

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Deuxième session ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 24 - 26 mars 1997

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 5 de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.2/97/5/Add.1
11 Février 1997
ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION THÉMATIQUE DES PROJETS DE FORESTERIE EN INDE

Aide alimentaire et populations tribales

RÉSUMÉ

Le présent document tente d'évaluer les réalisations de l'assistance du PAM aux populations tribales des forêts indiennes et ses effets. L'analyse des données a montré que les projets parviennent à atteindre les plus pauvres et les plus affamés des habitants de l'Inde, à savoir les populations tribales qui vivent dans la forêt, et pour qui l'aide alimentaire est une forme d'assistance appropriée. On compte en Inde plus de 230 millions de personnes souffrant d'insécurité alimentaire chronique: les projets aident une partie des victimes de cette "urgence muette".

L'évaluation a révélé que la conception des projets n'a cessé d'évoluer et de s'améliorer; elle s'est bien adaptée au nouveau mandat et aux nouveaux principes du PAM, et en particulier à la participation nécessaire des bénéficiaires. Bien qu'il soit à plusieurs égards risqué d'appuyer des politiques qui n'ont pas fait leurs preuves, le PAM a conquis le respect des divers départements des forêts et d'autres donateurs en appuyant et renforçant la nouvelle politique de gestion conjointe des forêts (JFM).

Les faiblesses des projets ont été identifiées; le PAM et les gouvernements des Etats s'emploient à y remédier. Elles concernent notamment les problèmes connexes de l'évaluation des besoins, de la répartition équitable des avantages et des actifs des projets et la mise en place de processus de règlement des différends. Toutes les évaluations ont relevé une carence qui reste préoccupante, à savoir l'absence d'investissements pour créer d'autres emplois à l'intention des habitants de la zone du projet.

Le tirage du présent document a été restreint. MM. les délégués et observateurs sont donc invités à apporter leur exemplaire personnel en séance et à ne pas demander d'exemplaires supplémentaires.

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document contient des recommandations présentées au Conseil d'administration pour examen.

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

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

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

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

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

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter le commis aux documents et aux réunions (tél.: 5228-2641).



GENERALITES

1. L'Inde compte plus de pauvres vivant dans l'insécurité alimentaire qu'aucun autre pays du monde. Quelque 360 millions de personnes, plus du tiers de la population, vivent en dessous du seuil officiel de pauvreté.¹ A l'échelle nationale, la production vivrière et les stocks régulateurs de l'Inde semblent avoir augmenté. Mais lors de la rédaction du présent rapport, on signalait que les stocks avaient de nouveau baissé. Pour plus de 230 millions d'Indiens, appartenant pour la plupart aux tribus et castes énumérées, l'insécurité alimentaire - la faim, la malnutrition et les maladies de carence - sont chroniques. Les populations tribales des forêts sont parmi les plus pauvres des habitants de l'Inde. Marginalisées et exploitées depuis des siècles, elles ont vu leurs conditions de vie se détériorer encore ces dernières années.
2. Les forêts ne suffisent plus à assurer la subsistance des populations tribales et des autres pauvres qui en vivaient autrefois. Le potentiel agricole dont ils disposent ne peut les nourrir que deux ou trois mois par an, et ils n'ont pas de quoi acheter de la nourriture pour le reste de l'année. Un réseau de magasins publics à juste prix, le Public Distribution System (PDS), a été créé, mais il n'est d'aucun secours pour ceux qui n'ont pas de quoi acheter les vivres subventionnés. En outre, les habitants ont perdu leurs propriétés et leurs droits, d'où une réduction de la consommation alimentaire et une baisse du niveau de vie; dans ces conditions, ni les autochtones ni le gouvernement ne se soucient d'aménager les forêts.
3. En raison de l'isolement des villages tribaux, et parce que beaucoup d'organismes et de groupes refusent de travailler en forêt, très peu de services et de possibilités de développement sont offerts aux populations tribales. Les services des forêts des Etats sont les seules institutions présentes; bien établis, ils sont en contact régulier avec ces populations et emploient un nombre appréciable de travailleurs en forêt. Un nouveau système de gestion participative de la forêt, le Joint Forest Management (JFM) a récemment été développé: la forêt est gérée en coopération par les services des forêts et les populations locales, qui se partagent les droits sur les produits forestiers et la responsabilité de la protection et de la régénération de la forêt. En 1990, le gouvernement a publié des directives et un cadre pour la participation des communautés.
4. L'assistance du PAM aux populations tribales et aux castes énumérées vivant en forêt a commencé en 1972 avec un projet expérimental d'aide alimentaire à l'appui d'activités forestières au Maharashtra. Cette expérience a débouché sur une série de projets similaires qui ont été mis en oeuvre dans les Etats du Bihar, du Gujarat, du Kérala, du Madhya Pradesh, de l'Orissa, du Rajasthan et de l'Uttar Pradesh. La conception des projets a évolué en même temps que les principes et les politiques de la JFM, et l'on continue à innover.
5. Cinq de ces projets ont jusqu'ici été évalués ou examinés à savoir:
 - Inde 2683: Activités forestières en faveur du développement social et économique du Bihar (approbation initiale en octobre 1983, dernière évaluation en 1993)

¹ Le seuil officiel de pauvreté est actuellement défini comme le montant nécessaire pour assurer une ration journalière de 2 400 calories par personne en milieu rural et 2 100 dans les villes. Cette somme est officiellement estimée à 107 roupies par personne et par mois en milieu rural et 122 dans les villes aux prix de 1984/85 (un dollar des Etats-Unis était égal à 34,7 roupies en mai 1996).



- Inde 2685: Activités forestières en faveur du développement social et économique de l'Orissa (approbation initiale en 1983, dernière évaluation en 1993)
- Inde 2751: Mise en valeur et boisement de bassins versants en Uttar Pradesh (approbation initiale en novembre 1985, dernière évaluation en 1994)
- Inde 2773 (Elarg.1): Activités forestières et développement tribal au Rajasthan en vue de la création d'emplois (approbation initiale en 1987, étude de gestion et monographie en 1996)
- Inde 3227: Remise en état des forêts dégradées et boisement au Madhya Pradesh (approbation initiale en juin 1988, dernière évaluation en 1995)

Lors de l'évaluation, les projets avaient tous atteint différents stades d'évolution, mais aucun ne reflétait les nouvelles approches.

BUT ET TENEUR DE L'ÉVALUATION

6. Un certain nombre de grandes questions de fond ont dicté la structure de la présente évaluation thématique: comment utiliser au mieux des ressources limitées? Quelle stratégie de ciblage faut-il choisir? Peut-on intégrer l'aide alimentaire dans les régimes existants de gestion des forêts? Quelles sont les relations entre les stratégies et politiques du gouvernement et l'assistance alimentaire? La présente évaluation avait pour objectif d'évaluer dans cette perspective les réalisations dues à l'assistance du PAM aux populations tribales et leur impact, en se basant sur les rapports des missions précédentes. Aucune des évaluations ne pouvait servir de base pour juger de la validité des nouvelles approches, mais cette évaluation thématique était nécessaire pour faire ressortir les aspects des projets qui avaient donné de bons résultats et ceux qui laissaient à désirer. Il fallait évaluer la pertinence de l'aide alimentaire, de la stratégie et de l'approche des projets, et identifier les principaux enseignements à en tirer pour la conception et l'exécution de projets analogues dans le secteur des ressources naturelles en Inde et peut-être ailleurs.

L'AIDE DU PAM DANS LE SECTEUR FORESTIER: ÉVOLUTION DE LA CONCEPTION DES PROJETS

7. Les objectifs à long terme des cinq projets ont évolué depuis le début des années 80: l'approche axée sur les ressources naturelles a cédé la place aux objectifs intéressant plus directement les populations bénéficiaires des projets du milieu des années 90. Cette évolution reflète de nouvelles perspectives: en particulier, les projets sont de plus en plus souvent conçus dans l'optique des bénéficiaires, et favorisent l'approche participative. Ainsi, dans les projets initialement approuvés en 1983 pour le Bihar et l'Orissa, l'objectif principal était de restaurer les forêts, tandis que l'approvisionnement des populations en bois n'était qu'un objectif secondaire. Il était fait référence à la pauvreté, mais non à l'insécurité alimentaire: ce n'étaient pas là des problèmes urgents aux yeux des services des forêts, qui considéraient, avec l'aval du PAM, que leur fonction était essentiellement d'assurer l'aménagement et la protection des forêts en vue d'une production durable de bois et d'autres produits. Toutefois, les missions d'évaluation ont jugé que les objectifs initiaux des projets étaient vagues et mal définis. Des carences analogues ont été signalées dans la conception des projets en Uttar Pradesh et au Rajasthan, ainsi que, dans une



moindre mesure, au Madhya Pradesh. Le projet du Madhya Pradesh est le dernier projet conçu de cette façon qui ait été approuvé.

8. Le projet du Madhya Pradesh répondait mieux que les autres au mandat du PAM car il mettait plus l'accent sur les besoins des populations locales. La lutte contre le paupérisme et l'insécurité alimentaire, ainsi que la participation populaire et le renforcement des relations entre les habitants des villages tribaux et le service des forêts, ont aussi été des éléments importants de l'élargissement du projet du Rajasthan, dont le plan d'opérations a été signé en juillet 1993. Cet élargissement a en fait servi de banc d'essai aux nouvelles approches et stratégies qui sont devenues de règle pour les projets ultérieurs. L'objectif à long terme d'un projet refondu (en février 1995) regroupant les activités au Bihar et en Orissa était d'"améliorer la sécurité alimentaire et d'accroître les revenus des travailleurs forestiers pauvres ... grâce à la mise en valeur des ressources forestières et agricoles et à des activités génératrices de revenus". La mention explicite de la mise en valeur des ressources agricoles et la proposition d'inclure dans le projet des activités génératrices de revenus à l'intention des femmes, lesquelles devraient également participer aux décisions concernant les ressources du village, étaient des innovations.
9. Le dernier projet qui a fait l'objet d'un examen préalable en mai 1996 et dont la date de présentation pour approbation au Conseil d'administration n'est pas encore fixée, propose un regroupement des projets du Madhya Pradesh et de l'Uttar Pradesh sur le modèle de celui du Bihar et de l'Orissa. Un nouvel objectif immédiat a été ajouté à savoir, renforcer la participation des habitants, et surtout des femmes, à la gestion des forêts et au développement communautaire dans le cadre de la JFM, afin d'appuyer la politique officielle concernant les femmes et les populations tribales en général, et en particulier les habitants de la forêt, ainsi que les réformes de la politique de gestion des forêts.
10. Les projets forestiers ont maintenant un objectif à long terme bien défini: assurer durablement la sécurité alimentaire des plus pauvres, des castes énumérées et des communautés tribales. Les objectifs immédiats - développement forestier et agricole axé sur les communautés, création de créneaux pour les femmes et participation des communautés locales à la JFM - sont conformes au mandat du PAM et aux politiques gouvernementales.

RESULTATS ET CONCLUSIONS

Pertinence des approches et stratégies des projets

11. L'approche générale des projets est conçue de façon à aider le Gouvernement indien à mettre au point ses propres approches participatives de la gestion des forêts domaniales, qui doit correspondre à la Mission du PAM. Le principe fondamental du programme de gestion conjointe des forêts (JFM) est le partenariat entre les communautés locales, tribales et villageoises et les services des forêts des Etats. C'est une approche participative axée sur les villages, ciblée sur les zones isolées touchées par l'insécurité alimentaire et d'un taux élevé de pauvreté. Les projets ont été conçus pour fournir des vivres sous forme de transfert direct de revenus en faveur des participants travaillant dans les forêts domaniales ainsi que pour produire, en vendant des denrées alimentaires aux participants, des fonds à investir pour créer des actifs au niveau des villages.
12. Depuis au moins un siècle, la politique forestière de l'Inde - comme celle de beaucoup d'autres pays - s'est parfois soldée par des échecs. On s'est demandé s'il était opportun que



le PAM appuie des politiques dont l'efficacité n'était pas prouvée. On s'est également demandé s'il était opportun d'utiliser des vivres pour fournir un transfert direct de revenus aux travailleurs forestiers. On a relevé qu'étant donné le taux de chômage élevé dans toutes les zones des projets, ces vivres n'avaient aucun rôle d'incitation. En outre, il n'est pas évident que les aliments soient un type d'apport approprié pour une activité qui est censée être participative et régulière. Mais ces doutes ne sont sans doute pas valables: le PAM s'est acquis le respect des services des forêts en appuyant des approches et stratégies novatrices.

13. Les stratégies des cinq projets étaient semblables: elles visaient à appuyer les programmes des services des forêts qui sont conformes à l'approche de la JFM. La sécurité alimentaire des participants aux activités "vivres-contre-travail" du projet, en particulier des femmes, s'est améliorée dans l'immédiat, mais ces activités, dans un premier temps, n'ont ni créé d'emplois ni accru les actifs. Les grandes catégories d'activités à financer avec les fonds produits par les projets ont été identifiées et décrites dans les plans d'opérations, qui, naturellement, ne pouvaient pas contenir de spécifications détaillées. La stratégie repose sur un travail participatif d'évaluation des besoins et de microplanification au niveau des villages, d'où une grande souplesse dans le choix des types d'activités et des assortiments d'activités.
14. Aucune modification importante n'a été apportée à la stratégie initiale au cours de l'exécution des projets. Le Gouvernement indien et les gouvernements des Etats apprécient l'assistance du PAM et ont fait en sorte que les produits alimentaires parviennent aux bénéficiaires en temps utile et de façon efficiente. Dans tous les projets, les objectifs matériels des premiers travaux de plantation ont été atteints et l'amélioration des rapports entre les responsables des services des forêts et les populations locales est en bonne voie. Après des décennies de méfiance réciproque, ce sont là des progrès notables.
15. L'utilisation des fonds dégagés par les projets a été lente, souvent à cause de goulets d'étranglement dans l'identification, la sélection, et l'approbation de programmes appropriés. Selon les dernières données disponibles, le rythme de décaissement des fonds est acceptable. Il ne serait probablement pas opportun de chercher à l'accélérer à ce stade: la participation en souffrirait presque certainement, de même que les principes de partenariat et d'approche intégrée. La création de comités de coordination au niveau des Etats, composés de représentants de divers organismes publics, a amélioré la coopération entre les services des forêts et les autres services techniques au niveau des décisions. Mais sur le terrain, les services des forêts tendent à tout prendre en charge eux-mêmes. Ils devraient collaborer plus étroitement avec les autres services techniques (agriculture, irrigation, etc.) ainsi qu'avec les services sociaux (par exemple santé et éducation).
16. Avant la nouvelle conception des projets inspirée par la JFM, le choix des activités à financer sur les fonds dégagés par les projets était fait par les services des forêts, sans concertation avec les populations locales. Au Bihar, en Orissa, au Rajasthan et au Madhya Pradesh, l'essentiel de ces fonds ont été utilisés pour développer les plantations forestières, tandis qu'en Uttar Pradesh, le service des forêts a donné la priorité à la conservation des sols, à l'approvisionnement en eau et à la construction d'abris pour la main-d'oeuvre. On cherche aujourd'hui à utiliser les fonds de façon plus participative. C'est aux bénéficiaires qu'il appartient de déterminer leurs priorités dans le cadre de comités forestiers de village et de processus de microplanification. Au Rajasthan, les fonds sont utilisés prioritairement dans les zones tribales isolées les plus nécessiteuses, en mettant l'accent sur la participation collective des communautés à la planification et à l'exécution des plans au niveau du village et sur un ensemble circonscrit d'activités visant à améliorer la sécurité alimentaire.



17. Il y aurait lieu d'accroître encore la participation des ONG. Les services des forêts ont maintenant reconnu que celles-ci ont un rôle à jouer, particulièrement dans l'évaluation des besoins au niveau des villages, le développement d'activités lucratives non forestières et la formation, en particulier à l'intention des femmes, mais il y a encore très peu d'ONG compétentes qui travaillent dans les zones tribales les plus éloignées. Pour faciliter les interventions d'ONG appropriées, le PAM a récemment établi des directives et rédigé des accords préliminaires avec de grandes ONG centrales qui opéreront au niveau des villages par le biais de leurs réseaux d'ONG locales.
18. La conclusion de plusieurs études est que l'approche adoptée est efficace, dans la mesure où, en fournissant des secours alimentaires immédiats, les projets ont aidé à faire face à l'"urgence muette" de l'Inde, c'est-à-dire à remédier à la situation extrêmement précaire des tribus forestières marginalisées. On a aussi constaté que les projets ont stimulé la participation des populations à la création d'actifs durables essentiels à leur développement, tout en renforçant les capacités autonomes des institutions villageoises. La promotion de la JFM est bien conforme au mandat conféré au PAM de "promouvoir l'autonomie des individus et des communautés pauvres", et elle est une application directe des directives et politiques du Gouvernement indien et des gouvernements des Etats concernant la participation populaire. Dans toute la mesure possible, les ONG ont été incitées à participer à l'exécution des projets et en particulier à servir d'intermédiaires entre les tribus et les services forestiers des Etats. Toutefois, cet effort n'a été un franc succès dans aucun des projets.

Atteindre les bénéficiaires cibles par des activités "vivres-contre-travail"

19. En Inde comme ailleurs, le PAM s'adresse aux plus pauvres des pauvres et à ceux qui vivent dans l'insécurité alimentaire la plus grave, et plus précisément aux femmes. On ne disposait pas de statistiques précises indiquant le nombre et le sexe des participants aux activités vivres-contre-travail ni le nombre moyen de journées de travail. On refond actuellement les systèmes de suivi des projets de façon à recueillir les données relatives aux bénéficiaires et à leur situation socio-économique ainsi qu'aux effets du projet sur les revenus et la sécurité alimentaire des hommes et des femmes ainsi que des villages.
20. Dans chaque projet, on a cherché à cibler les activités vivres-contre-travail en choisissant les districts contenant les plus fortes concentrations de populations tribales très pauvres. Mais les services forestiers des Etats préféraient répartir plus largement l'aide alimentaire (et l'utilisation des fonds dégagés) dans l'idée qu'il y a des nécessiteux partout. Le PAM estime que ce n'est pas la meilleure façon d'utiliser les ressources limitées. Le ciblage a été rendu plus sélectif dans le projet du Rajasthan et il est prévu de faire de même dans les projets récemment examinés. Les services des forêts craignent parfois que la réduction de l'aide alimentaire ne porte atteinte à leur nouvelle crédibilité auprès des populations locales. Mais un certain retrait est inévitable étant donné la limitation des ressources fournies par le PAM. Les missions ont proposé de choisir de préférence les districts où:
- a) les populations tribales et les castes énumérées sont majoritaires;
 - b) le taux de couverture forestière est élevé (ce critère tend à être étroitement lié à la concentration de populations tribales);
 - c) les indicateurs montrent qu'il existe une grande insécurité alimentaire (bas niveau de production vivrière, de propriété foncière et de revenu par habitant);
 - d) les départements des forêts prévoient des travaux importants (ce qui est une indication du volume de vivres qui pourrait être distribué).



21. Faute de données détaillées, les missions n'ont pu évaluer le profil moyen des participants aux activités vivres-contre-travail que par des entretiens informels. Le recrutement des ouvriers forestiers, qu'ils reçoivent ou non des rations alimentaires, n'est en général pas très sélectif, même si, pour des raisons pratiques, les services des forêts préfèrent recruter localement. Le ciblage sur les zones forestières isolées donne une certaine garantie que la plupart des bénéficiaires appartiendront aux groupes cibles du PAM; il a été signalé que jusqu'à 65 pour cent de la main-d'oeuvre employée est constituée par des femmes. Mais certains participants aux activités vivres-contre-travail peuvent être venus d'ailleurs et ne pas appartenir au groupe cible local. Ainsi, les migrants saisonniers qui travaillent dans les collines de l'Uttar Pradesh viennent de plus de 50 kilomètres à la ronde.
22. Malgré les problèmes évidents que pose la détermination du profil type des bénéficiaires de l'aide alimentaire - et donc l'évaluation des effets de cette aide - les missions ont indiqué que la plupart des participants appartiennent bien au groupe cible visé initialement et que la distribution des rations alimentaires et les transferts de revenus sont justifiés. Il faudrait toutefois mieux suivre les bénéficiaires.

Effet des activités vivres-contre-travail sur les bénéficiaires

23. Selon certaines évaluations, les activités forestières auraient été exécutées même en l'absence d'aide alimentaire de sorte qu'en tel cas, les projets du PAM n'ajoutent rien à ce qui aurait été réalisé en tout état de cause par le service des forêts. Toutefois, certains affirment au contraire que les projets du PAM ont un effet considérable. Par exemple, dans les projets les plus récents, le PAM a réussi à inciter le service des forêts à choisir le site de ses chantiers dans les zones les plus isolées et les plus pauvres. On a aussi indiqué que les projets pourraient avoir beaucoup plus d'influence sur les activités du département des forêts, par exemple sur le type de pratiques sylvicoles et sur la production d'herbage et de fourrage.
24. Au cours des entretiens informels, les bénéficiaires ont indiqué que le service des forêts, contrairement aux autres employeurs, leur garantissait au moins le salaire minimum. Presque tous les travailleurs ont choisi de toucher des rations alimentaires en échange d'une réduction de leur salaire. Conscients de la valeur du transfert de revenu qui en résulte, ils étaient contents de disposer des rations du PAM au lieu de se contenter de ce qu'ils pouvaient trouver dans les magasins du système public de distribution (SPD). La plupart considéraient que les aliments fournis par le PAM étaient de meilleure qualité, moins coûteux et plus accessibles que ceux du SPD. En outre, ils appréciaient le mélange de céréales et de protéines, qu'ils ne pouvaient pas toujours se procurer ailleurs. Selon une étude effectuée entre 1987 et 1991 en Uttar Pradesh par l'Institut de planification de l'Etat, la consommation de céréales vivrières a augmenté de 77 pour cent parmi les bénéficiaires des distributions d'aliments dans les zones d'intervention du PAM; des légumes secs ont été distribués à beaucoup de familles qui autrement n'en auraient pas mangé; enfin, l'endettement a diminué parce que les travailleurs n'avaient pas besoin de dépenser autant pour acheter de la nourriture. La plupart des villageois interrogés au Madhya Pradesh ont dit qu'ils étaient sous-employés et qu'ils n'avaient pas les moyens de produire suffisamment d'aliments de base pour se nourrir. Les gens allaient généralement chercher du travail ailleurs, laissant au village les petits enfants et les personnes âgées. L'aide alimentaire du PAM n'a pas fait disparaître la nécessité d'émigrer, mais elle a dans bien des cas permis aux migrants de passer moins longtemps loin de chez eux.
25. Les besoins de produits alimentaires pour le projet ont été initialement estimés sur la base d'une moyenne de 200 journées de travail par an. L'expérience a montré que c'était là une



forte surestimation. Les activités sont très saisonnières et ne fournissent en moyenne que 25 à 100 journées de travail concentrées sur une période de trois à quatre mois. Seulement un travailleur par famille peut recevoir une ration pour une journée donnée. La plupart des missions ont jugé que cette règle était trop restrictive et réduisait beaucoup l'impact de l'aide alimentaire. Le principal facteur qui limite cet impact est le manque de travaux à réaliser.

26. L'aide alimentaire aide de plus en plus à cibler les activités sur les populations tribales pauvres. Manifestement, elle apporte un soulagement immédiat et réduit la nécessité d'émigrer, mais elle ne réduit pas sensiblement l'insécurité alimentaire fondamentale des populations tribales.

Atteindre les bénéficiaires visés au moyen d'activités financées sur les fonds dégagés

27. On cherche maintenant à concentrer l'utilisation des fonds dégagés sur des zones beaucoup plus petites que celles où étaient exécutées les activités vivres-contre-travail. On dispose maintenant de certaines statistiques démographiques, économiques et forestières au niveau des secteurs, ce qui facilite le ciblage. Au Rajasthan, les activités vivres-contre-travail originales sont encore en cours dans 13 districts tandis que l'utilisation des fonds dégagés est limitée aux quatre districts les plus pauvres. Le service des forêts a adopté les critères ci-après pour choisir les villages bénéficiaires dans ces quatre districts:

- a) grave insécurité alimentaire et forte concentration de groupes tribaux;
- b) forte concentration de personnes sans terres ou pratiquement sans terres;
- c) communautés désireuses de participer aux activités et à la création d'actifs;
- d) taux élevé d'émigration;
- e) isolement des communautés vivant dans la forêt et absence de possibilité de développement dans le passé.

Le choix définitif des villages se fait à la suite de plusieurs tris intermédiaires. On a constaté que cette procédure est efficace et d'autres Etats sont en train de l'adopter.

Effets des activités financées par les fonds dégagés sur les bénéficiaires

28. Le processus de microplanification était destiné à résoudre les problèmes pour favoriser la participation des communautés, la cohérence des activités et la répartition équitable des avantages. L'alliance entre les forestiers et les populations tribales a bien progressé. Les évaluations et examens ont à juste titre fait l'éloge du rôle positif du personnel des services des forêts à cet égard. Toutefois, il faut du temps pour modifier les comportements et la participation des villageois ainsi que leur position et leurs responsabilités vis-à-vis des fonctionnaires forestiers restent problématiques. Les départements des forêts ont accepté d'adopter des méthodes modernes d'évaluation rurale participative, mais il faudrait encore améliorer l'évaluation des besoins des populations. L'introduction des principes et pratiques de la JFM progresse à des rythmes différents selon les Etats. C'est au Rajasthan qu'elle est la plus avancée: le projet a bien préparé des directives pour la microplanification et quelque 44 microplans ont déjà été élaborés et approuvés. Au contraire, en Uttar Pradesh, les méthodes traditionnelles sont profondément enracinées et il se passera probablement plusieurs années avant que la JFM ne soit une réalité sur le terrain.

29. La qualité technique des activités est en général bonne, mais dans certains villages, les microplans en cours d'exécution semblent n'être que des listes d'activités assez mal



coordonnées. Il a été signalé que les réseaux d'irrigation ont beaucoup amélioré la sécurité alimentaire de certaines familles en leur permettant de produire deux ou trois récoltes par an au lieu d'une, mais dans certains cas, seuls les villageois les plus prospères (par exemple ceux qui ont des exploitations relativement grandes à proximité des équipements hydrauliques) en profitent. Le manque de programmes d'emploi et d'activités lucratives est un problème persistant.

30. Il a été difficile d'évaluer les effets des projets parce que le suivi n'a pas produit suffisamment de données pertinentes. Toutefois, on sait que les principaux sujets de préoccupation des groupes cibles sont le revenu et la sécurité alimentaire. Ces deux problèmes sont liés entre eux ainsi que directement ou indirectement aux ressources forestières et hydriques, à la productivité de l'agriculture, à l'emploi, à la santé et à l'éducation. La plupart des activités touchant à ces domaines, on peut conclure que, d'une façon générale, l'utilisation des fonds dégagés a eu un effet positif sur la sécurité alimentaire.

Effets du projet sur les femmes et leur participation

31. Faute de données sur la répartition hommes-femmes des participants et des bénéficiaires, il n'a pas été possible au cours des diverses évaluations de faire plus que de proposer une opinion ou une estimation éclairées. Dans certains projets, un objectif a été fixé pour la participation des femmes aux activités vivres-contre-travail. Au Rajasthan, par exemple, cet objectif était de 50 pour cent; mais en fait, environ 65 pour cent de la main-d'oeuvre en moyenne est féminine. Les femmes interrogées ont répondu que le travail leur convenait bien, essentiellement parce qu'il était proche de chez elles. Elles ont aussi dit qu'elles se rendaient compte que les activités forestières supplémentaires permettaient à leurs maris de rester plus longtemps à la maison au lieu d'aller chercher du travail en ville. Les infrastructures communautaires - pompes manuelles, garderies, amélioration des routes - créées grâce aux fonds dégagés sont utiles à l'ensemble de la communauté, mais certaines femmes ont dit qu'elles les appréciaient particulièrement. On a constaté au cours des évaluations que les projets n'ont pas encore mis en place de systèmes viables de création de revenu et d'emploi pour les femmes.
32. La participation des femmes à la gestion est minime dans certains villages tandis que de grands progrès ont été faits dans d'autres. Le PAM et les services des forêts ont cherché à améliorer la situation et il existe une volonté réelle d'accroître la participation des femmes à la JFM et à la microplanification. D'importants obstacles culturels s'opposent à ce que les femmes interviennent en public; en outre, comme c'est d'elles que dépend la sécurité alimentaire des ménages, elles sont déjà très occupées par leur travail et leurs responsabilités familiales. Toutefois, globalement, compte tenu des conditions historiques et actuelles, les évaluations ont conclu que dans tous les projets, sauf celui de l'Uttar Pradesh, la participation des femmes a beaucoup avancé.

Répartition des avantages

33. Les accords de JFM devraient préciser la façon dont les avantages tirés de la forêt seront répartis entre les services des forêts et les communautés. La plupart des problèmes relatifs au ramassage de certains produits secondaires tels que le bois de feu réellement destiné aux besoins du ménage et les produits autres que le bois ont été résolus. Mais diverses formules existent ou sont à l'étude pour le partage de la coupe finale. Il a été indiqué que la répartition des produits entre les services des forêts et les communautés, en particulier dans le cas des bois recherchés des forêts de sal et de tek du Madhya Pradesh, ainsi que



l'exclusion du bambou des accords de partage des avantages, risquaient de susciter des problèmes. Il existe aussi des conflits d'intérêt au sein des communautés, notamment au sujet de l'utilisation des forêts et des fonds dégagés. Les différents groupes - par exemple les hommes et les femmes - peuvent ne pas avoir les mêmes priorités. Il importe de mettre au point un processus de règlement des différends.

Suivi et évaluation (S&E)

34. Les missions d'évaluation ont fait observer que le système de suivi actuel facilite la comptabilité des ressources et le suivi matériel et financier des travaux réalisés, des fonds dégagés et des types d'activités exécutés avec les fonds. Mais aucune des données n'est ventilée par sexe et l'impact et les effets des projets ne sont guère suivis. Pour remédier à ce carence, le PAM a recruté au milieu de 1996 un spécialiste du suivi et de l'évaluation dont les recommandations devaient déboucher sur une méthode qui permettra de suivre tout particulièrement les aspects participatifs des projets.

Rôle et efficacité des institutions partenaires

35. Il a été constaté que les services des forêts sont les institutions les plus compétentes pour exécuter les projets, car ce sont les seules qui soient constamment présentes dans les zones tribales isolées, et qui aient la capacité d'offrir suffisamment de journées de travail et de distribuer les grandes quantités de produits alimentaires nécessaires. Au début, ces services avaient du mal à organiser la logistique de la gestion des produits alimentaire et à gérer les fonds dégagés, mais ces problèmes ont pour l'essentiel été résolus. Leur personnel est techniquement qualifié, bien motivé, et il a saisi l'occasion qui lui était offerte de changer ses méthodes de travail et d'établir de bons rapports avec les communautés locales.
36. Lors de la planification et de l'exécution des activités de développement villageois, les services des forêts devraient améliorer leurs liaisons avec les autres organismes techniques, notamment au niveau du terrain. Jusqu'ici, la participation des ONG aux projets a été décevante. Elles ne disposent pas toujours des compétences voulues, n'arrivent pas nécessairement à établir des rapports de confiance réciproque et n'ont pas toutes l'orientation souhaitable. Le PAM a commencé à intervenir activement en recrutant de grandes ONG professionnelles pour assurer la coordination; il a en outre établi des directives pour la sélection des ONG et l'établissement des contrats.

Principales recommandations issues des évaluations et des examens

37. Les principaux problèmes-clés identifiés par les missions concernent le ciblage des participants aux activités vivres-contre-travail ainsi que la gestion et l'utilisation des fonds dégagés, la répartition des avantages, la création de nouvelles activités lucratives et d'emplois et la participation des ONG. L'application de leurs recommandations a bien avancé. Le ciblage et la participation se sont améliorés dans tous les projets, en particulier au Rajasthan. La nouvelle crédibilité des services des forêts auprès des populations locales risque d'être compromise, tant que la question de la répartition de la coupe finale des forêts n'aura pas été résolue. De même, tant que les problèmes concernant les droits de pâturage et la production de foin et d'herbage n'auront pas été réglés, la durabilité des forêts restera problématique. La durabilité des projets est aussi compromise par l'absence persistante d'autres possibilités d'emploi et d'activités lucratives.



ENSEIGNEMENT DEGAGES POUR L'AVENIR

38. Plusieurs enseignements se dégagent clairement des diverses évaluations et examens: d'abord, la population cible des projets est bien celle qui est prescrite par le mandat du PAM, et correspond presque par définition avec la population qui est le plus tributaire des forêts pour ses revenus et sa sécurité alimentaire, c'est-à-dire celle pour qui l'aide alimentaire et la restauration des forêts sont le plus importantes. La population cible, en particulier les femmes, a tout intérêt à travailler en échange d'une aide alimentaire afin d'améliorer la productivité et la durabilité de ses forêts. Mais il apparaît de plus en plus clairement que, même une fois améliorées et remises en état, les forêts ne pourront pas satisfaire tous les besoins alimentaires et économiques de la population actuelle. D'où la nécessité d'identifier d'autres possibilités d'emploi.
39. Deuxièmement, il est devenu apparent que les problèmes de participation et d'équité constituent une contrainte critique au plein succès des projets. Dans ce contexte, il est important que les activités participatives d'évaluation rurale, d'évaluation rurale rapide et de microplanification soient menées de telle sorte qu'elles font ressortir les besoins réels des villageois et débouchent dans toute la mesure possible sur leur satisfaction. Toutefois, on ne voit pas encore apparaître une répartition équitable des bénéfices et des avoirs du projet entre les services des forêts et les villageois ni entre les villageois.
40. Les populations tribales qui ont bénéficié de l'assistance du PAM vivent au bord de la crise: c'est ce que l'on appelle l'"urgence muette" de l'Inde. Il est incontestable que les projets ont facilité l'amélioration des programmes de gestion des forêts, et qu'ils ont favorisé un développement participatif des villages et permis à l'aide alimentaire de mieux atteindre les plus pauvres vivant dans les zones les plus isolées. Il est donc justifié de continuer à fournir une aide alimentaire aux populations tribales dans le cadre d'activités de ce type.

