choisi comme seul produit, pour quatre raisons:
 - a) le riz est la denrée de base dans la plupart des districts concernés par le projet, il est bien accepté et il est prisé par les bénéficiaires ciblés;
 - b) le Teraï produit un excédent de riz grossier, ce qui permet d'effectuer des achats locaux;
 - c) le riz grossier est nutritionnellement supérieur au riz fin *mansoli*, produit utilisé dans la première phase du projet; enfin
 - d) la mission conjointe d'évaluation à mi-parcours a recommandé de passer au riz grossier en raison de ses avantages d'autociblage, car le riz fin *mansoli* a une valeur marchande plus élevée.
25. Dans les zones plus reculées et de plus haute altitude, le riz n'est pas courant. A mesure que le projet gagnera ces zones, des solutions de remplacement, telles que du blé, du sarrasin, du millet ou du maïs achetés localement, seront étudiées à petite échelle et à titre pilote.
26. Il est proposé, pour cette phase d'élargissement, une rémunération standard de quatre kilogrammes de riz grossier par journée de travail (sur la base des normes de travail du gouvernement) en sus d'un salaire nominal en espèces payé par les pouvoirs locaux. La rémunération totale est évaluée à 77 pour cent du salaire journalier agricole type dans la zone de collines, et à un peu plus dans les zones de montagne. Les activités vivres-contre-travail dans ces zones ne devraient pas faire concurrence au marché du travail agricole existant, car la demande de services agricoles est limitée dans une économie de subsistance, et parce que les activités de projet seront menées à la morte saison.



LA STRATEGIE DU PROJET

27. Cet élargissement de deux ans devrait faire le pont entre la fin de la phase en cours (31 décembre 2000) et le lancement du programme de pays, au début de 2002. Une durée de deux années est proposée pour se donner le temps de réunir des ressources et de mettre en place l'exécution, compte tenu du caractère saisonnier du projet, qui ne suit pas le cycle des années civiles. Au cours de cet élargissement, huit nouvelles zones seront intégrées dans le projet.

Stratégie d'exécution

28. Cet élargissement poursuivra la même stratégie institutionnelle de partenariat que le projet déjà en cours. Actuellement le projet est mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre trois principaux organismes: le PAM, le Ministère du développement local et le GTZ. Le PAM fournit les ressources; le ministère fournit la structure d'exécution au niveau central à Katmandou et dans les zones de projet, tandis que le GTZ fournit l'assistance technique et l'appui global à la gestion. Le gouvernement veut donner une image forte du projet et de sa stratégie, comme le montre l'engagement exceptionnel de ressources qu'il consent; aucun effort n'a été ménagé pour faire en sorte que la dotation en personnel et en ressources autres soient à la hauteur des besoins.

29. La gestion de la mise en œuvre au niveau des districts se fera par l'intermédiaire des unités de district de soutien du projet. Celles-ci se composent de personnels du ministère et du GTZ, et comptent des ingénieurs, des techniciens de chantier (contremaîtres), des travailleurs sociaux et des animateurs embauchés sur place.

30. Plusieurs autres partenaires auront un rôle déterminant pour le succès du projet. Les comités de développement villageois apportent des ressources en espèces aux travailleurs et assurent l'entretien des infrastructures publiques à l'échelon des comités. Les comités de développement de district prennent des engagements analogues pour les infrastructures à l'échelon des districts, et assurent la planification et la supervision des projets avec les techniciens de district. Les groupes d'utilisateurs apportent une main d'œuvre bénévole pour les ouvrages ou réalisations qui bénéficient aux ménages, individuellement. Ces groupes assument des responsabilités importantes à l'échelon des chantiers pour ce qui est de la gestion générale (y compris distribution des salaires et tenue des registres) et de la logistique des approvisionnements alimentaires. Enfin, des ONG locales et internationales ainsi que des sociétés nationales de consultants ont été recrutées pour appuyer les groupes et les comités de développement de district pour ce qui est de l'organisation, de la formation et des services techniques.

31. Dans des zones ciblées, les parties prenantes au projet identifient un actif de démarrage à créer ou à développer. Cet actif de démarrage est une infrastructure communautaire, comme une route ou un réseau d'ouvrages de maîtrise des crues sur laquelle viendront se greffer diverses activités productives. Dans les districts des collines ou de montagne, l'actif de démarrage sera une route verte (respectueuse du milieu). Dans les districts du Teraï, ce sera un réseau d'ouvrages verts de maîtrise des crues, qui sera réalisé avec le concours technique du Ministère des ressources en eau et, en amont, par le Ministère des forêts et de la conservation des sols. Ces actifs focaliseront l'engagement des comités de développement de district, sous forme de contributions au fonds d'exploitation et d'entretien. Les technologies vertes mises en œuvre pour réaliser ces équipements et ouvrages rendent nécessaire d'étaler les travaux sur trois ans. Les projets lancés au cours de



la campagne de travaux 1999/2000 en cours seront donc menés à bien au cours de la phase d'élargissement 2001–2002.

32. Venant se greffer sur ces actifs de démarrage, des micro-initiatives de sécurité alimentaire faisant participer les mêmes bénéficiaires seront identifiées et appuyées. Ces micro-initiatives permettront aux ménages dont la sécurité alimentaire dépend d'une base de ressources naturelles dégradée de s'orienter vers des modes de vie plus durables.
33. Le PAM appuiera les familles pendant trois ans (le projet initial a entamé le premier cycle en décembre 1999). Il y a plusieurs raisons au passage à un cycle d'aide aux communautés étalé sur trois ans. Premièrement, une observation des experts du GTZ chargés de l'évaluation d'impact relevait qu'*"une approche participative ayant des visées sociales et de différenciation de l'action selon les sexes en vue d'un changement des attitudes a besoin de s'étaler sur une plus longue durée"*. Il était recommandé que le projet adopte une plus longue période de coopération avec les mêmes groupes d'utilisateurs. En second lieu, la continuité de l'action sur trois ans facilitera l'investissement dans la formation et permettra aux partenaires d'engager des micro-initiatives avec un groupe stable de bénéficiaires. Troisièmement, l'appui à plus long terme aux groupes d'utilisateurs aura vocation de renforcer la maîtrise locale des projets et de favoriser l'entretien des actifs. Le projet a piloté avec succès des "plans d'action sur trois ans" dans plusieurs districts en les coordonnant avec d'autres acteurs et d'autres projets.
34. Comme il a déjà été dit, l'assistance technique est un préalable pour que cette stratégie aboutisse. Le PAM entretient des relations stables de partenariat avec le GTZ et étudie par ailleurs les possibilités de collaboration avec d'autres organismes ayant l'expérience de prestations d'assistance technique, y compris des services de mobilisation sociale, dont le rôle sera déterminant. Avant que l'aide du PAM ne commence, ces partenaires organiseront les communautés et les prépareront à la création d'actifs. Pendant les trois années de travaux de développement appuyés par l'aide alimentaire, les partenaires aideront le gouvernement à assurer la qualité technique des ouvrages réalisés, et à faire en sorte que les principes et les procédures du projet soient scrupuleusement observés. Des discussions avancées ont eu lieu en ce qui concerne l'établissement de partenariats avec les divers organismes actifs dans le domaine du développement rural au Népal, notamment la Direction suisse de coopération au développement (SDC), la Fondation bénévole néerlandaise (SNV), le Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI), la Fédération luthérienne mondiale (FLM), CARE Népal et Missions unies au Népal.

Logistique de l'aide alimentaire et gestion des produits

35. Les produits d'aide alimentaire seront achetés localement ou seront importés par le PAM. Les achats locaux seront effectués en faisant appel à la concurrence. En cas de pénurie de ressources en espèces, jusqu'à 40 pour cent des produits nécessaires pourront être importés au Népal en tant que contributions en nature. Les produits importés ne seront acheminés que vers les districts du Terai. Dans les zones de collines et de montagne, seuls les approvisionnements locaux permettront d'assurer la livraison en temps utile du riz, compte tenu de la plus grande complexité de la logistique.
36. La livraison aux points de livraison avancés (PLA) dans chacun des districts incombera au PAM, et sera financée en tant que composante de l'aide, comme le stipulera l'accord conclu avec le fournisseur. L'entreposage et la manutention au point de livraison avancé incomberont au gouvernement.



37. Les comités d'utilisateurs ont mandat, conformément aux directives bien établies du projet, d'effectuer les paiements sur une base mensuelle. Se fondant sur les travaux accomplis, ils se chargent de la distribution finale du riz aux participants. Les hommes et les femmes reçoivent des rémunérations égales, comme le veut la norme du gouvernement.
38. En raison de l'éloignement de beaucoup de districts des zones de collines et de montagne du Népal, cet élargissement exigera une approche novatrice pour le transport des produits d'aide alimentaire. A titre pilote, le PAM élabore un mécanisme de "rémunération alimentaire du portage", qui sera appliqué là où le transport mécanisé est impossible et où le transport commercial serait exorbitant. Cette solution sera appliquée pour les villages reculés des districts du pôle régional I où le PAM est opérationnel, et pour tous les villages des districts des pôles régionaux II et III où le projet doit intervenir (voir carte à l'annexe IV).
39. La rémunération alimentaire du portage est importante pour réaliser les objectifs du programme du PAM, pour deux raisons. Premièrement, les participants au projet (les porteurs) qui sont en règle générale les plus indigents parmi les pauvres, des paysans sans terre ou des intouchables auront ainsi l'occasion de participer activement au projet. Cette solution permet au PAM de s'assurer que la priorité est donnée à certains des membres les plus lourdement défavorisés des communautés ciblées, qui sans cela n'auraient généralement pas le moindre accès aux apports et à l'aide du projet. En second lieu, seule cette solution permet à l'élargissement d'atteindre les districts à fort déficit alimentaire, dans les conditions actuelles de logistique et de coûts. Dans les districts reculés que cible le PAM, l'usage de l'aide alimentaire là où la consommation alimentaire est le principal problème est de simple bon sens.
40. On estime que 6 380 tonnes de riz, soit 17 pour cent de la quantité totale nécessaire pour 2001–2002, serviront à rémunérer le portage. A mesure que l'accès aux zones reculées s'améliorera dans les districts visés au cours des trois années à venir, sous l'effet des travaux appuyés par le projet et par le gouvernement, cette proportion diminuera.
41. Le transport des produits d'aide alimentaire relèvera de la responsabilité des groupes d'utilisateurs eux-mêmes. Une partie des budgets individuels des travaux entrepris servira à dédommager les bénéficiaires qui porteront les vivres jusqu'au chantier. Mais comme la rémunération alimentaire ne porte que sur certains coûts de transport, et non pas sur l'entreposage et la manutention, le gouvernement continuera d'être invité à régler sa quote-part des coûts de transport terrestre, d'entreposage et de manutention (TTEM) pour l'intégralité du tonnage, à titre remboursable.

Arrangements institutionnels

42. Le neuvième plan quinquennal du gouvernement est axé notamment sur la lutte contre la pauvreté. L'élargissement du projet appuie la politique du gouvernement qui consiste à investir davantage dans les régions lointaines de l'ouest du pays où la pauvreté est la plus grande. Le projet appuie aussi et complète le plan gouvernemental de prospective agricole, dont les recommandations principales portent sur l'amélioration de l'accès au marché des exploitations agricoles, et sur l'investissement, en particulier, dans les cultures de rente en tant que stratégie indirecte de renforcement de la sécurité alimentaire, en veillant en particulier aux districts à fort potentiel, comme ceux du Terai. Le projet vise à soutenir chacune de ces composantes centrales, mettant l'accent comme il le fait sur l'accès rural, le soutien des micro-activités et la poursuite de l'investissement dans le Terai, dans le cadre des travaux de maîtrise des crues.



43. L'amélioration des capacités institutionnelles, au niveau des districts comme au niveau local sera déterminante pour le succès du projet. Celui-ci est pleinement conforme aux efforts du gouvernement dans ce domaine; en fait, le gouvernement juge que le projet est un modèle de planification et d'exécution décentralisées. Il apporte en effet des ressources qui permettront de coordonner les processus de planification au niveau des districts (soutenus par le PNUD et, dans la région du pôle régional III, par la SNV).
44. Le projet complète aussi les efforts d'autres donateurs dans le secteur des infrastructures rurales communautaires. Les banques de développement multilatérales tout comme des donateurs bilatéraux, comme le Département du développement international du Royaume-Uni (DFID) et la SDC, ont également reconnu dans le manque d'accès ruraux une des principales contraintes au développement du Népal.
45. La vision à long terme du PAM au Népal tend à faire converger graduellement tous les efforts vers les mêmes districts pour engendrer ainsi des synergies entre le travail sur les infrastructures rurales et d'autres activités d'alimentation de complément, y compris le projet d'alimentation scolaire (écoles primaires) en cours. La politique du PAM à cet égard se manifestera dans la contribution du Programme au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement au Népal, qui sera formulé courant 2000. L'évaluation conjointe par pays, faite en octobre 1999, a servi à faire l'analyse qui précède.

Retrait progressif

46. Le projet prévoit son retrait de jusqu'à dix districts au cours de la phase d'élargissement (voir carte à l'annexe IV). Les apports d'aide alimentaire seront éliminés dans les districts ou dans certaines zones des districts à mesure que les communautés ciblées acquerront les capacités d'assurer leur propre sécurité alimentaire, soit par une production améliorée, soit par des revenus plus élevés qui leur permettront d'acheter des vivres. Dans les régions d'altitude moyenne des collines et dans les districts de montagne, les perspectives d'amélioration des capacités sont fortement limitées par le caractère reculé des lieux. Jusqu'à ce que le réseau de voies de communication se développe, la distribution commerciale de produits alimentaires ne pourra se développer que lentement. L'aide alimentaire du PAM pourrait donc devoir être poursuivie plus longtemps.

Bénéficiaires et avantages

47. Le projet touchera jusqu'à 71 429 participants par an, qui recevront des produits d'aide alimentaire à raison de la rémunération journalière de quatre kilogrammes de riz, et d'une moyenne de 70 journées de travail par campagne et par travailleur. Au minimum 30 pour cent de ces derniers seront des femmes. Si l'on se base sur une moyenne de 6,3 personnes par ménage, jusqu'à 453 000 personnes tireront bénéfice du projet; 33 000 de ces participants, qui vivent dans des régions reculées, devant gagner en moyenne l'équivalent de 48 jours d'emploi additionnel grâce à l'initiative pilote vivres contre portage.

Ciblage

48. Au Népal le ciblage se fait en trois étapes.

Étape 1. Choix des districts. L'Unité d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité (ACV) a établi des indicateurs composites de la sécurité alimentaire (disponibilités, accès et consommation), de la condition des femmes, de la vulnérabilité aux catastrophes naturelles et de la dotation en ressource naturelle. A partir de quoi, cinq pôles régionaux ont été sélectionnés.



CHOIX DES DISTRICTS				
Pôle régional I	Pôle régional II	Pôle régional III	Pôle régional IV	Pôle régional V
Districts des collines	Collines reculées	Districts de montagne	Districts des collines	Collines et Teraï
<i>Poursuite et intensification</i>	<i>Élargissement</i>	<i>Élargissement</i>	<i>Nouveaux partenaires</i>	<i>Nouveaux partenaires</i>
Dadeldhura**	Bajhang*	Humla*	Kavre	Mackwanpur
Baitadi**	Bajura*	Jumla*	Sindupalchok	Udayaphur
Doti**	Kalikot*	Mugu*	Dolaka	Danussha
Achham*	Jajarkot*	Dolpa*	Ramechap	Siraha
Darchula*				Saptari
Dailekh**				

* Districts reculés. Le mécanisme vivres contre portage sera appliqué à tous les sites de chantiers.

** Le mécanisme vivres contre portage ne sera nécessaire que pour les chantiers les plus reculés.

Étape 2. Ciblage des sous-districts. La pauvreté et le degré de dénuement varient fortement dans les districts. La dotation en ressources naturelles (sols, précipitations, eau, forêt et végétation, microclimats, aspect, pentes aménagées en terrasses, etc.) est déterminante pour la sécurité alimentaire. L'accessibilité des marchés est aussi un facteur important, de même que l'existence de partenaires potentiels avec lesquels le PAM puisse travailler. L'analyse de ces facteurs permettra au PAM de cibler avec plus de précision les groupes de population les plus exposés à l'insécurité alimentaires dans les cinq pôles régionaux sélectionnés.

Étape 3. Ciblage des bénéficiaires. Une fois que les comités de développement villageois auront été sélectionnés, et qu'un partenaire chargé d'assurer la mobilisation sociale sera en place, les bénéficiaires potentiels seront orientés par les directives du projet et seront aidés, dans le cadre d'un processus ascendant d'évaluation des besoins, à identifier les actifs productifs à réaliser et les participants potentiels, pour le projet. Au cours de la première phase du projet, le GTZ a élaboré une méthodologie simple pour ce processus. Une formation systématique à la gestion et à diverses techniques fait suite à l'étape de constitution de groupes, afin de mettre durablement en place des structures décisionnelles et des mécanismes de résolution des problèmes.

Effets escomptés du projet pour les femmes

49. Plusieurs objectifs permettant d'accroître la participation des femmes au projet ont été fixés, conformément à l'Engagement du PAM en faveur des femmes. Ces objectifs sont les suivants:

- a) au moins 30 pour cent des participants directs au projet seront des femmes;
- b) les directives d'exécution exigent qu'au moins un projet exclusivement féminin soit mené dans chacun des districts retenus, et prévoient que d'autres projets féminins seront appuyés par les comités de développement villageois qui recevront l'aide du PAM;
- c) 50 pour cent des membres des groupes d'utilisateurs seront des femmes;
- d) au moins 50 pour cent des formations dispensées dans le cadre du projet seront ouvertes aux femmes; enfin



- e) un spécialiste de la problématique hommes-femmes sera affecté à chaque district, et des animatrices recrutées localement seront associées à chacun des sous-projets.
50. La première phase a livré un enseignement important, à savoir qu'une "masse critique" de femmes est nécessaire pour que celles-ci puissent vraiment se faire entendre dans la prise de décisions. Ainsi, la représentation des femmes dans la sélection, le choix et la planification des travaux à réaliser, comme dans les groupes d'utilisateurs eux-mêmes, sera renforcée.
51. Grâce à cette participation accrue, on escompte que les femmes maîtriseront davantage les décisions qui les concernent directement. La participation des femmes aux structures appuyées par le projet, comme les groupes d'utilisateurs, renforcera leur confiance en soi et leur participation active aux autres institutions de la société civile, comme les ONG locales, les organismes communautaires ou les comités de développement villageois. En raison de leur rôle plus actif dans la communauté, leur influence sur les décisions domestiques et dans la maîtrise des ressources du ménage est susceptible de se renforcer. En introduisant la problématique hommes-femmes comme élément commun à toutes les activités de formation et d'orientation, on escompte que la compréhension du rôle des femmes et des hommes dans la société rurale progressera, et que les attitudes vis-à-vis du renforcement de l'autonomie décisionnelle des femmes évolueront dans le bon sens.
52. Les actifs qui seront créés bénéficieront aussi aux femmes. Les routes et les pistes améliorées allégeront leur charge de travail, car ce sont elles qui collectent et portent le bois de feu et l'eau potable. L'accès rural amélioré facilitera la scolarisation des filles et la consultation des services médicaux pour les femmes. Les micro-projets de sécurité alimentaire sur l'exploitation que promouvra le projet, comme la culture de légumes, l'agroforesterie, la pisciculture ou les cultures de rente, devraient accroître de façon générale les revenus des ménages et, comme ces activités sont pratiquement toujours féminines, devraient donner aux femmes une base de ressources élargie.

APPUI DU PROJET

Transport terrestre, entreposage et manutention (TTEM)

53. Un examen du TTEM a été effectué à la mi-1999, avec pour effet une rationalisation considérable de la logistique et des coûts de gestion des produits d'aide alimentaire. Le nombre des points de livraison avancés a été redéfini, ce qui a réduit au minimum les coûts de transport. Dans certains districts reculés, les coûts de transbordement et de transport des produits au delà du point de livraison avancé ont pu être réduits grâce au mécanisme vivres contre portage. Les groupes d'utilisateurs fourniront des services portage à des taux inférieurs aux taux commerciaux, ce qui permet un partage des coûts remarquable, avec une contribution en nature d'environ 812 540 dollars.
54. Le coût total du transport intérieur, de l'entreposage et de la manutention (TIEM) (à partager à parts égales entre le PAM et le gouvernement) est estimé à 60 dollars la tonne et le transport terrestre (en totalité à la charge du PAM) à 14 dollars la tonne. Le coût total de TTEM pour le PAM est donc de 44 dollars la tonne.

Articles non alimentaires



55. Les dotations en personnel, les niveaux de partenariat et les autres ressources attendues de chacun des partenaires d'exécution du projet sont conformes aux besoins, bien que divers coûts opérationnels directs doivent être pris en charge pour appuyer les activités des bénéficiaires, des autorités locales élues (comités de développement de district et comités de développement villageois), et d'autres organismes d'assistance technique.
56. **Services de soutien technique.** Le caractère déterminant du soutien technique pour le succès du projet ne saurait être trop souligné. Le GTZ a été le principal bailleur d'assistance technique du projet. Son soutien devrait se poursuivre dans 15 districts, à un niveau d'engagement de ressources sensiblement égal. Une assistance technique additionnelle sera nécessaire pour de nouveaux districts, et une enveloppe de 200 000 dollars a été budgétisée pour partage des coûts entre le PAM et de nouveaux partenaires.
57. **Formation.** La formation est une composante importante de l'assistance technique. Le personnel des pouvoirs locaux travaillant dans les unités d'appui au programme à l'échelon des districts devra être formé pour faire l'évaluation initiale, mettre en œuvre et gérer convenablement les actifs productifs bon marché et respectueux de l'environnement. Les connaissances du personnel des autorités locales sont limitées en ce qui concerne la problématique hommes-femmes, la mobilisation sociale, les méthodes de planification, la gestion de l'exécution des travaux à forte intensité de main d'œuvre, et l'administration. Dans la première phase, plus de 500 agents népalais ont été formés dans ces domaines, suivant le principe du partage des coûts avec le GTZ; ce soutien devrait se poursuivre à un niveau équivalent.
58. **Matériel.** Les unités d'appui au programme à l'échelon des districts et les partenaires d'exécution ont besoin de matériel de bureau, de documents de vulgarisation et d'outillage de base pour fournir des services appropriés aux groupes d'utilisateurs. Dans le Terai et dans les districts accessibles de la zone de collines, des motocyclettes permettront aux partenaires de superviser et de suivre plus efficacement les activités.

Suivi et évaluation

59. Le système actuel de suivi du projet sera reconduit pour l'élargissement proposé. La gestion des données est informatisée et suit la méthode du cadre logique. Le plus important, pour le projet, est d'obtenir des résultats positifs à court et à long terme pour les groupes de population cibles, assurant leur sécurité alimentaire et améliorant leur capacité d'auto-assistance. Des indicateurs précis ont été définis pour chacun des effets escomptés.
60. Les principales sources d'information pour le suivi et l'évaluation du projet sont:
- les rapports et les résultats régulièrement enregistrés par le système de suivi du projet;
 - les auto-évaluations préliminaires et les évaluations effectuées par les groupes cibles et les parties prenantes au projet. Le mécanisme le plus novateur est la séance annuelle de mise en commun de l'expérience acquise, qui favorise la diffusion des idées entre les participants de différents districts, et permet de recueillir une foule de données qualitatives;
 - les observations et les conclusions des experts indépendants qui se fondent sur des études de cas pour mesurer les effets du projet à plus long terme; et
 - la méthode très en vogue de "l'audit public", qui rassemble tous les membres de la communauté pour examiner les dépenses et les budgets de projet.



FAISABILITE ET DURABILITE DU PROJET

Faisabilité technique

61. Le projet, déjà en cours, a fait ses preuves, et ses composantes techniques sont régulièrement examinées par le PAM, le GTZ et le gouvernement.
62. Pour ce qui est de l'exécution, sa faisabilité technique a été confirmée par plusieurs évaluations récentes, notamment l'évaluation conjointe à mi-parcours en octobre 1997, et l'évaluation multisectorielle des impacts effectuée par le GTZ en juin 1999, dont les experts de la problématique hommes-femmes ont été financés par le Fonds d'action du PAM pour l'égalité hommes-femmes.
63. L'étude Routes vertes, financée conjointement par le GTZ et la SDC et effectuée en janvier 1999, a évalué cette technologie et est parvenue à des conclusions positives. Le principe de la construction de routes de montagne à basse densité a également été adopté par plusieurs autres donateurs, notamment la SDC, le DFID, la Banque asiatique de développement et la Banque mondiale.
64. Les travaux de protection contre les crues dans les districts du Teraï entrent également dans le cadre technique actuel. Le projet escompte que le Ministère des ressources en eau apportera l'assistance technique voulue pour la conception des ouvrages.
65. Vingt pour cent des ressources seront investies dans des micro-initiatives pilotes qui renforceront encore l'impact du projet sur la sécurité alimentaire. Le projet a récemment acquis l'expérience de certaines de ces activités, notamment étangs de pisciculture et des plantations forestières. D'autres types de micro-initiatives seront envisagés à titre pilote, et seulement si un partenaire compétent peut apporter l'assistance technique et les services de soutien voulus pour la mobilisation des communautés.

Viabilité économique

66. La viabilité économique de l'élargissement prévu a aussi été évaluée par la mission d'évaluation des impacts du projet (juin 1999). Chaque type d'opération a été étudié séparément, et l'étude a conclu que les petits ouvrages d'irrigation promettent les taux de rentabilité interne les plus élevés, tandis que les étangs de pisciculture viennent plus loin, en raison des moindres ressources d'assistance technique pour l'aquaculture et du bas niveau d'investissement des groupes dans la gestion des étangs. Un arrangement avec le Département de la pêche a été proposé pour lever certaines de ces contraintes.
67. En ce qui concerne les routes et les pistes rurales, l'évaluation des impacts a constaté que l'infrastructure déjà réalisée *“a déjà commencé à rendre service à un plus grand nombre de personnes”*.
68. L'entretien des actifs communautaires comme les routes, pistes ou aménagements de berges sera confié aux comités de développement de district et aux comités de développement villageois. Quel sera le niveau hiérarchique responsable dépendra de plusieurs facteurs, notamment l'ampleur de l'ouvrage, et le fait qu'il dépasse ou non la limite entre deux ou plusieurs villages. Les utilisateurs eux-mêmes apporteront la main d'œuvre dans les projets d'entretien.
69. Les ressources pour l'entretien continu des ouvrages publics seront réunies de plusieurs manières:



- a) un droit de passage ou péage sera prélevé sur les véhicules qui empruntent les routes vertes;
 - b) avant construction, le comité de développement de district manifesterà son engagement vis-à-vis du projet en déposant une contribution au fonds d'entretien; enfin
 - c) les principaux actifs construits dans le cadre du projet seront intégrés dans un plan-cadre de développement du district. Le gouvernement central affecte une dotation forfaitaire aux comités de développement de district; une partie de cette dotation servira à l'entretien des actifs existants.
70. L'entretien des actifs qui bénéficient directement aux individus, ou à des groupes d'utilisateurs bien définis, incombera aux bénéficiaires. Si différents ménages bénéficient directement des ouvrages (par exemple un petit réseau d'irrigation), ils devront s'engager à fournir 20 pour cent des coûts de main-d'œuvre en tant que contribution en nature, et à élaborer un plan d'exploitation et d'entretien. L'expérience montre que le fort sentiment de propriété des comités de développement de district, des groupes d'utilisateurs et des individus vis-à-vis des réalisations du projet les conduit à accepter la responsabilité de l'entretien des ouvrages créés.

Viabilité sociale

71. L'auto-assistance et la mise en valeur des compétences locales sont favorisées par l'appui à la mobilisation sociale et par le renforcement des capacités locales.
72. La stratégie du projet, à savoir mettre en place des infrastructures de démarrage dans les districts, contribue également à la viabilité sociale du projet. Tandis que les communautés dans leur ensemble tirent bénéfice des routes ou des ouvrages de maîtrise des crues, les bénéficiaires prioritaires des micro-initiatives sont les pauvres qui souffrent de la faim. L'étude d'impact de 1999 le confirme. Pour ce qui est des routes, l'étude a montré que les mieux nantis bénéficient des facilités de commercialisation de leurs excédents et de la valeur accrue des biens fonciers. Mais les pauvres recueillent eux aussi des avantages: prix des denrées plus bas ou plus stables, et possibilités indirectes d'emploi sous l'effet de la croissance économique générale. C'est la combinaison de la stratégie des équipements de démarrage et des micro-initiatives ciblées sur les pauvres qui renforce la viabilité sociale de l'intervention.
73. Évaluant l'impact du projet dans la perspective de la problématique hommes-femmes, l'étude d'impact de 1999 a conclu que le projet *“a commencé à apporter une contribution positive à la participation des femmes, sous la forme d'emplois et d'une participation aux instances décisionnelles, comme les groupes d'utilisateurs”*.

Environnement

74. En raison de l'extrême fragilité de l'environnement montagnard et des fortes précipitations de mousson, l'érosion hydraulique et les éboulements font de gros dégâts au Népal. Si les techniques et les précautions appropriées ne sont pas scrupuleusement respectées, des problèmes d'environnement ingérables peuvent survenir par la suite, et leur résolution sera alors d'un coût beaucoup plus élevé. C'est dans cette perspective que le principe des routes vertes a été élaboré pour mettre en place des infrastructures rurales en montagne.



75. Les ouvrages de prévention des crues peuvent aussi avoir des conséquences environnementales graves. Pour éviter cela, une approche de planification intégrée sera adoptée dans les districts du Terai. Des mesures de conservation et de gestion des sols à l'échelon des bassins versants sont adoptées dans les collines de piémont, les berges sont aménagées en digues, et des épis sont construits au débouché des torrents sur les plaines. Des orientations techniques seront demandées au Ministère des ressources en eau, au Ministère des forêts et de la conservation des sols, et au projet forestier du GTZ à Churia.

RISQUES

76. Trois facteurs importants de risques perturberaient de manière significative les activités du projet, mais leur probabilité est faible à moyenne, et leurs effets éventuels peuvent être atténués par des mesures préventives.

Catastrophes naturelles. Le Népal est une région de haute activité sismique. Un fort séisme dans un district de projet pourrait endommager considérablement les infrastructures routières ou d'irrigation. Les inondations et les glissements de terrain qui accompagnent souvent les séismes sont un autre des principaux risques. Toutefois les techniques "vertes" qu'emploiera le projet réduiront ces risques, et on veillera à la stabilisation des pentes et au choix rigoureux des tracés et des profils.

Problèmes internes de sécurité. Plusieurs districts du Népal ont connu des perturbations lorsqu'un mouvement politique a eu recours à la violence. Au cours des quatre dernières années, ces troubles ont fait plus d'un millier de morts et ont touché plusieurs districts où intervenait le projet. Vu les avantages directs que le projet apporte aux pauvres et aux paysans sans terre, on ne peut prévoir que relativement peu de problèmes.

Importance cruciale de l'assistance technique. Dans la première phase, l'assistance technique a été apportée par le GTZ. Quand bien même ce soutien devrait se poursuivre, cela n'est pas assuré. Par ailleurs, à mesure que le projet s'élargit, de nouveaux partenaires devront entrer en lice pour compléter les apports du GTZ. Un tel appui est attendu de nouveaux partenaires comme la SNV, la SDC et les ministères techniques. Si tel n'était pas le cas, le projet devrait réviser ses activités à la baisse.

EFFETS DISSUASIFS, PERTURBATION DU MARCHÉ ET DEPENDANCE

77. La majeure partie des produits d'aide alimentaire que le PAM compte acquérir pour cet élargissement sera achetée localement, au Népal ou dans la sous-région. Par conséquent, l'action du PAM aura bel et bien un effet de soutien du marché local et on ne devrait observer aucune perturbation de celui-ci. Même si le PAM devait importer des produits d'aide alimentaire, ce ne serait que pour les districts du Terai. L'économie alimentaire du Terai est bien intégrée avec celle l'Inde, la frontière étant ouverte. Vu le faible volume de vivres en cause, il n'y aurait aucune désorganisation du marché local.



Coûts du projet

78. La ventilation détaillée des coûts du projet est donnée à l'annexe I. Le coût total pour le PAM s'élève à 16,1 millions de dollars, dont 10,9 millions pour les produits d'aide alimentaire (le transport externe et le TTEM absorbant par ailleurs 1,65 million de dollars). Les autres coûts opérationnels directs, qui incluent l'assistance technique, la formation, la fourniture d'outillage à main, le matériel de topographie, le matériel de bureau pour soutenir le suivi et l'évaluation, et des motocyclettes pour faciliter la supervision des chantiers par les fonctionnaires locaux, s'élèvent à 642 000 dollars. Les coûts d'appui directs se montent au total à 800 000 dollars. Ce montant comprend une provision pour l'évaluation des besoins et les enquêtes de référence dans de nouveaux districts, pour des audits de district et pour une évaluation externe, aussi bien que des ressources pour l'information publique et l'action de plaidoyer.
79. Les contributions du gouvernement au projet continueront d'être importantes, car celui-ci est classé parmi les 12 projets prioritaires spéciaux de développement local. Ces contributions sont estimées à 9,32 millions de dollars. Le gouvernement prendra à sa charge 50 pour cent des coûts de TTEM, les coûts d'administration et de personnel pour l'unité centrale de gestion et les unités de gestion de district, les contributions des districts à l'exploitation et à l'entretien, ainsi que les contributions villageoises aux salaires en espèces, les contributions des groupes d'utilisateurs sous forme de travail bénévole, et le transport local.

RECOMMANDATION DU DIRECTEUR EXECUTIF

80. Il est recommandé au Conseil d'administration d'approuver le projet.



ANNEXE I

VENTILATION DES COÛTS DU PROJET

	Quantité (tonnes)	Coût moyen par tonne (dollars)	Valeur (dollars)
COÛTS POUR LE PAM			
A. Coûts opérationnels directs			
Produits ¹			
- Riz	37 500	290	10 875 000
Total produits	37 500		10 875 000
Coûts de surveillance			
Transport extérieur	15 000	59	885 000
Transport terrestre		14	525 000
TIEM		30	1 125 000
Total TTEM		44	1 650 000
Autres coûts opérationnels directs		17,12	642 000
Total coûts opérationnels directs (COD)			14 145 750
B. Coûts d'appui directs (CAD) (voir annexe II pour les détails)			800 000
C. Coûts d'appui indirects (CAI) (7,8 pour cent du total des coûts directs)			1 165 769
COÛT TOTAL POUR LE PAM			16 111 519

¹Il s'agit d'un assortiment alimentaire indicatif utilisé à des fins budgétaires et d'approbation. La gamme précise de produits et les quantités effectives à fournir au projet comme à tous les projets assistés par le PAM peuvent varier au cours du temps en fonction des disponibilités du PAM et du marché intérieur des pays bénéficiaires.



ANNEXE II**COÛTS D'APPUI DIRECTS (*dollars*)**

Personnel	
International	226 000
Volontaires des Nations Unies	90 000
Administrateurs nationaux	38 000
Personnel local et temporaire	162 000
Heures supplémentaires (en dollars seulement)	3 000
Total partiel	519 000
Services de soutien technique et formation	
Elaboration du projet	15 000
Services consultatifs techniques	10 000
Suivi et évaluation du projet	50 000
Formation	25 000
Total partiel	100 000
Voyages et indemnités journalières de subsistance	
Voyages forfaitaires	10 000
Voyages dans le pays	40 000
Total partiel	50 000
Dépenses de bureau	
Location de bureaux	6 000
Services collectifs	6 000
Communications	12 000
Fournitures de bureau	8 000
Réparation et entretien du matériel	6 000
Total partiel	38 000
Véhicules	
Carburant et entretien des véhicules	10 000
Total partiel	10 000
Matériel	
Véhicules	30 000
Matériel de communication	15 000
Matériel informatique	8 000
Mobilier et matériel	5 000
Total partiel	58 000
Autres	
Information	15 000
Divers/Imprévus	10 000
Total partiel	25 000
TOTAL COÛTS D'APPUI DIRECTS	800 000



ANNEXE III

ANALYSE DE LA DISTRIBUTION DES COÛTS PARTAGÉS

	Total (dollars)	Part (%)
Programme alimentaire mondial	16 111 519	57
Gouvernement et communautés locales	9 322 713	33
1. Ministère du développement local	5 676 755	
2. Comités de développement de district	132 798	
3. Comités de développement villageois	548 246	
4. Groupes d'utilisateurs	2 964 914	
Coopération technique allemande (GTZ) ⁽¹⁾	2 000 000	7
Assistance technique, autre ⁽²⁾	749 667	3
Total	28 183 899	

Gouvernement et communautés	Matériaux de construction et travail volontaire	Administration, recrutement et coûts de personnel	TIEM	Transport local	Total (dollars)
Ministère du développement local	3 791 521	760 234	1 125 000		5 676 755
Comités de développement de district ⁽³⁾		132 798			132 798
Comités de développement villageois ⁽⁴⁾		548 246			548 246
Groupes d'utilisateurs (GU) ⁽⁵⁾	2 152 374			812 540	2 964 914
					9 322 713

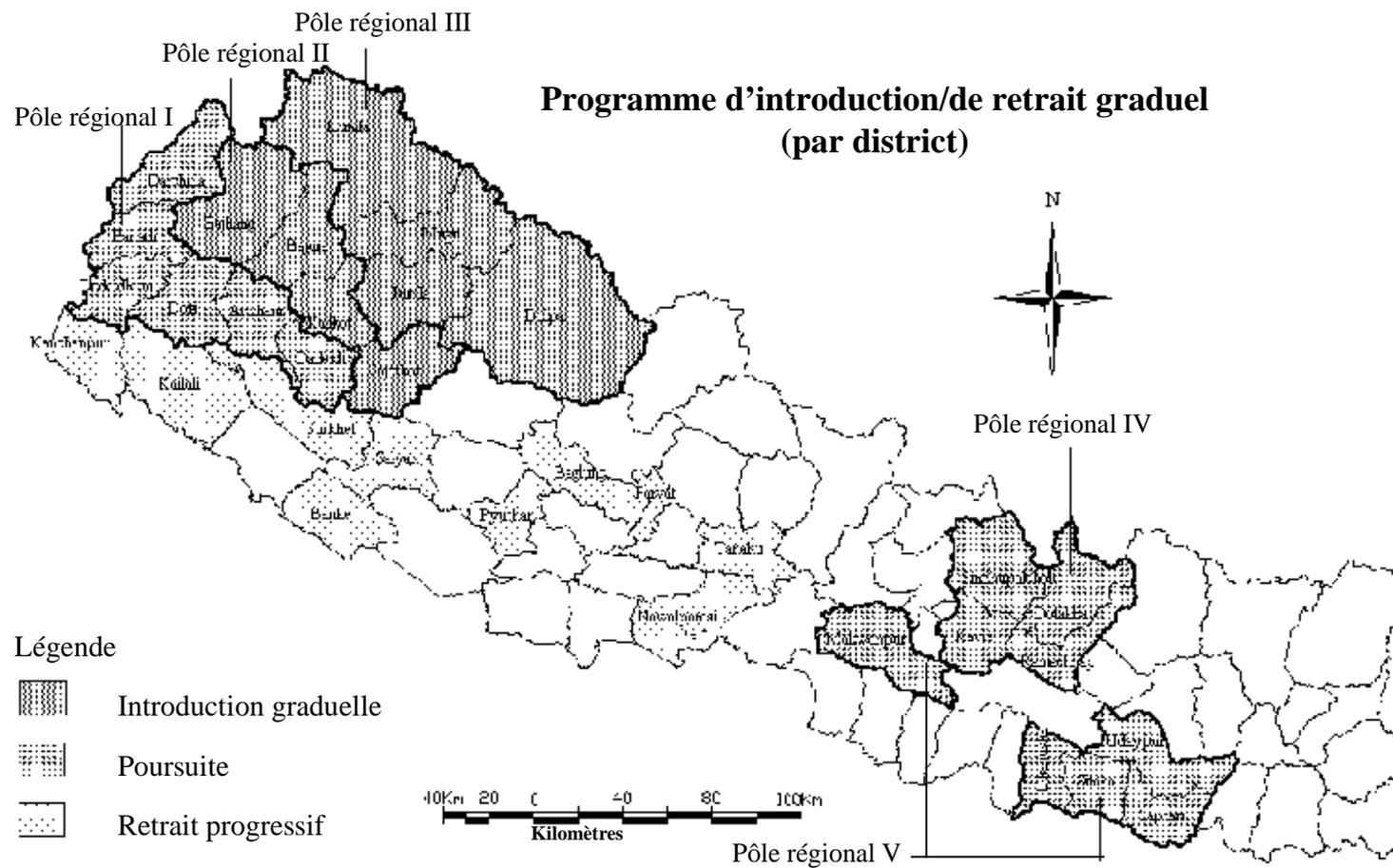
- 1) Le mécanisme vivres-contre-travail pour la réalisation d'infrastructures communautaires rurales du GTZ est actuellement financé jusqu'à décembre 2000. Une évaluation préalable devant donner lieu à une proposition de deuxième phase sera faite début 2000.
- 2) Des discussions avancées ont eu lieu avec la Direction suisse de coopération au développement (SDC) (projets de développement des routes dans les districts), la Fondation bénévole néerlandaise (SNV) (projets des partenaires pour les districts) et le Ministère des ressources en eau au sujet de prestations d'assistance technique dans les districts dont le GTZ se retirera. En outre, plusieurs ONG internationales ont manifesté leur intérêt pour le projet, à savoir notamment CARE-Népal, la Fédération luthérienne mondiale (FLM) et le Centre canadien d'étude et de coopération internationale (CECI). Un budget limité du PAM a été prévu pour appuyer l'assistance technique de ce type.
- 3) Les comités de développement de district apporteront des ressources en espèces pour appuyer les opérations et financer l'entretien, ainsi que des incitations additionnelles pour attirer du personnel technique.
- 4) Les comités de développement villageois apporteront un supplément de salaire en espèces aux travailleurs sur la dotation d'auto-assistance villageoise (chacun des comités reçoit chaque année 500 000 roupies népalaises du gouvernement central).
- 5) Une contribution en main d'œuvre de 20 pour cent est déduite pour les réalisations productives qui bénéficient aux ménages individuels. Par ailleurs, les groupes d'utilisateurs concernés par l'initiative pilote vivres contre portage pourvoient à ce poste par du travail bénévole.



ANNEXE IV



Carte du Projet 5572.01 – Travaux d'infrastructures rurales communautaire



Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Programme alimentaire mondial (PAM) aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Unité ACV, PAM, Népal, octobre 1999