

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Troisième session ordinaire
du Conseil d'administration**

Rome, 21 - 24 octobre 1996

RAPPORTS SUR L'ÉTAT D'AVANCEMENT DE PROJETS APPROUVÉS

Point 8 d) de l'ordre du
jour



Distribution: GÉNÉRALE

WFP/EB.3/96/8-D/Add.2

9 septembre 1996

ORIGINAL: ANGLAIS

LESOTHO 0352 (Elarg.8)

Construction, remise en état et entretien des routes d'accès rurales

Coût total des produits alimentaires	4 863 600 dollars
Coût total pour le PAM	10 306 407 dollars
Date d'approbation par le CPA	28 octobre 1993
Date de la signature du plan d'opérations	18 mars 1994
Date de l'acceptation de la lettre de démarrage	24 mai 1994
Date de la première distribution	1er juillet 1994
Durée de l'aide du PAM	Cinq ans
Durée du projet au 31 décembre 1995	Un an et six mois

Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des États-Unis. En juin 1996, un dollar équivalait à 4,34 maloti.

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 À L'INTENTION DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

Conformément aux décisions prises par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire sur les méthodes de travail, les documents établis par le Secrétariat à l'intention du Conseil ont été rédigés dans un souci de concision et axés sur la prise de décisions. Les réunions du Conseil d'administration doivent prendre un tour pragmatique et favoriser le dialogue et les échanges entre les délégations et le Secrétariat. Celui-ci poursuivra les efforts déployés pour faciliter la mise en oeuvre de ces principes directeurs.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui souhaitent poser des questions d'ordre technique sur ce document à contacter directement les fonctionnaires mentionnés ci-après, de préférence quelque temps avant la session du Conseil. Cette procédure vise à faciliter l'examen du document en session plénière.

Les fonctionnaires du PAM responsables de ce document sont les suivants:

Directeur régional: Y. Mengesha tel.: 5228-2206

Chargé des opérations: M. Duthie tel.: 5228-2337

Pour toute question concernant la distribution des documents présentés au Conseil d'administration, veuillez contacter l'employé chargé de la documentation (tél.: 5228-2641).

BUT DU PROJET

1. Le projet a pour objectif à long terme de soutenir le programme gouvernemental de remise en état des routes d'accès rurales et de construction de passerelles, qui vise à améliorer les conditions de vie des communautés rurales éloignées et isolées.
2. Les objectifs immédiats sont les suivants: a) améliorer les possibilités d'accès des communautés rurales aux marchés et aux services grâce à la construction, à la remise en état et à l'entretien du réseau national de routes d'accès rurales; b) offrir des emplois temporaires aux participants de façon à contribuer à atténuer le chômage et le sous-emploi dans le pays.

EXECUTION DU PROJET ET GESTION DE L'AIDE ALIMENTAIRE

3. Étant donné qu'il s'agit d'un projet déjà ancien puisque la phase initiale a commencé en 1966, sa mise en oeuvre s'appuie sur une base bien établie. Grâce à la fourniture d'une aide salariale, de matériel et d'équipements, le projet appuie plus de 80 pour cent du programme national de remise en état des routes d'accès rurales et de construction de passerelles mis en oeuvre par la section des travaux publics (CWS) du Ministère de l'administration locale. Le programme d'amélioration des routes rurales est supervisé par les 10 bureaux de district et mis en oeuvre par le personnel d'encadrement sur le terrain. Une cellule de formation implantée au siège central assure la formation du personnel de supervision. Le volet "passerelles" du programme est dirigé par une sous-unité du siège de la CWS, qui en assure également la planification, la conception et la mise en oeuvre. A l'heure actuelle, 80 pour cent des coûts administratifs et non alimentaires du volet "passerelles" sont financés par le Gouvernement irlandais (400 000 dollars).
4. La gestion de l'aide alimentaire incombe à l'unité de gestion (FMU) instituée auprès du Cabinet du Premier Ministre. La CWS achemine les produits alimentaires entre les entrepôts et les points de distribution. Un comité de coordination du projet (PCC) comprenant des représentants de la CWS, de la FMU et du PAM effectue des évaluations trimestrielles de la mise en oeuvre du projet et est responsable de la gestion des fonds obtenus.
5. Les communautés formulent les requêtes concernant le volet "vivres-contre-travail" par l'intermédiaire des conseils de développement villageois (VDC). Ces conseils ont également pour tâche d'identifier les bénéficiaires chargés d'effectuer les travaux. Le projet prévoit qu'une proportion pouvant aller jusqu'à cinq pour cent de l'aide alimentaire prévue sera destinée à des projets communautaires d'auto-assistance exécutés par des ONG.

CONTRIBUTION DU GOUVERNEMENT

6. Le gouvernement s'est pleinement acquitté de ses obligations de financement conformément au plan d'opérations.

RAPPORT SUR L'ETAT D'AVANCEMENT AU 31 DECEMBRE 1995

Résultats globaux

7. Le projet a atteint globalement 93 pour cent en moyenne des objectifs intermédiaires prévus (voir en Annexe le résumé des résultats obtenus). Il a été effectué plus de travaux que prévu sur la construction plutôt que sur l'amélioration des routes. Les activités de construction (représentant 39 pour cent de la main-d'oeuvre totale employée) ont largement dépassé les objectifs prévus (185 et 151 pour cent des objectifs fixés en matière de jours de travail et de réalisations matérielles, respectivement) tandis que les activités de remise en état de la voirie étaient nettement moins nombreuses que prévu (66 et 55 pour cent, respectivement). Cette situation s'explique par la poursuite des programmes de travail commencés lors de la phase précédente, qui avaient surtout mis l'accent sur la construction de routes plutôt que sur leur rénovation. Les chantiers de construction dans la partie montagneuse du pays ont été plus nombreux que prévu (247 pour cent du plan contre 43 pour cent dans les collines), car le gouvernement a mis davantage l'accent sur le développement du réseau routier dans cette région, où l'infrastructure de communication était la plus sous-développée.
8. Les faibles résultats enregistrés pour ce qui est de la construction de ponceaux (30 pour cent) sont dus à des retards dans la livraison des matériaux, y compris des articles non alimentaires fournis par le PAM. Le faible niveau des résultats (40 pour cent) du volet "passerelles piétonnes" s'explique essentiellement par la fourniture d'une assistance étrangère inférieure (en dehors de l'aide du PAM) à ce qui était prévu à l'origine.
9. Le nombre de jours de travail a représenté 85 pour cent des prévisions. La moyenne réelle des effectifs de travailleurs employés par jour était de 3 860 contre un chiffre prévu de 4 200. Il était prévu d'effectuer une rotation des travailleurs tous les 20 jours, mais vu les besoins, les mêmes travailleurs ont en général été recrutés à nouveau. Des entretiens avec les travailleurs ont montré que ceux-ci étaient réembauchés après un délai moyen de deux mois et demi. On estime par conséquent que le projet a assuré un emploi à court terme à quelque 9 650 personnes, ce qui représente environ 48 250 bénéficiaires.
10. Dans le cadre des dispositions concernant les ONG, deux ONG ont été engagées, dont chacune a recruté 100 travailleurs par jour et assuré la mise en oeuvre de projets de construction de routes avec l'assistance technique de la CWS. Les progrès ont été satisfaisants et les rapports ont été présentés en temps voulu.
11. Quelque 4 351 tonnes de farine de maïs, 482 tonnes de légumineuses et 158 tonnes d'huile végétale ont été distribuées, représentant respectivement 85, 85 et 92 pour cent des résultats intermédiaires prévus. Les pertes totales après livraison ont été négligeables (0,2 pour cent).

Principaux problèmes rencontrés

12. *Gestion du projet.* La CWS n'a pas rempli ses obligations en matière de personnel pour le volet de construction de routes. Quatre des huit postes d'ingénieurs n'étaient pas pourvus en décembre 1995, y compris celui d'ingénieur chargé de la planification et du suivi, toujours vacant depuis le début de cette phase. Cette situation s'explique par le fait que le recrutement d'ingénieurs à l'extérieur ait cessé et par la difficulté de recruter un personnel local suffisamment qualifié. Un manque de personnel d'encadrement sur le terrain s'est également fait sentir et 182 seulement des 223 cadres de supervision nécessaires étaient

disponibles, ce qui s'explique par le gel du recrutement lié aux obligations du programme d'ajustement structurel. Une telle situation a compromis la planification, le suivi, la formation et, dans une certaine mesure, la qualité du travail. Le volet "passerelles" a réuni le personnel nécessaire.

13. **Gestion des produits alimentaires.** Des retards pouvant aller jusqu'à trois mois dans la rémunération des travailleurs en produits alimentaires ont posé des problèmes. Les causes principales en étaient les suivantes: a) difficultés de transport en raison de la lenteur du paiement par le gouvernement et des prix non compétitifs proposés; b) arrivée tardive des ressources du PAM; et c) priorité accordée à l'aide alimentaire d'urgence. Toutefois, les bénéficiaires ont continué de participer au projet en dépit de ces retards car ils avaient besoin de produits alimentaires, et l'exécution du projet n'en a pas souffert outre mesure.
14. **Ciblage.** Le suivi sur le terrain a confirmé que le ciblage des bénéficiaires était bon. Les travailleurs sont en majorité des personnes sans terre qui, le plus souvent, assurent seules la subsistance du ménage et n'ont guère d'autres possibilités d'emploi. Il semble que le projet se soit autociblé car ceux qui disposent d'autres moyens de subsistance ne cherchent en général pas à effectuer ce genre de travail. Les femmes, dont beaucoup sont chefs de famille, sont bien représentées: elles fournissent 70 pour cent des travailleurs et la majorité du personnel d'encadrement. Il semble que les femmes aient été plus attirées que les hommes par une rémunération en nature.
15. **Transfert de revenu.** Les travailleurs reçoivent un salaire en nature et en espèces. La partie du salaire versée en espèces est de trois maloti par jour. La valeur totale des produits alimentaires et du versement en espèces est d'environ neuf maloti par jour de travail de cinq heures, soit environ 78 pour cent du salaire minimum quotidien équivalent. Il avait été initialement convenu que la situation financière du gouvernement serait réexaminée pendant la mise en oeuvre du projet et que, si possible, la rémunération en espèces serait relevée à cinq maloti pour respecter les normes de l'OIT. Il n'a pas été possible de procéder ainsi car les financements extérieurs attendus ont fait défaut. Par conséquent, le gouvernement a dû supporter les coûts supplémentaires imprévus et n'a pu accorder aucune augmentation.
16. **Amélioration de la qualité.** La qualité du travail devait être améliorée grâce à la fourniture d'articles non alimentaires, à l'application d'un système de travail de groupe à la tâche (la rémunération étant versée une fois les tâches exécutées et non pas sur la base d'une période de travail de 20 jours) et par la formation intensive du personnel d'encadrement de terrain. Malheureusement, l'application de ces mesures a posé des problèmes. Le système de travail de groupe à la tâche s'est révélé impraticable et la CWS a continué d'appliquer un système de tâches individuelles journalières, mais s'est efforcée d'en accroître l'efficacité en améliorant la formation du personnel d'encadrement sur le terrain. D'après les observations effectuées sur le terrain, les résultats sont satisfaisants. La fourniture d'articles non alimentaires n'a pas respecté le calendrier prévu. Les besoins prévus en matière de formation n'ont été satisfaits qu'à 68 pour cent (voir Annexe) en raison des effectifs insuffisants de la cellule de formation, et également de la réduction et des retards du financement PAM prévu pour la formation (restrictions budgétaires).
17. **Aide d'urgence.** Le projet a mis en place un dispositif efficace par lequel le volet "vivres-contre-travail" a pu être amplifié pour faire face aux opérations de secours d'urgence liées à la sécheresse de 1995. En raison de l'ancienneté du projet, ses mécanismes d'exécution étaient bien établis dans les zones rurales et connus comme étant créateurs d'emplois. Cinq mille travailleurs supplémentaires ont pu être employés, qui ont essentiellement participé aux activités d'entretien du volet routier. Des articles non

alimentaires supplémentaires ont été fournis et un personnel d'encadrement de terrain a été recruté.

18. **Articles non alimentaires.** Pour améliorer l'efficacité et la qualité du travail, il avait été prévu de fournir 1 905 000 dollars d'articles non alimentaires sous forme de dons ou par le biais de la monétisation. Cinquante-et-un pour cent de ce montant a été fourni (véhicules, outils manuels, machines et matériel). Des retards concernant les dons et l'enchaînement des livraisons ont causé des problèmes. Par exemple, les outils manuels ont été livrés huit mois après le démarrage du projet (des outils empruntés ont permis de commencer le travail). En outre, 21 pour cent des machines et du matériel n'ont été disponibles qu'un an après le début des opérations; le reste était encore en instance (24 pour cent) ou dépendait de dons à venir (55 pour cent). Les matériaux nécessaires à la construction des ponceaux et d'autres structures, ainsi que des murs de retenue, n'étaient pas encore financés.
19. **Suivi et rapports.** L'utilisation de l'information à des fins de gestion n'est pas encore effective, essentiellement parce que le poste d'ingénieur chargé de la planification et du suivi n'a pas été pourvu. Bien qu'attendu incessamment, l'administrateur auxiliaire (JPO) chargé d'améliorer le système de suivi et d'évaluation n'était pas encore arrivé pendant la période couverte par le présent rapport.
20. **Intervention progressive du gouvernement.** Lors de la phase précédente, tous les travailleurs recrutés pour les programmes de la CWS avaient bénéficié de l'aide du PAM. Toutefois, dans la phase en cours, le gouvernement finance 20 pour cent de la main-d'oeuvre. En outre, la rémunération en espèces, qui était financée précédemment par la monétisation de l'aide alimentaire bilatérale, est dorénavant financée entièrement par le gouvernement.

CONCLUSION

21. Globalement, le projet se déroule de façon satisfaisante, qu'il s'agisse de l'offre d'emplois ou du développement du réseau routier rural. L'accent ayant été mis sur la création d'emplois dans les régions montagneuses, les régions les plus défavorisées ont été ciblées. Les routes et les passerelles sont judicieusement situées; elles permettent aux communautés isolées d'avoir accès aux services essentiels, aux marchés et aux grandes routes, ce qui contribue au développement économique et social des communautés les plus démunies du pays. Un ciblage judicieux et le taux élevé de participation des femmes ont permis d'orienter l'assistance vers les groupes les plus nécessiteux, d'opérer en leur faveur les transferts de revenus indispensables et de promouvoir la sécurité alimentaire. Il semble donc que le projet atteigne ses objectifs et qu'il permette au PAM d'accomplir sa mission, qui est d'assister les populations pauvres souffrant de la faim et de leur fournir une aide appropriée, pour leur développement.
22. Le projet est doté d'une structure qui peut être facilement élargie pour répondre aux besoins d'aide d'urgence, sans pour autant remettre sérieusement en cause la réalisation des travaux entrepris.
23. L'insuffisance des effectifs et l'impossibilité d'attirer et de garder un personnel qualifié restent un problème. Le gouvernement a toutefois proposé un budget qui permettra de financer des effectifs suffisants de personnel. L'intégration du projet dans une stratégie nationale de planification du réseau routier permettra de disposer d'une réserve plus importante de personnel technique.

24. Le problème des retards dont souffre l'acheminement des produits vers les chantiers se réglera dès que le nombre de véhicules mis à la disposition de la CWS augmentera (grâce aux contributions non alimentaires du PAM) et que des dispositions seront prises pour accélérer le paiement des transporteurs.
25. L'exécution du projet devra être revue dans le cadre des nouvelles dispositions prises par le gouvernement pour rationaliser le programme routier afin d'en renforcer l'efficacité.

ANNEXE

RÉCAPITULATIF DES RÉSULTATS OBTENUS (juillet 1994 - décembre 1995)

	Total objectifs - plan d'opérations			Objectifs intermédiaires au 31.12.95			Résultats effectifs au 31.12.95			Résultats en pourcentage des objectifs intermédiaires	
	Norme jt/km	jt	km	Norme jt/km	jt	km	jt/km	jt	km	jt	km
RÉSULTATS CONCRETS DES ACTIVITÉS ET DES PÉRIODES DE TRAVAIL											
Remise en état											
Plaines	3 000	456 0	152	3 000	136 80	46	4 152	58 20	14,0	43	31
Collines	4 000	576 0	144	4 000	172 80	43	5 161	188 86	36,6	109	85
Montagnes	5 900	790 6	134	5 900	237 18	40	5 554	113 80	20,5	48	51
Total partiel		1 822	430		546 78	129		360 87	71,1	66	55
Construction											
Collines	5 600	334 3	60	5 600	100 2	18	8 579	65 65	7,7	65	43
Montagnes	9 600	648 0	68	9 600	194 40	20	9 555	478 46	50,1	246	247
Total partiel		982 3	127		294 68	38		544 12	57,7	185	151
Ponceaux											
		270 0			81 00			24 48		30	
Entretien de routine¹											
Routes remises en état						36			36,8		102
Routes construites						11			22,3		212
Routes construites/remises en état antérieurement						1 249,8			1 384		111
Total partiel	170	885 8	5 211	205	265 70	1 296	283	407 86	1 443	153	111
Entretien périodique¹											
	1 500	1 110	744	1 500	334 90	223		N/D	N/D	N/D	N/D
Passerelles²											
	4 800	360 0	75	4 800	108 00	23	5 783	52 05	9,0	48	40
Moyenne des résultats											95
Total (jours de travail)		5 433			1 633			1 389		85	

¹ Entretien de routes existantes. Il s'agit de chiffres globaux. Étant donné que les travaux d'entretien sont effectués plus d'une fois sur le même site pendant la durée du projet, le chiffre donné pour l'entretien de routine correspond à plus de 200 pour cent de l'ensemble du réseau des routes rurales.

² L'unité retenue pour norme est: jt/passerelle, tandis que le chiffre en kilomètres figurant sous cette rubrique désigne le nombre de passerelles à construire.

jt: jours de travail, km: kilomètres.



RÉCAPITULATIF DES RÉSULTATS OBTENUS (juillet 1994 - décembre 1995)

	Total objectifs - plan d'opérations		Objectifs prévus au 31.12.95		Résultats effectifs au 31.12.95		Résultats obtenus en pourcentage des objectifs prévus	
	Jours	Nbre de stagiaires	Jours	Nbre de stagiaires	Jours	Nbre de stagiaires	Jours	Nbre de stagiaires
FORMATION								
Contremaîtres	1 950	195	1 00	100	772	67	77	67
Techniciens	1 000	40	275	17	48	16	17	94
Assistants techniques	1 750	110	587	42	360	24	61	57
Assistants magasiniers	300	45	187	22	0	0	0	0
Opérateur des installations	300	30	75	7	120	10	160	143
Membres des conseils de développement villageois	625	50	0	0	120	10		
Total	5 925	470	2 12	188	1 42	127	67	68

