

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

Reprise de la deuxième session
ordinaire
du Conseil d'administration

Rome, 26 mai 1997

RAPPORTS D'ÉVALUATION

Point 2 de l'ordre du
jour



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

2 avril 1997

ORIGINAL: ANGLAIS

ÉVALUATION INTÉRIMAIRE DU PROJET ÉTHIOPIE 2488 (Elarg.3)

Restauration des terres et mise en place d'infrastructures en milieu rural

Coût total des produits alimentaires	17 895 220 dollars
Coût total pour le PAM	39 063 394 dollars
Date de l'approbation par le CPA	28 octobre 1993
Date de la signature du plan d'opérations	12 octobre 1995
Date de la première distribution	30 janvier 1995
Durée du projet	Quatre ans
Date officielle d'achèvement	29 janvier 1999
Composition de la mission	PAM/FAO ¹

¹ La mission comprenait un administrateur principal spécialiste de l'évaluation, PAM (chef de mission); un économiste agricole, PAM; un sociologue rural, PAM; et un ingénieur agricole, FAO.

² Sauf indication contraire, toutes les valeurs monétaires sont exprimées en dollars des Etats-Unis. Au moment de l'évaluation, un dollar des Etats-Unis valait 6,22 birr.

RÉSUMÉ

Ce projet, qui est le plus important des projets vivres-contre-travail entrepris en Afrique et qui s'attaque au problème critique de la dégradation des terres, donne, a-t-on constaté, de bons résultats.

A la mi-1996, 450 plans locaux de conservation, au total, étaient en cours d'exécution, avec le concours de 374 000 participants à des activités vivres-contre-travail. Grâce à la nouvelle orientation en faveur de la planification participative au niveau local (PPNL), les communautés locales sont beaucoup mieux disposées à participer au projet, ainsi qu'à adopter et appliquer les mesures de conservation.

L'importance exagérée qui a été accordée aux pépinières d'arbres pourrait être corrigée en aidant les communautés locales à prendre le relais dans une optique commerciale. Le volet forêt domaniale, qui n'est pas encore opérationnel, devrait être supprimé et les ressources correspondantes réaffectées à d'autres composantes plus dynamiques du projet. Dans l'ensemble, le projet a amplement démontré qu'il savait mettre à profit les suppléments de ressources du PAM, sous réserve d'un appui technique adéquat du gouvernement. Cependant, comme dans le cas de toute expansion rapide de travaux de conservation recourant à la formule vivres-contre-travail pour l'exécution de programmes du type "filet de sécurité", la prudence est de rigueur afin d'éviter les atteintes à l'environnement qui pourraient résulter de la mise en oeuvre de techniques inappropriées ou d'une mauvaise exécution.

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

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

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

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

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

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

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

Chef chargé de l'évaluation: M. Latham tel.: 5228-2030

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. Ce projet est le plus important projet vivres-contre-travail entrepris en Afrique. L'aide du PAM à la restauration de terres forestières et de parcours, qui met en oeuvre principalement des activités de conservation des sols et des eaux dans les zones sujettes à la sécheresse et déficitaires en produits vivriers, a débuté vers le milieu des années 70. L'objectif global de développement du projet est d'améliorer la situation économique des agriculteurs installés dans les zones couvertes par le projet, et de contribuer ainsi à l'autosuffisance du pays. Cet objectif doit être atteint grâce à l'augmentation de la productivité de l'agriculture qui sera obtenue au moyen de différentes mesures, dont la réduction de l'érosion des sols, l'augmentation de la production de bois de feu et de bois d'oeuvre, la fourniture d'eau pour l'irrigation et l'approvisionnement des villages, la construction de routes rurales, et l'amélioration de la conduite de l'élevage. Ce projet, qui est financé par le Ministère de l'agriculture, est mis en oeuvre dans quatre régions à déficit vivrier d'Ethiopie.
2. Le but est de protéger et de mettre en valeur une superficie estimée à 135 000 hectares, grâce à la conservation des sols et des eaux dans des zones sélectionnées. En outre, quelque 200 000 hectares de terres forestières seront soumises à un mode de gestion durable. Le projet comprend des activités telles que la conservation des sols sur les terres agricoles, le boisement et le reboisement, la mise en valeur des eaux, la construction de routes de desserte, l'aménagement de terrasses à flanc de colline, la construction et l'entretien de routes, l'aménagement de banquettes en terre/pierre et de barrages régulateurs, la production de plants/semences de graminées, ainsi que des activités forestières comprenant des travaux en pépinière et la mise en place des plants. La plupart de ces activités reposent sur un processus de planification impliquant les communautés ainsi que les techniciens.
3. Les bénéficiaires reçoivent une ration familiale de trois kilogrammes de blé et de 120 grammes d'huile végétale pour chaque personne-jour de travail accompli. On estime que 156 000 familles bénéficieront directement des rations alimentaires fournies. La phase en cours du projet, qui a débuté en janvier 1995, durera quatre ans et l'engagement du PAM sera proche de 110 000 tonnes de céréales et de 4 000 tonnes d'huile végétale. Le coût total de cette phase pour le PAM atteint 39 millions de dollars.
4. La majeure partie de l'Ethiopie semble être chroniquement déficitaire en produits vivriers. D'amples fluctuations des précipitations entraînent des sécheresses et des famines périodiques, mais même en année de production élevée, de nombreuses zones ne produisent pas assez de vivres pour assurer aux habitants une nourriture suffisante. L'agriculture commerciale est concentrée sur les pentes inférieures des hauts plateaux, où le sol et le climat se prêtent normalement à l'agriculture, tandis que les basses terres semi-arides du pays sont vouées au nomadisme pastoral. Les hauts-plateaux, où le projet est exécuté, sont caractérisés par une forte densité de population et par le morcellement de la propriété foncière. La pression sur la terre mène à la mise en culture de terres de plus en plus marginales, de pentes de plus en plus fortes, et à une densité croissante du bétail. D'où une dégradation progressive des terres, accompagnée de graves pertes de sols et de fertilité, à tel point que de vastes contrées deviennent totalement improductives. Il en résulte une pression accrue des humains et des animaux sur les terres restantes, qui enclenche un cercle vicieux de nouvelles dégradations. En dépit des techniques appliquées pour augmenter les rendements, on constate globalement une régression de la sécurité alimentaire et une dépendance croissante à l'égard de l'aide alimentaire extérieure.



5. Etant donné qu'il est absolument indispensable de renverser ce cycle, des mesures visant à enrayer l'érosion et à restaurer les terres dégradées sont essentielles et urgentes (en coordination avec d'autres mesures propres à réduire la population et à accroître l'emploi et les revenus non agricoles). L'aide alimentaire est destinée à mobiliser les efforts et les volontés au sein de la communauté agricole, ainsi qu'à fournir aux plus démunis un complément de nourriture.

OBJET ET CHAMP DE L'EVALUATION

6. S'agissant d'un projet en cours d'exécution, l'évaluation avait pour but d'analyser les résultats obtenus et de recommander les moyens que le PAM pourrait mettre en oeuvre en vue de renforcer sa contribution au programme de relèvement et de reconstruction du pays, en tenant tout particulièrement compte de la capacité du projet à établir un équilibre entre les besoins immédiats d'un programme de type "filet de sécurité" et ses objectifs de développement.
7. L'évaluation a porté en particulier sur les points ci-après:
 - a) la pertinence du projet eu égard à la politique nationale de l'Ethiopie dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement et de la sécurité alimentaire;
 - b) l'opportunité de l'aide alimentaire comme moyen d'étayer ces politiques;
 - c) la capacité institutionnelle des autorités et structures compétentes pour la planification, la mise en oeuvre et le suivi du type d'activités appuyées par le projet;
 - d) la pertinence de l'approche de la planification participative au niveau local (PPNL), récemment mise place pour servir de base aux opérations du projet et à la répartition des avantages induits, et les résultats qu'elle a permis d'obtenir;
 - e) la durabilité des réalisations et des avantages issus du projet.

EVALUATION DES RESULTATS

Réalisation des buts et objectifs

8. Le projet a accordé une grande attention à l'élaboration des plans de conservation au niveau local. A la mi-1996, 531 plans au total avaient été établis. Sur ce nombre, 449, faisant appel à 374 000 participants à des activités vivres-contre-travail, étaient en cours d'exécution avec l'aide du PAM, mais beaucoup étaient très en retard sur le calendrier en raison de l'insuffisance des approvisionnements alimentaires, de capacités techniques inadéquates, ou des deux à la fois. Les 531 plans élaborés prévoient un total de 51,8 millions de journées de travail représentant un besoin alimentaire chiffré à 155 420 tonnes (équivalent céréales). Etant donné que le plan d'opérations prévoyait 29,2 millions de journées de travail pour les activités PPNL, ces plans exigent plus du double des ressources dont on sait que le PAM dispose. Le projet ne semble pas avoir porté le processus de planification jusqu'au point où le niveau des activités est comparé aux ressources disponibles, ni à celui de la fixation des priorités. Il en résulte que les attentes suscitées au niveau local sont impossibles à satisfaire et que les activités sont lancées de façon fragmentaire alors qu'il faudrait traiter les bassins en totalité avant de passer à



d'autres. La ventilation des journées de travail effectivement consacrées aux diverses activités dans les différentes régions est indiquée en annexe.

9. **Conservation des sols et des eaux.** Les travaux réalisés sur les sites visités semblent avoir été bien exécutés, conformément aux spécifications techniques en vigueur en Ethiopie. Toutefois, un examen plus approfondi de l'exécution annuelle des plans est nécessaire afin de s'assurer que l'ensemble des travaux réalisés contribuent effectivement à enrayer l'érosion. Les vulgarisateurs, les techniciens et les agriculteurs maîtrisent les techniques traditionnelles de lutte contre l'érosion, telles que l'aménagement de banquettes et de terrasses, mais il faudrait davantage de techniciens de bassin versant pour fournir un appui ainsi qu'une formation complémentaire. Les mesures biologiques de conservation n'occupent pas encore la place qui leur revient, alors qu'elles seraient, semble-t-il, extrêmement utiles eu égard à la gravité du surpâturage observé dans la majeure partie de la zone du projet.
10. Très peu de travaux d'entretien des ouvrages de conservation des sols et des eaux ont été exécutés (moins de 7 500 jours). Les travaux d'entretien relatifs à la conservation des sols et des eaux devraient être exécutés par les communautés en auto-assistance, mais des travaux de consolidation sont aussi nécessaires, en particulier sur les barrages régulateurs, les drains d'interception et les voies d'eau artificielles. Ces ouvrages, souvent assez difficiles à concevoir et à construire parfaitement, nécessitent beaucoup d'adaptations en cours de travaux. Ce n'est qu'après une saison des pluies que les petits défauts de conception apparaissent. Pour qu'ils soient durables, les ouvrages doivent être immédiatement consolidés et les travaux nécessaires devraient être prévus dans le plan d'exécution de l'année suivante.
11. **Pépinières d'arbres.** Les pépinières d'arbres constituent le volet le plus important des travaux du projet: avec au total 700 pépinières, il représente 45 pour cent du nombre total de journées de travail. Au moment de l'évaluation, il avait déjà dépassé le nombre total de journées de travail prévu pour l'ensemble du projet (7,9 millions alors que 6,1 millions étaient prévus). Si la demande de plants est importante, ce déséquilibre au sein du projet semble surtout dû au fait que les travaux de pépinière sont relativement faciles et demandent peu d'encadrement technique. Les travaux effectués dans les pépinières visitées semblent d'un niveau acceptable. Dans la plupart des pépinières, la participation des femmes aux travaux quotidiens paraît supérieure à celle des hommes. Il semble que l'on n'ait guère prêté attention à la possibilité de passer le relais aux communautés locales afin qu'elles exploitent les pépinières dans une optique commerciale.
12. **Forêts domaniales.** Le plan d'opérations comporte un volet de 2,75 millions de journées de travail pour le soutien aux forêts domaniales, destiné principalement à apporter une assistance aux pépinières et au reboisement. Les ressources nécessaires devaient être débloquées sur présentation de plans d'aménagement forestier satisfaisants. Il s'agissait en fait d'assurer que les communautés locales participent à la gestion de ces forêts domaniales et que les plantations soient établies de manière à rendre les forêts économiquement et écologiquement durables. Depuis le début du projet, toutes les forêts domaniales ont été transférées aux conseils régionaux, qui ont maintenant la responsabilité de surveiller et de gérer ces forêts. Il est probable que les régions ignoraient que le PAM avait accepté d'apporter un soutien à des activités limitées dans 10 massifs forestiers (non encore définis). A la fin de juin 1996, aucun plan d'aménagement n'avait été soumis en vue d'une éventuelle aide du PAM. Il faudra sans doute encore une année environ avant qu'un plan quelconque soit soumis, si bien que les activités concernant les forêts domaniales ne pourraient commencer que pendant les derniers mois du projet. Compte tenu de la quantité



limitée de produits alimentaires disponibles pour le projet, cet engagement pourrait être annulé et les ressources correspondantes pourraient être réaffectées à d'autres composantes, déjà bien avancées, du projet.

13. **Infrastructure rurale.** L'aménagement des eaux (sources et étangs) est un élément important de la plupart des plans des communautés. Le taux d'exécution des travaux d'aménagement des eaux est élevé et la plupart des objectifs fixés ont été atteints. Dans la plupart des cas d'aménagement de sources, les bénéficiaires ont réussi à réunir des fonds suffisants pour couvrir le coût du sable, du ciment, des tiges d'acier, des canalisations et de la robinetterie. De petites économies ont dû être faites en cours de travaux (pas de drainage des eaux répandues et accès malaisé aux tuyaux ou robinets pour les femmes qui ne disposent que de jarres traditionnelles). Souvent les réservoirs sont de faible capacité parce que l'argent manquait, alors que des réservoirs un peu plus grands auraient permis de satisfaire les besoins des villageois. Un groupe local devrait être nommé pour assurer la gestion et l'entretien du système. Lorsqu'ils ont été impliqués dès le départ, les comités féminins assurent habituellement de façon très efficace la gestion et l'exploitation des systèmes mis en place. La collecte de modestes contributions est tout à fait courante et les cagnottes ainsi constituées sont habituellement bien acceptées et gérées par les femmes.
14. La moitié seulement des pistes d'accès ciblées ont été réalisées. Une quantité plus grande que prévu de vivres-contre-travail a été consacrée à l'entretien des pistes, ce qui paraît tout à fait logique vu le piètre état des pistes visitées. Dans la plupart des cas, la justification économique de ces routes est contestable. Cependant, des voies d'accès sont nécessaires, dans la plupart des sites visités, pour les humains et pour les animaux, à la fois pour améliorer l'accès des agriculteurs à leurs champs et pour éviter la destruction des sols en pente par le bétail. De petits chemins, éventuellement en partie revêtus, seraient fort utiles, car les pistes plus larges qui sont actuellement construites sont souvent mal conçues et exécutées et risquent d'aggraver l'érosion et de rendre l'accès encore plus dangereux. Il y avait très peu d'encadrement technique sur les chantiers routiers visités par la mission et le niveau technique était très bas. La supervision et la construction de ce type d'infrastructure ne devraient pas être confiées à la seule responsabilité du vulgarisateur local: un ingénieur des travaux ruraux devrait apporter un appui technique spécifique.
15. **Barrages en terre et petite irrigation.** Le Tigré est la seule région où une part importante des activités vivres-contre-travail est consacrée à la construction de barrages en terre. Les objectifs ont été atteints mais la conception de ces barrages en ce qui concerne les installations d'irrigation en aval, les ouvrages d'évacuation du trop-plein des eaux en cas de crues soudaines et de protection contre les infiltrations sont incomplets. Cet un exemple du hiatus classique existant entre la logique d'ingénierie et la destination finale de l'infrastructure, c'est-à-dire l'agriculture irriguée par et pour les agriculteurs. Des questions telles que le régime de la propriété ou de l'occupation des terres, la gestion de l'eau, les systèmes de culture et d'exploitation, les opérations futures et la conservation des équipements créés n'ont pas vraiment été prises en considération au stade de la conception. Des problèmes semblent encore se poser lorsque la terre n'est distribuée aux agriculteurs qu'après l'achèvement du réservoir. En fait, les agriculteurs devraient participer à la conception des périmètres d'irrigation.

CIBLAGE

16. La concentration des activités du projet sur les occupants des terres dégradées permet le ciblage automatique de la partie de la population qui est démunie, qui manque de



nourriture et dont la situation ne peut que s'aggraver malgré les efforts déployés pour améliorer les pratiques agricoles, à moins que celles-ci ne s'accompagnent de mesures de conservation des sols. Le travail d'analyse et de cartographie de la vulnérabilité actuellement en cours en Ethiopie permettra peut-être de cibler plus précisément les groupes les plus nécessiteux. La population qu'il serait justifié d'aider dans le cadre du projet est toutefois si nombreuse qu'il est tout à fait impossible, dans la limite des ressources disponibles, de la cibler dans sa totalité. Il est essentiel, par conséquent, de se concentrer d'une façon cohérente au lieu d'agir en ordre dispersé comme c'est actuellement le cas des activités de conservation (bassins versants) et de restauration des terres du projet, afin d'apporter une solution permanente aux problèmes.

17. L'approche PPNL, qui se concentre sur les activités de conservation des sols et des eaux, assure que les avantages induits par le projet profitent à l'ensemble de la communauté. Les avantages qu'en retirent les individus varient suivant le type d'activité et le site. Par exemple, les femmes sont les bénéficiaires directs des sources et des étangs aménagés, qui facilitent l'accès à l'eau et réduisent le temps passé à la corvée d'eau. Les ménages en sont aussi les bénéficiaires, car ils disposent d'une eau plus propre et éventuellement plus abondante pour la famille et le bétail.
18. Dans le cas de la conservation des sols, les travaux sont souvent entrepris sur les terres de plusieurs agriculteurs. Ceux-ci en sont ainsi les bénéficiaires directs grâce à la meilleure qualité du sol qui permet des rendements plus élevés et au fourrage que fournit la fauche des graminées plantées pour stabiliser les banquettes. Les propriétaires fonciers non participants profitent aussi indirectement de l'amélioration générale de l'environnement dans une zone sujette à la dégradation. Même lorsqu'il n'y a qu'un ou deux propriétaires le choix du site peut être essentiel pour enrayer la dégradation des terres. En pareil cas, les bénéficiaires se limitent à un petit nombre d'agriculteurs, mais on peut considérer qu'il est plus important d'enrayer la dégradation des terres que d'essayer de procurer des avantages directs à un plus grand nombre d'individus.
19. S'agissant des mesures de restauration des terres comme la correction des ravines, la propriété et la responsabilité des plantations d'arbres et des ouvrages de conservation peuvent être confiées informellement à de nombreux agriculteurs. Selon l'effort qu'ils fournissent et leur ingéniosité, les agriculteurs peuvent bénéficier d'avantages allant de la production d'huile de ricin pour la préparation du teff destiné à la consommation familiale ou à la vente, de poteaux et de bois de feu provenant des plantations d'eucalyptus, de fourrages arbustifs, de fruits et de légumes destinés à la consommation familiale ou à la vente au marché. Par ailleurs, les travaux de correction des ravines améliorent l'environnement au profit non seulement de la communauté, mais aussi de la population de toute la région.
20. S'il est difficile d'isoler les participants qui bénéficient directement des équipements créés par le projet, il ne fait aucun doute que les communautés dans leur ensemble tirent d'importants avantages de ces travaux.
21. Alors que les femmes représentent à peu près la moitié de la population rurale totale, elles ne possèdent qu'une fraction des exploitations agricoles et des élevages. Parmi les quatre régions, le Tigré était celle où la répartition des exploitations était la plus équitable (25 pour cent), tandis que dans les autres régions elles n'en possédaient que 16 à 18 pour cent. En revanche, les femmes représentent 30 pour cent du nombre total de bénéficiaires des activités vivres-contre-travail du projet. C'est dans la région du Tigré que le taux de participation des femmes était le plus élevé, soit 46 pour cent, tandis que dans les trois autres régions, il était de l'ordre de 23 pour cent. Ce faible taux de participation des femmes



est attribué au fait que les travaux ménagers leur laissent peu de temps libre, mais il est important de noter qu'un plus fort pourcentage de femmes participent à des travaux communautaires non rétribués qu'à des activités vivres-contre-travail. Dans les régions du Tigré et d'Amhara, ces travaux communautaires sont liés à l'obligation de fournir 20 jours de travail gratuit par ménage dans le cadre du programme de mobilisation des masses. Dans les deux autres régions, les travaux communautaires font appel au volontariat. Il semblerait qu'une moindre valeur soit attribuée aux activités ménagères/non commerciales des femmes qu'aux activités agricoles/commerciales des hommes, de sorte que malgré le temps plus long qu'elles consacrent à leurs activités traditionnelles, ce sont les femmes qui doivent accomplir l'obligation de travail gratuit du ménage. Il ne serait pas faux de conclure, par conséquent, que les femmes participant au projet ont moins accès que les hommes aux activités vivres-contre-travail.

SUIVI ET EVALUATION

22. Bien qu'un mécanisme élaboré de suivi des activités et des résultats du projet ait été mis en place, il n'a pas semblé très utile à la mission. Des listes détaillées sont dressées sur chaque chantier du projet, indiquant les activités prévues et effectives par unité physique ainsi que le nombre de jours de travail et les besoins alimentaires correspondants. Dans tous les lieux visités par la mission, les objectifs ont paru excessivement ambitieux, les activités inachevées une année étant reportées sur la suivante et ajoutées aux tâches déjà programmées, d'où des objectifs encore plus inaccessibles. Les résultats sont enregistrés sous forme d'unités physiques isolées, par exemple nombre de kilomètres de banquettes construites, sans qu'il soit tenté d'établir un rapport avec le plan de conservation global du site, ou d'évaluer les résultats des activités dans leur totalité. Les données de base sont recueillies à tous les niveaux jusqu'à celui de la région, mais les chiffres totaux ne concordent pas avec les chiffres locaux qui ne correspondent pas en général à l'état d'avancement observé des travaux.
23. Dans le cadre du programme de décentralisation et de restructuration récemment mis en place par le Gouvernement éthiopien, la responsabilité du suivi et de l'évaluation (S&E) a été transférée aux régions. Le système de S&E a été conçu et est supervisé par un conseiller expatrié, actuellement financé par un don des Pays-Bas pour l'amélioration de la qualité. Aucune contrepartie nationale n'a été désignée, et toutes les régions n'ont pas encore nommé un coordonnateur du S&E. Etant donné l'étendue des autres responsabilités du Conseiller dans le cadre du projet, ces nominations sont très importantes.

FACTEURS INSTITUTIONNELS

24. Au moment de l'évaluation de l'élargissement actuel du projet, le cadre institutionnel était en constante évolution, par suite du processus en cours de décentralisation au profit des régions et de la restructuration du Ministère de l'agriculture qui a été scindé en un ministère de l'agriculture et un ministère de la mise en valeur des ressources naturelles et de la protection de l'environnement. Bien que le processus de décentralisation soit largement achevé, la récente décision de réunifier les deux ministères en un unique ministère de l'agriculture et des ressources naturelles a entraîné une nouvelle période de fluctuations institutionnelles. Cette réunification s'applique aux niveaux central, régional et local. La nouvelle structure facilite la planification et l'exécution du projet 2488 (Elarg.3) et sa plus



grande intégration avec les aspects connexes du développement de l'agriculture et de l'infrastructure rurale - point sur lequel insistait le rapport de la mission d'évaluation de 1993.

25. La coordination opérationnelle du projet 2488 (Elarg.3) est assurée au niveau national par le Comité national de coordination des projets (CNCP), placé sous la présidence du Vice-Ministre de l'agriculture et des ressources naturelles, qui décide des questions de politique et de l'allocation des ressources aux régions et examine l'état d'avancement du projet. Le troisième élargissement du projet prévoit une unité nationale des services de projet (UNSP), dirigée par le coordonnateur de projet et considérée comme l'organe d'exécution du CNCP. Cette unité fait aussi rapport au PAM et elle fournira un appui aux directeurs régionaux des bureaux d'exécution¹, par l'intermédiaire des unités régionales d'appui au projet, dirigées chacune par un Coordonnateur régional du projet. Au niveau régional, le cadre institutionnel du projet comprend aussi, comme l'avait proposé le rapport d'évaluation, un Comité régional de coordination du projet, qui relève du Conseil régional. Dans le cadre de la décentralisation, ce dernier est responsable de la politique régionale et de l'allocation des crédits budgétaires à l'agriculture et aux autres secteurs.
26. Le projet 2488 (Elarg.3) est destiné à être exécuté par le personnel des deux bureaux régionaux désormais réunis en un seul bureau de l'agriculture et des ressources naturelles. Sur le terrain, le gouvernement a pour politique de travailler uniquement par l'intermédiaire de l'Agent de développement, mais l'assistance aux communautés d'agriculteurs pour l'exécution des travaux ruraux et de conservation des sols et des eaux a été fournie pour l'essentiel directement par des techniciens. La mission d'évaluation du troisième élargissement a recommandé qu'il y ait un agent de développement par site (ce qui n'a pas été possible car les agents de développement ont de nombreuses autres attributions durant la phase de planification et de mise en oeuvre de la PPNL), et un technicien de bassin versant pour trois agents de développement. Cette proportion n'a pas non plus été atteinte.
27. La commission de prévention des catastrophes et de préparation des secours est responsable de la mise en oeuvre du Programme de création d'emplois. Ce programme est essentiellement censé constituer une réserve de plans de développement faisant appel à la participation communautaire pour les zones sujettes à des déficits vivriers, et à la sécheresse ou autres catastrophes. En année normale, le gouvernement exécute autant de composantes du plan qu'il le peut au moyen de ses propres ressources. En période de sécheresse ou de catastrophe, lorsque de grandes quantités de secours sont acheminées vers les zones sinistrées, les activités de développement peuvent être élargies grâce aux plans PPNL existants qui emploient un grand nombre des personnes sinistrées mais physiquement aptes dans le cadre d'activités vivres-contre-travail. De cette façon, les activités de développement qui sont destinées à atténuer ou à prévenir les catastrophes futures relient les secours aux objectifs de développement, et réduisent la dépendance à l'égard des distributions gratuites de produits alimentaires.

¹La mission d'évaluation de 1993 a proposé que l'Unité nationale des services du projet comprenne, outre le Directeur/Coordonnateur du projet, des spécialistes sectoriels des forêts, de la conservation des sols et de l'infrastructure rurale, ainsi qu'un expert en logistique, un commissaire aux comptes et du personnel administratif et comptable auxiliaire. Cette proposition a été prise en compte dans le plan d'opérations du projet 2488 (Elarg.3) avec quelques changements mineurs. Les spécialistes sectoriels mentionnés n'ont pas été nommés et les rapports de vérification des comptes sont en retard.



CONCLUSIONS

Pertinence du projet

28. Le projet 2488 (Elarg.3) fait oeuvre utile. Dans les quatre régions où il est exécuté, la mission a pu constater que des travaux de conservation avaient été menés à bien avec la pleine participation des communautés intéressées. L'échelle des opérations est toutefois insignifiante par rapport à l'ampleur du problème. Le projet devrait donc être considéré comme un modèle que le gouvernement pourrait reproduire avec une assistance appropriée de la part de donateurs supplémentaires. Les réalisations matérielles ne sauraient cependant avoir un impact significatif en l'absence d'un cadre politique permettant de s'attaquer adéquatement aux causes du problème.
29. Etant donné la quantité limitée de produits alimentaires disponibles pour le projet et la situation assez confuse qui règne dans le secteur forestier, le PAM devrait envisager de modifier le plan d'opérations afin d'annuler son engagement dans ce secteur et de réaffecter les produits alimentaires disponibles à d'autres composantes du projet où des progrès importants ont été accomplis jusqu'à présent.

Opportunité de l'aide alimentaire

30. Il était évident que les rations alimentaires du PAM répondaient à un besoin essentiel en complétant les approvisionnement locaux insuffisants (notamment en année de sécheresse) et en aidant les habitants à rester dans leur communauté et à entreprendre des travaux de conservation au lieu d'émigrer à la recherche d'un emploi rémunéré. En outre, la plupart des mesures de conservation exigent plus de main-d'oeuvre que ne peut traditionnellement en fournir la famille agricole et les contacts sociaux. L'aide alimentaire contribue à la mobilisation de communautés entières pour exécuter des travaux à l'échelle d'un bassin versant. Le projet pourrait intensifier ses activités avec profit, sous réserve des moyens techniques locaux disponibles, si des ressources alimentaires supplémentaires pouvaient être fournies.

Capacité institutionnelle

31. La décentralisation des responsabilités de l'exécution du projet 2488 (Elarg.3) au profit des régions, ainsi que de nombreux autres aspects du développement agricole, exigent la modification du plan d'opérations du projet. La mission a examiné le projet de plan d'opérations révisé établi par le gouvernement et recommandé son approbation. Parallèlement, la mission a recommandé que l'unité nationale des services du projet soit renforcée. Les travaux entrepris sur le terrain sont hautement techniques et pour cette raison, ainsi qu'aux fins de S&E, l'unité doit être en mesure de fournir un appui aux unités régionales de services, mais aussi d'apporter, pendant un certain temps encore, une assistance pour la conception et les normes, qui doivent être appliquées au niveau régional.
32. Il est extrêmement important que les travaux de conservation des sols et des eaux et de construction des routes d'accès soient exécutés dans les règles de l'art. Si les conseils ou la démonstration dispensés à un agriculteur en matière de culture ou d'élevage sont erronés, l'agriculteur et sa famille en pâtiront. Si les mesures de conservation sont mal conçues et exécutées, des communautés entières en subiront les conséquences et la terre elle-même



subira des dégâts durables. Le projet 2488 (Elarg.3) devrait servir à démontrer le potentiel et les avantages liés à des travaux efficaces de conservation des sols et des eaux et d'infrastructure entrepris avec la participation des communautés, et, en conséquence, le suivi et l'évaluation techniques sont particulièrement importants et doivent être améliorés. A cet effet, il est indispensable de disposer de personnel technique bien formé sur le terrain. La mission a conclu par conséquent qu'un cadre de techniciens de bassin versant devrait être maintenu, aux côtés des conseillers de développement, en particulier dans les régions qui ont été retenues pour des travaux intensifs en PPNL.

L'approche de la planification participative au niveau local

33. Le troisième élargissement du projet est fondé sur l'approche PPNL. Les travaux matériels de conservation et de restauration des terres restent, par nature, semblables à ceux des phases précédentes du projet, mais l'approche mise en oeuvre se fonde maintenant sur l'élaboration de plans au niveau local. L'élaboration de ces plans fait appel à la participation des membres des communautés intéressées. La mission a été impressionnée par l'ampleur de cette participation: les membres des communautés avec lesquels la mission s'est entretenue ont tous paru convaincus de la valeur essentielle des travaux concourant à la protection de leurs terres et de leurs moyens de subsistance. Des cas d'initiatives communautaires spontanées en vue d'entreprendre ou de poursuivre des travaux en dehors du projet, c'est-à-dire sans l'incitation des rations alimentaires, ont été observés.

Le filet de sécurité

34. L'approche PPNL est admirablement adaptée à l'exécution du Programme de création d'emplois mis en oeuvre par la PPNL. Le projet se concentre toutefois sur les activités de conservation des sols et des eaux dans un nombre limité de communautés en fonction des ressources disponibles. Etant donné l'importance de ces activités du point de vue du développement et les dégâts potentiels que peuvent causer une conception et une exécution incompetentes, la mission recommande une extrême prudence dans leur expansion dans le cadre du Programme de création d'emplois. L'une des importantes contributions du projet 2488 (Elarg.3) est de démontrer que l'approche PPNL peut être mise en oeuvre avec succès, et de renforcer les capacités du personnel gouvernemental participant à la mise en oeuvre du processus PPNL.

Durabilité

35. La participation des communautés bénéficiaires à la planification et à l'exécution des ouvrages de conservation est un important progrès destiné à en assurer la valeur et l'entretien. Diverses améliorations techniques sont proposées dans les "Recommandations" afin de contribuer à la durabilité de ces ouvrages. Le projet joue manifestement un rôle important de promotion du principe de la conservation des terres et des eaux, comme en témoigne l'ampleur des travaux réalisés en dehors du projet. Toutefois, les mauvaises pratiques d'aménagement sont encore beaucoup plus répandues si bien que l'effort qui reste à faire est colossal.

RECOMMANDATIONS

36. La mission recommande:

- a) Au Gouvernement éthiopien:



- i) de formuler une politique nationale d'utilisation des terres et un programme national de restauration et d'aménagement des terres;
 - ii) de promouvoir d'autres pratiques d'alimentation du bétail, avec restriction du pâturage communal et encouragement de la production fourragère;
 - iii) de s'attacher, avec une assistance adéquate des donateurs, à l'expansion des institutions d'épargne rurale de façon à offrir d'autres formes d'épargne que l'investissement traditionnel dans le bétail;
 - iv) vu l'importance du secteur forestier pour le pays, et sa contribution à la protection de l'environnement, de proposer aux donateurs d'aider à élaborer un plan d'action plus détaillé, que le PAM pourrait ultérieurement envisager de cofinancer dans le cadre d'un projet distinct;
 - v) de nommer un coordonnateur du S&E pour le projet, avec un responsable du S&E dans chaque région, et de développer le système de S&E afin qu'il comporte l'évaluation des effets et de l'impact.
- b) Au PAM:
- i) vu l'ampleur du problème de conservation, de prendre des mesures en vue de collaborer avec les autres organismes des Nations Unies au soutien d'un programme national d'aménagement et de restauration des terres, faisant appel, le cas échéant, aux donateurs et aux ONG;
 - ii) d'augmenter les ressources alimentaires destinées au projet, sous réserve des disponibilités, en vue d'une expansion des opérations.
- c) Concernant le projet:
- i) de rechercher des contributions supplémentaires auprès d'autres donateurs, soit en espèces soit en articles non alimentaires, pour compléter ses ressources alimentaires dans le secteur de l'infrastructure rurale, et en particulier l'aménagement hydraulique;
 - ii) d'examiner la construction des pistes d'accès pour s'assurer qu'elles correspondent aux besoins des bénéficiaires et qu'elles sont conformes à des normes de construction satisfaisantes;
 - iii) de se montrer très prudent avant de se lancer dans l'aménagement de petits périmètres d'irrigation et de ne pas entreprendre la construction de réservoirs qui n'ont pas été conçus avec la collaboration des agriculteurs, et lorsque les ouvrages d'irrigation n'ont pas été préalablement planifiés;
 - iv) de faire prendre les pépinières en charge, dans la mesure du possible, par les communautés locales, auxquelles elles offriraient des perspectives intéressantes de création d'emplois et de revenus, de manière à libérer des ressources pour des activités qui ont un plus grand besoin d'aide et à limiter l'utilisation des ressources du projet au soutien du lancement des pépinières indispensables aux chantiers de conservation.

ENSEIGNEMENTS

37. La participation des communautés bénéficiaires à l'identification, à la planification et à l'exécution des ouvrages de conservation les amène à adopter plus facilement à la fois les mesures nécessaires et les ouvrages eux-mêmes, ce qui renforce considérablement la durabilité de l'ensemble du programme.



38. Il convient de faire preuve d'une grande prudence dans l'application du concept de filet de sécurité sociale aux programmes de conservation. Toute expansion soudaine d'activités destinées à créer des emplois à forte intensité de main-d'oeuvre pour les victimes de catastrophes naturelles accroît grandement le risque associé à l'exécution de programmes ne bénéficiant pas d'un apport technique suffisant dans le domaine de la conception et de l'encadrement. Dans les écosystèmes fragiles, les ouvrages de conservation défectueux peuvent faire plus de mal que de bien. La participation populaire à l'élaboration des programmes fait naître des espoirs qui se transformeront en amertume si ces programmes sont mis en réserve au lieu d'être exécutés, annihilant toute volonté de participation future.



ANNEXE

**RÉALISATIONS EN JOURS DE TRAVAIL ET VENTILATION DES ACTIVITÉS
À LA FIN DE JUIN 1996**

	1995 1er semestre	1995 2ème semestre à 1er semestre 1996	TOTAL fin juin 1996	Pourcentage
TOTAL				
Région d'Amhara	1 048 €	3 003 €	1 052 €	25,40
Région du Tigré	3 412 €	3 515 €	6 928 €	43,58
Nations du sud	511 233	1 386 €	1 897 €	11,94
Oromya	706 630	2 311 €	3 017 €	18,99
Total	5 649 €	10 216 €	12 895 €	
dont				
Infrastructure rurale				
Région d'Amhara	4 767	66 377	71 144	2,35
Région du Tigré	676 060	1 366 €	2 042 €	67,43
Nations du sud	59 853	186 939	246 792	8,15
Oromya	141 430	527 131	668 561	22,07
Total	882 110	2 146 €	3 029 €	
Conservation des sols et des eaux				
Région d'Amhara	80 183	520 305	600 488	12,20
Région du Tigré	716 863	999 976	1 716 €	34,89
Nations du sud	177 327	661 378	838 705	17,05
Oromya	372 790	1 391 €	1 764 €	35,85
Total	1 347 1	3 572 €	4 920 1	
Pépinieres et foresterie				
Région d'Amhara	825 197	2 070 €	2 895 €	40,30
Région du Tigré	1 914 €	1 019 €	2 934 €	40,03
Nations du sud	263 047	518 461	781 508	10,90
Oromya	177 530	379 932	557 462	7,78
Total	3 180 €	3 988 €	7 169 €	
Gardiennage				
Région d'Amhara	138 580	312 772	451 352	60,67
Région du Tigré	104 840	129 544	234 384	31,51
Nations du sud	11 007	19 446	30 453	4,00
Oromya	14 880	12 828	27 708	3,72
Total	269 307	474 590	743 897	
Formation				
Région d'Amhara	-	33 279	33 279	100,00



